

MÉMOIRE DU BARREAU DU QUÉBEC

Projet de loi n° 107 — Loi visant à accroître la compétence et l'indépendance du commissaire à la lutte contre la corruption et du Bureau des enquêtes indépendantes ainsi que le pouvoir du directeur des poursuites criminelles et pénales d'accorder certains avantages à des témoins collaborateurs

Présenté à la Commission des institutions

19 octobre 2017

Mission du Barreau du Québec

Afin d'assurer la protection du public, le Barreau du Québec surveille l'exercice de la profession, fait la promotion de la primauté du droit, valorise la profession et soutient ses membres dans l'exercice du droit.

Remerciements

Le Barreau du Québec remercie le Secrétariat de l'Ordre et Affaires juridiques du Barreau du Québec pour la rédaction de ce mémoire :

M^e Nicolas Le Grand Alary

Édité en octobre 2017 par le Barreau du Québec

ISBN (PDF) : 978-2-924857-09-0

Dépôt légal — Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2017

Dépôt légal — Bibliothèque et Archives Canada, 2017

Table des matières

INTRODUCTION ET COMMENTAIRES GÉNÉRAUX	1
INTÉRÊT DE LA JUSTICE ET PROTECTION DE L'INTÉRÊT PUBLIC.....	3
CONSULTATION DU SYNDIC AYANT MENÉ L'ENQUÊTE	5
CARACTÈRE PUBLIC DE L'IMMUNITÉ	6
PORTÉE RESTREINTE DE L'IMMUNITÉ	6
CONCLUSION.....	6

INTRODUCTION ET COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

Le Barreau du Québec a pris connaissance avec intérêt du projet de loi n° 107 intitulé *Loi visant à accroître la compétence et l'indépendance du commissaire à la lutte contre la corruption et du Bureau des enquêtes indépendantes ainsi que le pouvoir du directeur des poursuites criminelles et pénales d'accorder certains avantages à des témoins collaborateurs* (ci-après « le projet de loi »).

Nous avons d'importantes réserves quant au nouveau pouvoir octroyé au Directeur des poursuites criminelles et pénales (ci-après « DPCP ») par le projet de loi. À notre avis, le législateur va bien au-delà de ce qui a été recommandé par la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, en matière disciplinaire.

Le Barreau a participé aux travaux de la Commission et a soumis un mémoire¹. Il a également pris connaissance des recommandations de la Commission dont la recommandation n° 9 qui énonce :

« Afin d'obtenir la collaboration de ces [professionnels] à une enquête criminelle, il serait donc utile de pouvoir leur accorder l'immunité en matière de sanction professionnelle, par exemple lorsque leurs fautes ne portent pas sur la qualité des actes professionnels posés.

[...]

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

De confier au Directeur des poursuites criminelles et pénales le pouvoir d'attribuer, au nom de l'intérêt général et après consultation des autorités concernées, certains avantages aux témoins collaborateurs, notamment d'ordonner l'arrêt de toute procédure disciplinaire, de toute procédure civile entreprise par une autorité publique et de toute réclamation fiscale québécoise et de maintenir les communications avec les organismes fédéraux concernés. »² (Nos soulignés)

Le Barreau du Québec comprend l'importance de cette recommandation afin de prévenir la collusion, la corruption et la fraude.

Par contre, le législateur ne doit pas oublier lors de la mise en œuvre de cette recommandation que les ordres professionnels ont comme principale mission la protection du public³. Le législateur doit donc concilier tous les impacts que pourrait avoir l'octroi d'une immunité à un professionnel dans l'intérêt du public.

¹ BARREAU DU QUÉBEC, *Mémoire du Barreau du Québec à la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*, octobre 2014, en ligne : <http://www.barreau.qc.ca/pdf/medias/positions/2014/20141114-memoire-ceic.pdf>.

² *Rapport final de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*, tome 3, « Stratagèmes, causes, conséquences et recommandations », en ligne : https://www.ceic.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/fichiers/Rapport_final/Rapport_final_CEIC_Tome-3_c.pdf, p. 112 et 113.

³ *Code des professions*, RLRQ, c. C-26, art. 23.

Le projet de loi accorde notamment au DPCP le pouvoir de mettre fin à une plainte disciplinaire visant un témoin instruite devant un Conseil de discipline d'un ordre professionnel.

Art. 38 du projet de loi ajoutant le chapitre II.1 à la *Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales*, RLRQ, c. D-9.1.1.

