

11D6  
29  
2  
967-72  
,1  
x. 2  
L  
lagasin

**B** VOLUME VII

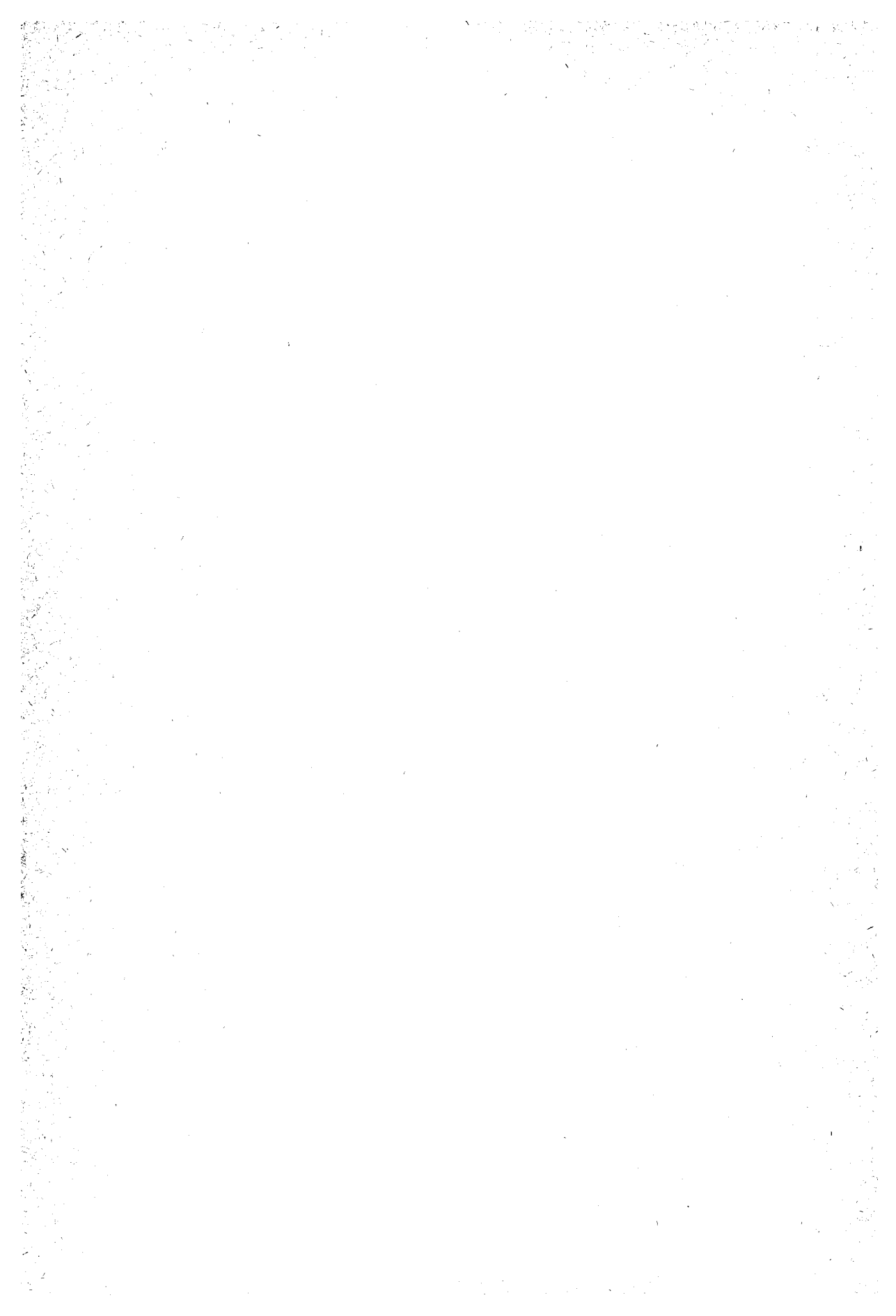
TOME I

# LES PROFESSIONS ET LA SOCIÉTÉ

RAPPORT  
DE LA COMMISSION  
D'ENQUÊTE  
SUR LA SANTÉ  
ET LE BIEN-ÊTRE SOCIAL

CINQUIÈME PARTIE

GOVERNEMENT DU QUÉBEC/1970



**VOLUME VII**

**TOME I**

# **LES PROFESSIONS ET LA SOCIÉTÉ**

**RAPPORT  
DE LA COMMISSION  
D'ENQUÊTE  
SUR LA SANTÉ  
ET LE BIEN-ÊTRE SOCIAL**

**CINQUIÈME PARTIE**

#1106

A29

S2

1967-72

721

Ex. 2

OL

Magasin

## Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social

### *Membres*

Gérard Nepveu, *président* <sup>1</sup>  
Louis-Philippe Bouchard <sup>2</sup>  
Claude Castonguay <sup>3</sup>  
Jacques de la Chevrotière  
Jacques Dinelle  
William A. Dyson  
Rév. Père André-M. Guillemette, O.P.  
Georges A. Lachaine  
Édouard Laurent <sup>4</sup>  
Jeanne d'Arc LeMay Warren <sup>5</sup>

### *Secrétaire*

Jean Mercier <sup>6</sup>

### *Secrétaire adjoint*

Luc Gilbert-Lessard

### *Conseiller en bien-être social*

Nicolas Zay, L. Sc. P. & E.,  
Ph. D., M. S. S.

### *Conseiller économique*

Nicole Vaillancourt Martin,  
M. A. Écon. (Montréal),  
M. Sc. Écon. (Londres)

### *Conseiller juridique*

René Dussault, LL. L., avocat,  
Ph. D. (Londres)

### *Conseiller médical*

Jacques Brunet, M. D., F. R. C. P.  
(Canada)

### *Conseiller en relations publiques*

Jean Pelletier

### *Directeur des études spéciales*

André Hurtubise, B. Eng.,  
M. A. Écon. (Montréal)

### *Directeur adjoint des études spéciales*

Mercédès C. Gauvin, M. Sc. Soc.  
(Laval), M. Sc. Écon. (Londres),  
Diplôme de l'École Nationale  
d'Administration (Paris)

*Expert consultant en  
administration hospitalière*

Jean-Yves Rivard, M. A. Écon.  
(Montréal), Ph. D. (Michigan)

*Expert consultant en  
administration sociale*

Joy Woolfrey, M. Sc. Écon. en  
administration sociale (Londres)

*Expert consultant  
économique*

Thomas Boudreau, M. A. Écon.  
(Laval)

*Expert consultant en  
organisation des services de  
santé et des soins*

Jean Rochon, M. D., LL. L.,  
M. P. H. (Harvard)

*Expert consultant médical*

Madeleine Patry, M. D., D. P. H.  
(Montréal), M. Sc. Hyg.  
(Harvard)

<sup>1</sup> A été nommé membre et président de la Commission le 1<sup>er</sup> avril 1970.

<sup>2</sup> A quitté la Commission le 21 décembre 1967 et est devenu sous-ministre des Institutions financières, compagnies et coopératives le 28 mai 1968.

<sup>3</sup> A démissionné le 16 mars 1970.

<sup>4</sup> A été nommé membre le 21 décembre 1967.

<sup>5</sup> A été nommée juge de la Cour de bien-être social le 11 mars 1970.

<sup>6</sup> A été nommé secrétaire le 7 avril 1970.

*À Son Excellence  
le Lieutenant-gouverneur en Conseil  
de la province de Québec*

*Nous, membres de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, avons l'honneur de vous présenter le premier tome du septième volume de notre rapport qui porte sur les professions et la société.*

*Nous prions Votre Excellence de bien vouloir agréer ce rapport que nous vous soumettons respectueusement.*

*Bisind Nepome*

*président*

*William A. Dyson*

*G. W. Guilford etc. g.*

*Jacques Dutilleul*

*Georges Laplante*

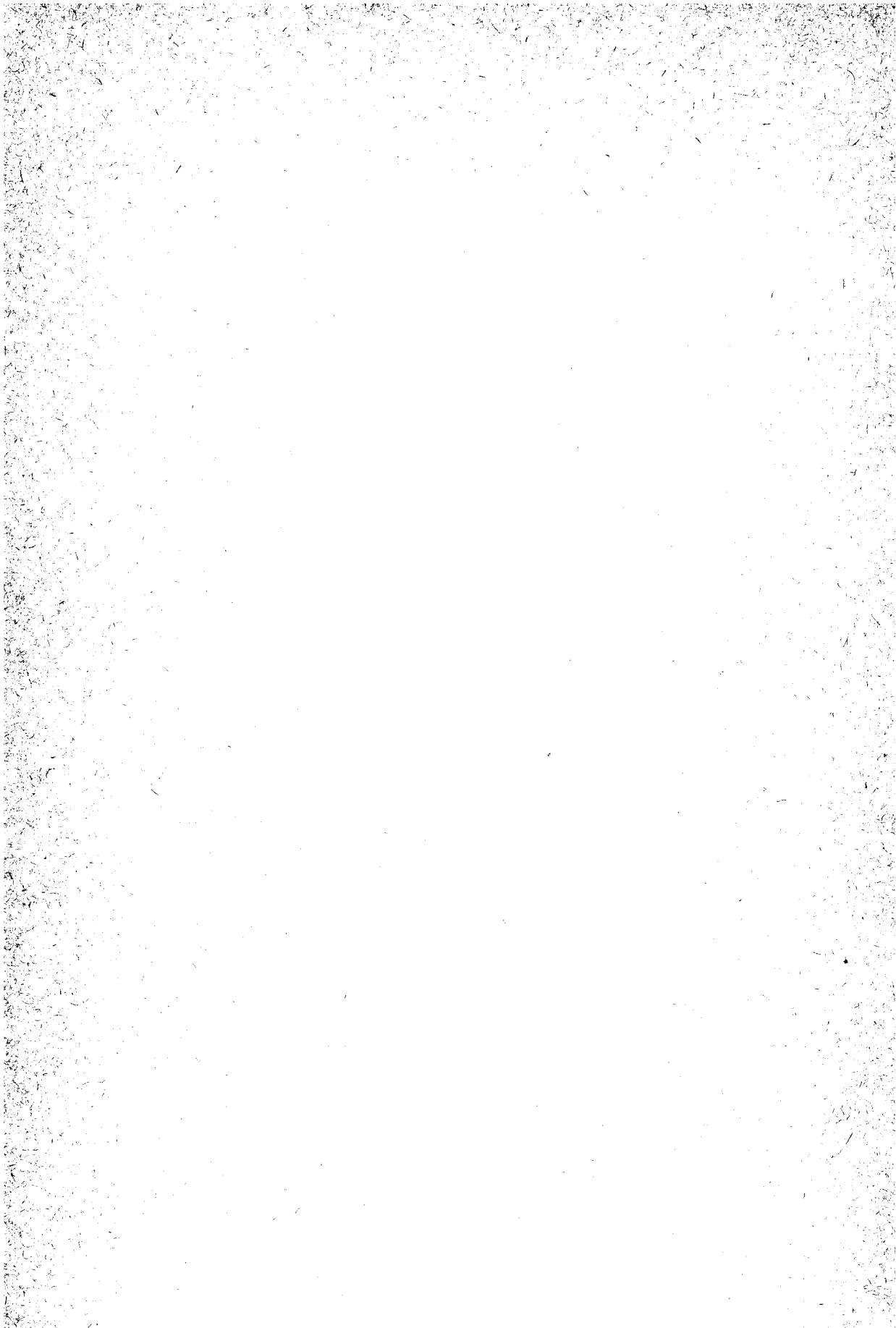
*Jacques Dutilleul*

*Rodolphe Laurent*

*Jean Rivest*

*secrétaire*

*Québec, 1970.*





## Avant-propos

L'étude sur l'organisation et la réglementation des professions de la santé et du bien-être au Québec<sup>1</sup>, publiée en annexe à son rapport révèle l'ampleur des recherches que la Commission a entreprises et l'analyse minutieuse à laquelle elle a voulu soumettre les professions dans les domaines de la santé et des services sociaux au Québec. L'absence de toute investigation sérieuse de ce domaine important du droit public l'a forcée à procéder à un examen aussi fouillé. En effet, il n'existe aucun exposé complet auquel elle aurait pu se référer. De plus, contrairement aux professions comme le droit, l'architecture ou le génie civil, dont l'exercice a subi très peu de modifications, le domaine des sciences de l'homme et de la santé a été bouleversé par l'apparition de nouvelles techniques et de nouvelles spécialités qui ont créé de graves problèmes d'organisation. Il était important de saisir et de cerner cette évolution afin d'en déceler les effets et les dangers.

Le but primordial de la Commission, sous cet aspect de son mandat, ne consistait pas à faire la critique d'un système, mais à dépasser l'analyse et l'évaluation pour aboutir à des recommandations concrètes. Il lui a semblé essentiel d'appuyer ses suggestions sur une connaissance approfondie des structures actuelles. En outre, comme les structures professionnelles de la santé et des services sociaux s'inscrivent dans un tout, il était pratiquement impossible d'étudier certaines professions sans en impliquer plusieurs autres; aussi a-t-elle dû étendre son étude aux professions qui ne relevaient pas directement de son mandat.

Enfin, pour lui permettre d'évaluer objectivement les institutions professionnelles du Québec, elle a examiné les institutions comparables ou équivalentes dans des juridictions aussi variées que l'Ontario, l'État de New York, la Californie, la France, la Belgique, l'Allemagne et la Suède.

De ce long exposé et de l'ensemble de ses autres études, de ses rencontres et visites, la Commission a pu tirer des enseignements et des conclusions qu'elle soumet maintenant à l'attention du gouvernement.

Dans les recommandations qui suivent, la Commission a été animée avant tout par le souci d'assurer aussi efficacement que possible la protection du public, sans toutefois abolir ce qui est

---

<sup>1</sup> Voir l'annexe 12 de notre rapport : *L'organisation et la réglementation des professions de la santé et du bien-être au Québec*, préparée par M<sup>e</sup> Claude-Armand Sheppard.

valable dans les institutions actuelles, et de proposer un cadre souple qui permette l'adaptation que requiert la transformation constante de la société.

Elle a voulu conserver la grande partie du système dont le fonctionnement et l'efficacité ont subi l'épreuve du temps dans d'autres juridictions. Dans les réformes qu'elle propose, elle a également cherché à concilier l'intérêt du public avec les avantages incontestables d'une certaine autonomie des professions à l'égard du pouvoir politique.

L'étatisation plus ou moins complète des professions ne lui a pas paru une solution aux problèmes actuels. Elle croit que l'État, en tant que mécanisme de gouvernement et de contrôle utilisé par la société, doit exercer un certain rôle directeur; ce qui n'implique pas, toutefois, une intervention directe et continue. Il existe d'autres formules, plus souples, qui lui ont semblé une solution plus acceptable.

Elle a surtout voulu que ses recommandations soient pratiques et réalisables. Avec un peu d'imagination, n'importe quel théoricien peut élaborer des structures en apparence séduisantes. Mais pour être applicables, encore faut-il qu'elles correspondent aux moyens matériels et politiques d'une société, à sa mentalité et à ses aspirations.

À son avis, une politique saine et acceptable d'organisation et de réglementation des professions doit avant tout garantir la protection des intérêts du public. Rien n'empêche toutefois, ce principe étant respecté, qu'un certain degré d'autonomie soit accordé aux membres des diverses professions.

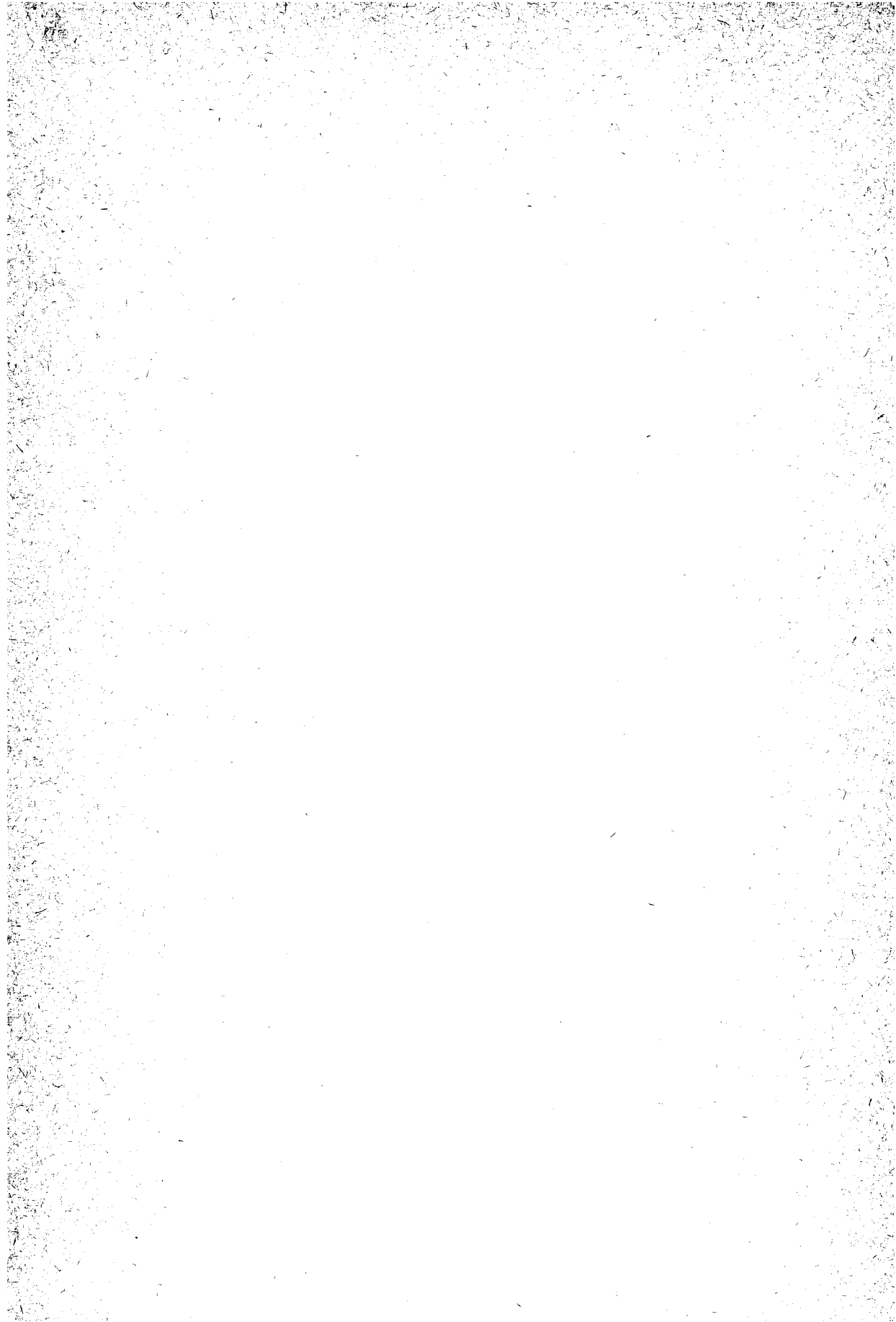
À une époque aussi sensibilisée que la nôtre au besoin de participation des individus à l'administration de leurs institutions et au danger de l'aliénation, l'autogestion tempérée des professions offre une solution efficace au problème de l'intégration de leurs membres dans la société. Toutes les recommandations qui suivent s'inspirent de cette philosophie pratique.

Numériquement, la santé et les services sociaux groupent sans doute la majeure partie des membres des professions organisées au Québec et les recommandations que nous faisons les touchent directement. La mise en œuvre d'un grand nombre de ces recommandations serait impossible si la portée en était limitée aux seules professions de la santé et des services sociaux. C'est donc l'ensemble des professions au Québec qui a dû être considéré. Procéder autrement serait perpétuer le désordre, la confusion et l'inefficacité. C'est donc délibérément que nous avons débordé le cadre des professions de la santé et des services sociaux et que nous préconisons, outre certains changements particuliers aux domaines de la santé et des services sociaux, des réformes générales inspirées des mêmes principes.

## **Les professions et la société**

1. Nous estimons que l'organisation actuelle des professions, au Québec, est saine dans ses fondements, bien que des éléments discutables aient pu s'y glisser au hasard des conditions historiques, que sa fonction publique dans la vie du corps social ne soit pas suffisamment dégagée du rôle socio-économique des organismes professionnels et qu'elle accuse un décalage certain à l'égard des conditions sociologiques et professionnelles contemporaines. Aussi, plutôt que de proposer un changement radical de ce système, nous avons songé à le ramener aux strictes exigences des fonctions sociales qu'il a mission de remplir et à suggérer les modifications de structure que ces fonctions exigent.

