



Ordre professionnel
de la physiothérapie
du Québec

**MÉMOIRE
DE L'ORDRE PROFESSIONNEL
DE LA PHYSIOTHÉRAPIE DU QUÉBEC**

SUR

**LE PROCESSUS D'ENQUÊTE DES BUREAUX
DES SYNDICS DES ORDRES PROFESSIONNELS**

**présenté au Comité spécial sur les pouvoirs
des syndic et leur mécanisme d'évaluation**

23 août 2019

TABLE LES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1. LE PROCESSUS D'ENQUÊTE ET LES POUVOIRS DU SYNDIC.....	2
1.1. <i>Un Code de déontologie commun</i>	<i>2</i>
1.2. <i>Une formation préalable pour tous les syndics.....</i>	<i>2</i>
1.3. <i>Délai de traitement des demandes d'enquête</i>	<i>4</i>
1.4. <i>L'esprit du nouveau Code de procédure civile et les modes privés de prévention et le règlement des différends.....</i>	<i>6</i>
1.4.1. Les alternatives au dépôt d'une plainte devant le conseil de discipline	6
1.4.2. Les difficultés de la conciliation	8
1.5. <i>L'équité procédurale au cours de l'enquête</i>	<i>10</i>
2. CONCILIER L'INDÉPENDANCE DU SYNDIC ET LA REDDITION DE COMPTE	12
CONCLUSION	14

Introduction

Suite à la demande formulée par la ministre de la Justice et ministre responsable de l'application des lois professionnelles, Sonia LeBel, et adressée au Conseil interprofessionnel du Québec (CIQ), de faire un état de situation sur les processus d'enquête des bureaux des syndicats des ordres professionnels, l'Ordre professionnel de la physiothérapie du Québec (OPPQ) souhaite prendre part à la réflexion amorcée en répondant à la consultation du Comité spécial sur les pouvoirs des syndicats et leur mécanisme d'évaluation.

Dans le contexte actuel où certains remettent en question le travail des syndicats, l'OPPQ concède que l'absence de mécanismes permettant de prévenir les abus est une anomalie qui doit être résorbée, mais souhaite à titre préliminaire souligner que sans doute la majorité des syndicats agissent de bonne foi dans le cadre de leurs enquêtes et recherchent la vérité. En effet, nous estimons important de faire valoir que les syndicats nommés par les ordres sont sélectionnés avec soin et que le public peut avoir confiance que ce sont des professionnels rigoureux qui s'assurent de mener une enquête complète et qu'ils ne déposent des plaintes disciplinaires que lorsqu'ils sont persuadés d'avoir recueilli une preuve convaincante de la commission d'infractions déontologiques ou réglementaires.

Le présent mémoire aborde donc les enjeux soulevés par l'encadrement actuel de l'exercice des fonctions de syndicats et les moyens mis en œuvre par notre bureau du syndicats pour adopter de bonnes pratiques. Nous souhaitons également par ce mémoire faire part au Comité spécial de la vision de notre Ordre, par le biais de diverses pistes de réflexion et propositions, quant à l'élaboration de mesures d'encadrement qui pourraient rendre le travail des syndicats plus transparent et améliorer l'efficacité de la discipline.

Nous proposons d'aborder dans un premier temps les pratiques actuelles de notre bureau du syndicats et les besoins que nous identifions pour améliorer les processus d'enquête. Nous discuterons dans un second temps de la nécessité de concilier l'indépendance accordée aux bureaux des syndicats et la reddition de compte quant à son travail.

1. Le processus d'enquête et les pouvoirs du syndic

1.1. Un code de déontologie commun

Dans le sillage des modifications apportées au *Code des professions* en juin 2017, l'Office des professions du Québec a renforcé les obligations des ordres professionnels en matière d'éthique et de déontologie, de même que de saine gouvernance. L'Office des professions a en effet adopté des règlements généraux à cet égard et obligé les ordres à se doter de règlements, ainsi que de comités, pour encadrer la conduite de leurs affaires. Nous pensons ici au *Règlement sur les normes d'éthique et de déontologie des administrateurs du Conseil d'administration d'un ordre professionnel* qui exige des ordres qu'ils adoptent un code d'éthique applicable à leurs administrateurs et qu'ils créent un comité chargé d'enquêter sur tout manquement allégué aux normes d'éthique et de déontologie par un membre du conseil d'administration. Le *Code de déontologie applicable aux membres des conseils de discipline des ordres professionnels* a également été adopté et prévoit la création d'un comité chargé de traiter une plainte qui serait portée contre un membre du conseil de discipline autre que le président pour un manquement au code. Bien qu'aucune disposition législative ne le prévoie à ce jour, il est clair pour notre Ordre que les syndics, syndics adjoints, syndics correspondants et syndics *ad hoc* se sont vus confier des fonctions qui doivent être exercées dans le respect de certaines règles d'éthique et de déontologie. De telles règles devraient à notre avis être consacrées dans un code de déontologie applicable aux syndics de tous les ordres. Les allégations de manquement à ce code de déontologie pourraient être traitées par un comité de surveillance. Nous traiterons plus amplement du mandat et des pouvoirs de ce comité dans la section 2.