CHAPITRE II.1

POUVOIRS DU DIRECTEUR DES POURSUITES CRIMINELLES ET PÉNALES DANS UNE MATIÈRE CIVILE, DISCIPLINAIRE OU FISCALE

24.1. Malgré toute disposition inconciliable, lorsqu'à son avis l'intérêt de la justice le requiert dans le cadre d'une entente de collaboration avec un témoin dans une affaire dont il est saisi, le directeur peut, concernant des faits pour lesquels ce témoin fait une déclaration relativement à cette affaire ou à une affaire semblable, mettre fin :

1° à l'égard de ce témoin, à une instance civile introduite par un organisme public, avant le prononcé du jugement de première instance portant sur le fond du litige;

2° à l'instruction d'une plainte portée à l'endroit de ce témoin devant un conseil de discipline d'un ordre professionnel;

3° à toute mesure prise à l'endroit de ce témoin pour l'application d'une loi fiscale au sens de l'article 1 de la Loi sur l'administration fiscale (chapitre A-6.002) lorsque cette mesure précède l'émission d'une cotisation ou d'une détermination en vertu d'une telle loi ou, dans le cas d'une cotisation ou d'une détermination déjà émise, lorsque les délais pour s'y opposer ou pour interjeter appel ne sont pas expirés ou qu'elle n'a pas fait l'objet d'un jugement de la Cour du Québec.

Pour l'application du présent chapitre, on entend par organisme public un organisme visé à l'un ou l'autre des articles 4 et 7 de la Loi sur les contrats des organismes publics (chapitre C-65.1) ainsi qu'un organisme municipal au sens de l'article 5 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1).

24.2. Pour mettre fin à une instance civile, le directeur doit notifier un avis à cet effet aux parties et le déposer au greffe du tribunal chargé de l'instance.

Dans le cas de l'instruction d'une plainte portée devant un conseil de discipline, le directeur doit, pour y mettre fin, notifier un avis à cet effet au plaignant et au secrétaire du conseil de discipline.

Dans le cas d'une mesure prise pour l'application d'une loi fiscale, le directeur doit, pour y mettre fin, notifier un avis à cet effet au ministre du Revenu et, dans le cas où le témoin collaborateur a interjeté appel auprès de la Cour du Québec, le déposer au greffe de cette cour.

24.3. Lorsque le directeur met fin à une instance civile, l'organisme public et le témoin collaborateur assument chacun les frais de justice qu'ils ont engagés.

24.4. Si le directeur résilie l'entente de collaboration conclue avec le témoin pour un motif prévu à celle-ci et lié à son témoignage ou à toute déclaration qu'il a faite, il doit notifier un avis à cet effet aux personnes à qui il a notifié l'avis prévu à l'article 24.2.

24.5. L'organisme public, le plaignant ou le ministre du Revenu, selon le cas, peut, seulement à la suite de la notification de l'avis prévu à l'article 24.4, réintroduire la demande en justice, saisir de nouveau le conseil de discipline d'une plainte ou reprendre une mesure pour l'application d'une loi fiscale à laquelle le directeur a mis fin en vertu de l'article 24.1. La prescription applicable, le cas échéant, recommence alors à courir à compter de la date de la notification de l'avis prévu à l'article 24.4. » (Nos soulignés)

Le Barreau du Québec estime que l'article 38 du projet de loi ne prend pas en considération tous les impacts d'une telle immunité en matière disciplinaire et il soumet que ces dispositions méritent des ajustements importants.

INTÉRÊT DE LA JUSTICE ET PROTECTION DE L'INTÉRÊT PUBLIC

La discipline est un des moyens qui permet aux ordres professionnels de remplir leur mission de protection du public⁴. Le syndic et les syndics adjoints peuvent, après une enquête, déposer des plaintes disciplinaires devant le Conseil de discipline qui peut imposer des sanctions aux professionnels visés. Comme l'a affirmé la Cour suprême du Canada, les ordres professionnels ont un rôle crucial à jouer quant à la protection de l'intérêt public :

« Notre Cour a d'ailleurs rappelé à maintes occasions le rôle crucial des ordres professionnels pour la protection de l'intérêt public. Comme l'affirmait la juge McLachlin dans *Rocket c. Collège royal des chirurgiens-dentistes d'Ontario*, [1990] 2 R.C.S. 232, « [i]l est difficile d'exagérer l'importance dans notre société de la juste réglementation de nos professions » (p. 249). L'importance de contrôler la compétence et de surveiller la conduite des professionnels s'explique par le niveau de confiance que leur accorde le public. Il ne faut pas non plus oublier l'état de vulnérabilité dans lequel s'inscrit souvent la relation qu'un client établit avec un professionnel. Notre Cour a déjà eu l'occasion de le rappeler dans le cas des justiciables qui confient leurs droits aux avocats (*Fortin c. Chrétien*, [2001] 2 R.C.S. 500, par. 17). Le peu de connaissances de la population en général dans le domaine pharmaceutique et le niveau de dépendance élevé envers les conseils de professionnels compétents fait en sorte que les pharmaciens sont, eux aussi, hautement dépositaires de la confiance du public. Je n'ai aucune hésitation à appliquer généralement au domaine de la santé les commentaires que j'ai rédigés au nom de notre Cour dans *Finney*, par. 16, pour souligner l'importance des obligations imposées par l'État aux ordres professionnels chargés de veiller sur la compétence et l'honnêteté de leurs membres :

Le premier objectif de ces ordres n'est pas de fournir des services à leurs membres ou de défendre leurs intérêts collectifs. Ils sont formés dans le but de protéger le public, comme le veut l'art. 23 du *Code des professions* ...

