

**MÉMOIRE DU BARREAU DU QUÉBEC**  
**SUR L'AVIS DE L'OFFICE DES PROFESSIONS DU QUÉBEC**  
**INTITULÉ « LE SYSTÈME PROFESSIONNEL QUÉBÉCOIS DE L'AN 2000 »**

**Octobre 1997**

**MÉMOIRE DU BARREAU DU QUÉBEC**  
**SUR L'AVIS DE L'OFFICE DES PROFESSIONS DU QUÉBEC**  
**INTITULÉ «LE SYSTÈME PROFESSIONNEL QUÉBÉCOIS DE L'AN 2000»**

**Présenté au ministre de la Justice et**  
**ministre responsable de l'application des lois professionnelles**

**Ce mémoire a été approuvé par le  
Conseil général lors de sa séance du  
12 décembre 1997.**

**4<sup>ième</sup> trimestre 1997**



## LE BARREAU DU QUÉBEC

Créé en 1849, le Barreau du Québec abordera sous peu le 21<sup>ème</sup> siècle fort de ses 150 années d'existence marquées par de nombreuses transformations. Celles-ci n'ont toutefois nullement altéré le rôle du Barreau comme institution essentielle à la protection des valeurs d'une société libre et démocratique comme la nôtre. À ce titre, il veille à assurer la primauté du droit, à maintenir la séparation des pouvoirs, à promouvoir l'égalité de tous devant la loi et à protéger l'équilibre souvent précaire entre les droits du citoyen et les pouvoirs de l'État.

Le Barreau du Québec regroupe un peu plus de 17 000 membres en règle. Ses effectifs comptent un peu moins de 38% de femmes. Il a comme principal mandat d'assurer la protection du public. Pour ce faire, il doit veiller à la discipline de la profession, au respect de la déontologie ainsi qu'à la vérification de la compétence tant de ses membres que des personnes qui veulent joindre ses rangs.

## TABLE DES MATIÈRES

<b><u>INTRODUCTION</u></b> .....	1
----------------------------------	---

### **CHAPITRE I- LA RÉFORME PROPOSÉE ET SES IMPACTS**

#### **A- COMMENTAIRES GÉNÉRAUX :**

1. LE SYSTÈME PROFESSIONNEL QUÉBÉCOIS : .....	3
a) Diagnostic de l'Office des professions : .....	3
b) Rôle des divers intervenants : .....	7
2- LA NOUVELLE CONFIGURATION DU SYSTÈME : .....	11
a) Les grandes lignes de la réforme : .....	11
b) Considérations préliminaires : .....	13
3- AUTRES CONSTATS : .....	15
a) Inadéquation - diagnostics - solutions : .....	15
b) Stabilité du système : .....	17
c) Analyse nécessaire : .....	17
<b><u>B- COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES :</u></b> .....	18
1. QUANT À LA MISSION UNIQUE DES ORDRES : .....	18
a) La protection du public : .....	18
b) Postulat d'échec : .....	20
2. QUANT À LA RÉSERVE DU TITRE : .....	22
a) Élimination du champ d'exercice exclusif : .....	22
b) Présomption : .....	23

3.	QUANT AU CHAMP DESCRIPTIF : .....	24
a)	Son contenu : .....	24
2.	Effets immédiats : .....	26
4.	QUANT À LA RÉSERVE D'ACTES : .....	28
a)	Processus : .....	28
b)	Les critères : .....	29
5.	QUANT À L'AUTORISATION SPÉCIALE : .....	32
 <b><u>CHAPITRE II - LES RECOMMANDATIONS</u></b> .....		<b>34</b>
 <b><u>CONCLUSION</u></b> .....		<b>44</b>

## INTRODUCTION

En 1970, la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social constatait un certain marasme au sein des corporations professionnelles, freinant toute évolution des pratiques professionnelles de divers secteurs et empêchant les professionnels de répondre plus adéquatement aux besoins d'une société en mutation.

Au moment de l'adoption du *Code des professions du Québec*, le législateur avait donc clairement pour objectif d'introduire des mécanismes permettant telle évolution dynamique, notamment eu égard aux champs de pratique et à leur délimitation.

Le Ministre d'alors, monsieur Claude Castonguay, affirmait d'ailleurs devant l'Assemblée nationale :

« On sait combien de conflits dans le passé ont surgi entre des groupes professionnels par le fait que les champs de pratique se chevauchaient ou encore par l'interprétation donnée à certains aspects de la pratique de groupements professionnels.

...

Outre la solution du problème au plan légal, on peut donc anticiper une évolution beaucoup plus positive dans l'avenir entre les divers groupements professionnels en ce qui a trait à leurs champs de pratique respectifs et espérer que c'est la population qui bénéficiera de cette évolution ».<sup>1</sup>

---

1 Débats de l'Assemblée nationale, vendredi 6 juillet 1973, projet de loi n° 250 et autres lois connexes, troisième lecture, page 2270.

Ces thèmes ont depuis fait couler beaucoup d'encre et font encore aujourd'hui, plus de 20 ans après l'adoption du *Code des professions*, l'objet d'analyses diverses. Dans cette foulée, l'Office des professions annonçait en février 1996 la tenue d'une consultation relative à une « mise à jour des domaines d'exercice » et soumettait à l'attention des principaux intervenants du monde professionnel un cadre de référence intitulé « Approche à l'égard de la réserve et du partage d'actes professionnels - Vers un système professionnel plus souple et mieux adapté ».

Bien que ces intervenants se soient saisis de la question - certains faisant part de leurs commentaires, d'autres poursuivant leur réflexion - et bien que le Conseil interprofessionnel du Québec ait entrepris une sérieuse analyse de la question - travaux qui ne sont pas encore terminés - l'Office des professions du Québec a résolu d'aller plus avant dans sa remise en question du système.

Le 18 juin 1997, l'Office déposait donc publiquement un avis portant sur le système professionnel de l'an 2000 et proposant une réforme d'envergure, avis dont nous avons pris connaissance.

Les commentaires que nous formulerons à cet égard, seront présentés en deux volets : dans un premier temps, nos observations tantôt générales, tantôt spécifiques, auront trait aux fondements de la réforme et à ses impacts. Cela fait, et dans un deuxième temps, nous étudierons à la pièce les recommandations formulées par l'Office des professions.

---

## **CHAPITRE I- LA RÉFORME PROPOSÉE ET SES IMPACTS**

### **A- COMMENTAIRES GÉNÉRAUX :**

#### **1. LE SYSTÈME PROFESSIONNEL QUÉBÉCOIS :**

Après un bref historique du système professionnel québécois et une toute aussi brève analyse comparative de la situation prévalant dans le monde professionnel à l'étranger, l'Office pose deux séries de diagnostics, la première traitant des problématiques d'ensemble, la seconde de problématiques spécifiques à certains secteurs d'activités.

##### **a) Diagnostic de l'Office des professions :**

La problématique d'ensemble identifiée par l'Office couvre trois volets :

- la connexité et le chevauchement des champs de pratique et les problèmes sous-jacents de délégation d'actes;
- la désuétude du système à l'égard des contextes de pratique et des nouvelles technologies et le besoin de moderniser en conséquence les champs d'activités;
- et,
- la rigidité et la complexité de l'édifice réglementaire.

Quant aux diagnostics spécifiques au secteur « Droit, administration et affaires », ils ont trait à :

- la mondialisation, le contexte économique et les nouvelles technologies;
- la multiplication des structures parallèles;
- la désuétude des frontières de la pratique du droit;
- et,
- le renforcement du rôle du notaire (Chambre des notaires).

Les deux séries de diagnostics traitant sensiblement des mêmes objets, nous les aborderons simultanément.

Tel que déjà mentionné en introduction, les ordres professionnels ont déjà consenti des efforts pour trouver des solutions à certains éléments des problématiques identifiées par l'Office. Plus précisément quant à l'aspect de la désuétude du système eu égard aux contextes de pratique et des nouvelles technologies, il a fait et fait toujours l'objet de travaux réguliers d'une bonne partie des ordres, dont le Barreau du Québec. Ces derniers se considèrent d'ailleurs interpellés par ces questions compte tenu notamment du rôle de premier plan qu'ils ont au titre d'agents de changement social et professionnel, rôle dont nous discuterons plus amplement dans la présente partie, au point b) « Rôle des divers intervenants ». Cela dit, la désuétude du système eu égard aux contextes de pratique rappelle également celle des frontières professionnelles. Et les technologies, notamment celles de l'information font en sorte qu'il sera de plus en plus difficile de

garder le marché sous surveillance relativement aux actes réservés. La nécessité de privilégier l'élaboration de moyens originaux de contrôle des façons de faire des non-professionnels, adaptés aux nouvelles réalités économiques et sociales, ne fait donc pas l'ombre d'un doute pour le Barreau du Québec.