1.2. Une formation préalable pour tous les syndics

Les nouvelles dispositions du *Code des professions* ont aussi obligé les ordres professionnels à imposer aux membres de leur conseil d'administration «l'obligation de suivre une formation sur le rôle d'un conseil d'administration d'un ordre professionnel, notamment en matière de gouvernance et d'éthique, d'égalité entre les femmes et les hommes, ainsi qu'une formation en gestion de la diversité ethnoculturelle»¹ et aux personnes en charge des processus menant à la délivrance des permis «l'obligation de suivre une formation sur l'évaluation des qualifications professionnelles, sur l'égalité entre les femmes et les hommes, ainsi qu'une formation en gestion de la diversité ethnoculturelle». Ils ont également dû s'assurer d'offrir des formations portant sur l'éthique et la déontologie à leurs membres². À cet égard, le législateur a fait le choix d'exiger des conseils d'administration des ordres professionnels qu'ils imposent des formations à leurs syndic, syndics adjoints et syndics correspondants en insérant l'article 121.0.1. au *Code des professions* :

121.0.1. Le Conseil d'administration impose au syndic et, le cas échéant, aux syndics adjoints et aux syndics correspondants l'obligation de suivre des formations en lien avec l'exercice de leurs fonctions et s'assure qu'elles leur soient offertes. Ces formations portent notamment sur les actes dérogatoires visés à l'article 59.1 et sur

¹ *Code des professions*, RLRQ c. C-26 (ci-après «*C.prof.*»), art. 62.0.1, par. 4.

² *Id.*, par. 6.

ceux de même nature prévus au code de déontologie des membres de l'ordre professionnel.

Cette nouvelle disposition ne précise pas le contenu des formations à imposer aux syndics en lien avec l'exercice de leurs fonctions et nous estimons que ces formations devraient notamment porter sur l'éthique et la déontologie dans la conduite des enquêtes. Nous considérons que cette disposition présente une occasion d'uniformiser la formation des syndics, syndics adjoints et syndics correspondants de tous les ordres et par le fait même d'établir certaines normes et attentes quant à l'exercice de leurs fonctions, plus spécifiquement dans la conduite de leurs enquêtes. Une telle formation pourrait être imposée dès l'entrée en fonction de tout syndic au sein d'un ordre professionnel. Elle aborderait par exemple les droits des professionnels sous enquête ainsi que les principes d'équité procédurale. Elle pourrait aussi comprendre la présentation et l'étude du code de déontologie des syndics proposé plus haut. De plus, et nous reviendrons plus en détail sur cet aspect, cette formation pourrait présenter d'autres outils que la plainte disciplinaire auxquels pourraient recourir les syndics pour accomplir leur mission de protection du public et prévenir ou corriger les comportements fautifs. Nous pensons ici à des moyens «non judiciaires» de conclure une enquête qui révélerait la commission d'infractions à la réglementation, tout en remplissant les objectifs du droit disciplinaire.

Nous croyons que le Conseil interprofessionnel du Québec pourrait être l'organisation la plus à même de développer une formation adressée aux syndics, syndics adjoints et syndics correspondants qui orienterait l'exercice de leurs fonctions tout en tenant compte de la réalité des enquêtes propre aux 46 ordres professionnels.

Nous souhaitons également soulever l'absence de formation uniforme et obligatoire sur la réalisation des enquêtes comme telle avant de devenir syndic. Nous notons que les seules exigences prévues au *Code des professions* pour être syndic sont d'être membre de l'ordre et d'être nommé à ce titre par le conseil d'administration de l'ordre. Dans le milieu policier et celui de la sécurité privée, il est nécessaire de réussir une formation sur les enquêtes pour pouvoir devenir enquêteur et être autorisé à agir à ce titre.³ Il nous semble qu'il serait opportun de considérer la possibilité d'exiger des syndics qu'ils complètent avec succès une formation sur les techniques d'enquête adaptée au système professionnel avant de se voir attribuer les larges pouvoirs d'enquête que leur confie le *Code des professions* et débiter leurs enquêtes de façon autonome. Nous constatons que des établissements d'enseignement offrent des formations d'une durée relativement courte sur les enquêtes qui, si leur contenu pouvait être adapté aux enquêtes des syndics, seraient sans doute très pertinentes. Nous pensons par exemple au programme intitulé «Initiation aux techniques d'enquête et d'investigation» offert par le Cégep de Saint-Hyacinthe qui comprend trois cours de 45 heures.⁴ Notre bureau du syndic insistant sur l'importance de l'apprentissage pratique, un nouveau membre du bureau pourrait se voir nommer syndic correspondant, et donc ne pourrait déposer de

³ *Règlement sur les qualités minimales requises pour exercer les fonctions d'enquête dans un corps de police*, RLRQ, c. P-13.1, r. 3 et *Loi sur la sécurité privée*, RLRQ c. S-3.5.