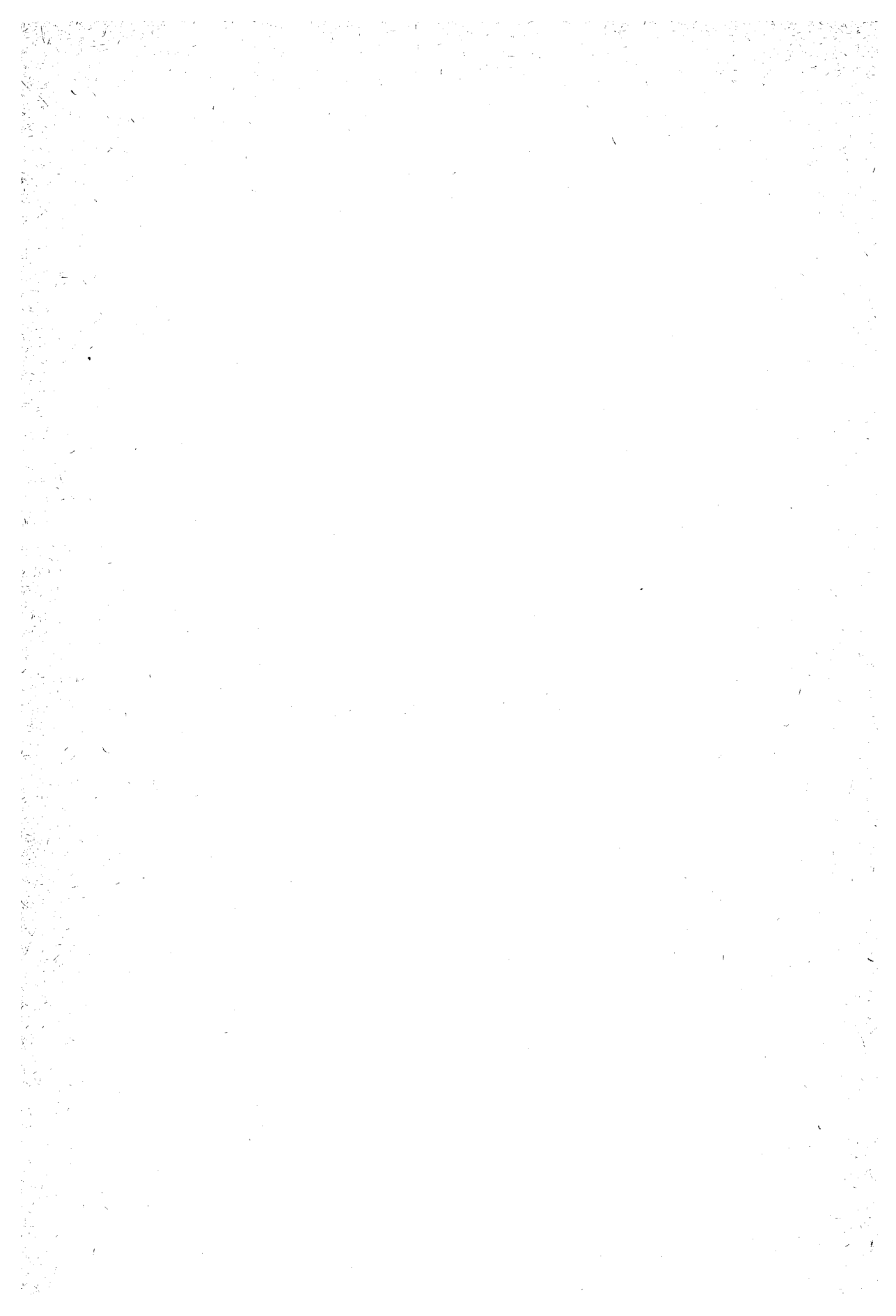
2. Avant de soumettre à l'examen critique l'état du droit sur l'organisation professionnelle au Québec et d'y proposer des réformes appropriées, il faut poser brièvement les fondements sociologiques et les fonctions politiques des professions.



## **Introduction**

---

### **La question du droit professionnel**



# **Introduction**

## **La question du droit professionnel**

### **1. DROIT PROFESSIONNEL ET SOCIÉTÉ**

3. L'activité professionnelle est une activité de service qui a l'homme et son milieu comme objet. Il tombe sous le sens qu'une telle activité exige une certaine forme de contrôle collectif. Pour être cohérente, efficace et continue, l'action collective exige le support du droit. C'est dans la conjonction du besoin d'une certaine action collective à l'égard des professions et de la nécessité de définir cette action qu'il faut voir l'origine du droit professionnel.

4. Le droit professionnel a donc une vocation strictement instrumentale : c'est son utilité sociale qui lui confère sa valeur. Cependant, en tant qu'expression d'un état de société, au moment où il est adopté, le droit professionnel (comme toute institution, d'ailleurs) accuse, de par sa nature même, un certain retard sur l'évolution constante de la société. Les changements qui se produisent dans la discipline professionnelle, dans le comportement des individus qui la possèdent et dans les besoins de la société à l'égard de ce service doivent être périodiquement réintégrés dans le droit professionnel pour que celui-ci conserve sa valeur instrumentale et que soit évitée une dangereuse et tragique coupure entre les faits et le droit.

La révision périodique du droit professionnel est donc parfaitement normale; elle devient absolument nécessaire lorsque l'activité inhérente aux professions se développe et se diversifie au point de ne plus correspondre au contenu des catégories professionnelles définies dans le droit et que, par conséquent, les organismes qui groupent les membres de ces professions sont chargés de tâches qui cadrent de moins en moins avec l'activité et à la situation concrète de leurs membres.

5. Le droit professionnel, pour remplir la fonction politique que lui confère son caractère d'instrument de la société, doit donc traduire adéquatement la réalité sociologique contenue dans les notions de profession et d'organisme professionnel.

## II. DROIT PROFESSIONNEL ET ORGANISATION PROFESSIONNELLE

### A. — LA NOTION DE PROFESSION

6. Si, aux yeux du peuple la profession est perçue comme une catégorie sociale, c'est-à-dire comme une classe sociale, il importe de rappeler que cette notion recouvre d'abord une activité exercée de façon habituelle et contre rémunération<sup>1</sup>. Qu'une telle activité requière souvent une longue préparation et la maîtrise d'une science (ou d'un art ou d'une technique) susceptible de conférer un prestige social, sinon une position de pouvoir réel, ne doit pas nous empêcher de considérer la profession comme un fait économique du type service. Telle est essentiellement la nature de la profession et c'est sur ce point de départ que doit s'ériger le droit professionnel en tant qu'instrument de contrôle de la société.

7. Cependant, la notion de profession implique une autre dimension qui impose la reconnaissance d'une certaine autonomie vis-à-vis de la société : l'activité professionnelle relève d'une discipline qui permet de la juger.

Par définition, la connaissance que requiert l'activité professionnelle n'est pas socialement répandue puisque la profession exprime la spécialisation d'une formation dans la société. Aussi le contrôle de cette dernière sur l'activité professionnelle devra-t-il prendre des formes et faire appel à des modes qui tiennent compte de cette caractéristique que doit présenter un tel contrôle : la maîtrise de la discipline sur laquelle porte ce contrôle. Que la profession s'exerce à partir d'une science exigeant tel type de formation ou à partir d'une technique qui en demande un autre, le contrôle de l'activité professionnelle n'en obéit pas moins au même impératif de partage de cette compétence. On ne peut donc admettre qu'il y ait une différence de nature entre le droit des diverses professions, qu'elles soient dites libérales ou industrielles<sup>2</sup>.

8. Le droit professionnel constitue en fait la reconnaissance juridique d'une activité dans la société. En tant que sujet du droit, la

<sup>1</sup> Voir l'annexe 12 de notre rapport, *op. cit.*, section 1.2.4.

<sup>2</sup> Voir l'annexe 12 de notre rapport, *op. cit.*, sections 1.3.13 et 1.6 où l'auteur étudie l'organisation et la réglementation des occupations et métiers de l'industrie.



profession est la description d'une activité particulière dans un secteur donné de la vie. Nous aboutissons donc à la définition fonctionnelle suivante de la profession : « Type d'activité exercée régulièrement et contre rémunération, dans le cadre d'une discipline ou d'une technique particulière<sup>1</sup>. » Cette conception de la profession influence à son tour la constitution, le rôle et le fonctionnement des organismes professionnels.

## B. — LA NOTION D'ORGANISME PROFESSIONNEL

9. L'organisme professionnel est un fait dont les fondements sont à la fois sociologiques et politiques.

10. Il est d'abord une personne constitutive du corps social (personne morale). À cet égard, il permet l'insertion, en tant que groupe, des membres d'une profession dans la société. Comme tel, l'organisme professionnel est une institution sociale parmi d'autres qui lui sont similaires et qu'on désigne sous le terme générique de « corps intermédiaires » ; comme eux, il groupe des individus sur la base d'une activité qui leur est commune, en vue de constituer pour eux un agent collectif et de poursuivre des fins limitées au groupe.

11. Cependant, certains de ces organismes sont parfois et en quelque sorte reconnus comme organismes « d'intérêt public », du fait de leur constitution par voie législative. Ce procédé est utilisé lorsqu'on veut confier à un tel organisme des responsabilités de puissance publique ou des attributions qui relèvent du régime général des sociétés. Que les pouvoirs ainsi concédés soient opposables aux seuls membres de la profession ou à l'ensemble des citoyens du corps social, leur signification reste la même : ils font de ces organismes des corps à fonction politique, puisqu'ils deviennent ainsi des agents de la collectivité organisée, officiellement chargés d'y assumer certains rôles juridiquement définis. La constitution des professions en organismes de droit public précise et institutionnalise leur rôle politique dans la société ; elle en fait des services publics<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Cette définition fonctionnelle de la profession constitue en fait une définition de l'occupation au sens strict. C'est à cette acception du terme que nous nous en référons dans la suite du présent texte, laissant de la sorte la notion de profession de toute connotation historique ou de toute référence à la conception que s'en est faite la société libérale (privilège, statut social).

<sup>2</sup> Yves Ouellette : « Les corporations professionnelles », *Droit administratif canadien et québécois*, Éditions de l'Université d'Ottawa, Ottawa, 1969, ch. 5, pp. 181-221.

12. Dans son état actuel, l'organisme professionnel se présente sous un double aspect. Comme corps intermédiaire, il a pour rôle la promotion et la défense des intérêts socio-économiques et professionnels de ses membres : représentation auprès des organes sociaux et représentation auprès des diverses instances politiques (gouvernementales, législatives, administratives et juridictionnelles). Comme service public, il assume un rôle politique dans le fonctionnement de l'État<sup>1</sup> : 1) rôle gouvernemental, lorsqu'il est habilité à contrôler l'accès à l'exercice de la profession en lieu et place d'un diplôme conféré par le système d'enseignement public; 2) rôle législatif, lorsqu'il arrête certaines normes (règlements, codes d'éthique et de déontologie) relatives aux conditions d'exercice de la profession; 3) rôle administratif, lorsqu'il est chargé de l'inspection et de l'examen des actes professionnels; 4) rôle juridictionnel, enfin, lorsqu'il est chargé de juger et, au besoin, de sanctionner les actes ou les fautes contre les normes en usage.

13. En tant qu'institution, elle-même réalité sociologique et agent politique, l'organisme professionnel n'a d'autre justification que d'exprimer la dynamique de l'évolution de la profession dans le milieu social. Les besoins de la profession et de la société ne sont pas nécessairement identiques : reconnaissance des organismes professionnels, obtention de pouvoirs, exercice de contrôles collectifs sur l'activité professionnelle, protection des citoyens (membres ou non de profession) contre leur pouvoir. C'est par l'organisation professionnelle que se trouve précisé le rapport entre les diverses professions, d'une part, et entre celles-ci et la société, d'autre part.

### C. — L'ORGANISATION PROFESSIONNELLE

14. Il faut entendre par « l'organisation professionnelle » l'ensemble des structures légales mises en place pour institutionnaliser et administrer les professions. L'organisation professionnelle est donc le système administratif formé par la totalité des organismes de nature professionnelle juridiquement constitués dans une société pour y assumer des fonctions sociales et politiques concernant les professions : l'organisation professionnelle situe les organismes profes-

---

<sup>1</sup> Gérard Bergeron : *Le fonctionnement de l'État*, Colin, Paris et Les Presses de l'université Laval, Québec, 1965.

sionnels les uns par rapport aux autres et précise la nature, l'ampleur et les modalités d'exercice de telles fonctions sociales et politiques de ces organismes.

15. Pour être saine et logique, l'organisation professionnelle doit être conçue de manière à refléter la double nature du phénomène sociologique qu'est l'organisme professionnel : tantôt corps intermédiaire, tantôt service public. Le rôle de représentant des intérêts d'un groupe est incompatible avec celui d'agent de la collectivité. Il est nécessaire de définir les organismes professionnels de façon qu'ils n'assument qu'un de ces deux rôles à la fois<sup>1</sup>. Il doit donc exister deux catégories distinctes d'organismes professionnels : la corporation professionnelle et l'association professionnelle. La corporation professionnelle est un organisme public, créé par voie législative, auquel l'adhésion est obligatoire pour l'exercice d'une profession ou l'usage d'un titre particulier et auquel ont été attribués des pouvoirs de puissance publique ainsi que des privilèges juridiques, en vue de l'administration autonome de la profession. L'association professionnelle est un organisme privé, créé par lettres patentes ou charte, auquel l'adhésion est volontaire et qui jouit des pouvoirs prévus au régime commun des sociétés anonymes, au Code du travail ou dans la Loi des syndicats professionnels<sup>2</sup>.

16. Si l'on admet le principe du partage des fonctions entre les divers organismes professionnels, il devient évident que les deux types d'organisme pourront exister pour un même groupe de membres d'une profession. Il est non moins évident que les catégories (ou définitions) juridiques qui pourront institutionnaliser les professions dans la société devront respecter un tel partage (corporation et association). Cependant, il faut le remarquer, de multiples organismes de genre juridique différent peuvent très bien être mis en place dans le cadre de chacune des deux espèces fonctionnelles d'organismes professionnels.

<sup>1</sup> Voir le volume I de notre rapport : *L'assurance-maladie*, ch. IV, aux pp. 139-150, où sont bien distingués ces deux rôles et bien identifiés les organismes compétents pour les exercer.

<sup>2</sup> La Commission s'est prononcée, dans le volume I de son rapport, *op. cit.*, sur le partage des rôles entre les corporations professionnelles, organismes d'appartenance obligatoire, dont la finalité est la protection de l'intérêt public, et les syndicats ou associations de professionnels, organismes d'appartenance volontaire, dont la finalité est de promouvoir le bien-être des membres. Aussi, dans la présente partie de son rapport, la Commission traite-t-elle des professions uniquement sous l'angle des problèmes posés par le « corporatisme », phénomène dont l'étendue revêt une ampleur particulière au Québec. L'étude de M<sup>e</sup> Claude-Armand Sheppard, *op. cit.*, sur laquelle repose la présente partie du rapport de la Commission, traite toutefois de l'organisation professionnelle sous toutes ses formes.

17. Il est donc exclus qu'un seul organisme professionnel assume, pour la même profession, la double fonction sociale de « corps intermédiaire » et de « service public ». Un organisme de service public est alors un organe décentralisé de l'État et n'est plus un « corps intermédiaire ». Le principe de la spécialisation fonctionnelle exclut également l'immixtion d'un organisme professionnel dans le champ d'activité d'un autre et, par voie de conséquence, la hiérarchisation des professions entre elles. En effet, le besoin d'autonomie dans l'administration d'une profession, à l'égard de l'administration générale de l'État, qui prend sa source dans la possession d'une science (ou d'un art ou d'une technique), est aussi impérieux à l'égard des organes administratifs des autres professions, « incompetentes » dans une discipline qui n'est pas la leur.

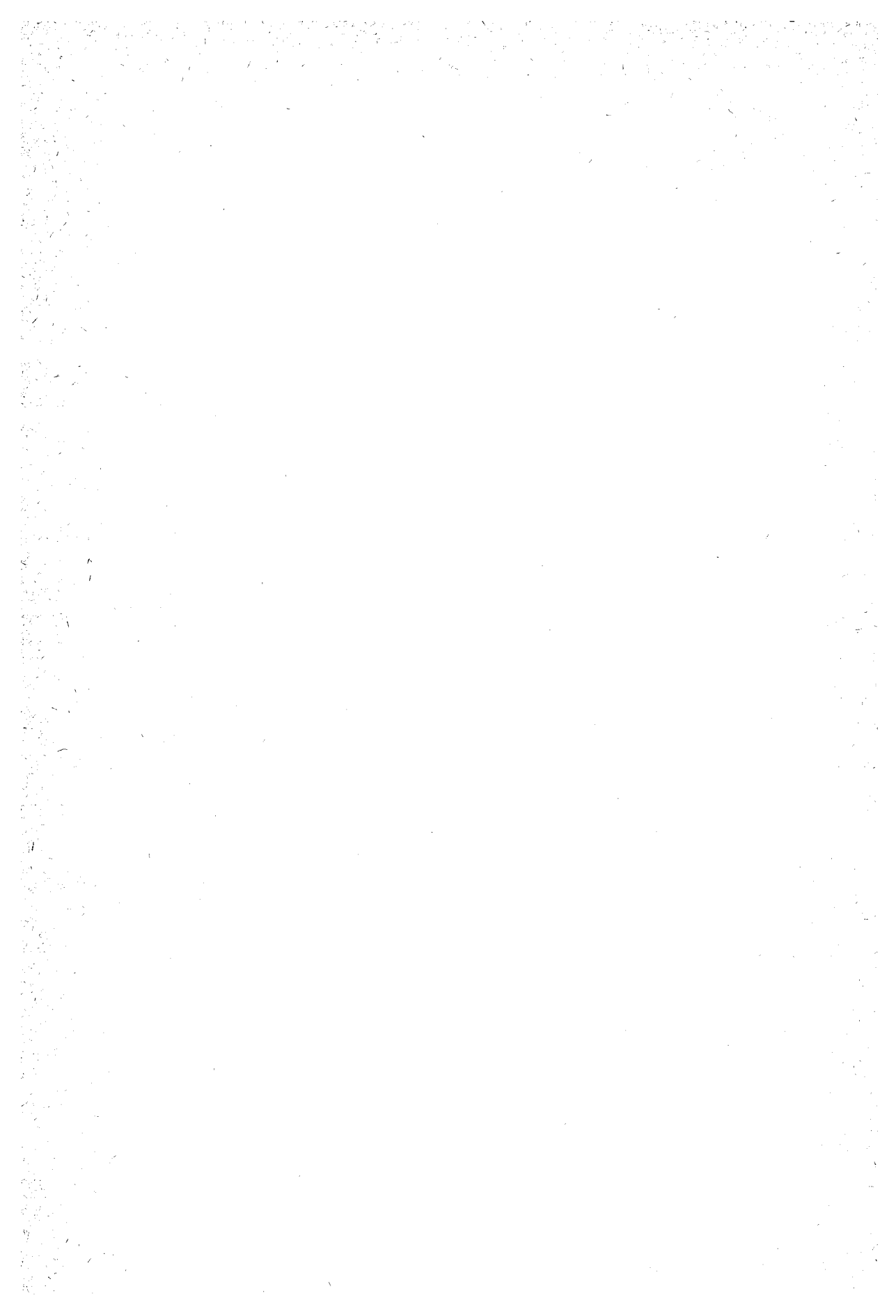
18. Conçue d'après les principes qui traduisent la dynamique du système que constituent les organes professionnels, l'organisation professionnelle peut être à la fois aussi diversifiée que l'exige l'évolution de la société et aussi simple que le requiert le fonctionnement d'un ensemble cohérent d'institutions.

19. Les considérations qui précèdent sur le droit professionnel comme fait social et fonction politique sous-tendent l'examen critique que nous allons maintenant entreprendre de la situation québécoise en cette matière ainsi que les propositions de réformes qui y font suite.