Ce dernier adoptait d'ailleurs en juin 1996 le rapport présenté par le Comité du Barreau sur l'avenir de la profession et intitulé « La pratique du droit au Québec et l'avenir de la profession ». Procédant à l'établissement d'un diagnostic relativement à l'industrie des services juridiques et à la sélection des variables les plus significatives ayant un impact sur la profession, cette analyse du Barreau du Québec le menait à choisir le scénario dit « Singapour » basé essentiellement sur l'adaptation et le changement. Étaient précisément identifiés au titre de variables influentes et forces motrices de l'industrie des services juridiques les éléments suivants :

- le développement des technologies de l'information;
- l'internationalisation de l'économie;
- la nature des besoins et le coût des services juridiques de même que l'émergence de nouvelles industries.

Ainsi, le Barreau adoptait-il une approche visant à provoquer des changements de conception chez ses membres, notamment eu égard à la « culture » de l'industrie des services juridiques, à l'impact de l'information et des technologies sur la prestation des services juridiques et à la globalisation des marchés. Le rapport concluait d'ailleurs :

« La population change, l'économie change, les environnements de la profession d'avocat changent, la demande de services juridiques change. Les membres de la profession doivent changer ».<sup>2</sup>

Mais il faut se garder de confondre un discours à saveur économique faisant état de modalités organisationnelles avec cet autre discours, celui-là tenu par l'Office, ayant pour objet une organisation conceptuelle sur laquelle repose pour bonne partie la protection du public. Cette mise en garde est d'autant plus importante que de nombreux facteurs déterminants eu égard aux marchés professionnels échappent au contrôle tant de l'Office des professions que des ordres eux-mêmes. Ainsi en est-il, par exemple, des mouvements de notre gouvernement quant à son degré d'engagement dans certaines activités socio-économiques de même que de l'ascendant qu'ont, sur ces dernières, nos voisins les États-Unis. Ce sont là, en effet, des réalités mouvantes qui, toutes indépendantes qu'elles soient de notre volonté comme collectivité professionnelle, n'en ont pas moins pour autant un impact certain sur l'évolution de notre « culture professionnelle » et donc sur le système lui-même.

---

2 Barreau du Québec, « La pratique du droit au Québec et l'avenir de la profession », juin 1996, page 127.

**b) Rôle des divers intervenants :**

Une analyse sérieuse de l'état de la situation prévalant dans le monde professionnel québécois appelle d'abord et avant tout une revue des rôles tenus par les principaux intervenants, savoir l'Office des professions du Québec et les ordres professionnels.

Lorsque l'Office des professions a été créé, l'objectif du législateur était fort clair :

« Monsieur le président, je pense qu'il est bon de rappeler à mon tour ce que sera l'Office des professions ... L'Office est un organisme d'abord qui est créé par le gouvernement et dont la fonction est à la fois de le conseiller et aussi de s'assurer que la législation est appliquée par les diverses corporations.

...

L'Office étant créé par le gouvernement, il faut lui donner certains rôles et c'est ce qui est précisé à l'article 12 [du *Code des professions*]... Ces pouvoirs ou ces fonctions qui sont donnés à l'Office le sont, parce que le gouvernement croit qu'il serait important que l'Office se préoccupe de ces fonctions ».<sup>3</sup>

L'Office est donc un organisme de surveillance, ce qu'édicte encore aujourd'hui l'article 12 du *Code des professions* (L.R.Q., c. C-26), à son premier paragraphe :

« L'Office a pour fonction de veiller à ce que chaque ordre assure la protection du public... »

---

3 Assemblée nationale, « Journal de débats », commissions parlementaires, 4<sup>ème</sup> session - 29<sup>ème</sup> législature, commission permanente des corporations professionnelles, projet de loi n° 250 - Code des professions et autres projets de loi connexes, 5 juin 1973 - n° 75, page B-2711 et B-2717.

À cette fin, l'Office possède de nombreux pouvoirs, par ailleurs substantiellement augmentés lors de la réforme de 1994, en vertu du *Code des professions*. Outre son pouvoir général de surveillance (article 12 précité) et de recommandation auprès du gouvernement en vertu des paragraphes 2 et 4 du même article 12 du *Code*, il possède notamment des pouvoirs de « médiation » (deuxième alinéa de l'article 12), de nombreux pouvoirs d'enquête (article 14 du *Code*) de même qu'il joue un rôle important dans le processus de mise sous tutelle (article 14.5 du *Code*). L'Office, en fait, possède déjà des pouvoirs clairement coercitifs. Or, tel que nous serons à même de le constater au fil de notre analyse, l'Office ne propose ni plus ni moins que soient augmentés encore davantage, tant par leur diversité que par leur force exécutoire, ses pouvoirs à l'égard des ordres professionnels.

Il nous apparaît en conséquence curieux que l'Office procède de la sorte, alors même qu'il reconnaît, comme base de la réforme, l'autonomie et la responsabilité professionnelles. En fait, la nouvelle conception du rôle de l'Office dans le système professionnel sur laquelle nous reviendrons plus en détails va plutôt à l'encontre de cette autonomie et de la conception des ordres professionnels en tant qu'organismes d'autoréglementation. Aussi, nous apparaîtrait-il préférable que l'Office exerce effectivement les pouvoirs qu'il possède déjà plutôt que de tenter d'en obtenir des supplémentaires. Car loin de nous donner un monde meilleur pour autant, le processus n'en sera que plus lourd.

Qui plus est, bien au-delà des principes d'autonomie et de responsabilité professionnelles, cette perception du rôle de l'Office nous apparaît aller carrément à l'encontre de celle que les ordres professionnels ont de leur rôle, de la vision qu'ils ont d'eux-mêmes et qui est chargée, pour bon nombre d'entre eux, de toute une histoire, de toute une « culture » développée au fil de nombreuses décennies.

Pour sa part, le Barreau du Québec a près d'un siècle et demi de service auprès du public.

Lorsque le Barreau du Bas-Canada fut fondé en 1849, sa charte royale autorisait déjà les avocats à prendre les mesures jugées nécessaires pour assurer la discipline dans ses rangs et pour instaurer des mécanismes en vue de vérifier la compétence de ses membres. Cette rigueur à l'autodiscipline était, même là, un héritage du passé, puisque déjà en 1785, les avocats avaient eux-mêmes demandé, et obtenu, qu'un stage de formation soit imposé à tout candidat à l'exercice de la profession.

Et c'est précisément sur ces principes d'autonomie professionnelle et de responsabilité envers le public, que s'est fondée, depuis, l'action de ce qu'est aujourd'hui le Barreau du Québec. De la trentaine de membres qu'il avait à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, il en compte aujourd'hui plus de 17 000. Certes, ces derniers disposent d'un monopole jugé enviable par certains. Mais c'est au prix de lourdes responsabilités assumées au fil des ans qu'ils ont pu conserver ce privilège, la plus importante de ces responsabilités étant sans nul doute la protection du public.

Mais cette fonction de protection du public a évolué au même titre que notre société et dépasse aujourd'hui le strict cadre du contrôle de la qualité des services professionnels rendus. La nature même de ce qu'est une profession appelle en fait une responsabilité beaucoup plus large et d'ordre social eu égard notamment aux fondements et au fonctionnement de notre société. Ainsi, les ordres professionnels peuvent-ils être interpellés, chacun dans son domaine d'exercice, par des questions ou problématiques concernant l'ensemble de la société.

Nul n'est besoin ici de discuter par force détails le rôle de « contre-pouvoir de l'État » qu'assume régulièrement le Barreau du Québec et que le gouvernement lui-même reconnaît. Point n'est besoin non plus de rappeler le nombre de fois où le Barreau s'est porté à la défense des grands principes démocratiques sur lesquels se fonde notre société.

Pas plus d'ailleurs qu'il nous apparaîtrait utile de répertorier ici l'ensemble des interventions publiques que le Barreau n'a jamais hésité à effectuer pour se porter à la défense des membres les plus démunis de notre société. Ce rôle, assumé notamment par le Barreau du Québec, est, croyons-nous, connu et reconnu tant par les divers paliers de notre gouvernement que par les gouvernements étrangers ou organismes internationaux qui oeuvrent au développement et au maintien de la démocratie de par le monde.

Mais ce constat nous mène aussi à reconnaître tant le caractère « institutionnel », du moins de certains ordres professionnels, que la probité de leur action à ce chapitre. Toute réforme ayant pour effet de les réduire ni plus ni moins qu'à un « démembrement

de l'État » - position qu'a, soit dit en passant, soutenue l'Office des professions dans un mémoire qu'il a soumis à la Commission de la culture de l'Assemblée nationale en septembre 1997 concernant le *Rapport sur la mise en oeuvre de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et de la Loi sur les renseignements personnels dans le secteur privé* - en renforçant indûment les mesures de contrôle de son action, fait fi de cette réalité, en nie l'existence.