⁴ CÉGEP DE SAINT-HYACINTHE, «Initiation aux techniques d'enquête et d'investigation», *Service de la formation continue*, 5 août 2019, en ligne : <<https://www.cegepsth.qc.ca/formation-continue/formations-a-temps-partiel/initiation-aux-techniques-denquete-et-dinvestigation-virtuel/>>

plainte⁵, jusqu'à la complétion de la formation. Il pourrait alors être parrainé dans ses premières enquêtes par un syndic ou syndic adjoint. De cette façon, il acquerrait une formation théorique et pourrait appliquer en parallèle ses apprentissages de manière journalière. Compte tenu des pouvoirs d'enquête importants qu'ont les syndics, il nous apparaît que la réussite d'une formation préalable sur leur utilisation est souhaitable.

1.3. Délai de traitement des demandes d'enquête

La question de la durée des enquêtes est un enjeu pour notre bureau du syndic, celui-ci faisant face à un nombre important de demandes d'enquête, qui ne peuvent généralement pas être traitées dès leur réception. À la réception d'une demande d'enquête, notre syndique procède à son analyse préliminaire et détermine si elle doit être traitée à courte échéance, ou non, en fonction de la gravité des infractions reprochées au professionnel. Ainsi, il arrive que, dans les faits, l'enquête ne débute pas réellement au moment où la demande d'enquête est reçue. Or, le *Code des professions* prévoit que la réception d'une demande d'enquête marque le début de l'enquête :

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.

Cette situation oblige notre bureau du syndic à multiplier les lettres de suivi pour informer le demandeur d'enquête du progrès de l'enquête alors que, bien souvent, l'enquête n'a pas encore débuté. De plus, il peut arriver que la syndique, aux fins de procéder à l'analyse préliminaire de la demande d'enquête, doive demander accès à un ou des dossiers clients du professionnel. Dans un tel contexte, il est possible que le professionnel soit informé qu'une enquête a été ouverte à son sujet, alors que celle-ci ne sera pas prise en charge par la syndique ou par un de ses syndics adjoints ou correspondants avant plusieurs mois. Les enquêtes durent donc dans les faits moins longtemps qu'il n'y paraît en raison du texte de l'article 123.1. Cependant, le professionnel croit être sous enquête pendant une longue période, ce qui est évidemment susceptible de lui causer stress et inquiétude pendant tout ce temps. Il est aussi à noter que le demandeur d'enquête, qui estime avoir été lésé par le professionnel, peut vivre du stress dû au délai d'enquête.

Nous croyons donc qu'il est souhaitable que le texte de l'article 123.1 soit révisé pour tenir compte du fait que le début d'une enquête ne concorde pas toujours avec la réception d'une demande d'enquête. De plus, nous adhérons à la recommandation formulée par Mme Danièle Henkel dans son mémoire intitulé «Le pouvoir du syndic doit être soumis à un contre-pouvoir» présenté à la Commission des Institutions de l'Assemblée nationale du Québec en 2016⁶ de fixer un délai indicatif pour la complétion d'une enquête,

⁵ Art. 121 *C.prof.*

⁶ Danièle HENKEL, «Le pouvoir du syndic doit être soumis à un contre-pouvoir», mémoire présenté à la Commission des Institutions de l'Assemblée nationale du Québec dans le cadre de l'étude du projet de loi 98, 7 août 2019, en

après quoi le syndic qui en a la charge devrait justifier devant un comité pour quels motifs l'enquête ne peut être close. Un suivi périodique de l'avancement de l'enquête serait par la suite assuré par ce comité, lequel pourrait décider de retirer l'enquête au syndic si les motifs invoqués sont insuffisants. Le fait d'imposer une obligation de rendre compte de l'avancement de l'enquête après un certain délai serait à notre avis un moyen de prévenir les comportements abusifs et dénoncés par certains comme relevant du harcèlement ou de l'acharnement de la part des syndics.

L'Ordre se questionne également sur les limites posées par le *Code des professions* relativement à l'étendue de l'enquête d'un syndic et sur leur interprétation par les syndics des autres ordres :

122. Un syndic peut, à la suite d'une information à l'effet qu'un professionnel a commis une infraction visée à l'article 116, faire une enquête à ce sujet et exiger qu'on lui fournisse tout renseignement et tout document relatif à cette enquête. Il ne peut refuser de faire enquête pour le seul motif que la demande d'enquête ne lui a pas été présentée au moyen du formulaire proposé en application du paragraphe 9° du quatrième alinéa de l'article 12.

Afin d'assurer la conclusion de l'enquête dans un délai raisonnable, il nous semble que l'enquête devrait, à moins que les circonstances le justifient, se concentrer sur l'information reçue et donc, les reproches adressés au professionnel dans la demande d'enquête; elle ne devrait pas être une occasion d'examiner toute la pratique d'un professionnel, alors qu'aucune information ne suggère la commission d'infractions autres que celles qui se dégagent des allégations contenues à la demande d'enquête. À cet égard, nous croyons que les propos tenus dans l'arrêt de la Cour suprême *Pharmascience inc.* devraient se transposer à la conduite de l'enquête de manière générale et pas seulement aux demandes de renseignements et documents que peut formuler un syndic : les termes utilisés à l'article 122 devraient être interprétés de telle sorte que, pour enquêter sur d'autres aspects de la pratique d'un professionnel que ceux visés dans la demande d'enquête, il est nécessaire d'avoir une «cause suffisante» et les «expéditions de pêche» ne sont pas permises.⁷ Il s'agit là selon nous d'une déviation que les syndics doivent éviter, tant pour assurer la légitimité de leur enquête et des démarches qui en découlent que pour leur permettre de conclure leur enquête dans un délai raisonnable. De plus, cela permettrait d'éviter de lancer une vaste enquête alors que l'information reçue à la base s'avère non fondée.

ligne :

<http://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bll.DocumentGenerique_116413&process=Default&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWrKwg+vlv9rjj7p3xLGTZDmLVSmJLoqe/vG7/YWzz>

⁷ *Pharmascience inc. c. Binet*, [2006] 2 R.C.S. 513, par. 43.