## **Première partie**

---

# **Examen critique de l'état du droit et de l'organisation professionnels au Québec**



## **Examen critique de l'état du droit et de l'organisation professionnels au Québec**

20. Il est rare que les phénomènes socio-politiques s'éloignent des schèmes de l'analyse théorique au point d'en rendre la systématisation (sinon l'analyse) impossible. Pourtant, c'est le cas de l'organisation professionnelle actuelle au Québec. En effet, des quelques faits d'observation sociologique concernant les professions elles-mêmes et les principes conséquents d'organisation professionnelle qui ont été exposés dans notre introduction, aucun ne semble conserver de signification et d'influence, ni pour le législateur ni pour les membres des professions eux-mêmes. De fait, l'éclatement de la notion de profession, que révèle l'étude de notre droit professionnel, se double d'un développement désordonné de l'organisation professionnelle, lui-même dû en partie au comportement des membres des diverses professions et à l'absence d'une philosophie de l'organisation professionnelle chez les gouvernements.

21. Une telle situation ne surprendra ni le sociologue ni le juriste : elle ne fait que refléter le développement des professions selon des spécialités de plus en plus diversifiées et le retard du droit à circonscrire exactement ce phénomène. Même si, nous le disons plus haut, les fondements de l'organisation professionnelle demeurent valides, celle-ci a atteint au Québec un point d'incohérence qu'on ne saurait tolérer plus longtemps puisqu'elle commence à engendrer de sérieux problèmes, tant pour la société que pour les membres des professions mêmes.

22. C'est à l'examen de tels problèmes et aux principes des réformes capables de les résoudre que sera consacrée la première partie du présent chapitre.

### **I. PROBLÈMES ACTUELS DU DROIT ET DE L'ORGANISATION PROFESSIONNELS**

23. Le grand problème actuel du droit et de l'organisation professionnels, c'est son inadaptation. Non seulement le droit professionnel

n'exprime-t-il plus les besoins de la société moderne, mais encore il va souvent à l'encontre même des conceptions idéologiques et techniques qui y prévalent et qui président à son évolution. Quant à l'organisation professionnelle, elle présente l'inconvénient majeur et difficilement supportable (car elle se trouve alors en contradiction avec sa raison d'être) de ne plus traduire l'état réel des disciplines professionnelles et de leurs rapports réciproques, sans pour autant répondre aux besoins spécifiques des premiers intéressés, les professionnels eux-mêmes.

24. Par rapport aux conceptions et aux objectifs qui les ont inspirés, on peut parler, aujourd'hui, d'éclatement de la notion de profession et, partant, d'un développement désordonné de l'organisation professionnelle.

#### **A. ÉCLATEMENT DE LA NOTION DE PROFESSION**

25. Vestige d'une époque révolue, la notion traditionnelle de profession, telle que le droit des anciennes corporations nous l'a transmise, ne correspond plus, aujourd'hui, à la réalité et, partant, ne peut plus servir de base au développement de l'organisation professionnelle. En effet, si les fondements socio-politiques qui, à l'origine de notre droit professionnel, ont inspiré la transcription juridique de cette notion fonctionnelle, se sont complètement modifiés, le droit le plus récent et le comportement des membres des professions eux-mêmes y ont introduit des valeurs et un sens quelque peu différents de ceux qu'elle avait d'abord connus.

##### **1. MODIFICATION DES FONDEMENTS SOCIO-POLITIQUES DE LA NOTION JURIDIQUE DE PROFESSION**

26. La notion de profession qui a présidé à l'édification de notre droit professionnel doit moins à la survivance du corporatisme du Moyen Âge qu'aux idées de la société libérale sur l'intervention de l'État, aux attitudes craintives de la population québécoise à l'égard de l'État et aux idéologies et intérêts des groupes sociaux (avocats, notaires, médecins) qui ont traditionnellement accaparé la fonction législative au Québec<sup>1</sup>. Du moins ne saurait-on expliquer autrement cette tendance parfois excessive de l'État québécois à se décharger sur les corporations des rôles qui sont les siens.

<sup>1</sup> E. Orban : « La fin du bicaméralisme au Québec », *Revue canadienne de science politique*, vol. II, no 3, 1969.



27. Ce particularisme du corporatisme québécois est un des points qui ont le plus frappé la Commission au cours de son étude sur les professions. Des sept juridictions étrangères qui ont fait l'objet de son examen, il n'est pas sans intérêt de constater qu'aucune n'a adopté le régime québécois généralisé de réglementation professionnelle par l'entremise de corporations autonomes. De plus, parmi celles qui connaissent un certain régime de corporations professionnelles, aucune ne leur délègue autant de pouvoir que le Québec ou n'accepte qu'elles soient administrées exclusivement par leurs membres comme c'est presque toujours le cas au Québec<sup>1</sup>.

28. Le principe selon lequel la possession de la science (technique ou art) est nécessaire au contrôle social et à l'administration d'une profession ne commande pas une délégation de tous les rôles de services publics. Or, pour ceux dont il exige une telle délégation (rôle législatif et rôle juridictionnel), il est difficile d'admettre une délégation si large, si naïvement confiante et si dépourvue de relations avec les autres services publics.

29. De fait, les premières lois professionnelles ont constitué en services administratifs décentralisés, sans relation fonctionnelle avec l'appareil administratif de l'État, des corporations dont le but n'était pas seulement d'assurer ce qu'on pourrait appeler la « police professionnelle » mais encore d'administrer carrément le secteur couvert par ces professions. Par exemple, certaines corporations ont été chargées de la qualification professionnelle et de la définition des conditions d'administration aux études. On a voulu soustraire au domaine de la « politique » des tâches d'intérêt général, pour les confier à des organismes fermés, mandataires d'intérêts limités à des groupes professionnels.

30. Du point de vue de la société, il s'agissait là d'une aliénation de son pouvoir naturel d'orientation du développement et de participation à l'évolution et à l'insertion des professions dans son sein. La connaissance de la vie des groupes et de la dynamique politique a déterminé, dans la société moderne, des attitudes parfois différentes et souvent plus nuancées à l'égard de l'État et de la décentralisation par service. C'est ainsi qu'on observe actuellement un certain mouvement de réintégration au sein du processus général des décisions collectives (processus politico-administratif) de certains des pou-

---

<sup>1</sup> Voir l'annexe 12 de notre rapport, *op. cit.*, section 1.3.10.

voirs qu'on avait jadis l'habitude de déléguer. La société est plus diversifiée<sup>1</sup> : d'autres groupes (professionnels ou autres) y apparaissent qui s'étonnent de l'emprise des précédents et réclament soit un traitement comparable, soit l'abolition des anciens privilèges.

31. C'est du moins ce que traduisent les tendances d'une législation plus récente.

## 2. ÉCLATEMENT DE LA NOTION DE PROFESSION DANS LA LÉGISLATION DES OCCUPATIONS

32. Les occupations qui ont fait l'objet de législation au cours des dernières décennies ont été soumises à des régimes juridiques très divers, parfois comparables à ceux qui avaient été institués en faveur d'occupations reconnues à une époque antérieure et parfois différents. Ancienne ou récente, la législation a mis en place un système juridique des professions qui apparaît incohérent. Ce système a institutionnalisé des attitudes différentes à l'égard des diverses occupations et fait éclater la notion de profession dans notre droit professionnel.

33. Il n'y a pas lieu d'examiner ici en détail les diverses situations juridiques qui ont été faites aux occupations<sup>2</sup>; qu'il suffise, pour comprendre le jugement qui vient d'être porté, d'en cerner les caractéristiques essentielles. Certaines occupations sont dites ouvertes, d'autres fermées. L'exercice de ces dernières est subordonné à l'adhésion à un organisme professionnel et elles semblent seules être considérées comme « profession » par le législateur. Naturellement, la notion fonctionnelle de profession que nous avons retenue ne s'accommode guère d'une telle distinction puisque la participation obligatoire ou non à un organisme professionnel ne change rien à la nature identique des divers faits sociologiques en question qui désignent toujours une activité régulièrement exercée contre rémunération dans le cadre d'une discipline acquise par un apprentissage quelconque.

34. Parmi les professions ouvertes, certaines n'ont donné lieu à aucune législation particulière et d'autres sont soumises à des lois spécifiques portant réglementation directe de l'État. Les unes et les autres ont reçu la sanction de l'autorité publique par le moyen de lettres patentes ou d'une charte ou encore par voie législative directe.

<sup>1</sup> Fred Riggs : *Administration in Developing Countries : The Theory of Prismatic Society*, Boston, Houghton Mifflin Co., 1964.

<sup>2</sup> Voir l'annexe 12 de notre rapport, *op. cit.*, livres I et VI.

Les professions fermées ont toutes ceci en commun qu'on leur a délégué des attributions de puissance publique, lesquelles en ont fait, à des degrés divers il est vrai, de véritables services publics. Certaines, par le monopole dont elles jouissent en matière d'attribution et de protection du titre professionnel, ont généralement été chargées de définir les conditions d'accès à l'exercice de l'activité qui leur est propre; d'autres ont reçu, en plus, le pouvoir de réglementer les conditions d'exercice de cette activité et, partant, d'en assumer le contrôle au nom de la société.

35. De la même manière, les privilèges consentis ou les obligations imposées tant aux membres eux-mêmes qu'aux organismes qui les groupent témoignent, par leur diversité, de l'éclatement de la notion originelle de profession : la réglementation directe par l'État pour certaines, l'autonomie pour d'autres, et parfois même une dépendance des unes à l'égard des autres sont autant de différences dans le statut accordé par le droit aux diverses professions<sup>1</sup>. Ces différences de statut, surtout en ce qui concerne les professions plus jeunes, ne semblent relever d'aucune conception systématique de leur nature commune, de leur signification relative pour la société et de la place qu'elles doivent y occuper, non plus que de la manière de les institutionnaliser et des régimes juridiques auxquels elles devraient être soumises<sup>2</sup>.

36. Il faut conclure que le droit des professions a été davantage l'expression de la force des groupes professionnels que la transcription des besoins sociaux et professionnels dans le droit.

### **3. ÉCLATEMENT DE LA NOTION DE PROFESSION DANS LE COMPORTEMENT DES PROFESSIONNELS**

37. Certaines des caractéristiques qui ont servi autrefois à définir le « professionnel » — comme le fait d'être un travailleur autonome, d'avoir été choisi librement par son client et d'en recevoir une rémunération fixée de gré à gré — ne se retrouvent pas toujours aujourd'hui, même dans les plus anciennes professions, telles la médecine et le droit. L'évolution de la société a été marquée par une diversification considérable des façons d'exercer une profession : le juriste fonctionnaire d'une administration publique ou employé d'une société industrielle et le praticien d'une spécialité médicale travaillent sous le

<sup>1</sup> Voir l'annexe 12 de notre rapport, op. cit., section 6.1.1.

<sup>2</sup> *Ibid.*, livres II et VI.

régime du salariat dans des conditions souvent identiques à celles des autres travailleurs. Cependant, le statut qui correspondait jadis à des conditions spécifiques de travail continue d'exister, même si les conditions d'autrefois ont disparu. Bien plus, des professions, dont l'exercice a lieu en dehors de conditions similaires, ont réussi à obtenir des privilèges ou des pouvoirs qui témoignent tout autant d'un relent d'élitisme dans notre droit professionnel que de la recherche du prestige de la part des groupes professionnels. Parlant de ces groupes, le professeur Everett C. Hughes a déjà déclaré avec beaucoup d'à propos :

This they do by the usual means of attempting to require more schooling of aspirants to their occupations, by insisting that they themselves, and not some outside authority, shall judge what is their proper work, by putting their more routine duties on the shoulders of subordinate workers, and by claiming a mandate to define the public interest in matters relating to their work.

38. On ne peut nier qu'il existe une course au statut professionnel dans les milieux qui n'en sont pas gratifiés. Ces milieux commencent par requérir l'incorporation en association volontaire, puis ils demandent l'adhésion obligatoire avec contrôle des conditions d'admission, et ils finissent par arracher la réglementation des conditions d'exercice et le contrôle de l'activité qui en découle<sup>1</sup>. Si l'on ne peut blâmer les groupes de chercher à améliorer leur statut sans se préoccuper de sa justification sociale ou de son fondement juridique, l'on peut par contre s'étonner de la facilité avec laquelle le législateur accepte une argumentation et une perspective aussi fragmentaire et concède des régimes exorbitants du droit commun, sans se soucier davantage des effets sociaux de la « corporatisation » des professions et du désordre juridique que ce mouvement entraîne.

39. De fait, les demandes d'incorporation s'inspirent davantage du désir de protéger les membres de la profession que d'une préoccupation d'intérêt public<sup>2</sup>. S'il est souhaitable de chercher à garantir les normes d'une discipline (art ou technique), de façon à assurer la protection du public, il n'en est pas de même de la recherche d'un statut privilégié en faveur d'un groupe, du moins par la législation professionnelle. La voie normale, dans ce cas, est celle du recours à la lutte économique et aux moyens qui existent pour l'entreprendre, à savoir les lois du travail et la négociation collective. Le développement

<sup>1</sup> Voir l'annexe 12 de notre rapport, *op. cit.*, section 1.7.2.

<sup>2</sup> Voir l'annexe 12 de notre rapport, *op. cit.*, section 1.3.7. et ch. II-16.

récent du syndicalisme, même au sein des professions déjà incorporées et souvent malgré la résistance de leurs propres organismes professionnels, montre bien, par le comportement des professionnels eux-mêmes, que la notion de profession, avec ses caractéristiques libérales, n'a plus pour eux sa signification juridique originelle<sup>1</sup>.

40. La notion traditionnelle de profession ne pouvant plus servir de fondement pour la constitution des organismes professionnels, il était fatal que le développement de l'organisation des professions se fit de façon plutôt désordonnée.

## **B. LE DÉVELOPPEMENT DÉSORDONNÉ DE L'ORGANISATION PROFESSIONNELLE**

41. La croissance sociale, l'apparition de nouvelles occupations et le partage en spécialités particulières de nombreuses disciplines ont provoqué, nous l'avons vu, la multiplication des organismes professionnels, en l'absence d'assises solides pour étayer le système au Québec. Et ce qui est pire, c'est que l'action du gouvernement fédéral dans ce champ législatif et réglementaire (qui ne lui appartient pas, du moins aux termes de la Constitution), bien loin d'introduire quelque principe de rationalisation dans cette croissance institutionnelle, a plutôt contribué à en accentuer l'incohérence. L'influence combinée de ces divers facteurs a entraîné, dans le développement de l'organisation professionnelle, une incohérence et une complexité telles qu'il nous est actuellement difficile d'y voir un système voulu et articulé.

### **1. MULTIPLICITÉ ET DIVERSITÉ DES ORGANISMES PROFESSIONNELS**

42. L'étude de la question<sup>2</sup>, non seulement dans les domaines de la santé et des services sociaux, mais dans tous les domaines d'activité, révèle l'existence au Québec, en janvier 1970, de quelque 41 organismes professionnels qui correspondent à des occupations diverses. Ils portent six espèces de titres et, comme ils ont des fonctions et des statuts variables, chacun de ces titres ne recouvre pas toujours le même genre d'organisme. C'est ainsi qu'on a rencontré des « corporations », des « associations », des « collèges », des « sociétés », des « ordres » et un « institut ». Tous veulent être des corporations de service public<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> *Ibid.*, livre III.

<sup>2</sup> Voir l'annexe 12 de notre rapport, *op. cit.*, section 1.3.7.

<sup>3</sup> Voir *supra*, paragraphe 15.

43. Cette nomenclature, sans logique, prête à confusion. Encore ne s'agit-il là que d'organismes dont la fin avouée est l'intérêt de la profession-discipline (scientifique ou technique) elle-même et non la promotion proprement dite de ses membres. À ces organismes, il faudrait ajouter les « associations professionnelles », qui deviendront, au terme de leur course au statut, des corporations et les syndicats professionnels, qui groupent les membres de tous les organismes que nous venons de considérer. En termes fonctionnels, ces associations et syndicats sont compris dans la notion générale d'association professionnelle.

44. Bref, à travers la multiplicité et la diversité des organismes professionnels, on cherche en vain la reconnaissance effective d'un principe de partage fonctionnel capable de les classer selon leur statut (privé ou public), permettant de commander un régime juridique approprié et uniforme, et pouvant, enfin, donner lieu à une procédure définie et particulière de reconnaissance officielle. C'est un désordre qui va en s'accroissant quand s'y mêle l'appareil fédéral.

## 2. INTERVENTION FÉDÉRALE DANS L'ORGANISATION PROFESSIONNELLE

45. De façon générale, il n'a jamais semblé, pour le gouvernement fédéral, que la Constitution puisse valablement mettre une entrave à ses initiatives dans ce qu'il considère être l'intérêt général du pays. Pouvoir déclaratoire, pouvoir de dépenser, pouvoirs résiduels, sauvegarde des droits de l'homme et de la liberté du commerce sont des responsabilités réelles du Parlement fédéral que le gouvernement central a utilisées pour intervenir dans les champs de compétence provinciale et qu'on a fréquemment dénoncées. En matière de droit professionnel, l'ingérence de l'État fédéral nous est venue par le biais de son pouvoir de constituer des sociétés anonymes (compagnies et corporations).

46. Depuis l'affaire *Lafferty v. Lincoln*<sup>1</sup>, la jurisprudence a établi clairement la compétence provinciale dans l'établissement et la réglementation des organismes professionnels, compétence qui prend sa source dans les paragraphes 11, 13, 15 et 16 de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Cependant, « le Parlement du Canada a constitué en corporations des organismes tels que le Conseil médical du Canada, autorisé par la loi à donner après examens un per-

<sup>1</sup> (1906-1907), 38 R.C.S. 620.

mis de pratique « canadien », le Collège royal des médecins et chirurgiens du Canada, le Bureau des Examineurs en pharmacie du Canada. Par ces textes, le pouvoir central est en train d'établir dans le secteur de la santé un contrôle parallèle au contrôle provincial<sup>1</sup> ».

47. Certaines sociétés, dans le domaine de la pharmacie, de l'architecture et de la comptabilité, se sont prévaluées de leur statut de compagnie fédérale pour défier la législation provinciale<sup>2</sup>. La jurisprudence a infirmé de telles prétentions<sup>3</sup> à de multiples reprises, au point d'établir que « dans les lois provinciales où il y a des dispositions concernant les corporations, toute compagnie fédérale doit s'y soumettre<sup>4</sup> ».

48. Évidemment, sans contester le bien-fondé (constitutionnel et pratique) du pouvoir fédéral d'incorporation, nous nous opposons à l'usage de ce pouvoir comme moyen de contourner la législation professionnelle provinciale. Ni les professionnels, ni la société ne trouvent avantage à ces incursions inattendues dans le domaine du droit professionnel déjà suffisamment complexe.

### 3. INCOHÉRENCE ET INADAPTATION DU SYSTÈME

49. L'anarchie qu'on a pu constater dans la diversification et la multiplication des organismes occupationnels a produit une structure professionnelle incohérente et pour tout dire sans correspondance avec les besoins réels de la société ni même des membres des diverses professions.

50. L'incohérence vient des disparités juridiques qui existent entre des organismes qui ont, d'une profession à l'autre, une vocation identique. En effet, pour les corporations soumises à la protection, le contrôle de l'exercice dont les unes sont chargées, en regard du seul contrôle des titres auquel les autres sont habilitées, constitue une discrimination qui doit être justifiée. Actuellement la formation reçue semble être la cause de cette discrimination, ce qui ne manque pas de

<sup>1</sup> Yves Ouellette, *op. cit.*, p. 188.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 189.

<sup>3</sup> *Public Accountants Council for Province of Ontario v. Premier Trust Company*, (1964), 42 D.L.R. 411, pour ne citer qu'un arrêt.

<sup>4</sup> Voir l'annexe 12 de notre rapport, *op. cit.*, section 1.4.3.



laisser perplexe à notre époque d'égalitarisme<sup>1</sup>. Mais, ce qui surprend encore davantage, c'est le fait que la participation à certaines d'entre elles habilite leurs membres à poser des actes constituant l'activité ordinaire des membres d'une autre corporation, pour aboutir de la sorte à une hiérarchie des corporations, ce qui va à l'encontre du principe même de la compétence exclusive sur lequel elles sont édifiées.