## **2- LA NOUVELLE CONFIGURATION DU SYSTÈME :**

### **a) Les grandes lignes de la réforme :**

L'Office propose donc une réforme qui, loin de se contenter de proposer des solutions à certains problèmes déterminés, revoit plutôt l'ensemble du fonctionnement du monde professionnel.

En bref, l'Office ne conçoit ni plus ni moins le système professionnel que comme un ensemble d'organismes (les ordres professionnels) exécutant, sous son contrôle direct, des pouvoirs autrement étatiques.

À cette fin, plus aucune nuance ou distinction ne subsisteraient entre les ordres. Ils seraient en quelque sorte nivelés : le champ d'exercice exclusif disparaîtrait et seule la

réserve du titre demeurerait, pour tous. Cela dit, chacun des ordres devrait participer à l'élaboration de son champ descriptif, disposition législative appelée à décrire en une page ce que constituerait l'exercice de la profession. Bien que ne conférant aucune exclusivité en soi, ce champ descriptif serait soumis à l'application des dispositions du *Code des professions*, à l'exception de celles traitant d'exercice illégal. Certaines activités pourraient par ailleurs faire l'objet d'une réserve, avec ou sans conditions, suivant ce qu'en aurait décidé l'Office. Mais surtout, les ordres professionnels auraient dorénavant pour unique mission la protection du public, au sens bien entendu où l'entend l'Office des professions, savoir le contrôle direct de l'admission et de l'exercice de la profession.

Parallèlement, et tel que mentionné précédemment, l'Office accroîtrait substantiellement ses pouvoirs de contrôle tant des ordres professionnels que des professionnels eux-mêmes, allant jusqu'à s'immiscer directement, en certaines matières, dans des processus jusqu'ici de la juridiction exclusive des ordres professionnels. Tel serait le cas, par exemple, de l'intrusion de l'Office dans le processus de reconnaissance de la formation et de la compétence, par le biais du pouvoir qu'il se réserverait en matière d'autorisations spéciales d'exercer des activités réservées. L'Office des professions du Québec serait en quelque sorte omniprésent, pour ne pas dire à certains égards, omnipotent. Les accrocs à l'autonomie professionnelle qui en découlent sont donc nombreux.

**b) Considérations préliminaires :**

Avant même de discuter le détail des recommandations de l'Office, certains autres commentaires s'imposent sur le plan conceptuel.

Dans un premier temps, l'Office semble justifier la réforme qu'il propose notamment par le fait de réformes projetées ou amorcées ailleurs au pays et aux États-Unis. En fait, l'Office dit s'inscrire dans ce courant de changement.

Or, la lecture du chapitre de l'avis intitulé « Situations hors Québec » nous a permis de constater que les réformes examinées ont toutes trait, à quelques exceptions près, aux professions dans le domaine de la santé. Sans nier leur importance dans le système professionnel québécois, l'on ne saurait pour autant penser aveuglément des principes valables dans le domaine de la santé à l'ensemble des professions. Car si certains concepts ont été validés eu égard aux professions de la santé, tel n'est pas nécessairement le cas face aux autres professions.

Qui plus est, nous remarquons que les réformes examinées n'en sont encore qu'à l'étape de projets, ou alors, ont été amorcées depuis peu. Quel qu'en soit l'état, leurs impacts, pour majorité d'entre elles, n'ont pu encore faire l'objet d'une évaluation détaillée. Il nous apparaît en conséquence hasardeux de fonder une réforme de notre système sur d'autres réformes dont on ne sait si elles seront considérées, somme toute, avantageuses.

Cela dit, il nous apparaît également opportun d'effectuer une mise en garde contre la tentation, parfois vive, d'importer de la sorte des réformes conçues pour répondre, dans un cadre donné, à des problématiques spécifiques. En ce qui a trait par exemple à la réforme ontarienne, l'on ne saurait selon nous conclure trop rapidement qu'elle est congruente à la situation prévalant au Québec. En effet, l'Ontario désirait avant tout instituer un système unique, par l'introduction d'un code applicable à tous, et favoriser le libre choix du professionnel, deux principes dont on assure déjà ici la prévalence.

Dans un autre ordre d'idées, et au-delà des discussions de principe eu égard notamment à la mission des ordres professionnels, la hausse substantielle des pouvoirs de l'Office, au détriment de ceux des ordres professionnels, a précisément pour effets immédiats de renforcer la structure hiérarchique verticale et de diminuer en conséquence l'autonomie professionnelle.

Bien que ce renforcement de la structure verticale puisse servir l'uniformisation du système professionnel et bien que cette uniformisation soit en partie souhaitable aux yeux de certains, les ordres professionnels ne peuvent pour autant accepter que le prix en soit l'évacuation non seulement de leur autonomie mais également de leur spécificité et le détournement des pouvoirs qu'ils possédaient jusqu'ici précisément en vue de protéger le public.

En fait, toute réforme d'envergure de notre système professionnel devrait émaner d'une vision globale du type d'institutions dont veut se doter une société et du rôle qu'elle entend attribuer dans ce cadre aux ordres professionnels. Toute réforme à ce point importante devrait en fait transcender les revendications particulières pour s'inscrire plutôt dans l'évolution globale de notre société. C'est dire aussi que des problèmes ponctuels ou spécifiques à certains ordres ne devraient pas nous faire remettre en cause l'ensemble du système tel que le fait l'Office.

### **3- AUTRES CONSTATS :**

#### **a) Inadéquation - diagnostics - solutions :**

Fait important à souligner, en arrière-plan des diagnostics posés par l'Office, demeure la difficulté dans laquelle se sont trouvés certains ordres professionnels, plus précisément certains ordres à titre réservé, à assurer adéquatement la protection du public, leur « membership » n'étant pas obligatoire. Or, plutôt que d'avancer une solution précise à ce problème spécifique, l'Office, en ne retenant que la réserve du titre pour tous, nous semble au contraire étendre le problème aux autres ordres professionnels alors que d'autres solutions auraient pu être envisagées. D'autres ordres à titre réservé, d'ailleurs, loin d'être à la remorque d'une décision gouvernementale à ce chapitre, se sont faits proactifs et ont réussi à hausser en quelque sorte la « valeur » de leur titre, à telle

enseigne qu'ils ont vu leur « membership » augmenter sensiblement. Mais ce sont là des résultats qui ont été atteints par suite d'une analyse du rapport qualité/coût de l'appartenance au système professionnel plutôt que d'une remise en question des concepts sur lesquels est fondé notre système. Cela considéré, la solution proposée par l'Office nous apparaît clairement disproportionnée.

Et notre appréciation des solutions proposées par l'Office pour régler les problèmes de chevauchement et de délimitation des champs d'exercice est sensiblement la même. En effet, la détermination des champs d'exercice, les problèmes de connexité ou de chevauchement, tout comme ceux de délégation d'actes, nous apparaissent être propres à des secteurs spécifiques. Si tant est que ces problèmes se retrouvent effectivement dans tous les secteurs d'activités identifiés par l'Office, il nous apparaît irréaliste de penser qu'une seule et même solution saura régler la question dans tous ces secteurs. En fait, une approche sectorielle nous serait apparue beaucoup plus adéquate et susceptible de donner les résultats escomptés plutôt que d'imposer une toute nouvelle dynamique conceptuelle dont on ne sait, précisément, ce qu'elle donnera pour résultat.

En quelques mots, l'Office semble, par le biais de son avis, proposer une seule et unique solution, radicale, pour tenter de régler des problèmes particuliers.

**b) Stabilité du système :**

Par ailleurs, notre système professionnel a connu plusieurs réformes, dont la dernière, en 1994, était substantielle. Or, les divers intervenants du système professionnel sont encore à évaluer les impacts de la réforme de 1994. L'on ne saurait en conséquence envisager à nouveau modifier substantiellement notre édifice législatif, sans soulever en contrepartie le besoin de stabilité d'un système qui se veut performant et crédible.

**c) Analyse nécessaire :**

Enfin, le Barreau ne saurait trop souligner l'importance que les intervenants du monde professionnel délaissent un instant la conceptualisation structurelle et l'intellectualisation du système, qu'ils évitent également les lourdeurs administratives qui en découlent souvent, pour cibler davantage les besoins réels du public en matière de services professionnels.

Le Barreau du Québec s'est prêté avec succès à cet exercice et travaille aujourd'hui à l'implantation des mesures identifiées dans son *Rapport sur l'avenir de la profession*. Le même exercice saurait à notre sens servir avantageusement le système professionnel québécois et donc, le public.

**B- COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES :**

Ces commentaires généraux effectués, certains éléments de la réforme de l'Office méritent une attention particulière.

**1. QUANT À LA MISSION UNIQUE DES ORDRES :**

**a) La protection du public :**

Au motif que la population manque de connaissances lui permettant d'apprécier pleinement la qualité et l'efficacité d'une intervention professionnelle et compte tenu du caractère particulier des circonstances présidant la relation professionnelle (vulnérabilité du demandeur de services), l'Office recommande que la protection du public soit reconnue à titre d'unique mission confiée par le législateur aux ordres professionnels.