1.4. L'esprit du nouveau *Code de procédure civile* et les modes privés de prévention et le règlement des différends

L'entrée en vigueur du nouveau *Code de procédure civile* en 2016 a lancé un message clair aux justiciables : les tribunaux ne devraient pas être le premier outil à utiliser pour régler un différend et les modes privés de prévention et de règlement des différends doivent être considérés au préalable.⁸ Nous sommes d'avis que la discipline des professionnels pourrait gagner à emprunter une approche similaire et à développer d'autres mécanismes pour assurer le respect de la réglementation applicable aux membres des ordres.

1.4.1. Les alternatives au dépôt d'une plainte devant le conseil de discipline

Il arrive que l'enquête d'un syndic lui confirme qu'un professionnel a commis une ou plusieurs infractions à la réglementation qu'il est tenu de respecter dans l'exercice de sa profession, mais que le syndic juge que la plainte disciplinaire ne soit pas la mesure de redressement la plus adéquate, ou même se questionne à savoir si une telle mesure est nécessaire pour remplir sa mission de protection du public. En effet, il est fréquent qu'un professionnel ait apporté des changements à sa pratique suite à l'intervention du syndic dans le cadre de son enquête et ce, bien avant que l'enquête ne soit conclue et qu'une plainte ne soit déposée. Une infraction a donc effectivement été commise, ce qui justifierait le dépôt d'une plainte, mais la situation a déjà été corrigée sans qu'il n'ait été nécessaire de saisir le conseil de discipline. Dans un tel contexte, il revient au syndic d'exercer judicieusement le pouvoir discrétionnaire que lui octroie le *Code des professions* :

128. Un syndic doit, à la demande du Conseil d'administration, porter contre un professionnel toute plainte qui paraît justifiée; il peut aussi, de sa propre initiative, agir à cet égard.

Lorsqu'il se trouve face à une telle situation, le syndic doit tenir compte de plusieurs facteurs, s'ajoutant à celui de la pratique maintenant conforme du professionnel, dont la nature de l'infraction commise et sa gravité eu égard à la protection du public, les circonstances entourant sa commission, le préjudice ayant découlé de l'infraction, le cas échéant, le risque de récidive, etc. Le syndic doit aussi être sensible au fait qu'une décision disciplinaire rendue contre un membre de l'ordre entraîne une note permanente et publique au dossier du membre, laquelle risque de lui causer des difficultés pour le reste de sa carrière dans la recherche d'emploi, l'obtention de bourses d'études et de recherche, la possibilité d'agir comme maître de stage, etc. Nous croyons donc que le dépôt d'une plainte disciplinaire doit répondre à un certain critère de nécessité. Bien entendu, il existe des infractions pour lesquelles aucune alternative à la plainte disciplinaire ne peut être envisagée.

⁸ *Code de procédure civile*, RLRQ c. C-25, art. 1.

Ainsi, lorsque les circonstances le permettent, nous croyons que les syndic doivent considérer d'autres possibilités que le dépôt d'une plainte disciplinaire contre un membre, tant pour remédier au fait qu'une infraction a été commise que pour prévenir la commission d'infractions similaires par d'autres professionnels. Cela présente l'avantage de permettre d'économiser temps et ressources consacrées aux enquêtes et au processus disciplinaire qui s'ensuit et de concentrer ses actions sur les professionnels qui commettent les infractions les plus graves, mais aussi d'éviter à un professionnel de se retrouver avec un «dossier disciplinaire» pour une infraction ayant un faible impact sur la protection du public. Une telle approche est susceptible selon nous de rendre la discipline plus efficace et de tout de même veiller au respect par les professionnels de la réglementation qui leur est applicable.