51. De tels chevauchements et différences de statut, qui peuvent peut-être, à la rigueur, trouver quelque fondement dans la complémentarité des disciplines et, parfois, dans la filiation de certaines d'entre elles, mettent cependant les organismes professionnels en opposition et les poussent spontanément vers la course au statut. Nous avons dit que cette dernière sape la rationalité du régime juridique fait aux professions, d'après leur rôle social et politique, et la cohérence de l'organisation professionnelle elle-même selon laquelle un rôle semblable doit recevoir un régime identique. La disparition de cette rationalité et de cette cohérence signifie en fait, pour la collectivité, la perte du contrôle du système institutionnel que constitue l'organisation des professions.

52. D'ailleurs, peut-on encore parler, à l'égard de l'organisation professionnelle, d'un système administratif des professions, quand les organismes existants ne sont pas tous reliés de la même façon à la puissance publique, au sein des mêmes catégories juridiques d'organismes (ordres, corporations, collèges, associations, instituts); quand, au sein de chacune de ces catégories, les objectifs ne sont pas les mêmes pour tous les organismes; et quand, enfin, ces catégories institutionnelles ne sont pas elles-mêmes complémentaires mais simplement juxtaposées ? Fouillis il y a, mais non système !

53. La réforme proposée en matière de santé et de services sociaux serait compromise si le désordre de l'organisation professionnelle qui vient d'être décrit se continuait. Selon le procédé utilisé jusqu'à maintenant dans le présent rapport, c'est sur des considérations de services à rendre et d'efficacité dans leur fonctionnement que nous allons fonder nos recommandations touchant l'organisation professionnelle; il nous reste, auparavant, à en établir les principes directeurs.

---

<sup>1</sup> Voir l'annexe 12 de notre rapport, *op. cit.*, section 6.4.3.



## **II. PRINCIPES DIRECTEURS DE LA RÉFORME DE L'ORGANISATION PROFESSIONNELLE**

54. Deux conclusions se dégagent de l'examen critique qui vient d'être fait de l'organisation professionnelle. Par souci de réalisme, on doit d'abord l'adapter aux conditions socio-économiques contemporaines, tant aux idées et aux comportements de la société pour laquelle elle existe qu'à l'état des professions et à la situation où se trouvent leurs membres. Pour qu'elle réponde ensuite à sa véritable nature, on doit corriger et préciser sa place et son rôle dans l'État.

55. De là découlent les principes de réforme qui suivent, groupés sous deux rubriques : les limites à la « professionnalisation » du droit des occupations et la systématisation du rôle de l'organisation professionnelle dans l'État.

### **A. LES LIMITES À LA « PROFESSIONNALISATION » DU DROIT DES OCCUPATIONS**

56. Nous entendons, par « professionnalisation », la tendance qui a été observée, dans le droit des occupations, à confondre le phénomène économique que les occupations sont par nature et le groupe social qu'elles englobent (la course au statut). Nous entendons également la tentation, à laquelle cède encore ce même droit, d'attribuer aux occupations un régime juridique (privilèges et contraintes) axé sur la notion sociologiquement périmée de profession libérale et d'où provient la différence du traitement fait aux diverses activités, alors qu'elles sont toutes un phénomène socio-économique de même nature.

57. La « professionnalisation » du droit des occupations doit être contenue. Aussi faut-il mettre fin aux conditions périmées d'exercice de certaines professions et retirer aux corporations professionnelles, considérées en tant que garantes d'une discipline, tout rôle économique de groupe social pour accentuer celui d'agent de la collectivité à l'égard du fonctionnement de cette discipline.

## **1. FIN DES CONDITIONS PÉRIMÉES D'EXERCICE**

58. Nous apparaissent comme conditions périmées d'exercice les privilèges accordés aux membres d'une profession et n'assurant par eux-mêmes aucune garantie supplémentaire de protection du public, en regard des autres lois générales ou particulières régissant l'activité professionnelle. Sont également périmées certaines limites imposées au comportement économique. C'est ainsi qu'il faut voir le privilège de la distribution exclusive de médicaments, de prothèses, etc., consenti aux seuls professionnels propriétaires des points de distribution, à l'exclusion de la société anonyme formée par l'association commerciale d'un professionnel avec des non-professionnels<sup>1</sup>.

59. Sont tout aussi périmées les restrictions imposées au développement, chez les professionnels, de comportements économiques sans effet direct ou indirect sur la qualité de l'acte professionnel lui-même. À titre d'exemple de ce type de restriction injustifiée, mentionnons la défense faite aux pharmaciens de recourir à la publicité, alors que l'acte professionnel est, chez eux, lié à l'ordonnance médicale.

60. Les privilèges et restrictions de cette sorte s'expliquent par des situations historiques révolues. Ils sont socialement inefficaces, car ils restreignent l'accès aux services; ils sont professionnellement dépourvus de signification, parce qu'ils n'ont pas pour effet de garantir la qualité du service. S'ils peuvent servir les intérêts de certains des membres d'une profession, ils ne protègent pas la profession elle-même.

## **2. RETRAIT DU RÔLE SOCIO-ÉCONOMIQUE AUX CORPORATIONS RÉGISSANT LES OCCUPATIONS (SCIENTIFIQUES OU TECHNIQUES)**

61. Nous croyons nécessaire de distinguer l'organisme professionnel chargé de défendre une occupation (scientifique ou technique) et de jouer, à cet égard, le rôle de mandataire de la société, de ceux qui doivent exister pour la défense de leurs membres. Le moyen de réaliser pratiquement cette distinction réside dans l'abolition des différences de statut (actuellement tantôt public, tantôt privé) entre les corporations régissant les occupations et dans la généralisation d'une organisation syndicale qui leur soit parallèle.

<sup>1</sup> Pour la présente section, voir l'annexe 4 de notre rapport : « Les mécanismes de distribution des médicaments et prothèses : analyse économique », préparée par François D. Lacasse.

62. En effet, la différence de régime juridique, chez les corporations gardiennes d'une occupation, fait de ces organismes un instrument de promotion de leurs membres, alors que leur raison d'être exclusive, du moins en termes fonctionnels, est d'assurer en cette matière un service public par la promotion et le contrôle de cette occupation. Conscience et sénat d'une occupation ou discipline, les corporations doivent être vues exclusivement comme des agents publics spécialistes (possession de la discipline) et spécialisés (l'administration d'une profession). À ce rôle uniforme pour toutes les corporations doit correspondre un statut identique. La quasi-dépendance de quelques-unes d'entre elles à l'égard de certaines autres doit être réexaminée; à tout le moins ne saurait-elle être maintenue que dans l'évidence d'une coordination interprofessionnelle obligatoire et avec la certitude qu'elle en constitue le seul moyen efficace.

63. En contrepartie, le droit doit reconnaître la légitimité de la défense des intérêts économiques des groupes professionnels et l'institutionnaliser dans une organisation syndicale appropriée. Bien loin de se considérer comme des concurrents, syndicats et corporations professionnels devraient s'aider mutuellement. Le syndicat ferait appel à la corporation pour qu'elle oblige, à titre de service public, l'employeur à respecter l'éthique et les exigences de la déontologie professionnelle dans son établissement. La corporation, pour sa part, aurait recours aux services du syndicat pour définir les conditions locales du respect de l'éthique et de la déontologie et pour établir un système de recyclage et de perfectionnement des praticiens de la discipline<sup>1</sup>.

### **3. DÉVELOPPEMENT DU RÔLE PROFESSIONNEL DES CORPORATIONS RÉGISSANT LES OCCUPATIONS**

64. Après avoir été spécialisé, le rôle d'agent public des corporations, comme promoteur d'une discipline ou d'une occupation, doit devenir partie du pouvoir public et être systématiquement poursuivi.

65. Les corporations doivent agir comme les porte-parole d'une occupation ou d'une discipline auprès de la société. Pour cela, elles doivent être tenues de définir et de réviser périodiquement les codes et les règlements d'exercice des occupations qu'elles représentent;

<sup>1</sup> Voir le volume IV de notre rapport, *La santé*, chap. XI : « L'enseignement des sciences de la santé » et le volume VI de notre rapport, *Les services sociaux*, chap. VIII : « La formation aux services sociaux. »

elles doivent être chargées de l'examen des problèmes engendrés par les changements tant scientifiques et techniques que sociaux. Elles devraient également être astreintes à soumettre au public des rapports périodiques sur l'état de la discipline et du monde professionnel. Elles devraient, enfin, être instituées d'office conseils consultatifs auprès des pouvoirs publics qui statuent sur les affaires de leur ressort.

66. Là encore, doit être bannie l'idée de concurrence entre les corporations et les autres organismes à vocation occupationnelle (art, science, technique), tels que les centres d'enseignement et d'apprentissage, ces derniers aidant les corporations à relever les normes qu'elles décident, celles-ci attirant l'attention des pouvoirs publics sur les difficultés que rencontrent les établissements de formation.

67. On le voit, la réforme de l'organisation professionnelle qui s'impose doit non seulement viser à sa modernisation mais encore à son intégration accrue à la société.

## **B. LA SYSTÉMATISATION DU RÔLE DE L'ORGANISATION PROFESSIONNELLE DANS L'ÉTAT**

68. Nous entendons, par la systématisation du rôle de l'organisation professionnelle dans l'État, la reconnaissance, dans le droit public, de son rôle comme structure d'un ensemble de services publics et l'intégration de ce système institutionnel dans les processus normaux de décision collective (processus politico-administratifs).

69. On y arrivera en établissant un système unifié et public de droit professionnel, en rendant publics la composition et le fonctionnement des organismes professionnels, et en les intégrant aux tâches et aux processus de l'administration publique générale.

### **1. RÉGIME DE DROIT PROFESSIONNEL PUBLIC**

70. Il est étonnant que les lois relatives aux organismes professionnels ne constituent pas un régime mais une nomenclature disparate de documents législatifs sans correspondance, sans relation et sans complémentarité. Il est renversant de constater que ces lois sont traitées comme « bills privés », c'est-à-dire comme des projets de loi à caractère particulier, alors qu'elles concèdent souvent des attributions de puissance publique aux organismes qu'elles instituent. Il est

intolérable que les lois adoptées en rapport avec les occupations par les niveaux provincial et fédéral de gouvernement ne soient pas complémentaires et articulées les unes aux autres, comme si, une fois de plus, la dialectique constitutionnelle devait l'emporter sur les besoins sociaux et la rationalité professionnelle.

71. Un code des professions constituant le régime du droit des occupations devrait donc remplacer la mosaïque actuelle des lois relatives aux occupations. Cela n'exclurait pas qu'on puisse y trouver des catégories juridiques distinctes. Notre étude de la question <sup>1</sup> nous a conduits à distinguer trois genres d'organismes :

1. l'ordre professionnel, organisme fermé (il faut en être membre pour exercer) jouissant du monopole du titre et de pouvoirs délégués plus ou moins étendus;
2. l'association professionnelle, organisme ouvert qui ne jouit ni de pouvoirs délégués ni du monopole du titre mais dont la fin est la promotion de la profession (en tant que discipline ou technique), le perfectionnement de ses membres et l'établissement de normes d'excellence;
3. le syndicat professionnel qui constitue le mandataire d'un groupe pour la défense de ses intérêts socio-économiques <sup>2</sup>.

Des dispositions générales relatives à ces trois genres d'organismes pourraient se trouver dans le *Code des professions*.

72. Les modifications au *Code des professions* et les dispositions nouvelles à y insérer devraient être proposées par le gouvernement et non par l'organisme professionnel en cause. En effet, dans la perspective d'un tel code, les organismes professionnels deviennent tous, à des degrés divers, des organismes publics, même s'ils sont dotés de pouvoirs différents. Le code donnerait en conséquence à tous les organismes un statut identique par lequel ils seraient intégrés au système administratif unique et public des professions; les lois particulières régissant chaque profession ou occupation (scientifique ou technique) devraient aussi y être intégrées.

<sup>1</sup> Voir l'annexe 12 de notre rapport, *op. cit.*

<sup>2</sup> Voir le volume I de notre rapport, *op. cit.*, ch. IV.

73. Un tel *Code des professions*, enfin, devrait reconnaître l'existence des organismes fédéraux dûment constitués et prévoir les relations à établir entre ces derniers et ceux qui sont créés par le Québec. De même les incidences de la législation fédérale, dans les domaines relevant de la compétence du Parlement du Canada, devraient faire l'objet d'une législation provinciale intégrée au droit québécois des occupations, de manière qu'un corps de droit vraiment unifié s'applique à chaque profession.

## **2. COMPOSITION ET FONCTIONNEMENT RENDUS PUBLICS**

74. Si les ordres professionnels doivent devenir les mandataires de la société (services publics), il n'est que normal que des représentants de la collectivité (les usagers des services, si possible, ou du moins la population en général) et des pouvoirs publics (administration de l'État) siègent au conseil de ces ordres. La délégation de pouvoirs politiques postule évidemment un tel élargissement de leur composition.

75. Le fonctionnement des ordres professionnels doit également être rendu public : assises périodiques publiques, rapports périodiques publics, participation d'office aux processus législatifs (commissions parlementaires), consultation d'office par le ministre proposant toute législation ou réglementation concernant la profession dont ils sont la conscience publique, discussion publique des règlements qu'ils préparent, préalablement à leur adoption par le gouvernement.

76. Il y a également lieu de tempérer le climat de secret<sup>1</sup> dont s'entourent les organismes professionnels pour procéder à l'examen des actes professionnels et à la répression des manquements aux normes et directives qui s'y rapportent.

## **3. INTÉGRATION AUX PROCESSUS DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE**

77. Dans l'administration publique, on constate que divers rôles sont confiés à des services appropriés<sup>2</sup>. On aura remarqué qu'un rôle général de conception est confié aux trois genres d'organismes que nous avons retenus<sup>3</sup>; le rôle de gestion (délégation de pouvoirs)

<sup>1</sup> Voir *infra*, paragraphe 152.

<sup>2</sup> Voir au volume IV de notre rapport sur *La santé* l'appendice intitulé : « Note sur la méthodologie du chapitre traitant de l'organisation du régime de la santé ».

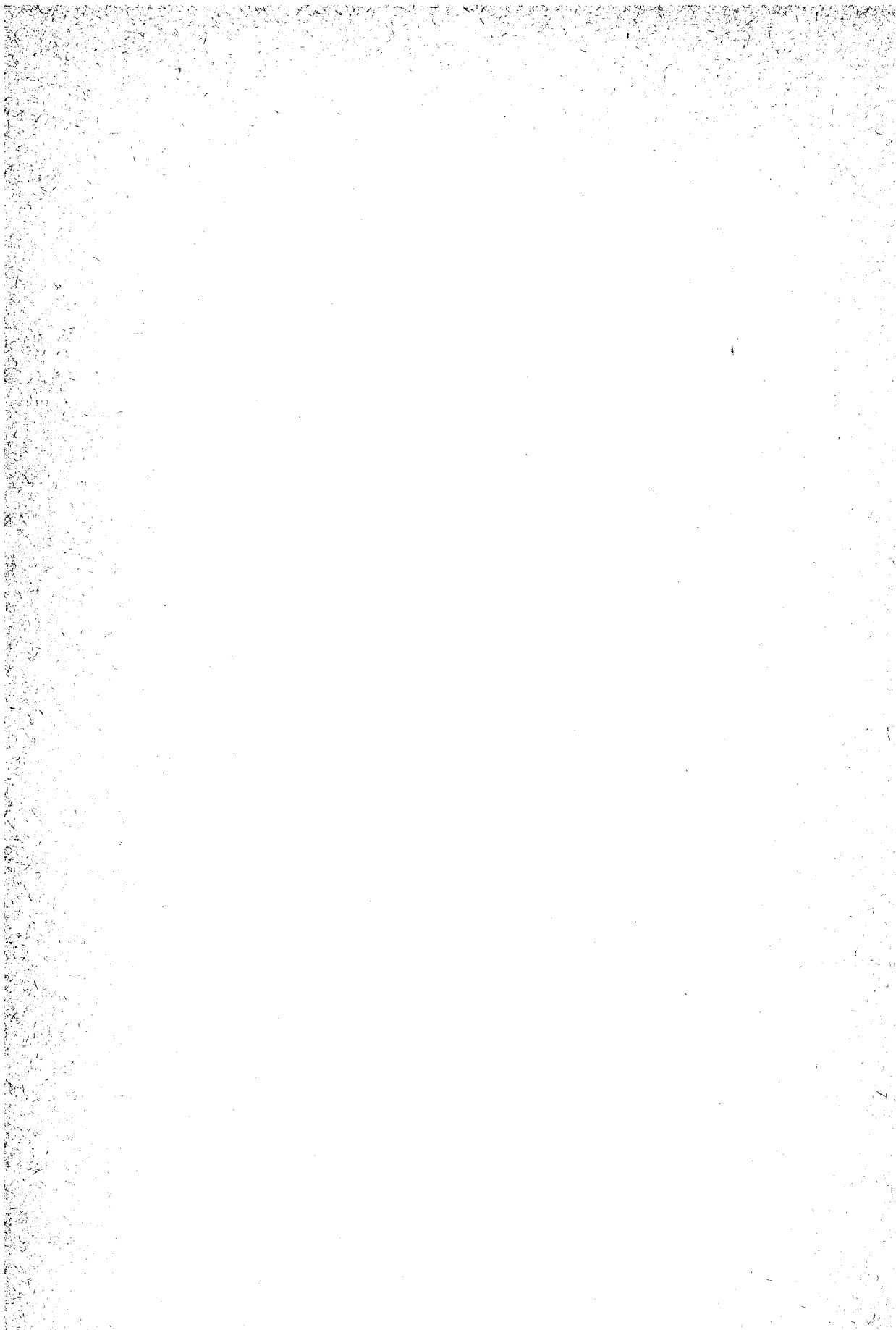
<sup>3</sup> Voir *supra*, paragraphe 71.

se trouve totalement délégué aux ordres, alors qu'il est directement assumé par l'État en ce qui concerne les associations. Le rôle de mission, en l'occurrence l'inspection systématique et statistique sur pièce ou sur place selon le type d'activité en cause de l'activité des professionnels, a jusqu'ici été totalement éludé par les corporations professionnelles. L'exercice d'un tel rôle administratif est indispensable à l'examen sérieux de l'efficacité des normes et directives.

78. S'il est préférable que ce rôle administratif soit assumé par les ordres professionnels, il est néanmoins indispensable qu'ils coordonnent leur activité avec celle des autres administrations publiques intéressées, telles le ministère de la Santé et le Service des dossiers du ministère de la Santé en ce qui a trait aux professions de la santé.

79. La participation des ordres professionnels au processus législatif et leur utilisation comme organismes consultatifs constituent d'autres exemples de leur intégration aux processus de l'administration publique. Une telle intégration doit être systématisée et devenir partie du pouvoir public de manière qu'aucune des parties du système juridico-institutionnel qu'est l'organisation professionnelle ne fonctionne en vase clos ou dans l'ignorance de quelque'une des autres parties.

80. La nécessité de contenir le mouvement de « professionnalisation » du droit des occupations et de systématiser le rôle de l'organisation professionnelle dans l'État nous conduit au détail des réformes que nous allons maintenant proposer.





## **Deuxième partie**

---

### **Modalités de réforme du droit et de l'organisation professionnels au Québec**



## **Modalités de réforme du droit et de l'organisation professionnels au Québec**

81. La notion de profession, nous venons de le voir, a lentement perdu son sens ou, en tout cas, n'évoque plus un certain nombre de critères précis et exhaustifs qui permettraient de la distinguer des autres types d'occupations des présumés « non professionnels ».

Par ailleurs, les différentes « professions » se sont choisi des modes juridiques d'organisation conformes à leurs buts respectifs et dont l'éventail est fort large.

82. L'optique de ce rapport se limite à l'organisation et à la réglementation des professions sous l'angle très précis de leurs relations avec la collectivité et de la protection de cette dernière.

83. Ainsi les organismes professionnels syndicaux, qui ont pour seul objectif la défense des intérêts économiques et sociaux de leurs membres, et les associations, qui ont pour but de promouvoir l'excellence ou l'avancement scientifique de leurs adhérents, ne feront pas l'objet de nos recommandations<sup>1</sup>.

84. Nous ne considérons ici que les organismes qui détiennent le monopole de l'usage d'un titre professionnel et de l'exercice d'une profession et jouissent d'un pouvoir réglementaire sur leurs membres, en vue de déterminer les caractéristiques essentielles à leur structure et à leur réglementation pour assurer la protection des droits du public.