Déjà, nous avons fait état, en première partie, du rôle des ordres professionnels en tant qu'institutions et agents de changement social. Dans ce cadre, le Barreau du Québec ne peut accepter la prémisse suivant laquelle la protection du public ne serait assurée que par le biais d'un contrôle immédiat des activités de ses membres. Certes, l'admission des candidats à l'exercice de la profession, l'inspection professionnelle et la discipline sont des outils essentiels à une protection réelle du public. Mais compte tenu précisément de l'importance des autres types d'intervention des ordres professionnels,

une interprétation restrictive et réductrice de leur mission, tel que le fait l'Office, risque avant tout de court-circuiter précisément l'action sociale des ordres professionnels et d'annihiler ce volet important de la protection du public. Or, l'Office empêcherait là cette vision prospective du système professionnel qu'il semble pourtant privilégier.

Parce que les ordres professionnels ont su s'adapter aux réalités toutes aussi nouvelles que diversifiées de ceux à qui s'adressent leurs services, ils ont développé, au fil des ans, divers outils qui, loin de polariser les intérêts du public à ceux des membres des ordres, ont au contraire fait de ces intérêts un tout interdépendant, cohérent. C'est dire que dans ce cadre de protection du public au sens global, les intérêts des uns ne sont pas opposés à ceux des autres, au contraire.

Ainsi, les ordres professionnels tiennent de nombreuses activités et assument plusieurs responsabilités. À titre d'exemple, en matière de diffusion d'information, l'information professionnelle transmise aux membres nous apparaît toute aussi importante en ce qui a trait à la protection du public que celle transmise directement aux citoyens. De la même façon, les activités associatives diverses nous apparaissent essentielles : non seulement contribuent-elles à hausser la « valeur » de l'appartenance à l'ordre et au système professionnel - importance que reconnaît d'ailleurs l'Office à même son avis - mais elles constituent pour plusieurs des membres une opportunité d'aller chercher là de l'information et de la formation professionnelle. Également, pour donner un autre exemple, les campagnes de publicité institutionnelle nous apparaissent être à la base

même du développement et de la promotion de l'expertise et donc d'une compétence accrue, elle-même à la base de la protection du public. Évidemment, ce ne sont là que quelques exemples, mais qui participent tous, directement ou indirectement, de la mission de protection du public. C'est dire, en l'occurrence, qu'une acception restrictive de ce que constituerait la mission des ordres professionnels aurait un impact certain non seulement sur l'autonomie de gestion des ordres professionnels mais bien aussi, et surtout, sur leur capacité à assurer une protection efficace du public.

**b) Postulat d'échec :**

La réforme proposée par l'Office ne postule ni plus ni moins que l'échec des ordres professionnels à assurer une protection adéquate du public. Dans un premier temps, nous réitérons ici les commentaires déjà formulés à l'égard du problème qui était spécifique aux ordres à titre réservé et dont la solution dépend, à notre sens, de mesures autres que celles privilégiées par l'Office.

Par ailleurs, le Barreau du Québec ne saurait que s'élever contre une affirmation, même implicite, à l'effet qu'il échoue dans sa mission de protection du public. En effet, nul ne saurait admettre pareille assomption sans qu'elle ait fait l'objet au préalable d'une sérieuse vérification, à tout le moins statistique. Car l'appréciation de l'action des ordres professionnels, en matière par exemple d'inspection professionnelle, de discipline ou d'indemnisation, requiert une remise en contexte tenant compte de facteurs tels le nombre

de plaintes disciplinaires par rapport au nombre de dossiers traités par l'ensemble des membres ou, pour ne donner que ces exemples, le nombre de demandes d'indemnisation par rapport au nombre d'opérations en fidéicommiss effectuées par l'ensemble des membres. Or, l'Office omet dans son avis toute spécification à cet égard, s'en limitant à affirmer des difficultés à assurer la protection du public, et à y répondre par la mission unique.

Qui plus est, cette omission de l'Office est d'autant plus préoccupante que la réforme de 1994 avait pour objet, principalement, de revoir le système disciplinaire et d'en augmenter l'efficacité afin, précisément, de renforcer davantage la protection du public. En fait, conclure à l'échec des ordres professionnels à assumer leur mission équivaut entre autres à conclure à l'échec de la réforme de 1994, du moins pour partie. Et l'on ne saurait à notre sens tirer pareille conclusion sans avoir véritablement apprécié tous les impacts de cette réforme de 1994.

**2. QUANT À LA RÉSERVE DU TITRE :**

**a) Élimination du champ d'exercice exclusif :**

Nous avons déjà fait état de la volonté de l'Office d'évacuer complètement l'exclusivité d'exercice pour ne conserver que la réserve du titre. Déjà aussi, au chapitre des commentaires généraux, nous avons fait état des problèmes divers relatifs notamment aux nouvelles technologies et aux difficultés que les ordres professionnels auraient de garder le marché sous surveillance relativement aux actes réservés. Il n'y a cependant pas lieu pour autant, selon nous, de remettre en cause le bien-fondé même de l'exclusivité d'exercice. Cette dernière, bien qu'impopulaire, nous apparaît au contraire, un outil sûr de protection en certains domaines. En fait, plutôt que de solutionner les difficultés que rencontrent certains ordres à mener à bien leur mission de protection du public - et au risque de nous répéter - l'Office crée ici des problèmes susceptibles de diminuer l'efficacité de la protection qu'assuraient jusqu'ici d'autres ordres. La protection du public perd donc en l'exercice exclusif l'un de ses plus précieux outils.

**b) Présomption :**

Qui plus est, au motif que l'usage du titre peut induire un client en erreur lorsque le professionnel n'est pas dans l'exercice de sa profession, l'Office institue une présomption à l'effet qu'un professionnel utilisant son titre dans le cadre d'une relation avec un client se trouve dans l'exercice de sa profession.

L'on ne peut que questionner le réalisme et l'efficacité d'une telle proposition. En effet, bien que l'on conçoive que certaines relations entre un professionnel et un client constituent des « cas limites », il apparaît inconcevable que dans le cadre d'autres situations, néanmoins couvertes par la proposition de l'Office, un citoyen aille consulter un professionnel donné dans un domaine totalement étranger à son champ de compétence au simple motif que le professionnel a fait usage de son titre. Ainsi, en serait-il selon nous, par exemple, du membre du Barreau du Québec qui vendrait des véhicules motorisés, se disant avocat.

En ce qui a trait aux « cas limites », la présomption n'offre aucune protection concrète ou additionnelle pour le public. L'existence d'une présomption n'a pour résultats, en fait, que de déplacer le débat et de l'alourdir, sans l'éliminer pour autant.

Aussi, le public aurait probablement été mieux servi en prévoyant plutôt, et simplement, des obligations directes pour le professionnel par le biais de son devoir d'information.

Si l'on est en mesure de concevoir aisément l'introduction d'obligations additionnelles pour le professionnel auprès de son client, par exemple en matière d'information relative à la portée des limites du champ d'actions couvert par sa profession, il est étonnant que l'Office ne s'y soit pas limité et ait institué telle présomption. L'existence de cette dernière donnera certes lieu à de nombreux débats et la charge, tant administrative que financière, qui en découlera risque d'être fort lourde.

### **3. QUANT AU CHAMP DESCRIPTIF :**

#### **a) Son contenu :**

L'Office suggère donc que chaque profession se dote d'un champ descriptif et suggère les éléments que l'on devrait y retrouver (v.g. objectifs, finalité de la pratique professionnelle, domaines généraux d'exercice, etc.). À ces éléments, seront ajoutés, le cas échéant, les actes ou activités faisant l'objet d'une réserve. Du même souffle, l'Office précise que le champ descriptif devra être bref, savoir d'une longueur n'excédant pas une page. Considérant le nombre d'éléments appelés à constituer le champ descriptif, l'on ne peut que questionner la faisabilité, du point de vue rhétorique, de cet exercice en une seule et unique page, du moins en ce qui nous concerne. À l'opposé, utiliser des termes vastes et généraux de telle sorte que l'on puisse ne s'en tenir qu'à une page videra cette initiative de tout son sens.