⁴ *Finney c. Barreau du Québec*, [2004] 2 R.C.S. 17, par. 20.

Le privilège d'autoréglementation d'une profession soumet donc les personnes chargées de la mise en œuvre de la discipline professionnelle à une obligation onéreuse. La délégation des pouvoirs de l'État s'accompagne de la charge de s'assurer de la protection adéquate du public. L'arrêt *Finney* confirme l'importance de la bonne exécution de cette obligation et la gravité des conséquences de sa violation. »⁵

Le système disciplinaire des ordres professionnels est particulier. Les conseils de discipline ne fonctionnent pas sur le même mécanisme que les tribunaux judiciaires ou administratifs traditionnels. Ainsi, après le dépôt de la plainte, celle-ci n'appartient plus au Syndic. Elle est entre les mains du Conseil de discipline⁶.

Le nouveau pouvoir octroyé au DPCP par le projet de loi interfère avec le rôle du Syndic et du Conseil de discipline au niveau du processus de sanction à l'égard des professionnels ayant commis des infractions déontologiques. En retirant une plainte déposée devant un Conseil de discipline, le DPCP s'immisce dans les fonctions mêmes d'un ordre professionnel et risque de compromettre la mission première des ordres de protéger l'intérêt public.

Nous croyons que ce pouvoir risque de grandement déconsidérer les ordres professionnels et de miner leur crédibilité aux yeux du public. La confiance du public envers le système professionnel est en jeu. En outre, nous croyons également que ces mesures risquent de compliquer la tâche du Syndic d'un ordre.

En effet, un professionnel dont la plainte devant le Conseil de discipline serait retirée par le DPCP pourrait continuer à exercer en toute impunité. Le critère employé dans le projet de loi est celui de « l'intérêt de la justice ». Selon le Barreau, le seuil d'application de ce critère est peu élevé et octroie au DPCP une très grande latitude quant aux cas qui méritent ou non l'octroi d'une immunité et le retrait de la plainte déposée.

D'ailleurs, depuis l'entrée en vigueur de la *Loi modifiant diverses lois concernant principalement l'admission aux professions et la gouvernance du système professionnel*⁷ un syndic a dorénavant un pouvoir similaire d'accorder une immunité à un professionnel qui donne une information. Cependant, les facteurs à considérer sont, selon beaucoup, plus exhaustifs et exigeants :

« 62. Ce code est modifié par l'insertion, après l'article 123.8, du suivant :

« 123.9. Lorsque la personne qui a transmis au syndic une information selon laquelle un professionnel a commis une infraction est elle-même un professionnel ayant participé à l'infraction, un syndic peut, s'il estime que les circonstances le justifient, lui accorder une immunité contre toute plainte devant le conseil de discipline à l'égard des faits en lien avec la perpétration de l'infraction.

Un syndic doit, avant d'accorder l'immunité, tenir compte notamment de la protection du public, de l'importance de maintenir sa confiance envers les membres de l'ordre, de la nature et de la gravité de l'infraction, de l'importance des faits allégués pour la

⁵ *Pharmascience inc. c. Binet*, [2006] 2 R.C.S. 513, par. 36.

⁶ *Parizeau c. Barreau du Québec*, [1997] R.J.Q. 1701.

⁷ L.Q. 2017, c. 11 (anciennement connu comme le projet de loi n° 98).

conduite de l'enquête et de leur fiabilité, de la collaboration du professionnel au cours de l'enquête ainsi que de l'étendue de la participation du professionnel à l'infraction. »
(Nos soulignés)

Comme l'a affirmé la Cour suprême, les ordres professionnels sont chargés de protéger l'intérêt public. Le projet de loi oppose ce principe fondamental au critère de l'intérêt de la justice, causant ainsi un conflit entre ces principes. Afin de s'assurer que le pouvoir du DPCP soit mieux balisé, le Barreau propose de rehausser le critère et d'utiliser la notion « d'intérêt supérieur de la justice » pour guider les décisions du DPCP. Plusieurs législations font référence à cette notion dont :

- Le *Code de déontologie de la magistrature*, RLRQ, c. T-16, r. 1;
- Le *Code de déontologie des juges municipaux du Québec*, RLRQ, c. T-16, r. 2;
- Le *Code de déontologie applicable aux membres du Tribunal administratif du Québec*, RLRQ, c. J-3, r. 1;
- Le *Code de déontologie des avocats*, RLRQ, c. B-1, r. 3.