85. Il faut bien voir, en effet, la très grande importance de la tâche dévolue à ces organismes et la confiance exceptionnelle dont ils jouissent : ils exercent de fait une partie de la puissance publique

---

<sup>1</sup> Ces organismes ont déjà fait l'objet de nos recommandations dans le volume I de notre rapport, *op. cit.*, ch. IV. Toutefois, il est bon de souligner que l'auteur de l'annexe 12, *op. cit.*, traite abondamment de ces organismes.

de l'État, dans une situation qui peut très facilement donner lieu à des conflits d'intérêts.

86. Traditionnellement, leur tâche a été double. D'une part, ils devaient protéger l'intérêt du public, de la collectivité, que dans bien des cas leurs membres seuls pouvaient apprécier entièrement, à cause du caractère hautement technique ou scientifique d'un travail qui demeure inaccessible à un public non initié. D'autre part, ils assumaient également la protection de leurs membres, particulièrement quant à certains principes de l'éthique professionnelle : le secret, la liberté du choix du traitement, la liberté du choix du praticien par l'individu et le contrat entre les deux parties, notamment en matière d'honoraires.

87. Ce double objectif, protection du public et protection des membres, peut soulever des conflits entre des intérêts opposés mais, par ailleurs, légitimes. Aussi importe-t-il que le rôle des organismes professionnels soit défini de façon que leur incombe la tâche de protéger d'abord les intérêts du public, puis ceux de leurs membres, mais seulement dans la mesure où les intérêts de ces derniers constituent un moyen d'assurer l'intérêt du public.

88. Les intérêts spécifiques des praticiens qui peuvent être opposés à ceux du public n'en sont pas pour autant moins légitimes, mais ils ne sauraient être représentés en même temps que ceux du public par un organisme qui jouit d'un pouvoir réglementaire, donc d'une délégation de la puissance publique, et qui, par conséquent, se trouverait juge et partie dans une cause où, de surcroît, il exerce le pouvoir normatif de l'État.

89. La délégation des pouvoirs de l'État, qui permet à un organisme de réglementer une profession, n'a en effet aucune autre justification que l'intérêt public et la difficulté de l'assurer efficacement par des lois ou règlements qui n'émaneraient pas de personnes compétentes. Elle sert à garantir que, formulé par des personnes compétentes aux plans scientifique et technique, le contenu de la réglementation d'une profession sera pertinent.

90. À défaut de posséder la compétence scientifique nécessaire, l'État donne la compétence juridictionnelle aux organismes professionnels; mais cette compétence juridictionnelle, ceux-ci l'exercent au nom de l'État, et donc en vue de promouvoir le bien commun, l'intérêt du public.

91. Les organismes qui ont pour mission la promotion ou la défense des intérêts de leurs membres doivent exister parallèlement, mais ils ne sauraient détenir une délégation du pouvoir de l'État aux fins d'assurer, par voie réglementaire, la prédominance des intérêts de leurs membres sur ceux des autres groupes de la collectivité. Il y aurait alors un détournement du pouvoir à des fins particulières, ce que l'État ne saurait institutionnaliser sans se trouver en contradiction avec sa mission et sa raison d'être.

92. En conséquence, la Commission croit que la structure de l'organisme de réglementation et de surveillance de l'exercice d'une profession devrait permettre à ce dernier d'assurer la protection du public en réglementant les droits des membres de la profession et la qualité de leur activité. L'application de ce principe aura des conséquences pratiques à la fois sur la structure des organismes professionnels et sur leur champ de réglementation.

## **I. STRUCTURES DES ORGANISMES PROFESSIONNELS**

### **A. COMPOSITION**

93. La Commission estime que le meilleur moyen de mettre en œuvre le principe énoncé plus haut est de constituer en ordres les professions auxquelles l'Assemblée nationale voudra déléguer un pouvoir de réglementation de leurs membres. Ces ordres auront deux caractéristiques essentielles : ils pourront réclamer pour leurs membres l'exclusivité de l'usage du titre professionnel et de l'exercice de la profession et ils pourront, à des degrés divers réglementer leur activité professionnelle dans l'intérêt public.

94. Il importe que le Parlement procède avec la plus grande prudence et après mûre réflexion lorsqu'il délègue son pouvoir de réglementer les conditions d'exercice des professions et l'usage exclusif d'un titre professionnel, de façon qu'une telle délégation se révèle un gage de sécurité pour le public.

95. Il nous semble que, dans la délégation de ses pouvoirs aux ordres professionnels, l'État devrait se montrer très parcimonieux et, plutôt que d'adopter un procédé uniforme, juger au mérite l'étendue et l'objet de chaque cas, en fonction des impératifs de la protection du public.

96. La seule véritable justification des monopoles étant l'intérêt public, il s'ensuit que, pour assurer la compétence requise des praticiens, on n'hésite pas à éliminer les incapables, les négligents ou les malhonnêtes. Chaque fois que le bien général l'exige, le législateur a raison de restreindre l'exercice d'une profession. Dans certains cas, l'État n'a pas institué le monopole de la réglementation totale des conditions d'exercice, mais s'est contenté de restreindre l'utilisation de titres déterminés à ceux qui possèdent véritablement la compétence qu'ils suggèrent et qui la conservent.

97. Toute demande de monopole ou d'extension de monopole doit être appréciée uniquement à la lumière de l'intérêt public. Dans la mesure où la protection de la société l'exige, l'État se doit d'interdire l'exercice de certaines professions aux gens qui n'ont pas la compétence scientifique et les qualités morales requises.

98. À la rigueur, il suffira de limiter les actes que peuvent poser les praticiens de professions reconnues. Toutefois, la Commission désire attirer l'attention sur les dangers et les inconvénients que comporte une délimitation trop précise et trop rigide des champs d'exercice en équipe ou en milieu organisé. Élaboré au temps où les professions s'exerçaient de façon individuelle, le mécanisme juridique qui consistait à circonscrire de façon rigoureuse les champs d'exercice pouvait protéger efficacement la population sans nuire à l'exercice des professions. De nos jours, toutefois, il présente dans bien des cas une entrave à l'évolution dynamique des professions. Aussi croyons-nous que les lois professionnelles devraient être assouplies à cet égard, lorsqu'une profession est exercée en équipe ou dans un milieu bien organisé qui peut assumer la responsabilité globale des actes posés.

99. Pour d'autres professions, mettant moins en péril la sécurité du public, la protection de la société sera suffisamment assurée par la répression de l'usurpation du titre. Le législateur devra juger chaque fois où se situe l'intérêt du public et quelle est la meilleure façon de le protéger contre l'exploitation de son ignorance, de sa crédulité ou de ses souffrances.

100. Nous proposons comme politique générale à suivre en ce domaine de refuser le monopole de l'usage du titre ou de la réglementation des conditions d'exercice d'une profession, sauf dans le cas où il est évident que la sécurité ou le bien-être du public serait

menacé par l'accès libre à la profession. Le monopole ne doit jamais devenir une question de statut, mais toujours demeurer un moyen de protection du bien commun.

101. Cette tâche très importante, que l'État confie aux ordres professionnels, postule pour ces organismes une structure qui leur permette de remplir leur rôle avec l'objectivité et l'indépendance qu'il requiert.

102. Il en résulte qu'aucune profession ne saurait être réglementée en vase clos, par ses propres membres et sans la participation du reste de la collectivité qui est, elle aussi, touchée par les décisions des ordres professionnels. Il en résulte également qu'aucune profession ne saurait en maintenir une autre en tutelle<sup>1</sup>, sous peine de conflits d'intérêts, différents mais non moins sérieux que ceux que nous venons d'exposer.

103. Aussi la Commission a-t-elle d'abord étudié la formule des régies que connaissent, entre autres régions, l'Ontario et les États américains de New York et de la Californie, et qui semble au premier abord offrir les meilleures garanties pour l'intérêt public. Ces régies, constituées en majorité de praticiens des professions en cause, comprennent aussi des membres du public qui y représentent la société en général. Elles ont cette particularité que les praticiens qui en font partie sont nommés par l'autorité gouvernementale, sur la recommandation des centres d'enseignement collégial et universitaire concernés et des associations représentatives du milieu professionnel. Toutefois, la Commission a eu l'occasion de se rendre compte que dans la pratique ces régies ne fonctionnent pas aussi bien que pourrait le laisser croire une étude théorique de la question. Même nommés par l'autorité gouvernementale, les praticiens membres de ces régies n'en poursuivent pas moins des objectifs dont on

<sup>1</sup> Nous avons vu qu'au Québec certaines professions sont dans la dépendance ou sous la tutelle d'autres corporations professionnelles. C'est le cas des sages-femmes vis-à-vis du Collège des médecins ou des hygiénistes et des techniciens dentaires à l'égard du Collège des chirurgiens-dentistes. La situation des opticiens d'ordonnance par rapport aux optométristes en est également une de subordination. Voir l'annexe 12 de notre rapport, *op. cit.*, ch. VI-13. Cette sujétion existe également dans d'autres juridictions et notamment en Ontario. Dans cette dernière province, elle a été dénoncée vivement par la Commission royale d'enquête sur les droits civils (Commission McRuer) qui estime injustifié de déléguer à des organismes d'une province le droit de réglementer et de contrôler les affaires d'une autre profession dont les membres ne peuvent pas participer à l'élaboration des règles qui les gouvernent ni à l'administration de leurs propres affaires. Voir *Royal Commission Inquiry into Civil Rights*, Imprimeur de la Reine, Toronto, 1968, Rapport no 1, tome 3, p. 1205.

peut se demander s'ils ne sont pas davantage favorables aux professions qu'à l'intérêt du public. Beaucoup plus qu'une question de structure, c'est une question de tradition et de mentalité qui est en cause et qu'il faut changer.

104. Convaincue donc que la formule des régies professionnelles, en plus de susciter un bouleversement complet des structures existantes, ne changerait rien au fond des problèmes propres à l'organisation professionnelle au Québec, et soucieuse de maintenir, face à la puissance des organismes syndicaux<sup>1</sup>, un équilibre des forces dans l'organisation professionnelle, la Commission opte pour une formule qui conserve le processus d'élection aux ordres professionnels, en y introduisant, toutefois, des membres de l'extérieur<sup>2</sup>.

105. Ainsi la majorité absolue des membres du conseil d'un ordre devraient être élus à la base par les membres de la profession en cause et les autres membres devraient être nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil après consultation des associations concernées, du public consommateur, des milieux d'enseignement collégial ou universitaire, selon le cas, et des fonctionnaires des ministères intéressés. Parmi les membres nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil, certains d'entre eux ne devraient pas exercer l'activité professionnelle en question.

## **B. DROITS ET OBLIGATIONS**

106. En plus de posséder le pouvoir réglementaire, qui est d'une autre nature et que nous aborderons dans une prochaine section, les ordres seront titulaires de certains droits et obligations.

<sup>1</sup> Un exemple de cette puissance et des dangers qu'elle comporte apparaît clairement à la lecture de l'article VII de l'arrêté en conseil n° 2849 du 20 octobre 1967 concernant une convention entre le Gouvernement de la province de Québec et l'Association des radiologistes de la province de Québec, qui dispose « que le ministre ou l'hôpital ne peuvent conclure une entente individuelle avec un radiologiste exerçant dans la province de Québec quant aux soins radiologiques prodigués aux bénéficiaires des services prévus par cette entente, sauf à la suite d'un accord avec la Fédération ».

<sup>2</sup> Cette notion du membre public nous a été inspirée par l'expérience de l'État de Californie. Rappelons que la Commission royale d'enquête sur les droits civils en Ontario (Commission McRuer), appuyée subséquentement par le Conseil économique du Canada, a recommandé que la direction des professions autonomes comprenne certains profanes chargés de veiller sur les intérêts des consommateurs et d'enrayer toute tentative de mettre les pouvoirs délégués au service de la profession plutôt que de la population. Voir *Royal Commission Inquiry into Civil Rights, op. cit.*, p. 1172, et Conseil économique du Canada, *Rapport provisoire sur la politique de concurrence*, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1969, p. 171.



107. D'une part, ces organismes auront la capacité juridique ordinaire des personnes morales publiques, c'est-à-dire la capacité générale de contracter, à laquelle nous ne nous arrêterons pas ici.

108. D'autre part, à cause de leur objet spécifique, ces organismes seront soumis à des règles spéciales portant sur l'emploi d'une certaine terminologie ainsi que l'usage et le monopole de certains titres professionnels.

#### 1. TERMINOLOGIE ET TITRES

109. Nous avons énoncé la signification qu'il nous paraît souhaitable de donner à l'avenir au terme « ordre ». Nous croyons opportun d'ajouter certaines précisions relatives à des termes connexes : association et société. De l'avis de la Commission, les noms d'association ou de société devraient être réservés aux organismes volontaires et aux associations sans but lucratif n'exerçant aucun pouvoir délégué.

110. De même, en raison de ce qui précède, la Commission croit que le nom de « collège » devrait être supprimé pour des ordres professionnels et réservé uniquement à des établissements d'enseignement. Enfin, certains autres vocables devraient aussi faire l'objet d'une définition légale précise. Ainsi, l'utilisation de noms tels que « clinique », « institut », « hôpital », en rapport avec des services de diagnostic, de soins ou de traitement devrait être prohibée sauf avec l'autorisation des autorités compétentes qui ne devraient l'accorder que sous certaines conditions. Cette terminologie, à tort ou à raison, évoque dans l'esprit du public la notion d'établissement de santé sérieux ou quasi officiel.

111. Il y a lieu de réglementer également l'usage de certains titres et, en particulier, celui de « docteur ». Le titre de docteur dans notre milieu laisse généralement entendre un médecin et le public y attache d'habitude une signification principalement médicale. Qui dit docteur, entend médecin. C'est évidemment pour se parer du prestige entourant ce titre que d'autres professions cherchent à en affubler leurs membres. L'on sait, par exemple, que chiropraticiens et optométristes se font fréquemment appeler docteurs. Cette situation crée des malaises et sème la confusion dans l'esprit du public. Nous proposons donc que le titre de docteur, utilisé sans qualificatif, soit limité aux médecins qui sont membres en règle du Collège des médecins et chirurgiens de la province de Québec.

112. Par ailleurs, en toute justice, la loi devrait autoriser d'autres praticiens, à condition qu'ils possèdent un doctorat universitaire visé par l'autorité compétente, à employer le titre de docteur mais uniquement en conjonction avec une indication de la discipline dans laquelle le doctorat a été obtenu. Ainsi, un chirurgien-dentiste possédant un doctorat en chirurgie dentaire pourrait être autorisé à s'annoncer comme docteur en chirurgie dentaire. Un psychologue ayant acquis un doctorat pourrait inscrire le titre de docteur en psychologie sur ses cartes de visite, sa papeterie et son enseigne. Mais en aucun cas l'utilisation isolée du titre de docteur ne leur serait permise.

113. En conséquence, la Commission estime que les dispositions visant le monopole de l'usage d'un titre professionnel ou technique, au lieu d'être insérées dans les lois particulières des professions, devraient être insérées dans le *Code des professions* dont elle recommande l'adoption plus loin.

114. Par ailleurs, les titres ainsi utilisés devraient faire l'objet d'une protection efficace et l'usurpation de titres professionnels, celui d'une surveillance sévère. De plus, même dans les cas où le titre professionnel n'est pas protégé, la loi devrait interdire, comme en Belgique et en France, l'usurpation d'un titre ou d'un diplôme universitaire ou technique. Seules les personnes possédant un titre ou un diplôme universitaire ou technique obtenu légitimement devraient avoir le droit d'en faire état. Quant aux titres et aux diplômes étrangers, la loi devrait en interdire l'utilisation au Québec à moins qu'ils ne soient visés par un organisme professionnel ou administratif compétent.

## **2. SANCTION DE L'EXERCICE ILLÉGAL ET DE L'USURPATION DU TITRE**

115. De façon générale, le présent système de sanction de l'exercice illégal ou de l'usurpation du titre devrait être conservé. La Commission propose toutefois les réformes suivantes.

### **a) Institution des poursuites**

116. À l'heure actuelle, les poursuites sont laissées à la discrétion des corporations professionnelles. La Commission croit que, en outre des ordres, le Procureur général aussi devrait être autorisé à instituer les procédures. De plus, comme elles sont de nature pénale, la

Commission estime qu'elles devraient relever exclusivement des tribunaux d'ordre pénal et être assujetties à la procédure ordinaire.

#### **b) Uniformisation des peines**

117. L'exercice illégal et l'usurpation du titre sont sanctionnés par des amendes qui augmentent en cas de récidives et entraînent l'obligation de payer les frais, le tout sous peine d'emprisonnement en cas de défaut. Les taux d'amendes varient d'une profession à l'autre au point qu'on a l'impression que certaines corporations professionnelles jugent de leur importance ou de leur prestige selon l'amende que la transgression de leur monopole peut entraîner.

118. Il nous semble que l'exercice illégal et l'usurpation du titre devraient faire l'objet de sanctions uniformes pour toutes les professions<sup>1</sup> et que ces dispositions devraient être inscrites dans le *Code des professions*. La définition de l'exercice particulier et des titres protégés pourrait se faire comme en France, soit par des lois particulières, soit par la réglementation administrative.

119. En conséquence, la Commission croit que les peines prévues comme sanction de l'exercice illégal et de l'usurpation du titre devraient être les mêmes pour toutes les professions, sous réserve de la discrétion des tribunaux d'imposer les amendes qu'ils jugent convenables selon les circonstances et la gravité du délit.

#### **c) Injonction pénale**

120. En outre, les tribunaux pénaux saisis de poursuites de ce genre devraient être autorisés à émettre des ordonnances d'injonction pour empêcher les récidives régulières. À l'heure actuelle, ces tribunaux ne peuvent pas prononcer d'injonctions, les tribunaux civils ayant seuls juridiction. Et le seul cas où l'injonction civile existe au Québec est celui des pharmaciens. Par contre, la procédure d'injonction pénale est prévue dans les États de New York et de la Californie. La Commission estime donc que l'injonction pénale empêchant l'exercice de la profession devrait être reçue dans le droit professionnel du Québec.

#### **d) Amendes versées à l'État**

121. La Commission préconise également l'abandon du système actuel de paiement aux ordres professionnels des amendes imposées

---

<sup>1</sup> Voir l'annexe 12 de notre rapport, *op. cit.*, section 6.10.8.

par les tribunaux pénaux aux tiers qui usurpent un titre professionnel ou exercent illégalement une profession. Que l'on nous comprenne bien. Il ne s'agit pas ici d'amendes découlant de sanctions disciplinaires internes des membres d'une profession, mais d'amendes découlant de poursuites devant les tribunaux pénaux du Québec. Dans ce dernier cas, il nous semble plus conforme à la justice et à l'esprit de notre droit que les amendes perçues fassent partie des fonds publics comme toutes les autres amendes. En contrepartie, les frais de la poursuite pourraient être acquittés par l'État au titre de l'administration de la justice et la poursuite elle-même assumée par les procureurs de la Couronne. À cet égard, la Commission royale d'enquête sur les droits civils en Ontario s'est prononcée en des termes non équivoques :

The self-governing statutes being public acts, are passed for the benefit of the public. It is difficult to see on what principle the fines imposed for breaches of these statutes should not be paid into the public treasury. The public provides the courts and all the facilities for the prosecution of the offences. It may be that these bodies engage their own counsel and for their own purposes conduct private prosecutions. This may be permissible, but it is practice that ought not to be encouraged in any case, and it is particularly undesirable that it should be encouraged by statutory provisions that the fines imposed by the court should go to the private body. In no case should a private prosecutor have a monetary interest in the result of a prosecution. Such provision takes from the administration of the criminal law that element of impartiality that is essential to respect for its administration. It is most difficult to see why fines, for example, imposed for breaches of the Barristers or the Solicitors or the Public Accountancy Acts should be payable to the public treasury, while fines, for example, imposed for breaches of the Medical Act or the Dentistry Act or the Surveyors Act should be payable to the respective bodies<sup>1</sup>.

122. De plus, étant donné que nous avons recommandé dans un rapport antérieur<sup>2</sup> que les ordres professionnels ne se confinent plus, au niveau de la déontologie, à procéder sur plaintes, mais exercent un contrôle plus positif, en examinant de façon systématique les dossiers faisant foi de l'exercice de leurs membres et aussi, en ce qui a trait aux professions de la santé, les dossiers échantillons transmis par le Service des dossiers de santé du ministère de la Santé, nous croyons que les ordres devraient bénéficier d'un certain financement public pour défrayer l'exercice de ces fonctions qui ont pour but d'assurer une meilleure protection du public. Ces fonctions débordent

<sup>1</sup> Rapport de la Commission McRuer, *op. cit.*, tome 3, pp. 1206-1207.