Par ailleurs, si le champ descriptif ne confère en soi aucune exclusivité d'exercice, l'Office prévoit néanmoins que l'ensemble des dispositions du *Code des professions*, à l'exclusion de celles concernant l'exercice illégal, s'appliqueront au champ descriptif. À de multiples reprises, dans son avis, l'Office illustre cette réalité en référant à un professionnel qui évoluerait dans le cadre du champ descriptif sans nécessairement poser d'actes ou d'activités réservés. Évidemment, l'absence de texte de loi nous empêche de tirer quelque conclusion définitive à cet égard et nous oblige en conséquence à examiner ce qui n'est somme toute qu'une hypothèse. Mais nous ne pouvons nous permettre d'écarter trop rapidement la possibilité, du moins technique, que l'ensemble des dispositions du *Code des professions* auquel l'Office réfère, soit applicable également à des non-membres; *a fortiori* lorsque l'on considère l'autorisation spéciale d'exercice que peut octroyer l'Office précisément à un non-membre de l'ordre et dont nous discuterons plus loin. Et c'est là une hypothèse à laquelle, si elle devait se vérifier, le Barreau du Québec ne pourrait que s'objecter compte tenu de certains de ses effets dont nous discuterons au point suivant : non seulement le Barreau du Québec se verrait-il imputer un fardeau très lourd (surveiller pratiquement toute la population susceptible d'agir dans le cadre du champ descriptif) mais il aurait également de sérieux problèmes juridictionnels à l'égard de ceux qui ne sont pas membres.

## **2. Effets immédiats :**

Le professionnel usant de son titre sera donc présumé être dans l'exercice de sa profession et l'exercice de la profession sera à l'avenir assimilée au champ descriptif.

Or, la notion d'exercice de la profession n'est pas à l'heure actuelle une notion immuable et figée, au contraire. En effet, elle peut être interprétée tantôt de façon restrictive, par exemple en matière d'exercice illégal où elle s'entend des actes exclusifs, tantôt de façon plus libérale, par exemple en matière d'assurance responsabilité.

Cette notion reçoit donc une interprétation plus ou moins large suivant le contexte dans lequel elle s'inscrit et la portée juridique que l'on entend y donner, cela, toujours à l'avantage du public.

L'Office, en déterminant que le champ descriptif constituera désormais l'exercice de la profession, cristallise par le fait même ce concept et élimine toute possibilité de souplesse dans son interprétation.

Cette remise en question du délicat équilibre atteint par une interprétation souple de la notion d'exercice de la profession soulève évidemment des inquiétudes. Qui plus est, faute de texte législatif à l'appui, la lecture de la proposition de l'avis mène à des situations, si ce n'est absurdes, du moins curieuses. Tel que déjà énoncé, les non-

membres exerçant des activités dans le champ descriptif seront-ils couverts par le processus d'indemnisation des ordres professionnels? Devons-nous par ailleurs conclure que le système professionnel, auquel on imputerait ainsi la responsabilité de surveiller non plus uniquement ses membres mais bien aussi toute personne posant un acte tombant dans le champ descriptif, se trouverait à assumer, de ce fait et en quelque sorte, les difficultés rencontrées par les victimes dans le système judiciaire lorsqu'elles tentent d'obtenir compensation en matière professionnelle?

Si l'on devait répondre par l'affirmative, cela signifierait pour le Barreau du Québec, comme pour les autres ordres professionnels, une hausse exponentielle des besoins en ressources humaines et financières pour assumer comme se doit ce nouveau fardeau. Sans compter le problème potentiel de juridiction que risquent d'avoir les ordres professionnels. Il est en effet un principe connu qu'en matière disciplinaire, par exemple, seul un membre d'un ordre professionnel peut être poursuivi devant le Comité de discipline de cet ordre. De la même façon, et pour donner un autre exemple, la juridiction du Comité d'inspection professionnelle s'exerce à l'égard des membres de l'ordre uniquement (article 112 du *Code des professions*).

Évidemment, ce ne sont là que des inquiétudes. Inquiétudes qui, cependant, si elles devaient se vérifier, donneraient lieu à une objection formelle du Barreau du Québec.

#### **4. QUANT À LA RÉSERVE D'ACTES :**

##### **a) Processus :**

L'Office prévoit donc qu'à partir de son champ descriptif, l'ordre professionnel pourra identifier certaines activités ou actes qui devraient faire l'objet d'une réserve, l'activité représentant un ensemble d'opérations exercées sur un continuum ou de manière ininterrompue, l'acte désignant plutôt une intervention particulière ne pouvant généralement faire l'objet d'une décomposition en plusieurs éléments. Pour être réservé, l'activité ou l'acte devra être relié à l'essence même de la profession (savoir, découler du champ descriptif) et faire partie de la pratique professionnelle courante des membres de l'ordre (c'est-à-dire posé régulièrement par une partie importante ou une catégorie particulière d'entre eux). Ce statut d'acte ou d'activité réservé sera octroyé par l'Office. Or, l'avis de l'Office prévoit que la réserve pourra être ainsi octroyée avec ou sans conditions. L'accessoire suivant le principal, l'Office sera donc appelé à établir, le cas échéant, les conditions applicables à la réserve.

Il y a tout lieu de rappeler ici que la détermination des conditions d'une réserve est appelée à remplacer les règlements dits de délégation d'acte, déterminés jusqu'ici par l'ordre concerné. C'est dire en conséquence que l'Office s'octroie ici un pouvoir supplémentaire comparativement au système actuel. Qui plus est, l'élaboration du domaine d'exercice d'une profession, de son champ descriptif, mais surtout des activités

qui lui seront réservées, ne vise pas, du moins pour majeure partie, de simples modalités d'application mais bien plutôt des matières substantives, d'ordre législatif. Et l'Office se réserve malgré tout en cette matière un rôle prépondérant. Or, compte tenu de ce qui précède, il nous apparaîtrait préférable que l'Office cède le pas devant les ordres professionnels et le législateur, du moins pour ce qui a trait à cette question.

**b) Les critères :**

L'Office établit également des critères de réserve, les deux principaux étant que l'acte soit préjudiciable en ce qu'il puisse porter atteinte aux droits, aux intérêts, au bien-être, etc. d'une personne, et que son exécution doive nécessiter des connaissances, compétences et habiletés spécifiques. Pourront être également pris en considération le fait que l'activité soit ou pas réglementée au Québec, en dehors de la législation professionnelle, de même que le fait que l'activité soit, dans les faits, exercée principalement par les membres de l'ordre concerné. Enfin, l'on pourra considérer au surplus le traitement que reçoit l'activité dans la législation professionnelle étrangère.

Au chapitre des critères principaux, l'Office réfère en outre à une annexe IV de son avis qui identifie pour chacun des types de préjudices, les caractéristiques et les conséquences associées à une intervention préjudiciable. L'Office précise en outre qu'il utilisera cette grille afin de procéder à l'analyse des demandes de réserve d'acte.

Dans un premier temps, il importe de souligner que l'Office ne documente ni ne chiffre sa proposition. À l'heure actuelle, le droit exclusif d'exercice est conditionné par la reconnaissance que la nature des actes et la latitude dont disposent les professionnels sont telles, que seules des personnes possédant la formation et la qualification et qui sont membres d'un ordre peuvent poser les actes en cause (article 26 du *Code des professions*). L'Office, par sa position eu égard à la réserve d'actes, intègre, outre les éléments de l'article 26 précité, des éléments jusqu'ici considérés dans la détermination de la nécessité de constituer un ordre (article 25 du *Code des professions*) comme la gravité du préjudice. Or, dans l'exercice auquel se prête l'Office dans le cadre de l'application de l'article 25, l'analyse des critères pour justifier la constitution d'un ordre est déjà fort complexe, longue et coûteuse. C'est dire en l'occurrence que cette analyse sera toute aussi complexe, longue et coûteuse dans le cadre de l'octroi d'une réserve. Or, le processus de réserve est à ce point essentiel pour la protection du public dans le cadre de la réforme de l'Office, qu'il ne devrait pas, selon nous, être entravé par des considérations de délais, de coûts ou de trop grande complexité.

Par ailleurs, la division des types de préjudices nous apparaît, et pour cause, toute aussi artificielle que dangereuse en ce que des aspects de certains autres types de préjudices semblent avoir été omis. Ainsi en est-il, par exemple, du préjudice juridique à l'égard duquel les conséquences de l'activité devront être « susceptibles d'affecter des droits fondamentaux d'un individu ou d'une personne morale » [Les soulignés sont nôtres].

Qu'en sera-t-il dans ce contexte des actes dont les conséquences sont susceptibles d'affecter des droits autres que « fondamentaux », savoir, qui n'affectent pas la liberté, la faculté de contracter ou de disposer de ses biens, la libre circulation, etc.

Qui plus est, certaines conséquences susceptibles d'être entraînées par un acte du ressort de nos membres nous apparaissent transcender les types de préjudices; en faire une catégorie distincte ou les omettre à certains autres égards risque de desservir avant tout le public et nuire en conséquence à sa protection. L'Office a malgré tout jugé approprié distinguer le préjudice juridique des préjudices matériels, financiers ou économiques, psychologiques, émotifs ou moraux, et physiques. Est-ce à dire que les actes généralement posés par des membres du Barreau du Québec ne pourraient pas faire l'objet d'une réserve lorsqu'ils ne sont susceptibles de causer qu'une perte sur le plan pécuniaire parce que cette conséquence est classée dans les préjudices financiers plutôt que juridiques? Le cas échéant, le cloisonnement artificiel des préjudices nous apparaîtrait inapproprié; si par contre tel n'était pas le cas, la grille devrait être rédigée autrement afin d'éviter toute ambiguïté.