Actuellement, notre bureau du syndic utilise, lorsque possible, d'autres moyens pour assurer la protection du public, ainsi que le respect par nos membres de leurs obligations professionnelles. Parmi ces autres moyens, nous retrouvons les recommandations au membre. Lorsque le syndic détermine, à l'issue de son enquête, qu'il y a eu infraction, mais que les circonstances du dossier lui permettent de clore l'enquête sans qu'il soit nécessaire de déposer une plainte disciplinaire contre le professionnel, il peut, en vertu de son pouvoir discrétionnaire, transmettre au professionnel une lettre lui annonçant la fermeture de son enquête dans laquelle il émet des recommandations pour améliorer sa pratique et éviter de se retrouver sous enquête à nouveau pour les mêmes raisons. Les recommandations peuvent prendre plusieurs formes. Le syndic peut recommander au professionnel de suivre un cours ou une formation sur un aspect donné de sa pratique qui s'est révélé défaillant au cours de l'enquête. Il peut aussi lui suggérer des lectures qui pourront l'aider à mieux comprendre certaines de ses obligations professionnelles. Le syndic peut également suggérer au professionnel d'établir un protocole d'action dans une situation clinique donnée pour s'assurer qu'il agisse en conformité avec ses obligations. Au cours de l'enquête, le syndic peut aussi demander au professionnel de faire une réflexion quant à la situation à l'origine de l'enquête, par exemple. Le syndic demandera alors au professionnel d'écrire une lettre dans laquelle il énonce les mesures qu'il entend mettre en place dans sa pratique pour corriger la situation problématique et éviter qu'elle ne se reproduise. Il peut aussi parfois demander que cette lettre soit transmise à la personne ayant fait la demande d'enquête. La signature d'un engagement par le professionnel est un autre moyen utilisé par notre bureau du syndic pour conclure une enquête sans déposer une plainte. Par exemple, en ce qui concerne la formation continue, en l'absence de règlement prévoyant la radiation des membres qui ne se conforment pas aux exigences à cet égard, notre syndic peut demander aux membres de s'engager à rattraper le retard accumulé dans un délai donné. Enfin, pour prévenir la commission d'infractions par d'autres membres, lorsque le syndic constate à travers ses enquêtes qu'un aspect de la réglementation de l'ordre semble largement méconnu ou incompris, il en avise les autres instances de l'ordre afin qu'une communication soit faite aux membres pour leur rappeler leurs obligations et leur fournir des explications sur les attentes qui en découlent.

Nous sommes donc d'avis que la plainte disciplinaire et la sanction qui suit la déclaration de culpabilité du professionnel ne sont pas les seuls moyens à la disposition du syndic pour assurer la protection du public. Nous croyons en effet que cet objectif peut être atteint, dans certains cas, sans faire subir au professionnel fautif un processus répressif. À cet égard, nous faisons nôtres les propos d'Anne-Marie Boisvert et de Pierre-André Côté sur la détermination de la sanction disciplinaire : «l'obligation de choisir entre la finalité

de punition et la finalité de protection du public est problématique, nous irions même jusqu'à dire qu'elle a quelque chose d'absurde»⁹. Les deux auteurs soulignent également qu'en matière de détermination de sanction :

[l]a protection du public est un objectif qui passe le plus souvent par le moyen de l'effet dissuasif associé à la punition. On ne peut dissocier toutefois l'effet dissuasif d'une sanction de son effet préjudiciable. La punition, soit l'imposition de conséquences désagréables, est essentielle au mécanisme de la dissuasion.¹⁰

Ainsi, il nous semble que le processus disciplinaire, aboutissant dans bien des cas à une sanction et un dossier disciplinaire permanent, comporte malgré tout un aspect punitif qui exige du syndic qu'il exerce son pouvoir discrétionnaire de déposer une plainte avec parcimonie, en considérant d'autres moyens de veiller au respect de la réglementation par les membres de l'ordre.

1.4.2. Les difficultés de la conciliation

Le seul mécanisme de règlement alternatif au dépôt d'une plainte contre un professionnel qui fait l'objet d'une demande d'enquête prévu au *Code des professions* est la conciliation, qui est encadrée par les articles 123.6 à 123.8 :

123.6. Un syndic qui estime que les faits allégués au soutien de la demande de la tenue de l'enquête peuvent faire l'objet d'un règlement peut proposer à la personne qui a demandé la tenue de l'enquête et au professionnel la conciliation, et ce, en tout temps avant le dépôt d'une plainte contre ce professionnel au conseil de discipline.

Si la personne qui a demandé la tenue de l'enquête et le professionnel consentent à la conciliation, le syndic qui l'a proposée prend les moyens raisonnables, compte tenu de toutes les circonstances, pour tenter de les concilier.

Un syndic doit, avant de proposer la conciliation, tenir compte notamment de la gravité du préjudice subi et du fait que le professionnel a déjà fait l'objet d'une déclaration de culpabilité en application de la présente section pour une infraction à l'égard de faits de même nature que ceux allégués au soutien de la demande de la tenue de l'enquête.

Toutefois, un syndic ne peut proposer la conciliation lorsqu'il estime que les faits allégués au soutien de la demande de la tenue de l'enquête:

⁹ Anne-Marie BOISVERT et Pierre-André CÔTÉ, «L'application dans le temps de mesures pénalisantes "destinées à protéger le public"», (2019) 77 *Revue du Barreau* 89, en ligne : <<https://www.barreau.qc.ca/media/1626/revue-2018-tome-77.pdf>>

¹⁰ *Id.*

1° sont de nature telle que la protection du public ou sa confiance envers les membres de l'ordre risquent d'être compromises si le conseil de discipline n'est pas saisi de la plainte;

2° révèlent que le professionnel aurait posé un acte dérogatoire visé à l'article 59.1.

123.7. Tout règlement résultant de la conciliation doit être consigné par écrit, approuvé par le syndic qui a procédé à la conciliation, et signé par la personne qui a demandé la tenue de l'enquête ainsi que le professionnel. La demande de la tenue de l'enquête est réputée être retirée lorsque le règlement intervenu est exécuté.