<sup>2</sup> Vol. IV, *op. cit.*, ch. VI : « L'organisation du régime de la santé ».

largement le cadre traditionnel de la déontologie, laquelle nous l'admettons doit continuer à être totalement financée par les ordres eux-mêmes. Étant propres à une administration publique moderne, ces fonctions devraient, à notre avis, être prises en charge par l'État<sup>1</sup>. Le financement public alloué à ces fonctions varierait selon la nature des ordres et les circonstances dans lesquelles elles seraient exercées. Ces fonctions devraient faire l'objet d'un contrôle budgétaire strict et les ordres devraient rendre compte de l'utilisation des fonds publics qui leur seraient alloués à cette fin dans leur rapport annuel à l'Assemblée nationale.

#### e) Droit à la réintégration

123. Dans tous les ordres, les praticiens qui se seront vu refuser légalement le droit à l'exercice de la profession ou à l'usage du titre professionnel devront pouvoir soumettre une nouvelle demande, soit lorsqu'ils auront purgé leur peine s'il s'agit d'une mesure disciplinaire, soit lorsqu'ils auront satisfait aux exigences légales si les instances compétentes de l'ordre leur ont refusé ce droit après avoir constaté qu'ils ne satisfaisaient pas à ces exigences. La Commission estime donc que les ordres devraient être tenus, par une disposition du *Code des professions*, à examiner, après un certain délai, toute demande de réintégration de leurs membres rayés et d'intégration de personnes auxquelles ils avaient antérieurement refusé l'admission pour des causes remédiables.

### RECOMMANDATIONS

La Commission recommande :

- 7.I.1. *QUE la structure de l'organisme de réglementation et de surveillance de l'exercice d'une profession permette à ce dernier de jouer efficacement son rôle de protection du public en réglementant les droits et les obligations des membres de la profession et la qualité de leur activité;*
- 7.I.2. *QUE soit adopté un Code des professions constituant le régime du droit des occupations et remplaçant la mosaïque actuelle des lois relatives aux occupations;*

---

<sup>1</sup> Vol. IV, *op. cit.*, ch. VII : « Le financement du régime de la santé ».

- 7.I. 3. *QU'aucune profession ne soit juridiquement assujettie au contrôle d'une autre profession;*
- 7.I. 4. *QUE le nom d'ordre soit réservé aux organismes professionnels auxquels le législateur est prêt à consentir, après mûre réflexion et en toute prudence, le monopole de l'usage d'un titre et à déléguer le pouvoir de réglementer, à des degrés divers, les conditions d'exercice d'une profession dans l'intérêt du public;*
- 7.I. 5. *QU'un tel monopole soit accordé dans les seuls cas où il est évident que la sécurité ou le bien-être de la population serait menacé par le libre accès à la profession et qu'on en détermine l'étendue et l'objet en fonction des impératifs de la protection du public;*
- 7.I. 6. *QUE la limitation rigide des champs d'exercice des divers professionnels, comme mesure de protection du public soit assouplie lorsqu'une profession est exercée en équipe ou dans un milieu organisé qui peut assumer la responsabilité globale des actes posés;*
- 7.I. 7. *QUE le conseil des ordres soit formé à majorité absolue de membres élus par leurs confrères et pour le reste, de membres nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil sur la recommandation des milieux d'enseignement concernés, des associations concernées, du public consommateur et des fonctionnaires des ministères intéressés. Les membres nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil ne doivent pas tous exercer l'activité professionnelle en question;*
- 7.I. 8. *QUE les dispositions visant le monopole d'un titre professionnel ou technique, au lieu d'être insérées dans les lois particulières des professions, soient insérées dans le Code des professions;*
- 7.I. 9. *QUE le Procureur général et les ordres soient autorisés à poursuivre selon la procédure pénale l'usurpateur d'un titre universitaire ou professionnel ainsi que celui qui se rend coupable d'exercice illégal d'une profession;*
- 7.I. 10. *QUE les peines prévues comme sanction de l'exercice illégal et de l'usurpation du titre soient les mêmes*

*pour toutes les professions, sous réserve de la discrétion des tribunaux d'imposer les amendes qu'ils jugent convenables selon les circonstances et la gravité du délit;*

- 7.I. 11. QUE l'injonction pénale soit reçue dans le droit professionnel du Québec, de façon à empêcher les récidives régulières en matière d'exercice illégal d'une profession et d'usurpation de titre;*
- 7.I. 12. QUE les amendes perçues à la suite de poursuites et procédures pénales prises par les ordres professionnels contre des tiers qui usurpent un titre professionnel ou exercent illégalement une profession soient versées aux fonds publics et qu'en contrepartie les frais de la poursuite soient acquittés par l'État au titre de l'administration de la justice et la poursuite elle-même assumée par les procureurs de la Couronne;*
- 7.I. 13. QUE les ordres bénéficient d'un certain financement public pour défrayer l'examen systématique des dossiers faisant foi de l'exercice de leurs membres et, en ce qui a trait aux professions de la santé, des dossiers échantillons transmis par le Service des dossiers de santé du ministère de la Santé;*
- 7.I. 14. QUE l'exercice par les ordres du contrôle traditionnel de la déontologie par voie de plaintes reçues continue à être totalement financé par ces derniers;*
- 7.I. 15. QUE les ordres soient tenus, par une disposition du Code des professions, à examiner, après un certain délai, toute demande de réintégration de leurs membres rayés et d'intégration de personnes auxquelles ils avaient antérieurement refusé l'admission pour des causes remédiables.*

## **II. POUVOIR RÉGLEMENTAIRE DES ORGANISMES PROFESSIONNELS**

### **A. NATURE DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE**

124. Les ordres sont des modes d'organisation professionnelle privilégiés par le législateur qui octroie à leurs membres le monopole de l'usage d'un titre professionnel ou d'une technique spécifique.

Outre ce privilège, les ordres possèdent exclusivement, avons-nous dit, le monopole de l'exercice d'une profession et une délégation de pouvoir réglementaire variable de la part de la puissance publique, qui leur permet d'édicter des normes ou règlements régissant leurs membres et parfois même, au moins indirectement, les tiers.

125. La Commission croit que l'élaboration des normes ou règlements par les ordres professionnels devrait toujours être précédée de consultations et de discussions publiques, de façon qu'avant leur adoption par le gouvernement et leur publication dans la *Gazette officielle* le public ait l'occasion de faire valoir ses vues.

## **B. OBJET DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE**

### **1. ADMISSION À L'ÉTUDE**

126. Le pouvoir de réglementer les conditions d'admission à l'étude n'est d'aucune utilité véritable et devrait être supprimé. La détermination des titres et des autres qualités requises pour l'admission à l'exercice permet d'atteindre le même but. Le droit de contrôler l'admission à l'étude étant un vestige du passé que plus rien ne justifie, nous proposons donc qu'il soit aboli.

### **2. ADMISSION À L'EXERCICE**

127. Les conditions essentielles d'admission à l'exercice d'une profession érigée en monopole devraient relever du législateur; en aucun cas, les ordres ne devraient avoir le droit de déterminer les qualités requises des candidats à l'exercice. C'est le législateur, par le moyen des diplômes d'État, qui devrait déterminer les conditions générales d'accès à l'exercice d'une profession. Le seul rôle des ordres en ce domaine devrait être de s'assurer de la présence des qualités requises. Tout ce qui ressemble à la limitation de la concurrence devrait être éliminé.

128. Il ne faudrait pas non plus que les ordres puissent rendre l'accès plus difficile que ne l'exige la loi, en ajoutant aux conditions prévues par la loi, comme c'est le cas à l'heure actuelle pour certaines corporations.



129. Actuellement, l'admission à l'exercice des professions au Québec est assujettie à diverses conditions : majorité, citoyenneté, qualités morales, titres et stages. Ces conditions sont généralement énumérées dans la loi, mais le législateur autorise parfois les corporations à accroître ces exigences. Nous croyons que deux aspects particuliers de cette réglementation suscitent suffisamment de critiques pour rendre nécessaires certaines modifications. Il s'agit des titres et de la citoyenneté.

130. *Titres : diplômes d'État.* Relativement à la préparation théorique et pratique requise pour l'admission à l'exercice, la politique législative a grandement varié. Dans certains cas, le programme d'études et les titres exigés sont déterminés par la loi et la corporation professionnelle peut tout au plus ajouter à ces exigences ou en contrôler la présence.

131. Mais la plupart du temps, le contenu du cours et la nature du stage relèvent de la réglementation interne de la corporation que l'État estime plus compétente ou plus efficace que lui pour établir les qualités et titres requis. En général, cependant, la loi détermine la durée des études. Pour certaines autres professions, par contre, la simple possession de titres suffit.

132. Si, dans une loi générale, le législateur peut aisément déterminer les titres exigés pour l'admission à l'exercice, le contenu même du cours, les modalités du stage ou l'appréciation des équivalences sont des questions qui se prêtent difficilement à une détermination législative. Cependant, un moyen permet de concilier la souplesse nécessaire à la mise à jour continuelle des programmes et l'uniformisation des titres : c'est le diplôme d'État, tel que le connaît le système français. La scolarité requise, le programme d'études, l'organisation des stages, les exigences de contrôle (examens, etc.) seraient consignés dans un arrêté en conseil adopté par le gouvernement.

133. Mais le contenu de cet arrêté en conseil, déterminé une première fois, serait révisé périodiquement, après consultation des ordres professionnels et des établissements d'enseignement en cause. En somme, l'État adopterait des critères uniformes pour tout le Québec et les diplômes décernés par les universités, les CÉGEP ou les autres établissements d'enseignement conformément à ces critères seraient reconnus et visés comme des diplômes d'État de valeur égale.

134. Cela n'empêcherait ni les universités, ni les autres établissements d'enseignement, de continuer à donner l'enseignement de leur choix et à accorder librement les diplômes et les titres qu'ils veulent. Mais lorsque ces diplômes, titres ou certificats seraient décernés conformément aux critères fixés par l'État, ils seraient reconnus comme des diplômes d'État donnant l'accès à certaines professions ou à certains métiers.

135. Les ordres conserveraient le pouvoir d'octroyer les certificats de spécialité de même que celui de juger les équivalences des diplômes étrangers et de vérifier la compétence de leurs détenteurs. Toutefois, les programmes d'étude et les autres conditions requises pour l'obtention d'un certificat de spécialité seraient déterminés par les universités après consultation des ordres professionnels et administrés par elles <sup>1</sup>.

136. Nous croyons qu'un tel système de diplômes d'État serait singulièrement fructueux, en particulier pour les nouvelles disciplines de la santé et des services sociaux. La reconnaissance par l'État de diplômes, certificats ou brevets techniques, correspondant à des critères donnés, garantirait la compétence des candidats, en simplifierait le recrutement et démocratiserait l'organisation de nos professions. De plus, la préparation des candidats serait uniforme et le diplôme, selon sa qualité, pourrait jouir d'un prestige considérable.

137. Actuellement, chaque fois qu'une corporation désire admettre un candidat qui, pour une raison ou une autre, ne satisfait pas exactement aux exigences de la loi, le candidat doit s'adresser à l'Assemblée nationale pour obtenir l'adoption d'une loi spéciale permettant à la corporation de déroger aux dispositions de la loi. Nos recueils de lois sont émaillés de textes dont la seule raison d'être est d'autoriser l'admission de tels candidats. Si l'on songe aux dépenses, à la perte de temps et à l'absurdité d'un tel système, l'on ne peut que s'étonner de sa survivance à une époque où l'Assemblée nationale est sollicitée par tant de problèmes beaucoup plus graves.

138. À titre d'exemple, entre 1950 et 1959, pour le seul Collège des chirurgiens-dentistes, nous avons relevé pas moins de treize lois du genre. Un inventaire de toute la législation analogue pour toutes

---

<sup>1</sup> Voir au vol. IV de notre rapport, *op. cit.*, le chapitre XI : L'enseignement des sciences de la santé » et au vol. VI de notre rapport, *op. cit.*, le chap. VIII : « La formation aux services sociaux. »

les corporations professionnelles depuis la guerre révélerait sans doute plusieurs centaines de bills d'intérêt privé sans parler des nombreux projets qui ont échoué ou ont été abandonnés.

139. Nous proposons que ce système désuet et inutile soit abandonné et que les ordres soient autorisés, dans des cas exceptionnels concernant l'admission des étrangers, à déroger aux exigences de scolarité et de stage ou aux autres conditions d'admission. Le législateur délègue des tâches infiniment plus importantes aux organismes professionnels; dans le cas présent, il peut assurément leur faire confiance : ils ne procéderont pas à la légère. D'ailleurs, les ordres devraient être tenus de motiver leurs décisions sur cette question dans le rapport annuel dont nous recommandons la production plus loin <sup>1</sup>.

140. Évidemment, une telle modification législative ne pourrait s'appliquer uniquement aux professions de la santé et des services sociaux; au contraire, elle devrait faire partie de la réforme générale de l'organisation professionnelle au Québec.

141. *Citoyenneté.* C'est au cours des années quarante et cinquante que la citoyenneté est apparue au Québec comme condition d'admission à l'exercice. On ne retrouve aucune justification logique ou cohérente de cette politique. Ainsi, il faut être citoyen pour exercer la médecine, la pharmacie, la chirurgie-dentaire et l'optométrie. Par ailleurs, si une étrangère peut exercer comme infirmière, il faut à tout prix être citoyen pour fabriquer des verres correcteurs pour la vue, exécuter les ordonnances des optométristes ou exercer comme technicien dentaire. Par contre, il n'est pas nécessaire de posséder un certificat de citoyenneté pour devenir diététicien, travailleur social, technicien en radiologie, psychologue, conseiller d'orientation, orthophoniste ou audiologiste. Le même illogisme existe dans les domaines autres que la santé et les services sociaux <sup>2</sup>.

142. Toutes ces dispositions relatives à la citoyenneté des praticiens de certaines professions nous semblent futiles et injustes. La citoyenneté n'est pas plus un gage de compétence qu'un passeport étranger une flétrissure professionnelle. Si l'on désire garantir la compétence professionnelle des immigrants, on peut le faire au moyen de

---

<sup>1</sup> Voir *infra*, paragraphe 227.

<sup>2</sup> Voir l'annexe 12 de notre rapport, *op. cit.*, section 6.9.37.

cours de rattrapage, de stages et d'examens, comme cela se fait en Suède. Le fait est que la condition de citoyenneté n'a d'autre explication qu'un protectionnisme suranné.

143. À moins que l'on puisse prouver que la citoyenneté est indispensable à l'exercice d'une profession (comme ce peut être le cas pour les notaires qui sont des officiers quasi ministériels), en faire un *sine qua non* de l'accès à l'exercice est puéril et discriminatoire. Une telle politique est d'ailleurs rejetée par toutes les juridictions progressistes que nous avons étudiées. L'exigence de la citoyenneté n'existe pas en Ontario. Sur quinze professions dans l'État de New York, seulement cinq semblent requérir la citoyenneté (médecins, chirurgiens-dentistes, hygiénistes dentaires, chiropraticiens et pharmaciens). Mais la loi porte que cette qualité n'est pas indispensable pour l'admission à l'exercice si le candidat s'engage formellement à obtenir la citoyenneté et l'obtient dans un délai plus ou moins rapproché (en général six ans après la déclaration d'intention). La plupart des professions en Californie, n'exigent pas la citoyenneté. En France et en Belgique, par contre, elle est généralement imposée ainsi que pour plusieurs professions en Allemagne. En Suède, elle n'est jamais requise : on y exige des praticiens étrangers seulement qu'ils se familiarisent avec la législation sociale et les coutumes suédoises et acquièrent une certaine préparation pratique en outre de connaissances élémentaires de la langue. Nous croyons donc que l'exigence de citoyenneté devrait disparaître.

144. Par contre, en raison des responsabilités particulières dont ils s'acquittent au nom de l'État, les membres des conseils ou des organes disciplinaires des ordres professionnels devraient être citoyens. Ces officiers exercent des pouvoirs délégués par l'État et il n'est peut-être pas inutile de leur demander au moins l'allégeance de la citoyenneté.

### 3. SPÉCIALITÉS

145. Dans toutes les juridictions que nous avons étudiées, la qualification des spécialistes (définition, classification et contrôle des spécialités) relève des ordres professionnels. En pratique, il s'agit surtout des spécialités médicales et dentaires. Mais le cas peut se présenter pour d'autres professions. Bien que nous ne voyions aucune nécessité immédiate de modifier ce régime de qualification des spécialistes, nous croyons que la législation professionnelle devrait être

parcimonieuse dans l'octroi aux ordres du pouvoir d'établir des spécialités.

146. Par ailleurs, nous l'avons déjà souligné, si le régime de diplômes d'État que nous recommandons était adopté, rien n'empêcherait la reconnaissance par l'État de diplômes spécialisés, comme c'est d'usage en France, pour les infirmières et les pharmaciens et, en Suède, pour les infirmières. Selon le cas, seuls les détenteurs d'un diplôme reconnu pourraient s'annoncer comme exerçant une spécialité donnée ou même, à la rigueur, l'exercer.

#### 4. DÉONTOLOGIE

147. Une caractéristique traditionnelle des « professions », censée les distinguer des occupations ordinaires, est leur soumission à des codes déontologiques sévères. Ces codes obligent les praticiens à respecter certaines normes d'honneur et d'intégrité particulières. Dans un sens, cette éthique est la contrepartie des monopoles accordés aux professions. Le monopole entraîne l'obligation morale qui devient elle-même justification de l'exclusivité.

148. En règle générale au Québec, la déontologie — c'est-à-dire la définition des devoirs et des actes dérogatoires à l'honneur et à la dignité d'une profession, et qui entraînent des sanctions disciplinaires — relève actuellement des corporations ou ordres professionnels. Quelquefois, le législateur définit lui-même certains actes qu'il considère dérogatoires, mais cette intervention est relativement rare.

149. Nous croyons que le système actuel est généralement satisfaisant et qu'il faudrait laisser aux ordres le soin de définir les normes déontologiques de l'exercice de la profession. En dehors de certaines règles générales (dont nous ferons état plus loin) qui devraient s'appliquer à toutes les professions et être énoncées dans le *Code des professions*, nous sommes d'avis que les ordres sont plus particulièrement indiqués pour normaliser l'éthique de leurs membres. Cependant, comme pour toute la réglementation émanant de ces organismes, nous recommandons que les codes déontologiques soient assujettis à la discussion des individus et des groupes intéressés, préalablement à leur adoption par le gouvernement et qu'ils soient publiés.

150. Par ailleurs, nous croyons que le *Code des professions* devrait interdire aux corporations professionnelles telles que le Collège des médecins et chirurgiens et le Collège des pharmaciens d'autoriser leurs organes disciplinaires, en l'absence d'un règlement déontologique applicable, à décider si un acte reproché est dérogatoire. Une telle latitude viole le principe élémentaire de droit résumé dans le brocard *nullum crimen sine lege* et qui veut que la définition d'un acte dérogatoire soit contenue dans une loi ou un règlement et ne soit pas laissée à la décision arbitraire d'un organisme quelconque. Personne ne devrait être puni pour un acte ou une omission qu'il ne pouvait savoir contraire à la loi lorsqu'il s'en est rendu coupable.

151. Tout en respectant le pouvoir qu'elle délègue aux ordres professionnels de régir leurs membres au plan de la déontologie, l'Assemblée nationale devrait, dans l'intérêt public, inscrire dans le *Code des professions* certaines normes générales qui s'appliqueraient à tous les ordres uniformément et porteraient sur certains sujets d'intérêt général, sans pour autant restreindre leur pouvoir d'adopter sur les mêmes matières des règles supplémentaires qui valorisent les premières. Ces matières pourraient comprendre notamment :

152. *Le secret professionnel.* Notre législation du secret professionnel est remplie de contradictions. D'une part, le *Code pénal* et le droit fédéral reconnaissent le secret professionnel dans le seul cas des avocats. D'autre part, seuls les médecins et les chirurgiens-dentistes ne sont pas contraignables comme témoins dans les procédures relevant de la juridiction provinciale. Tous les autres praticiens de la santé et des services sociaux peuvent être obligés à divulguer ce qu'ils ont appris au cours de l'exercice de leur profession. Or, comme de nos jours les services professionnels sont de plus en plus prodigués par des équipes de praticiens les plus divers, le secret du médecin ou du chirurgien-dentiste devient très aléatoire. Il est naïf de proclamer le secret du médecin comme le fait l'article 308 du *Code de procédure civile* sans y astreindre également l'infirmière, le psychologue, le technicien ou le travailleur social qui, appelés à examiner tout ou partie d'un dossier, y ont accès ou encore en discutent avec le médecin.