Enfin, la grille identifie le public concerné par chacun des préjudices; là encore, certains « publics » sont omis à l'égard du préjudice juridique, cela, sans que l'on ne sache trop pourquoi. Ainsi, le préjudice juridique ne serait susceptible d'intervenir, selon l'Office, qu'à l'égard des individus ou des personnes morales. Qu'en est-il des collectivités ou des groupes de personnes, pourtant considérés eu égard aux autres types de préjudices?

Là encore, le Barreau du Québec est conscient de ne traiter ici que d'hypothèses; le sérieux du questionnement, cependant, mériterait quelques précisions.

## **5. QUANT À L'AUTORISATION SPÉCIALE :**

Déjà, nous avons fait mention du fait que l'Office se réservait le pouvoir d'autoriser un non-membre à poser des activités faisant pourtant l'objet d'une réserve. Bien que cette autorisation soit qualifiée de mesure d'exception, de caractère temporaire et utilisée dans des circonstances particulières (à raison par exemple de pénurie de ressources), elle n'en constitue pas moins une menace directe pour la protection du public.

L'Office disposant du pouvoir réglementaire requis en cette matière, il s'immisce directement dans le mécanisme de reconnaissance des compétences nécessaires à l'exercice d'une profession, mécanisme qui relevait jusqu'à maintenant de l'ordre professionnel concerné. Il s'agit là clairement d'un autre accroc à l'autonomie professionnelle. Et il est de notre responsabilité de nous demander, comme ordre professionnel voué principalement à la protection du public, à quel titre exactement l'Office peut-il prétendre avoir l'expertise nécessaire pour ainsi juger de la capacité d'une personne non-membre d'un ordre à poser des actes normalement réservés à ses membres.

Qui plus est, l'Office prévoit qu'en cours d'autorisation spéciale, les personnes ainsi autorisées seront assujetties aux mêmes règles de contrôle de la compétence et de l'intégrité que les membres. Les commentaires que nous avons déjà formulés quant au fardeau que l'Office tentait d'imposer de la sorte aux ordres professionnels à l'égard de non-membres trouvent évidemment pleinement application ici.

---

## **CHAPITRE II - LES RECOMMANDATIONS**

L'analyse des principes sous-tendant la réforme proposée par l'Office faite, nous reprendrons dans ce deuxième chapitre les recommandations de l'Office, une à une, et y répondrons de manière succincte.

### **L'Office recommande donc au gouvernement :**

#### **à l'égard du système professionnel :**

- *que la protection du public soit reconnue à titre d'unique mission confiée par le législateur à chacune des entités du système professionnel;*

Le Barreau s'objecte formellement à cette recommandation pour les motifs énoncés en deuxième partie du premier chapitre du présent document, sous le titre 1. « QUANT À LA MISSION UNIQUE DES ORDRES ».

- *que le législateur réaffirme le rôle et le mandat spécifiques de chacune des entités impliquées dans l'accomplissement de cette mission de protection du public;*

Le Barreau du Québec ne s'objecte pas à la réaffirmation des rôles et des mandats en autant que l'exercice s'effectue dans le respect de la spécificité du Barreau et de son autonomie de gestion et qu'il implique la reconnaissance du caractère institutionnel de l'ordre et de son statut d'agent de changement social voué principalement à la protection du public.

#### **à l'égard des objectifs poursuivis :**

- *que la réforme du système professionnel, axée sur la modernisation et l'actualisation des domaines d'exercice, s'effectue dans une perspective de déréglementation, de décloisonnement des frontières interprofessionnelles et d'assouplissement des modalités de fonctionnement;*

Le Barreau du Québec approuve la modernisation et l'actualisation des domaines d'exercice tout comme il est favorable à un assouplissement des modalités de fonctionnement du système professionnel.

Cela dit, tout exercice de décloisonnement des frontières interprofessionnelles devra cependant s'effectuer en respect du principe de l'autonomie professionnelle et tenir compte de certains facteurs tels les accords ou ententes conclus eu égard à l'exercice interjuridictionnel ou par suite des négociations dans le cadre de l'ALENA, pour ne donner que ces exemples.

Le Barreau du Québec s'objecte cependant formellement à ce que tel décloisonnement signifie l'élimination de tout champ d'exercice exclusif.

#### à l'égard des professions reconnues :

- *que les critères prévus à l'article 25 du Code des professions soient maintenus et continuent d'être utilisés lors de l'analyse des demandes de constitution en ordre professionnel;*

Non seulement le Barreau du Québec privilégie le maintien des critères de l'article 25 du *Code des professions* mais il en soutient une interprétation et une application rigoureuses.

- *que le système professionnel se dote d'un signe distinctif et que ce signe permettant au public de reconnaître facilement les entités et les professionnels membres du système soit conçu et élaboré par l'Office, en collaboration et en concertation avec ses partenaires;*

Bien que le Barreau du Québec comprenne en partie les motivations de l'Office à ce sujet, il s'interroge sérieusement sur la faisabilité et l'utilité d'une telle recommandation. D'autant plus que l'élaboration d'un signe distinctif pour le système professionnel aura nécessairement pour effet de diminuer la visibilité respective des ordres et de leur enlever toute spécificité.

- *que le gouvernement du Québec, à titre d'employeur, reconnaisse explicitement l'importance d'appartenir à un ordre professionnel pour oeuvrer dans les domaines régis par le système professionnel et, par conséquent, prenne les mesures pour éliminer les doubles appellations dans les conventions collectives des secteurs public, parapublic et péripublic;*

Cette recommandation nous semble, sur le plan sémantique, confondre à tort les notions de « profession » et de « fonctions » au sens de celles contenues aux définitions de tâches d'une convention collective.

La reconnaissance explicite par le gouvernement de l'importance d'appartenir à un ordre professionnel pour oeuvrer dans un domaine régi par le système professionnel dépasse

largement la simple élimination des doubles appellations dans les conventions collectives. En fait, cette mesure est susceptible d'avoir, principalement, des impacts financiers majeurs sur les enveloppes budgétaires dévolues à certains secteurs publics, parapublics et péripublics.

- ***que le gouvernement du Québec privilégie l'appartenance au système professionnel comme mécanisme de protection du public dans tous les cas où il y a lieu d'offrir, dans un contexte de dispensation de services professionnels, une garantie particulière de compétence et d'intégrité;***

Le Barreau du Québec réitère ici ses commentaires eu égard à l'importance des impacts financiers susceptibles de découler d'une telle recommandation.

D'autant plus que ces impacts risquent précisément de mener à l'effet inverse, savoir, à ce qu'à des motifs économiques, les « non-membres » soient privilégiés à l'embauche.

#### **à l'égard de la réserve des titres :**

- ***qu'un professionnel qui utilise son titre dans le cadre d'une relation avec un client soit présumé être dans l'exercice de sa profession;***

Le Barreau du Québec s'objecte à une telle présomption pour les motifs énoncés en deuxième partie du premier chapitre du présent document, sous le titre 2b) «Présomption ».

En fait, cette « présomption » soulève beaucoup trop de questions notamment quant aux modalités suivant lesquelles elle s'appliquera et à ses impacts, au quotidien, sur les activités des ordres professionnels. Le Barreau du Québec n'est pas sans craindre que cette « présomption » crée de nouvelles lourdeurs administratives, ces dernières suscitant un nouveau fardeau financier pour les ordres. Enfin, le Barreau du Québec s'interroge quant à la définition et à l'interprétation qui sera faite de « l'usage » du titre.

- ***que les codes de déontologie prévoient l'obligation, pour un membre, d'aviser son client de la portée et des limites du domaine d'action couvert par sa profession;***

Le *Code de déontologie des avocats* prévoit déjà certaines obligations analogues, notamment quant à l'interdiction qui est faite aux avocats d'occuper dans un dossier à l'égard duquel ils n'ont pas les connaissances requises. Le devoir d'information envers le client pourrait peut-être gagner à être balisé de la même manière.

---

**à l'égard du champ descriptif :**

- *que chacun des ordres professionnels soit doté d'un champ descriptif qui, tout en ne conférant, en soi, aucune exclusivité, constitue l'ensemble des composantes et des caractéristiques essentielles du domaine d'action couvert par une profession, exposées de manière claire, précise, globale et concise et qui permettent d'en saisir la nature et les caractéristiques;*

Le Barreau du Québec s'objecte à cette recommandation pour les motifs énoncés en deuxième partie du premier chapitre du présent document sous le titre 3. « QUANT AU CHAMP DESCRIPTIF ».