123.8. Les réponses ou déclarations faites par la personne qui a demandé la tenue de l'enquête ou par le professionnel, dans le cadre d'une tentative de conciliation, ne peuvent être utilisées ni ne sont recevables à titre de preuve contre le professionnel devant une instance juridictionnelle, sauf dans le cas d'une audience devant le conseil de discipline portant sur l'allégation selon laquelle le professionnel a fait une réponse ou une déclaration qu'il savait être fausse dans l'intention de tromper.

Nous avons constaté au cours des dernières années que la conciliation est peu utilisée au sein de notre bureau du syndic. Nous remarquons tout d'abord qu'une demande d'enquête, transmise notamment par un client contre un professionnel, quel qu'en soit le motif, peut difficilement être assimilée à un différend. En effet, la personne qui fait la demande d'enquête ne recherche pas une réparation, ce que le syndic ne peut par ailleurs pas lui offrir. La demande d'enquête n'est pas le recours approprié pour obtenir réparation suite à un préjudice et les demandeurs d'enquête en sont avisés dès le départ par notre syndic. Ainsi, les demandes d'enquête que reçoit notre bureau du syndic mentionnent généralement, soit que le but de la démarche est d'éviter que d'autres clients du professionnel ne vivent la situation qui est dénoncée au syndic, soit que le but est que le professionnel soit puni. Par conséquent, notre bureau du syndic note, dans l'ensemble, un faible intérêt des demandeurs d'enquête pour la conciliation puisqu'ils n'ont pas réellement un différend qui les oppose au professionnel et n'ont rien à tirer personnellement du processus de conciliation. De plus, ils désirent rarement confronter le professionnel pour discuter des événements. En bref, les demandeurs d'enquête sont peu nombreux à vouloir s'impliquer au-delà de la demande d'enquête. Cependant, nous demeurons convaincus que la conciliation est un outil qui, avec certaines adaptations, peut fonctionner lorsque les circonstances permettent d'y recourir. Par exemple, notre syndic offre parfois la possibilité au demandeur d'enquête et au professionnel d'essayer d'arriver à un règlement par l'échange de correspondances par son intermédiaire plutôt que lors d'une rencontre.

Par ailleurs, nous croyons que l'utilisation de la conciliation gagnerait à ne pas être laissée à la seule initiative du syndic comme le prévoit actuellement le *Code des professions*. En effet, nous notons que, bien que les demandeurs d'enquête ne souhaitent pas nécessairement participer activement à un processus de conciliation, les professionnels, eux, ont tout intérêt à «régler» et à obtenir le retrait de la demande d'enquête. Par ailleurs, nous notons que plusieurs demandeurs d'enquête ne cherchent pas à causer des problèmes au professionnel visé. Ainsi, si le demandeur d'enquête accepte la conciliation, une entente

peut intervenir, laquelle a généralement pour objet de fournir certaines garanties au demandeur d'enquête, ainsi qu'au syndic, que la situation dénoncée ne se reproduira pas et cela permet le retrait de la demande d'enquête. Il est néanmoins difficile pour le syndic de jauger le caractère opportun de la conciliation dans un dossier et c'est pourquoi nous croyons que le demandeur d'enquête et le professionnel devraient se voir offrir la possibilité de demander une conciliation, sauf pour les infractions prévues aux paragraphes 1 et 2 de l'alinéa 4 de l'article 123.6 et en respectant les critères prévus à l'alinéa 3 de ce même article, pour les inciter à prendre part plus activement à la recherche d'une solution pour résoudre le problème sans recourir au conseil de discipline. La conciliation demeure selon nous un moyen parmi d'autres à la disposition du syndic pour prévenir la commission d'infractions par les professionnels ou d'y mettre un terme. Nous croyons qu'il est souhaitable de se pencher sur d'autres moyens alternatifs au dépôt d'une plainte disciplinaire pour assurer la protection du public et corriger les comportements fautifs et de songer à les prévoir dans la loi.

1.5. L'équité procédurale au cours de l'enquête

Il est bien connu que le syndic, tant dans le cadre de son enquête qu'une fois devant le conseil de discipline, n'a aucune obligation d'impartialité envers le professionnel.¹¹ Nous considérons cependant qu'un syndic se doit tout de même de mener son enquête avec prudence et diligence, en recherchant rigoureusement la vérité. Dans l'arrêt *Gilbert*, la Cour d'appel s'exprime en ces termes sur la façon dont le syndic doit conduire son enquête :

Le syndic doit enquêter avec soin. Il ne peut s'agir d'un travail superficiel, routinier ou incomplet, qui ne consisterait qu'à se satisfaire de la preuve recueillie sans discernement ni nuances. En raison des conséquences dommageables qui découlent du dépôt d'une plainte disciplinaire, les éléments de preuve recueillis doivent être examinés minutieusement et amener le syndic prudent et diligent à conclure, de façon positive, que le dossier est complet, probant, et que la plainte paraît justifiée sur tous les chefs d'accusation envisagés.¹²