153. Cependant, les règles déontologiques de la plupart des professions interdisent la divulgation volontaire des renseignements obtenus au cours de l'exercice. Les membres de ces professions sont donc obligés de témoigner devant les tribunaux, mais il leur est interdit de divulguer volontairement les secrets qu'ils ont appris.

D'une part donc, la loi impose le secret, et d'autre part, elle autorise les tribunaux à déchirer le voile. Le praticien a une obligation morale qu'il n'est plus en mesure de respecter lorsqu'un tribunal lui ordonne de témoigner.

154. Dans les domaines de la santé et des services sociaux, où la préoccupation du praticien est de guérir, de soigner, de prévenir ou d'assister, le succès même du traitement ou des services exige que le malade ou l'individu puisse se confier librement au praticien qu'il consulte sans craindre que les renseignements qu'il lui fournit seront divulgués. Ce climat de confiance et de sérénité est indispensable à la réussite du traitement. Les praticiens se refusent de plus en plus à isoler les symptômes médicaux du contexte social et humain qui les a provoqués. Le malade ou l'individu doit pouvoir s'ouvrir librement. Ce serait aller à l'encontre de cet objectif primordial que de forcer le praticien à trahir le secret. Le bien public n'en serait nullement servi : le secret qui échapperait ainsi à la justice n'aurait de toute façon pas été confié au praticien n'eût été la garantie du secret.

155. Nous avons relevé d'ailleurs au sujet du secret professionnel une cassure presque totale entre la conception anglo-saxonne et nord-américaine d'une part, et la conception européenne de l'autre. En Ontario, dans l'État de New York et en Californie, le secret professionnel n'est presque pas reconnu en pratique. En France, en Belgique et en Allemagne, le secret professionnel est non seulement consacré et protégé par les règles de déontologie de la majorité des professions, mais il a été jugé suffisamment important par le législateur pour être inscrit aux codes pénaux de ces juridictions.

156. La position européenne nous semble plus conforme à la dignité de l'individu et au respect de son intimité. On ne peut assez insister sur l'importance de protéger l'intimité de l'individu de plus en plus menacée par la constitution d'innombrables dossiers électroniques, par l'utilisation de toutes sortes de moyens de surveillance et de regroupements qui le laissent désemparé lorsqu'il est aux prises avec les organismes officiels. Nous proposons donc que la protection du secret professionnel soit étendue à toute profession constituée en ordre dont la discrétion est exigée par l'intérêt public.

157. *Les honoraires.* Jusqu'à présent les honoraires étaient déterminés librement entre le professionnel et le malade ou le client. Treize corporations professionnelles détiennent le pouvoir de fixer le tarif,

pouvoir qu'elles ont généralement exercé pour arrêter des tarifs indicatifs. À l'avenir, avec la mise en application du régime d'assurance-maladie, les membres conventionnés des professions dont les services seront défrayés par l'État au titre du régime verront leur tarif fixé par convention avec l'État. Dans cette perspective, il n'y a plus de justification au pouvoir des ordres régissant ces professions de fixer les honoraires (même à titre indicatif) de leurs membres non conventionnés.

158. Cependant, tel n'est pas le cas pour les membres des professions dont les services ne sont pas défrayés par un régime d'assurance sociale, tel celui de l'assurance-maladie. Dans ces cas, l'intérêt public exige que le gouvernement donne son approbation aux tarifs-plafonds proposés par les syndicats professionnels<sup>1</sup>.

159. *La publicité.* La prestation de services professionnels a toujours fait l'objet de restrictions dans le domaine de la publicité. Ces restrictions sont justifiées par l'intérêt public dans la mesure où la concurrence publicitaire entre professionnels ne saurait d'aucune façon augmenter la qualité des services, ni encore moins réduire les honoraires. Néanmoins, il est utile que le public connaisse l'existence des services qu'il recherche et les horaires auxquels il peut y avoir accès. Il importe donc que la réglementation sur la publicité des services professionnels permette ce genre de publicité.

160. *Autres matières.* Dans l'intérêt public, la Commission croit opportun de recommander qu'aucun praticien ne puisse refuser des services professionnels pour des motifs contraires aux droits de l'homme; que la fabrication de faux certificats ou de fausses attestations professionnelles soit sévèrement punie; et que les ordres professionnels puissent prendre les mesures appropriées à l'égard de leurs membres dont l'état de santé physique ou mental est incompatible avec l'exercice normal de leurs devoirs professionnels.

---

<sup>1</sup> Conseil économique du Canada, *op. cit.*, pp. 167-170.



## C. SANCTIONS DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

161. Comme tout organisme disposant d'un pouvoir réglementaire, les ordres professionnels doivent être en mesure d'imposer des sanctions à leurs membres qui enfreignent les règles qu'ils émettent. Il nous faut donc considérer les organes habilités à imposer ces sanctions, la nature des peines disciplinaires et la procédure prescrite en cette matière.

### 1. ORGANES DISCIPLINAIRES

162. Pour appliquer les sanctions disciplinaires, la Commission croit que l'institution des instances suivantes permettrait une audition adéquate des plaintes et conflits.

163. *Le tribunal de discipline (première instance)* serait formé entièrement de praticiens de l'ordre, mais il serait présidé par un avocat (en règle avec le Barreau et ayant exercé au moins dix ans) désigné par le juge en chef de la Cour provinciale. Ce tribunal de discipline connaîtrait, en première instance, de toute plainte impliquant un membre de l'ordre et portant sur toute activité dérogatoire à l'honneur et à la dignité de la profession en général et, en particulier, sur celle qui met en péril la qualité de l'acte professionnel.

164. Ces plaintes seraient généralement portées devant le tribunal de discipline de première instance par le *Comité d'inspection professionnelle* de l'ordre. Formé de membres de l'ordre et de représentants du public et, le cas échéant, de représentants des syndicats en cause, ce comité aurait deux fonctions. En premier lieu, il ferait un examen systématique des dossiers faisant foi de l'exercice des membres de l'ordre et étudierait les dossiers échantillons automatiquement transmis par le Service des dossiers de santé du ministère de la Santé (ou tout organisme analogue qui pourrait être institué à l'avenir dans quelque autre champ professionnel) pour vérifier s'ils contiennent des faits qui devraient faire l'objet d'une plainte auprès du tribunal de discipline de première instance. En second lieu, il étudierait les plaintes individuelles émanant du public à l'égard des membres de l'ordre; il acheminerait vers le tribunal de discipline de première instance celles qui sont de son ressort (déontologie) et

servirait de conciliateur ou d'arbitre à l'égard de celles qui porteraient sur des différends entre les praticiens et leurs clients. À l'égard de cette dernière fonction, la présence de représentants des syndicats au sein des comités d'inspection professionnelle serait particulièrement utile et efficace.

165. *Le tribunal de discipline de deuxième instance* constituerait une instance d'appel interne à l'ordre des décisions du tribunal de discipline de première instance. Comme ce dernier, il serait formé exclusivement de membres de l'ordre, mais présidé cette fois par un juge nommé par le juge en chef de la Cour provinciale. De toute décision de ce tribunal de discipline de seconde instance, il y aurait appel devant les tribunaux de droit commun.

## 2. PEINES DISCIPLINAIRES

166. À l'heure actuelle, les corporations professionnelles disposent d'un éventail de peines allant de la réprimande à l'amende, de la suspension à la radiation. Ces peines sont décrétées dans chacune des lois régissant des professions.

167. La Commission ne peut trouver aucun motif valable pour que le type de sanctions à la disposition des ordres varie d'une profession à l'autre. Il y aurait donc lieu de prévoir au *Code des professions* une liste unique de sanctions.

168. Cette liste devrait comprendre, outre les peines mentionnées plus haut, la probation et la restriction du droit d'exercice ainsi que l'obligation de rembourser.

169. En effet, nous croyons que la loi devrait prévoir la probation comme mesure disciplinaire. La probation pourrait consister en une simple mise à l'épreuve pendant une période déterminée. Une deuxième forme de probation serait la restriction temporaire ou permanente du droit d'exercice (interdiction de poser certains actes ou obligation de ne les poser que sous la surveillance directe d'un autre praticien). Si l'infraction découle de l'incompétence du praticien, l'issue de la probation pourrait être liée à l'obligation de suivre des cours de recyclage, d'effectuer un stage et de subir des examens. Le système existe à l'étranger, notamment en Ontario et en Californie.

170. En Ontario, par exemple, si le comité de discipline du Collège des médecins estime que l'inconduite professionnelle consiste en de l'incompétence, il peut ordonner la radiation temporaire du tableau, ou prescrire que l'inscription soit transférée au registre spécial avec les restrictions et les conditions que le comité impose, ou, encore ordonner que l'intéressé cesse l'utilisation de toute désignation de spécialité.

171. En Ontario également, le conseil du Collège des chirurgiens-dentistes peut exiger qu'un dentiste accusé d'incompétence suive des cours et passe des examens ou qu'il démontre sa compétence et le conseil peut suspendre le permis d'exercice jusqu'à telle preuve de compétence.

172. Un régime analogue existe en Californie où les instances disciplinaires sont autorisées à imposer la probation qui peut, à la rigueur, comprendre un stage supplémentaire, un examen de compétence ou un examen médical et même comporter la restriction de la portée ou du genre d'exercice de l'inculpé.

173. Le projet de refonte de la Loi médicale du Québec prévoit d'ailleurs la possibilité d'imposer des restrictions au droit d'exercice ou d'exiger un stage de perfectionnement professionnel sanctionné par un examen.

174. Par ailleurs, les instances disciplinaires devraient être autorisées à imposer comme peine supplémentaire, comme condition de la probation ou comme condition de sursis d'une peine, l'obligation de rembourser la victime dans un délai fixé. Cela aiderait à inspirer confiance dans l'efficacité des procédures disciplinaires et réduirait sans aucun doute le nombre des litiges civils.

175. Il reste que c'est aux ordres professionnels qu'il revient de définir les infractions, c'est-à-dire de déterminer quels actes sont dérogatoires à l'honneur et à la dignité de la profession et doivent conséquemment faire l'objet d'une sanction. De même, c'est aux ordres professionnels d'estimer la gravité spécifique d'une infraction déterminée dans le contexte d'une profession particulière, et en conséquence c'est à eux qu'il revient de préciser quelle sanction, parmi les types prévus au *Code des professions*, doit s'appliquer à telle infraction.

### 3. PROCÉDURES DISCIPLINAIRES

176. *Procédure unique pour toutes les professions.* Nous recommandons l'adoption d'un code de procédure disciplinaire uniforme, inscrit dans le *Code des professions*, et s'appliquant à la justice disciplinaire de tous les ordres professionnels. Cette procédure devrait répondre aux critères suivants :

177. a) Toute procédure disciplinaire devrait être mise en marche sur une plainte écrite, précise, mentionnant les circonstances de l'infraction reprochée, la disposition législative ou réglementaire transgressée, et être assermentée. Cette plainte portée par un citoyen ou le Comité d'inspection professionnelle devrait ensuite être signifiée à l'inculpé avec un avis raisonnable de la date de comparution.

178. b) L'inculpé et le plaignant ainsi que tout témoin devraient avoir droit à l'assistance d'un avocat en tout état de la procédure.

179. c) La présomption de l'innocence devrait être reconnue et le fardeau de la preuve devrait toujours appartenir au plaignant ou à l'officier chargé des poursuites. Cependant, dans tous les cas où un tribunal civil ou pénal au Canada aura constaté dans son jugement la commission par un praticien d'un acte dérogatoire, sur production d'une copie dûment certifiée de ce jugement, le praticien sera présumé coupable de l'acte reproché et il lui appartiendra de se disculper. Mais un tel jugement ne dispensera pas l'organe disciplinaire de la nécessité de faire enquête.

180. Dans plusieurs cas, à l'heure actuelle, lorsqu'un praticien est judiciairement trouvé coupable d'un acte criminel ou d'une infraction à ses devoirs professionnels, il peut être assujéti à la discipline sans la moindre enquête, c'est-à-dire sans audition de la preuve contre lui. C'est le cas des médecins, des chirurgiens-dentistes et des optométristes. Nous croyons que cette pratique est dangereuse car un jugement pénal ou civil n'indique pas nécessairement les circonstances précises d'un acte dérogatoire ou applique des critères différents de ceux qui doivent motiver une instance professionnelle. Un dentiste trouvé coupable de négligence criminelle dans la conduite de son automobile devient-il par là inhabile à exercer sa profession ? Tout au plus pourrait-on stipuler que l'existence d'un tel jugement renverse le fardeau de la preuve et qu'il appartient au praticien inculpé de se disculper ou de prouver les circonstances atténuantes.

181. d) L'inculpé et le plaignant devraient avoir le droit d'assigner des témoins et de faire produire des documents; d'assermenter des témoins; de les interroger ou de les contre-interroger.

182. e) Dans tous les cas, la preuve devra être prise en sténographie.

183. f) L'inculpé ou le plaignant doit avoir le droit de récuser tout membre d'une instance disciplinaire pour partialité ou autre cause.

184. g) L'inculpé ou tout témoin devrait automatiquement avoir le droit à la protection contre l'utilisation de son témoignage dans d'autres procédures.

185. *Huis-clos mitigé.* La procédure en première instance et devant les organes internes d'appel sera à huis-clos, à moins que l'inculpé n'exige le contraire et, dans ce cas, l'organe disciplinaire aura le droit de refuser l'ouverture de l'enquête s'il estime que la protection de l'ordre public ou des bonnes mœurs exige le huis-clos. Cependant, le plaignant aura toujours le droit d'assister en personne, ou par l'entremise d'un représentant autorisé, à toutes les étapes de la procédure ainsi que l'inculpé ou son représentant autorisé et le Protecteur du citoyen ou son représentant. Le tribunal disciplinaire pourra toujours ordonner la levée du huis-clos pour des motifs d'ordre public, même sans le consentement de l'inculpé. Les procédures devant le tribunal de droit commun seront publiques dans la même mesure que toute autre procédure devant ce tribunal.

186. *Décisions écrites.* Toutes les décisions disciplinaires devront être rendues par écrit et communiquées aux parties, les délais d'appel commençant à courir à partir de la date d'une telle signification.

187. *Publicité des décisions.* Avis sera donné à tous les membres inscrits d'une profession, ainsi que dans la *Gazette officielle*, de toute décision ordonnant la suspension pour plus de trois mois, ou la radiation d'un praticien, mais seulement après la décision du tribunal de droit commun, s'il y a lieu, ou après l'expiration des délais d'appel à l'organe interne d'appel ou au tribunal de droit commun. Dans les mêmes circonstances, et à la discrétion de l'organe disciplinaire, un avis de toute décision disciplinaire ou le texte de la décision elle-même

pourra être publié par l'ordre intéressé dans des quotidiens ou périodiques de son choix, et le tribunal disciplinaire pourra même ordonner que cette publication se fasse aux dépens de l'inculpé.

188. De façon générale, aucune publicité n'est donnée à l'activité disciplinaire des organismes professionnels au Québec, tant dans les domaines de la santé et des services sociaux que dans les autres domaines. Seuls les avocats, les ingénieurs, les médecins vétérinaires et les notaires donnent une publicité limitée à leurs décisions disciplinaires.

189. Il convient de noter que, en Ontario, au moins trois corporations ou régies tiennent les audiences disciplinaires en public : c'est le cas des optométristes, des opticiens d'ordonnances et des techniciens en radiologie médicale. Par ailleurs, la Commission royale d'enquête sur les droits civils en Ontario<sup>1</sup> rejette la publicité automatique des procédures disciplinaires mais recommande que l'inculpé puisse toujours demander des audiences publiques.

190. Quoique les autorités policières, judiciaires et administratives soient averties des sanctions disciplinaires en France, il n'y a pas de véritable publicité des décisions disciplinaires dans ce pays. La situation est analogue en Belgique. En Allemagne par contre, le tribunal disciplinaire des chambres professionnelles fait ordonner la publication des peines disciplinaires habituelles et de la décision aux frais du condamné.

191. *Procédure en appel.* Les organes internes d'appel et les tribunaux de droit commun devraient décider sur le dossier constitué, sous réserve de leur droit, dans les cas exceptionnels, d'accorder l'autorisation de rouvrir le dossier pour entendre une preuve supplémentaire.

192. *Publication de recueils d'arrêts.* Nous proposons la publication régulière de recueils d'arrêts disciplinaires afin d'informer les praticiens, les organes disciplinaires et le public de la jurisprudence en la matière, comme cela se fait en Allemagne par exemple. Ces recueils d'arrêts ne devraient toutefois pas contenir les noms des parties mais plutôt leurs initiales.

---

<sup>1</sup> *Op. cit.*, rapport no 1.

## RECOMMANDATIONS

La Commission recommande :

- 7.I. 16. *QUE les règlements élaborés par les ordres professionnels fassent l'objet de consultations et de discussions publiques avant d'être adoptés par le gouvernement dans la Gazette officielle;*
- 7.I. 17. *QUE le pouvoir que détiennent actuellement certaines corporations professionnelles de réglementer l'admission à l'étude soit aboli et, partant, qu'il ne soit pas octroyé aux ordres professionnels;*
- 7.I. 18. *QUE soit établi un système de diplômes d'État dont les exigences seront consignées dans un arrêté en conseil du gouvernement, après consultation des ordres professionnels et des établissements d'enseignement en cause;*
- 7.I. 19. *QUE les ordres professionnels soient autorisés à octroyer des certificats de spécialité, mais que les programmes d'étude et les autres conditions requises pour l'obtention d'un certificat de spécialité soient déterminés par les universités, après consultation des ordres professionnels, et soient administrés par elles;*
- 7.I. 20. *QUE le législateur soit parcimonieux dans l'octroi aux ordres professionnels du pouvoir d'établir des spécialités;*
- 7.I. 21. *QUE les ordres professionnels soient autorisés à vérifier l'équivalence et à viser l'authenticité des diplômes non québécois avant de permettre au détenteur de s'en prévaloir pour exercer la profession;*
- 7.I. 22. *QUE les ordres professionnels soient dotés d'un mécanisme interne d'appel pour reviser toute décision refusant à un candidat le permis d'exercice ou l'utilisation du titre;*

- 7.I. 23. *QUE la possibilité d'accès à l'exercice d'une profession par loi privée soit abolie, et que sa prohibition soit insérée dans le Code des professions;*
- 7.I. 24. *QUE l'exigence de la citoyenneté soit abolie pour toutes les professions ou que, à la rigueur, la loi exige d'un candidat étranger qu'il déclare son intention de devenir citoyen et obtienne sa citoyenneté dans un délai (extensible pour cause) de cinq ans après telle déclaration;*
- 7.I. 25. *QUE cependant les membres des conseils ou des organes disciplinaires des ordres professionnels, en raison des pouvoirs délégués qu'ils exercent, soient citoyens canadiens;*
- 7.I. 26. *QUE la déontologie de chaque profession soit déclarée par l'ordre intéressé;*
- 7.I. 27. *QUE le Code des professions contienne une disposition rendant non contraignables comme témoins, dans toutes procédures civiles, pénales ou administratives relevant de la juridiction provinciale, les praticiens de toute profession dont la discrétion est exigée par l'intérêt public. De plus, que la divulgation volontaire par l'un de ces praticiens de tout secret appris à l'occasion de l'exercice de sa profession soit sévèrement punie;*
- 7.I. 28. *QUE les ordres professionnels dont les membres rendent des services généralement défrayés par l'État au titre d'une convention ne puissent fixer le tarif d'honoraires (même à titre indicatif) de leurs membres non conventionnés;*
- 7.I. 29. *QUE le gouvernement donne son approbation aux tarifs-plafonds proposés par les syndicats professionnels dont les services ne sont pas défrayés par l'État;*
- 7.I. 30. *QUE le Code des professions contienne l'interdiction de toute publicité tapageuse ou commercialisée dans des publications ou au moyen d'annonces radiophoniques ou à la télévision, ou par des enseignes au*