Outre les difficultés rhétoriques du libellé d'un tel champ descriptif, le Barreau du Québec craint que l'application des dispositions du *Code des professions* au champ descriptif ne résulte en une obligation pour l'ordre professionnel de surveiller pratiquement l'ensemble de la population. Le cas échéant, les ordres professionnels devraient en effet supporter un fardeau administratif et financier beaucoup trop lourd et rencontrerait visiblement un sérieux problème de juridiction à l'égard des non-membres.

**à l'égard des activités ou des actes réservés :**

- *que les activités et les actes qui correspondent aux définitions et aux caractéristiques retenues et qui rencontrent les critères déterminés constituent les objets de réserve et ne puissent être exercés que par des professionnels habilités;*

Le Barreau du Québec s'objecte, non pas au principe même de la réserve d'actes ou d'activités, mais bien plutôt aux définitions, caractéristiques et critères déterminés par l'Office de même qu'aux pouvoirs que s'arrogé l'Office en cette matière.

Qui plus est, l'analyse des critères déterminés par l'Office sera complexe, longue et coûteuse dans le cadre de l'octroi d'une réserve. Or, le Barreau du Québec est d'avis que le processus de réserve est à ce point essentiel pour la protection du public dans le cadre de la réforme, qu'il ne doit pas être entravé par des considérations de délais, de coûts ou de trop grandes complexités.

- ***que les critères retenus pour octroyer le statut d'activité ou d'acte réservés soient les suivants :***

- ***existence d'un risque de préjudice sérieux lié à l'exercice de l'activité ou de l'acte visés, celui-ci pouvant être à caractère physique, financier ou économique, matériel, psychologique, émotif ou moral ou encore juridique;***

Le Barreau du Québec s'objecte à ce que les critères de réserve soient déterminés tel que l'a fait l'Office et s'objecte à l'utilisation de la grille prévue en Annexe IV de son avis.

- ***démonstration de connaissances, de compétences et d'habiletés spécifiques et particulières acquises dans le cadre d'une formation reconnue;***

Le Barreau du Québec approuve le critère des connaissances, compétences et habiletés spécifiques et particulières, acquises dans le cadre d'une formation reconnue.

#### **à l'égard des modes de réserve :**

- ***que l'exercice d'une activité ou d'un acte réservés (sic) soit encadré, lorsque requis, par l'introduction de conditions qui assurent la protection du public tout en respectant l'autonomie et la responsabilité professionnelles;***

Le Barreau du Québec s'objecte à l'introduction de conditions par un tiers, en l'occurrence l'Office, aux motifs énoncés en deuxième partie du premier chapitre du présent document, sous le titre 4. « QUANT À LA RÉSERVE D'ACTES ».

#### **à l'égard de l'autorisation :**

- ***que l'autorisation soit une mesure d'exception, à caractère temporaire, utilisée dans des circonstances particulières, notamment en raison d'une rareté ou d'une pénurie de ressources;***

Le Barreau du Québec s'objecte formellement à ce que l'Office se réserve le pouvoir d'autoriser des non-membres d'un ordre à poser des actes réservés à ses membres aux motifs énoncés en deuxième partie du premier chapitre du présent document, sous le titre 5. « QUANT À L'AUTORISATION SPÉCIALE ».

- ***que pendant la période au cours de laquelle elles sont autorisées à exercer des activités ou des actes réservés, les personnes qui ne sont pas membres d'un ordre professionnel soient assujetties aux mêmes règles de contrôle de la compétence et de l'intégrité que les professionnels reconnus, selon des modalités à déterminer;***

Le Barreau du Québec s'objecte également à ce qu'il ait à assumer le fardeau financier et administratif découlant de la décision d'un tiers, en l'occurrence l'Office, d'autoriser un non-membre à poser des actes réservés.

Qui plus est, l'Office prévoit que les règles de contrôle de la compétence et de l'intégrité s'appliqueront à ces personnes autorisées; le Barreau du Québec souligne ici le problème de juridiction que les ordres professionnels auront à l'égard de non-membres de l'ordre.

- ***que l'Office, après consultation des ordres concernés, dispose du pouvoir réglementaire requis pour autoriser des personnes à exercer des activités ou des actes réservés ainsi que pour déterminer, s'il y a lieu, les conditions qui doivent entourer une telle autorisation;***

Le Barreau du Québec s'objecte formellement à ce que l'Office dispose de ce pouvoir réglementaire aux motifs énoncés en deuxième partie du premier chapitre du présent document sous le titre 5. « QUANT À L'AUTORISATION SPÉCIALE »

#### **à l'égard des mécanismes de contrôle de la compétence et de l'intégrité des professionnels :**

- ***que le champ descriptif d'une profession soit réputé constituer l'exercice de la profession, permettant ainsi d'y appliquer l'ensemble des mécanismes prévus par le législateur pour assurer la protection du public;***

Le Barreau du Québec s'objecte à ce que le champ descriptif soit réputé constituer l'exercice de la profession, cela, aux motifs énoncés en deuxième partie du premier chapitre du présent document, sous le titre 3. « QUANT AU CHAMP DESCRIPTIF ».

- ***que des poursuites pour pratique illégale soient intentées lorsque des activités ou des actes réservés sont exercés par des personnes qui ne sont pas habilitées ou autorisées;***

Sous réserve de son objection à l'égard des autorisations spéciales telles que comprises dans l'avis de l'Office, le Barreau du Québec approuve cette proposition.

**à l'égard du processus de révision du domaine d'exercice d'une profession :**

- ***que le processus de révision de chacun des domaines d'exercice professionnel se fonde sur la concertation et le consensus interordres, ceux-ci étant favorisés par le recours aux tables sectorielles, sous la responsabilité du Conseil interprofessionnel;***

Le Barreau du Québec approuve le fait que, le cas échéant, la révision des domaines d'exercice professionnel se fonde, dans la mesure du possible, sur la concertation et le consensus, mais considère que d'autres outils pourraient être valables, tels des comités ministériels. Aussi, les consensus ne devraient pas être atteints obligatoirement par les tables sectorielles sous l'hospice du Conseil interprofessionnel du Québec et le rôle de ce dernier devrait s'en limiter aux dispositions actuelles de la Loi.

- ***que la consultation des groupes, des ministères ou des organismes concernés fasse partie des moyens privilégiés par l'Office pour parvenir à une révision de chacun des domaines d'exercice professionnel qui tiennent compte de l'environnement dans lequel évoluent les professions;***

Le Barreau du Québec est d'avis que la révision des domaines d'exercice professionnel, le cas échéant, peut faire appel notamment à un processus de consultation auprès de ceux qui sont directement concernés.

Le Barreau du Québec s'objecte cependant à ce que telle révision passe obligatoirement par un processus de consultation tout comme il s'objecte à ce que « l'intérêt » d'un groupe, ministère ou organisme à être consulté, soit déterminé unilatéralement par l'Office. C'est dire aussi que le Barreau du Québec s'objecte à ce que des tiers étrangers au système professionnel soient consultés.

Enfin, le Barreau du Québec questionne sérieusement la faisabilité de ce processus de consultation compte tenu principalement de son ampleur. En effet, 43 domaines d'exercice devront être révisés, chacun d'eux devant être soumis à la consultation de groupes, de ministères ou d'organismes concernés.

- ***que chaque ordre professionnel procède, selon l'échéancier qui sera établi, à la révision et à la reformulation de son domaine d'exercice;***

Le Barreau du Québec s'objecte à ce que la révision et la reformulation du domaine d'exercice soit obligatoire.

Le Barreau ne peut par ailleurs prendre d'engagement quant au respect d'un échéancier sans même que ce dernier ne lui ait été soumis.

- ***qu'au terme de la période déterminée, et pour tout ordre qui n'aurait pas procédé à la révision demandée, l'Office recommande au gouvernement l'adoption de la définition du domaine d'exercice qu'il lui suggère, après consultation des groupes concernés et en se fondant sur les travaux d'un groupe d'experts constitué à cette fin;***

Cette recommandation de l'Office postule la nécessité de réviser tous les domaines d'exercice, ce avec quoi le Barreau du Québec n'est pas d'accord. Par ailleurs, le Barreau du Québec ne peut accepter que l'Office se substitue aux ordres « au terme de la période déterminée » sans pour autant connaître le détail de l'échéancier. Enfin, le Barreau du Québec réitère ici ses commentaires défavorables à tout processus obligatoire de consultation auprès de tiers étrangers au domaine d'exercice et désignés unilatéralement par l'Office.

- ***que les modifications législatives et réglementaires requises, incluant les mesures transitoires qui permettront un passage harmonieux vers le nouveau mode de fonctionnement, soient adoptées par l'Assemblée nationale lorsque l'ensemble de la révision aura été complétée;***

Le Barreau du Québec s'objecte à ce qu'on l'oblige en quelque sorte à être à la remorque d'autres ordres professionnels. Devoir attendre ainsi que l'ensemble d'une révision, quelle qu'elle soit, soit complétée pour procéder, suppose en effet que le processus soit obligatoire, ce vis-à-vis quoi le Barreau s'est déjà objecté. Qui plus est, cette « interdépendance » factice des ordres n'équivaudra ni plus ni moins qu'à un gel des activités législatives et réglementaires en matière professionnelle, ce que le Barreau dénonce comme une attitude contraire à l'intérêt public et à sa protection.