Relativement à cette exigence de faire une enquête complète, la jurisprudence reconnaît qu'elle n'implique pas l'obligation de rencontrer le professionnel durant l'enquête pour obtenir sa version des faits.¹³ Cependant, le syndic doit «mener son enquête de façon complète et ne pas se priver d'éléments de preuve susceptibles de lui fournir l'éclairage nécessaire en vue de déterminer si une plainte devait être portée»¹⁴. Les cas où un syndic ne rencontre pas le professionnel au cours de l'enquête sont rares au sein de notre Ordre. Notre bureau du syndic identifie, comme exemples de situations où le professionnel n'est pas rencontré, les cas où une preuve accablante d'inconduite sexuelle est reçue et où la radiation provisoire du professionnel devra être demandée ou encore, lorsque le professionnel refuse ou néglige de

¹¹ Marie PARÉ, «Droit disciplinaire : - Droit disciplinaire : l'enquête du syndic», (1999) 59 Revue du Barreau 307, en ligne : <<https://www.barreau.qc.ca/pdf/publications/revue/1999-tome-59-1-p307.pdf>>

¹² *Ordre des ingénieurs du Québec c. Gilbert* 2016 QCCA 1323, par. 35.

¹³ *Saïm c. Ordre des ingénieurs du Québec* 2012 QCCS 2887.

¹⁴ *Id.*

rencontrer le syndic. Ainsi, même s'il ne s'agit pas d'une obligation, il est de pratique courante d'obtenir la version du professionnel, sauf exception, et ce, dans un souci d'équité procédurale, mais également pour confronter cette version à celle du demandeur d'enquête de manière à déterminer si les faits qui en ressortent constituent une ou des infractions à la réglementation professionnelle. Bien que cela ne constitue pas un droit pour le professionnel, il s'agit à notre avis d'une bonne pratique à suivre.

L'équité procédurale exige également selon nous que le syndic conclue son enquête dans un délai raisonnable. Le fait de prévoir un délai indicatif à l'intérieur duquel une enquête devrait être conclue, sauf circonstances exceptionnelles à justifier, serait un moyen d'éviter qu'une enquête ne dévie sans motif de l'objet de la demande d'enquête et que sa conduite ne laisse croire à de l'acharnement contre le professionnel de la part du syndic. Tel que déjà mentionné, un délai pourrait être prévu au *Code des professions* et si l'enquête devait le dépasser, le syndic devrait en justifier les raisons devant un comité qui jugerait du bienfondé de permettre au syndic de poursuivre l'enquête. Ce comité se verrait octroyer le pouvoir de recommander au conseil d'administration de l'ordre de retirer l'enquête au syndic qui dépasserait sans motif valable le délai prévu pour la conclusion de son enquête. L'enquête pourrait alors être confiée à un syndic *ad hoc* qui déciderait s'il y a lieu de la conclure ou de la poursuivre. La jurisprudence a clairement établi qu'il ne revient pas au conseil de discipline de s'immiscer dans l'enquête du syndic pour évaluer la façon dont elle est conduite.¹⁵ Or, il nous semble que ce rôle doit revenir à une instance pour assurer un minimum d'encadrement à cet effet. Pour ce faire, il est à noter que le serment de discrétion prévu à l'article 124 du *Code des professions* devrait être tempéré afin que le syndic soit autorisé, voire obligé, à divulguer au comité toute information requise au sujet de son enquête. Nous soulignons par ailleurs que le fait de circonscrire la durée des enquêtes pourrait permettre d'éviter au professionnel de vivre de l'anxiété indûment.

¹⁵ *Notaires (Ordre professionnel des) c. Leclerc* 2010 QCTP 76, par. 37.

2. Concilier l'indépendance du syndic et la reddition de compte

Nous souhaitons d'entrée de jeu rappeler que le *Code des professions* prévoit un statut très particulier pour le syndic d'un ordre professionnel. En effet, l'article 96.1 prévoit que la nomination du syndic relève exclusivement du conseil d'administration et que ce pouvoir ne peut être délégué à son comité exécutif, comme cela peut être fait pour les syndics adjoints ou correspondants. L'article 85 prévoit aussi qu'un vote des deux tiers des membres du conseil d'administration est requis pour le destituer. De plus, le conseil d'administration doit donner l'occasion au syndic de se faire entendre avant de le destituer. Il s'agit du seul poste au sein d'un ordre professionnel qui bénéficie d'une telle protection prévue explicitement au *Code des professions*. Cette protection s'accompagne par ailleurs de l'obligation pour le conseil d'administration de préserver l'indépendance du bureau du syndic, qui inclut les syndics adjoints et correspondants :

121.1. Le Conseil d'administration doit prendre les mesures visant à préserver en tout temps l'indépendance du bureau du syndic dans l'exercice des fonctions des personnes qui le composent.