CONSULTATION DU SYNDIC AYANT MENÉ L'ENQUÊTE

Le syndic est tenu de préserver la confidentialité de ses dossiers d'enquête. Le DPCP n'a aucun accès au dossier d'enquête constitué par un syndic sur un professionnel. Ainsi, un syndic pourrait détenir un dossier d'enquête volumineux sur un professionnel. Ce dernier pourrait toutefois obtenir l'immunité de la part du DPCP quant à certains faits visés par une plainte disciplinaire dont le Conseil de discipline est saisi. Le Barreau craint que des immunités ne soient données par le DPCP sans aucune considération pour l'étendue des fautes professionnelles commises. Il pourrait d'ailleurs survenir des cas où le DPCP n'aurait sans doute pas accordé l'immunité s'il avait su la teneur du dossier d'enquête constitué par le syndic sur ce professionnel.

Bien que les dossiers d'enquête du Bureau du syndic d'un ordre soient confidentiels, nous croyons que de tels pouvoirs ne devraient être accordés au DPCP que si la loi prévoit explicitement une obligation de consultation entre les ordres professionnels et le DPCP avant que celui-ci n'octroie l'immunité. Le DPCP devrait donc obligatoirement consulter le syndic ayant mené l'enquête pour obtenir ses commentaires et observations quant à la possibilité de retirer une plainte déjà instruite devant le Conseil de discipline. Ce syndic pourrait lui faire part de son opinion en tenant compte des critères énoncés au nouvel article 123.9 du *Code des professions*.

De plus, il faut qu'il soit sans équivoque que l'immunité accordée est relative et vise des faits précis. Autrement, le professionnel pourrait continuer d'exercer sa profession sans que le syndic de son ordre ne puisse déposer de plainte disciplinaire contre lui dans le futur. Il est impératif que la portée de l'immunité soit bien circonscrite.

À cet égard, il est important de noter que les ordres professionnels, dans le cadre de l'exercice de leur mission de protection du public, peuvent être tenus responsables civilement de dommages causés à des personnes lésées par des professionnels⁸. Ainsi, toute ambiguïté quant à la portée de l'immunité peut mettre les ordres professionnels, particulièrement le Bureau du syndic, dans une situation où il sera difficile d'accomplir leurs fonctions, de respecter toutes

⁸ Finney c. Barreau du Québec, préc., note 4.

leurs obligations y compris les immunités et ententes conclues par le DPCP et d'éviter d'engager la responsabilité civile de l'ordre.

CARACTÈRE PUBLIC DE L'IMMUNITÉ

Le Barreau constate que le projet de loi est muet sur le caractère public de l'immunité accordée au professionnel.

Le Barreau rappelle que la plainte disciplinaire n'est pas publique avant l'audition de celle-ci par le Conseil de discipline⁹. Pendant une certaine période de temps entre la signification de la plainte disciplinaire au professionnel visé et l'audition, seuls le nom du membre et l'objet de la plainte ont un caractère public.

Dans ce contexte, il faut éviter que le public ne comprenne pas les raisons pour lesquelles une plainte disciplinaire ne progresse pas ou qu'aucune décision du Conseil de discipline n'est rendue.

Nous proposons donc que l'article 24.2 du projet de loi soit modifié comme suit :

« **24.2.** Pour mettre fin à une instance civile, le directeur doit notifier un avis à cet effet aux parties et le déposer au greffe du tribunal chargé de l'instance.

Dans le cas de l'instruction d'une plainte portée devant un conseil de discipline, le directeur doit, pour y mettre fin, notifier un avis à cet effet au plaignant, au secrétaire du conseil de discipline et le déposer au greffe du Conseil de discipline. Nonobstant l'article 108.7 du Code des professions, cet avis est public même si l'audition de la plainte n'a pas eu lieu. »

PORTÉE RESTREINTE DE L'IMMUNITÉ

La Commission a recommandé certaines balises à l'exercice de ce pouvoir, présenté comme un avantage possible à attribuer à un témoin collaborateur. Elle précisait que l'immunité peut être accordée si les fautes déontologiques ne portent pas sur la qualité des actes professionnels posés.

Ainsi, le Barreau suggère que le législateur encadre davantage le pouvoir du DPCP en se collant aux critères établis par la Commission dans son rapport et en limitant ainsi son champ d'application aux seuls cas pour lesquels la qualité des actes professionnels n'est pas visée.

CONCLUSION

En terminant, le Barreau tient à réitérer la nécessité de modifier l'article 38 du projet de loi.

Autrement, il y a un risque de voir l'administration de la justice déconsidérée et la confiance du public envers le système professionnel minée par ces mesures qui nous semblent mal adaptées au système professionnel.

⁹ Code des professions, art. 108.7.