#### **à l'égard du règlement des litiges interordres :**

- ***qu'une étude soit menée sur les moyens d'éviter les poursuites judiciaires interordres et d'y substituer des mécanismes plus appropriés de règlement des différends;***

Le Barreau du Québec ne s'oppose pas au fait d'une étude comme telle. Cependant, le Barreau du Québec s'objecte à ce que d'éventuels mécanismes alternatifs de règlement des différends interordres, quels qu'ils soient, soient imposés ou deviennent autrement obligatoires.

### à l'égard de la concertation interordre :

- *que les ordres professionnels qui oeuvrent dans des domaines connexes ou exercent les mêmes activités ou les mêmes actes réservés se concertent, notamment en matière d'harmonisation des normes et des standards de pratique;*

Le Barreau du Québec approuve la concertation entre les ordres professionnels oeuvrant dans des domaines connexes, en matière de normes et de standards de pratique, mais s'objecte formellement à ce que l'harmonisation ou l'uniformisation devienne la règle.

### à l'égard de la mise à jour périodique :

- *que chaque ordre professionnel soit tenu, sur une base quinquennale, d'examiner la nécessité de mettre à jour son domaine d'exercice et de présenter un rapport à l'Office faisant état, s'il y a lieu, des modifications requises;*

Le Barreau s'objecte à la révision quinquennale et systématique des domaines d'exercice dans la mesure où, dans les faits, il ne s'agira ni plus ni moins que d'une révision continue. Le Barreau privilégie plutôt, en cette matière, la souplesse adaptée aux besoins du public, à l'environnement de la pratique et aux marchés professionnels.

- *qu'à la lumière des rapports présentés par les ordres, l'Office soit tenu de faire rapport au gouvernement et de lui proposer, le cas échéant, les modifications requises pour assurer l'adéquation du système professionnel à son environnement;*

Le Barreau du Québec dénonce le rôle de premier plan que se réserve l'Office des professions quant à l'adéquation du système professionnel à son environnement. Cette recommandation nie en effet aux ordres professionnels leur rôle d'agents moteurs du système professionnel et les cantonne à celui de simples exécutants. En ce sens, la recommandation de l'Office constitue un autre accroc au principe d'autonomie professionnelle.

### à l'égard de la mise en oeuvre de la réforme :

- *d'entreprendre une réforme du système professionnel portant principalement sur la révision de la définition et de l'articulation des domaines d'exercice, dans une perspective de déréglementation, de décroissement et d'assouplissement;*

Les objectifs de déréglementation et d'assouplissement nous apparaissent louables. Toute comme celui du décroissement qui, sans pour autant remettre en cause l'exclusivité d'exercice, pourrait permettre suivant certains cadres déterminés, une meilleure évolution

des pratiques professionnelles vers la multidisciplinarité, l'interdisciplinarité, voire même la transdisciplinarité.

Mais le Barreau du Québec s'objecte à ce que toute réforme du système professionnel soit entreprise suivant les principes et les moyens mis de l'avant par l'Office des professions dans son avis du mois de juin 1997.

- ***de mandater l'Office pour amorcer et implanter la réforme, selon les paramètres retenus, en le dotant des moyens requis pour la réaliser.***

Le Barreau du Québec s'objecte formellement à ce que l'Office soit mandaté par le gouvernement pour amorcer et implanter la réforme proposée dans l'avis de l'Office des professions du Québec de juin 1997.

## CONCLUSION

Lors de sa séance tenue le 3 septembre 1997, le Conseil interprofessionnel du Québec recevait le président de l'Office des professions, monsieur Robert Diamant. Ce dernier précisait en cours de discussion que les principaux éléments de la réforme proposée dans son avis de juin 1997 n'étaient pas, en quelque sorte, négociables. Le Barreau du Québec avait alors pris pour position qu'en considération de l'importance de certaines objections qu'il entretenait à l'égard de cette réforme, il n'avait d'autre choix que de s'y opposer formellement.

Or, depuis, le Conseil interprofessionnel a également reçu le ministre de la Justice et ministre responsable de l'application des lois professionnelles, Me Serge Ménard, rencontre au cours de laquelle ce dernier a fait valoir son désir d'entendre les ordres professionnels eu égard à la réforme proposée par l'Office des professions. Les ordres professionnels, dont le Barreau du Québec, n'ont pas été sans apprécier cette ouverture du Ministre, ce qu'ils lui ont d'ailleurs signifié par l'entremise du Conseil interprofessionnel du Québec dans une lettre du 14 octobre 1997. Le président du Conseil interprofessionnel, monsieur Pierre Delisle, signifiait par ailleurs au ministre Ménard qu'il serait disposé à lui transmettre un avis d'ici la fin de l'année 1997. Les ordres professionnels, pour bonne partie d'entre eux, verraient en outre à transmettre directement au Ministre leurs commentaires respectifs à l'égard de la réforme proposée par l'Office. D'où le présent mémoire.

Certes, l'on ne peut nier que certains éléments du système professionnel rencontrent quelques

difficultés à assumer pleinement leur rôle. Comme l'on ne peut nier la nécessité que les intervenants du système, principalement les ordres professionnels, évoluent au même rythme que la société en général et qu'ils s'adaptent en conséquence, sur une base continue, aux besoins du public en matière de services professionnels.

Cela dit, deux écoles de pensée prévalent quant aux moyens à adopter pour permettre l'atteinte de cet objectif. Les premiers, privilégiant une approche idéologique, intellectualisent les problématiques que rencontre le système professionnel actuel et élaborent en conséquence toute une mécanique de révision des concepts sur lesquels se fonde le système. Les autres, tenants d'une approche plus pragmatique, misent plutôt sur l'identification factuelle des problématiques le cas échéant, pour y élaborer des solutions sur mesure. À notre avis, l'une et l'autre école possédant leurs avantages et inconvénients, c'est le cadre plus général dans lequel s'inscrit le système, et donc les problèmes qu'il rencontre, qui devrait nous faire adopter une approche plutôt que l'autre.

En effet, si les principes ayant fondé jusqu'ici notre système apparaissent aujourd'hui inadéquats, quelle qu'en soit la raison, l'on ne saurait prétendre pallier cette lacune en introduisant, çà et là, des modifications qui, bien que répondant à des besoins spécifiques, ne régleront pas les problèmes à leur source. Par ailleurs, si les principes ayant donné naissance au système professionnel actuel ont toujours l'aval des principaux acteurs et correspondent toujours à la volonté politique, il nous apparaîtrait inutile, voire stérile, de remettre en cause des principes jugés somme toute encore valables.

La mise sur pied du système professionnel québécois avait précisément pour objectif de consacrer certains principes dont celui d'un juste équilibre entre la protection du public et l'autonomie professionnelle.

Or, le Barreau du Québec est d'avis que le système professionnel québécois ne peut se permettre l'évacuation tant du principe de la protection du public que de celui de l'autonomie professionnelle. En effet, le premier émane d'un choix sociétal et politique; passé aujourd'hui dans notre « culture professionnelle », il n'est pas question pour nous d'en remettre en cause le bien-fondé. Par ailleurs, compte tenu notamment de la rapidité avec laquelle évoluent notre société de même que le cadre environnemental de la pratique professionnelle et donc, des besoins du public en matière de services professionnels, les ordres professionnels ont besoin d'une large marge d'autonomie, principalement pour assurer l'adéquation de leurs actions et de celles de leurs membres à la réalité des marchés professionnels et aux besoins du public en matière de protection. En ce sens, donc, le principe d'autonomie professionnelle ne pourrait souffrir d'accrocs sans mettre en péril celui de la protection du public.

C'est dire que rien ne servirait, selon nous, de remettre en cause le système dont les principaux éléments avaient été conçus pour préserver ces principes. C'est dire, également, que le Barreau du Québec est d'avis que les problèmes relevés dans le système professionnel québécois devraient appeler des solutions pratiques et spécifiques plutôt qu'un nouveau bouleversement du système.

D'autant plus que l'approche préconisée par l'Office des professions du Québec dans ce dossier

n'aura pour résultats, selon nous, que de fonctionnariser, et donc de bureaucratiser à outrance, l'ensemble de notre système professionnel. Et ce serait, de toute évidence, des résultats aux antipodes des objectifs que doivent se fixer les ordres professionnels pour assurer l'efficacité de leurs interventions et de leurs actions, quelles qu'elle soient.

En fait, l'avenir de ce système ne saura être assuré que par une vision prospective et dynamique des ordres professionnels et de leurs membres. Ce sont là des considérations à ce point essentielles qu'elles justifient à nos yeux le rejet de la réforme proposée par l'Office dans son avis du mois de juin 1997.