À cet égard, dans l'affaire *Parizeau c. Barreau*, la Cour supérieure souligne que :

L'indépendance et l'apparence d'indépendance sont essentielles à la fonction de syndic ou de syndic adjoint. En effet, ceux-ci doivent être en mesure de mener leur enquête selon leur intuition, soupçon et information, sans être influencés par les dirigeants de l'Ordre, la personne enquêtée, la personne qui a demandé l'enquête, s'il en est, ou les amis ou parents des uns ou des autres.¹⁶

En plus de l'indépendance qui doit être accordée au bureau du syndic, le *Code des professions* prévoit, à son article 124, que le syndic, les syndics adjoints et les syndics correspondants doivent prêter le serment de discrétion contenu à l'annexe II de ce même code, lequel est ainsi libellé :

«Je, A. B., déclare sous serment que je ne révélerai et ne ferai connaître, sans y être autorisé par la loi, quoi que ce soit dont j'aurai eu connaissance dans l'exercice de ma charge.»

Ces dispositions créent une opacité qui rend difficile, voire impossible, pour le conseil d'administration, ou toute autre instance, de vérifier le travail du syndic. À l'inverse, le syndic, tenu de respecter la confidentialité des enquêtes, ne peut justifier ses décisions et actions, qui sont parfois remises en question ou contestées. Ainsi, advenant qu'un professionnel sous enquête sollicite le conseil d'administration pour dénoncer un comportement du syndic qu'il considère abusif et lui demander d'y mettre un terme, ce dernier peut difficilement défendre son enquête et la façon dont elle est conduite. Le conseil d'administration se retrouve quant à lui dans une position difficile, car il ne dispose que des informations

¹⁶ *Parizeau, ès qualités Avocate c. Barreau du Québec*, 1997 CanLII 9307 (QC CS), par. 64.

fournies par le professionnel qu'il ne peut confronter à la version des faits du syndic aux fins de décider de recourir ou non au seul moyen que lui donne la loi, et qui n'est pas anodin : destituer le syndic. Tel que déjà mentionné, il nous semble nécessaire que le syndic soit autorisé, voire obligé, de fournir toute information pertinente relativement à son enquête à une instance chargée d'évaluer son travail, plus spécifiquement la conduite de ses enquêtes. Cette instance, soit le comité de surveillance dont nous avons discuté plus haut, disposerait d'un pouvoir de recommandation au conseil d'administration, à la façon du comité d'inspection professionnelle lorsqu'il juge nécessaire, par exemple, d'obliger un membre de l'ordre à compléter avec succès un stage.¹⁷ Ce comité de surveillance pourrait être le même pour tous les ordres et relever de l'Office des professions ou encore, ce pourrait être un comité formé dans chacun des ordres. Nous croyons qu'il devrait être formé de personnes ayant une certaine expérience dans les enquêtes menées par les syndics et qui ont aussi une certaine connaissance du domaine de pratique en cause. Il pourrait être saisi de manière automatique lorsque le délai prévu à la loi pour compléter une enquête est échu ou bien à la demande d'un professionnel sous enquête qui estime que le comportement du syndic va à l'encontre du code de déontologie dont nous avons fait mention plus haut. Le comité, après avoir entendu le syndic, et le cas échéant, le professionnel, pourrait décider de formuler une recommandation au conseil d'administration de retirer l'enquête au syndic et de la confier à un syndic *ad hoc* ou bien de destituer le syndic si la gravité du manquement au code de déontologie le justifie.

Il nous apparaît que la création d'un comité ayant pour mandat d'assurer une certaine surveillance des enquêtes des syndics, en lui donnant accès au dossier d'enquête et en lui octroyant un pouvoir de recommandation au conseil d'administration, permettrait de mettre en place des remparts qui assureraient une imputabilité et une transparence des syndics et contribuerait à encadrer davantage leurs grands pouvoirs. Nous sommes conscients que le *Code des professions* offre déjà aux professionnels, en tempérant l'immunité accordée au syndic par l'article 193, un recours contre les abus de pouvoir des syndics, mais nous croyons que des mesures pourraient être mises en place en amont pour éviter de causer indûment préjudice à des professionnels et leur éviter également de devoir chercher réparation.

¹⁷ Art. 113 C.prof.

Conclusion

Nous sommes évidemment favorables à un meilleur encadrement du processus d'enquête des syndic ainsi qu'à une reddition de compte accrue et appuyons la démarche entreprise par la ministre de la Justice en ce sens. Nous considérons que les réflexions et propositions contenues au présent mémoire sont susceptibles de contribuer à trouver des moyens pour atteindre ces objectifs et de contrecarrer des abus potentiels. Nous croyons également qu'elles sont de nature à tempérer raisonnablement les immenses pouvoirs des syndic de manière à conserver leur capacité à mener efficacement leurs enquêtes et à veiller à la protection du public. Elles offrent aussi aux professionnels un plus grand sentiment de justice. Nous sommes d'avis que la démarche entamée permettra de renforcer le principe énoncé dans l'affaire *Gilbert* : «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"»¹⁸.

Nous réitérons enfin notre conviction que les situations d'abus sont rares et que les enquêtes sont dans l'ensemble menées de bonne foi. Nous souhaitons également rappeler que les syndic, syndic adjoints et syndic correspondants sont choisis pour leurs hauts standards moraux, leur probité et leur sens de la justice et que le public peut être rassuré que ces personnes ont à cœur de veiller à sa protection en s'assurant du respect de la réglementation professionnelle.

¹⁸ *Ordre des ingénieurs du Québec c. Gilbert*, préc. note 11, par. 34.