*néon ou par tous les autres moyens que ceux qui sont présentement autorisés pour les avocats ou les médecins;*

- 7.I. 31. QUE les ordres puissent par une réglementation appropriée permettre à leurs membres d'informer le public de leurs titres, de l'accès de leurs services et de leurs horaires de travail;*
- 7.I. 32. QUE le Code des professions contienne l'interdiction de refuser des services professionnels à toute personne, à cause de sa race, de sa langue, de son origine, de sa couleur, de sa religion, de ses convictions ou de sa citoyenneté;*
- 7.I. 33. QUE le Code des professions contienne l'interdiction, pour tout praticien, de fournir un certificat ou un document faux ou erroné ou qui n'est pas fondé sur une connaissance personnelle des faits énoncés dans tel document et alors qu'il sait, ou devrait savoir, qu'un tel certificat ou document pourrait être utilisé pour obtenir d'une autre personne ou d'un organisme quelconque qu'ils posent un geste ou refusent de poser un geste;*
- 7.I. 34. QUE les ordres professionnels soient autorisés, dans tous les cas où la santé mentale ou physique d'un praticien est mise en doute, et lorsqu'ils le jugent à propos, à effectuer une enquête, à faire subir des examens médicaux et à prendre toute autre mesure appropriée;*
- 7.I. 35. QUE les ordres professionnels soient autorisés à émettre pour le bien public toute norme déontologique supplémentaire compatible avec le Code des professions ou toute autre loi applicable en cette matière au Québec;*
- 7.I. 36. QUE soit formé dans chaque ordre professionnel un comité d'inspection professionnelle, composé de membres de l'ordre, de représentants du public et, le cas échéant, de représentants des syndicats en cause, chargé de procéder à une révision systématique des dossiers et d'étudier les plaintes individuelles du public en vue de porter plainte formellement, s'il y*

*a lieu, auprès du tribunal disciplinaire de première instance et de régler certains différends entre praticiens et individus;*

- 7.I. 37. *QUE soit formé dans chaque ordre professionnel un tribunal disciplinaire de première instance; qu'il soit composé de praticiens, présidé par un avocat (en règle avec le Barreau et ayant exercé dix ans) désigné par le juge en chef de la Cour provinciale, et qu'il entende en première instance toute plainte relative à des actes dérogatoires à l'honneur et à la dignité de la profession;*
- 7.I. 38. *QUE soit formé dans chaque ordre professionnel un tribunal disciplinaire de seconde instance; qu'il soit composé de praticiens, présidé par un juge nommé par le juge en chef de la Cour provinciale, et qu'il entende tout appel d'une décision du tribunal disciplinaire de première instance;*
- 7.I. 39. *QUE les tribunaux de droit commun soient investis du pouvoir de connaître de tout appel d'une décision finale d'un tribunal disciplinaire de seconde instance;*
- 7.I. 40. *QUE les peines disciplinaires que les ordres ont à leur disposition pour faire respecter leurs règlements soient uniformisées pour toutes les professions et fassent partie d'une énumération unique inscrite dans le Code des professions;*
- 7.I. 41. *QUE la liste, insérée dans le Code des professions, énumérant les peines disciplinaires imposables par les ordres professionnels, comprenne, entre autres peines, la probation, qui peut comporter un stage supplémentaire, un examen de compétence ou des restrictions au droit d'exercice, et l'obligation de rembourser;*
- 7.I. 42. *QUE les ordres professionnels qui ont par ailleurs la responsabilité de définir la déontologie et les actes qui y sont dérogatoires, soient habilités à attacher à chaque infraction une peine de leur choix, pourvu qu'elle soit inscrite au Code des professions;*

7.I. 43. *QU'un code de procédure disciplinaire unique pour toutes les professions soit adopté et intégré au Code des professions;*

7.I. 44. *QUE ce code de procédure disciplinaire contienne des dispositions visant à assurer que :*

- a) *la plainte soit écrite et précise;*
- b) *les parties et témoins aient droit à l'assistance d'un avocat;*
- c) *la présomption d'innocence soit reconnue;*
- d) *le droit d'assigner, d'assermenter, d'interroger et de contre-interroger les témoins soit reconnu;*
- e) *la preuve soit prise en sténographie;*
- f) *le témoignage soit automatiquement protégé contre l'utilisation dans d'autres procédures;*
- g) *le huis-clos soit de rigueur, sauf s'il est levé par le tribunal dans l'intérêt public;*
- h) *les décisions soient rendues par écrit, communiquées aux parties, portées à l'attention des intéressés et publiées dans des recueils d'arrêts;*
- i) *les organes internes d'appel et les tribunaux de droit commun procèdent sur le dossier constitué, mais soient autorisés à rouvrir l'enquête dans certains cas.*

### **III. CONTRÔLE DES ORGANISMES PROFESSIONNELS**

193. Parce que l'État délègue aux ordres professionnels un pouvoir réglementaire qu'ils exercent à sa place et en son nom, il convient qu'il s'assure que ce pouvoir est convenablement exercé. Il s'agit d'un contrôle qui n'est nullement exceptionnel, ni réservé aux ordres professionnels, puisqu'il s'exerce normalement à l'égard de tout organisme ou administration non central : municipal, scolaire ou autre.

194. Dans les sections qui précèdent, nous avons recommandé le renforcement ou l'institution de certains mécanismes de contrôle.

Ainsi, nous avons préconisé la nomination de profanes comme membres publics des conseils des ordres professionnels. Nous avons suggéré que l'élaboration de toute la réglementation des ordres professionnels soit précédée de consultations et de discussions publiques avec les personnes et les groupes intéressés et que cette réglementation soit soumise à l'approbation obligatoire du gouvernement et publiée. Nous avons également recommandé que les instances disciplinaires soient présidées par des avocats ou des juges nommés par le juge en chef de la Cour provinciale et que toutes les décisions disciplinaires soient sujettes à appel devant les tribunaux de droit commun.

195. Nous proposons ici certains autres mécanismes de contrôle ou l'amélioration de mécanismes existants.

#### **A. RÔLE DU MINISTÈRE DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES, COMPAGNIES ET COOPÉRATIVES**

196. À l'heure actuelle, ni les corporations professionnelles ni les associations volontaires ne relèvent véritablement d'un service administratif particulier. Cela entraîne non seulement un manque de surveillance notoire, mais aussi l'ignorance de l'évolution des professions et l'incohérence de la politique gouvernementale et législative à leur endroit.

197. Nous proposons donc que soit confiée au ministère des Institutions financières, compagnies et coopératives<sup>1</sup>, la tâche de surveiller tous les ordres professionnels et de répondre de leurs actes.

198. Relèveraient de ce ministère non seulement tous les ordres professionnels mais également toutes les associations volontaires incorporées, les sociétés sans statut légal, et les syndicats professionnels.

199. Il s'agirait d'une surveillance purement administrative ne touchant nullement les liens ou les rapports des organismes pro-

---

<sup>1</sup> Normalement cette tâche aurait dû être confiée au Secrétariat de la province mais une législation récente a fait disparaître le Secrétariat, et les tâches qu'il possédait dans le domaine qui nous intéresse ont été conférées au ministère des Institutions financières, compagnies et coopératives. Voir Loi abrogeant la Loi du Secrétariat et modifiant d'autres dispositions législatives, 1969, quatrième session de la vingt-huitième législature, bill 88.

fessionnels avec des ministères particuliers. D'ailleurs, un tel contrôle central, mais beaucoup plus rigoureux, a été institué dans l'État de New York et en Californie <sup>1</sup>.

200. De plus, la composition, l'étude, la préparation et la rédaction ou la présentation de tous les projets de loi régissant une profession ou s'appliquant à l'organisation professionnelle relèveraient du ministère des Institutions financières, compagnies et coopératives qui coordonnerait les travaux des différents ministères intéressés.

201. En outre, le ministère des Institutions financières, compagnies et coopératives devrait avoir le droit d'exiger de tout ordre professionnel les rapports qu'il estime nécessaires, y compris la communication de dossiers, et de faire enquête sur leur activité.

202. Ce ministère serait également chargé de la surveillance étroite des associations sans but lucratif afin de s'assurer que leur activité est conforme à la loi et, plus particulièrement, qu'elles déposent leur réglementation ainsi que l'exige la Loi des compagnies. L'État n'a aucun intérêt à s'intégrer dans le fonctionnement des associations volontaires, mais la société qu'il incarne doit veiller à ce que celles-ci soient organisées et administrées selon les critères démocratiques, ne poursuivent pas de buts mercenaires ou lucratifs et n'agissent pas de façon discriminatoire. C'est à cette fin que le législateur a exigé le dépôt et l'approbation des règlements des associations sans but lucratif. Malheureusement, nous l'avons vu <sup>2</sup>, cette exigence est rarement respectée. Il appartiendrait au ministère des Institutions financières, compagnies et coopératives d'exercer une surveillance plus étroite.

203. De plus, l'octroi des lettres patentes ou d'autorisation aux associations sans but lucratif et aux syndicats professionnels devrait également relever de ce ministère. À ce sujet, nous recommandons que, dans la mesure du possible, les autorités québécoises refusent d'accorder des lettres patentes ou la constitution en syndicat sous des noms utilisant l'adjectif « canadien » ou « canadienne » ou

---

<sup>1</sup> Voir l'annexe 12 de notre rapport, *op. cit.*, livre V.

<sup>2</sup> Voir l'annexe 12 de notre rapport, *op. cit.*, livre I.

tout autre qualificatif équivalent visant à indiquer que l'organisme est de portée nationale. Il nous semble plus conforme à l'esprit de la Constitution que les associations d'envergure pancanadienne soient constituées par le gouvernement central. Le même refus devrait être opposé à des organismes voulant exercer leurs pouvoirs sur tout le territoire canadien en vertu d'une charte québécoise.

204. Le gouvernement du Québec devrait s'entendre avec les autorités fédérales pour qu'en contrepartie ces dernières refusent d'incorporer des organismes qui n'exercent leur activité qu'au Québec.

205. Nous proposons que toutes les associations sans but lucratif constituées au Québec soient obligées d'avoir un titre français officiel de leur nom ou raison sociale. À l'heure actuelle, nous avons constaté que ces associations utilisent fréquemment des versions officieuses dans l'une ou l'autre langue. Pour plus de clarté, il serait sage d'insister sur l'utilisation de noms dans les deux langues et le ministère des Institutions financières, compagnies et coopératives, en l'absence d'une loi rendant obligatoires des raisons sociales dans les deux langues, devrait au moins obliger les requérants en incorporation à adopter un titre français officiel.

206. Nous croyons en outre que ce ministère devrait établir un système de classification des associations volontaires et des syndicats professionnels selon leur activité principale, les buts recherchés ou les catégories de personnes qui peuvent en faire partie. On pourrait éventuellement constituer des répertoires non seulement dans les domaines de la santé et des services sociaux mais dans tous les autres secteurs de l'activité. Avec le développement de l'information, il devrait être possible d'établir ces répertoires rapidement et de les mettre à jour à peu de frais. Ceci permettrait à l'État et aux organismes concernés de recenser les effectifs organisés dans les divers secteurs et de faire appel à ces associations ou syndicats, soit à titre consultatif, soit dans l'exécution de nombreuses tâches de l'Administration.

207. Mais quelles que soient la nature et la qualité du contrôle administratif que le ministère des Institutions financières, compagnies et coopératives, pourrait exercer s'il disposait de tous ces moyens, il reste, en raison de ses fonctions et de sa nature même, un rôle qu'il ne saurait assumer. C'est celui de protéger les citoyens individuellement contre les abus et les injustices auxquels peut donner lieu,

non pas le système, mais son fonctionnement quotidien. C'est précisément ici que peut intervenir efficacement le Protecteur du citoyen.

## **B. RÔLE DU PROTECTEUR DU CITOYEN**

208. En effet, il existe incontestablement une véritable crise de confiance entre les corps professionnels et le grand public. De nombreuses personnes, qui n'aperçoivent que les privilèges, les prérogatives et les monopoles des praticiens tout en ignorant leurs responsabilités mettent en doute l'honnêteté, la compétence, voire la sincérité des organismes professionnels. Cette suspicion est injuste pour les organismes professionnels qui, la plupart du temps, s'acquittent de leurs responsabilités le plus consciencieusement possible. De plus, elle crée un climat de mécontentement et de malaise regrettable et stérile.

209. Nous attribuons cet état de choses autant à l'ignorance du public qu'au mystère véritable qui entoure presque toute l'activité des corporations professionnelles et à l'absence de mécanismes de surveillance authentiques et efficaces.

210. Sur le plan politique, la difficulté de constituer des organismes de surveillance découle du risque d'ingérence indue de l'État et d'influences partisans dans des institutions dont l'indépendance et l'objectivité sont indispensables à l'intérêt public. De façon générale, l'autogestion ou l'autonomie des professions a produit des résultats positifs et a servi la société. Le souci de pallier un malaise ou d'augmenter une surveillance ne devrait pas nous faire abandonner les avantages évidents d'une certaine indépendance et liberté à l'égard du pouvoir politique.

211. C'est pour cela que nous sommes persuadés que le Protecteur du citoyen, représentant indépendant de la population, incarne le moyen idéal de combiner une surveillance accrue des praticiens avec une certaine indépendance et liberté laissées aux professions.

212. Nous tenons à souligner l'aspect conciliateur ou pacificateur de cet interlocuteur impartial dont la fonction n'est pas inquisitoire ni judiciaire, mais consiste plutôt à s'assurer que la loi est respectée et à essayer de résoudre à l'amiable et discrètement les problèmes que pose l'administration des lois. Dans toutes les juridictions où cette

institution a été instaurée, elle a non seulement apaisé les inquiétudes et rassuré de nombreux citoyens sur l'objectivité et l'honnêteté des autorités mais elle a également contribué au règlement rapide de toutes sortes de conflits ou de problèmes. L'intervention du Protecteur du citoyen — ou plutôt la simple possibilité de son intervention — a un effet salutaire sur les fonctionnaires chargés d'appliquer les lois.

213. Le rôle du Protecteur du citoyen est de s'assurer que les lois sont respectées et que l'administration n'abuse pas de ses pouvoirs ni ne lèse les droits du citoyen. Or, nous considérons que les ordres professionnels constituent de véritables démembrements du pouvoir de l'État ou de l'Administration et, à ce seul titre, nous pourrions affirmer qu'il s'agit d'organismes publics qui font partie intégrante de l'administration publique.

214. Pourtant la loi actuelle ne permet pas, semble-t-il, au Protecteur du citoyen d'intervenir<sup>1</sup>. L'article 13 déclare :

Le protecteur du citoyen fait enquête à la demande de toute personne chaque fois qu'il a raison de croire que, dans l'exercice d'une fonction administrative, le titulaire d'une fonction, d'un office ou d'un emploi relevant du gouvernement ou de l'un de ses ministères ou organismes a lésé cette personne.

Il fait également enquête, à la demande de toute personne, sur la procédure suivie par un organisme du gouvernement ou d'un de ses membres dans l'exercice d'une fonction quasi judiciaire, chaque fois qu'il a raison de croire que la procédure suivie est entachée de quelque irrégularité grave et que justice n'a pas été ou ne pourra être rendue.

Il peut aussi faire enquête de sa propre initiative dans tous les cas.

215. Cependant, l'article 15 ne laisse aucun doute sur l'intention du législateur d'exclure de la définition des termes « organisme du gouvernement » les ordres professionnels :

Un organisme du gouvernement, pour les fins de la présente loi, est tout organisme dont la loi ordonne que les fonctionnaires ou employés soient nommés et rémunérés suivant la Loi de la fonction publique, ainsi que la Commission de la fonction publique du Québec, la Commission municipale de Québec et la Commission des loyers.

216. Afin d'assurer la surveillance des organes internes de première instance et d'appel (mais sans inclure le tribunal de droit commun)

---

<sup>1</sup> Loi du Protecteur du citoyen, S.Q. 1968, chapitre 11.



tout en garantissant que cette surveillance est exercée discrètement et objectivement mais dans l'intérêt de la collectivité, nous croyons que les organes disciplinaires des ordres devraient être soumis au droit de regard du Protecteur du citoyen. Ce dernier devrait avoir, entre autres droits, celui d'inspecter tous les dossiers disciplinaires et d'examiner la disposition des plaintes et la façon dont les organes disciplinaires s'acquittent de leurs obligations. Il devrait avoir le droit d'assister, lui-même ou par ses représentants autorisés, au déroulement de toute procédure disciplinaire. De plus, il devrait pouvoir obtenir communication de tout dossier en tout état de cause.

217. En outre, il devrait avoir le droit d'intervenir directement dans toute procédure disciplinaire à titre de représentant du public (fonctions à distinguer de celles d'officier de la poursuite) pour faire valoir les intérêts de la société.

218. Le rôle du Protecteur du citoyen ne serait d'ailleurs pas limité à la surveillance de la discipline professionnelle (quoique nous voyions là sa principale préoccupation pour l'instant). Il pourrait également procéder à des inspections régulières, vérifier la façon dont les demandes ou les plaintes du public sont traitées et, d'une manière générale, surveiller la façon dont ces organismes appliquent les lois et la réglementation dont ils ont la charge.

219. Ce moyen de contrôle aurait le double mérite de la discrétion et de l'objectivité. Dans ses rapports à l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen ne divulguerait que les renseignements essentiels pour permettre au législateur et au public d'évaluer la façon dont les ordres professionnels remplissent leurs devoirs. Le public serait donc représenté par un agent ayant sa confiance, mais l'ingérence bureaucratique serait évitée.

## RECOMMANDATIONS

La Commission recommande :

- 7.I. 45. *QUE les pouvoirs de contrôle de tous les organismes professionnels, quelle que soit leur forme d'organisation, soient principalement confiés au ministère des Institutions financières, compagnies et coopératives et au Protecteur du citoyen;*

*7.I. 46. QUE le ministère des Institutions financières, compagnies et coopératives soit notamment chargé :*

- a) de préparer et de rédiger les projets de loi régissant les professions, leur organisation et leur activité;*
- b) de préparer et de rédiger les lettres patentes relatives à tout organisme professionnel;*
- c) de constituer un fichier des organismes professionnels;*
- d) de surveiller l'activité des associations sans but lucratif;*
- e) de négocier avec les autorités fédérales une entente en vue de partager avec elles la juridiction administrative, de façon à réserver au Québec l'organisation professionnelle des groupes qui œuvrent exclusivement au Québec et aux autorités fédérales l'organisation professionnelle des groupes qui œuvrent également dans d'autres provinces;*
- f) d'exiger que toutes les associations professionnelles, quelle que soit leur forme d'organisation, aient un nom officiel en langue française qui ne comporte pas le qualificatif « canadien »;*
- g) de distinguer entre les associations exerçant leur activité uniquement au Québec auxquelles il accordera des chartes, et les associations qui étendent leur activité hors des frontières du Québec auxquelles il les refusera;*

*7.I. 47. QUE l'article 15 de la Loi du Protecteur du citoyen soit modifié de façon à inclure les ordres professionnels, parmi les organismes du gouvernement soumis à son pouvoir de surveillance, puisqu'ils exercent une délégation de pouvoir de l'État;*

*7.I. 48. QUE les pouvoirs du Protecteur du citoyen à l'égard des ordres professionnels comprennent ceux de surveiller la discipline et l'application des règlements adoptés, de procéder à des inspections régulières, de vérifier le sort réservé aux plaintes du public et de faire un rapport annuel sur toutes ces matières à l'Assemblée nationale.*

#### **IV. MOYENS ET TECHNIQUES JURIDIQUES D'ADAPTATION ET D'INTÉGRATION DU DROIT PROFESSIONNEL**

220. Pour mettre en œuvre les recommandations que nous avons formulées jusqu'ici sur l'organisation professionnelle, quelques moyens ou techniques juridiques devront être utilisés. De la nature et de la qualité de ces divers moyens ou techniques dépendent en partie les résultats espérés de la nouvelle politique que nous proposons en matière d'organisation professionnelle.

221. Arrêtons-nous plus particulièrement à deux impératifs qui nous apparaissent fondamentaux : d'abord, le caractère public que doivent revêtir les lois qui régissent le champ de l'activité professionnelle et, ensuite, le regroupement dans un code de toutes les dispositions législatives concernant les professions.

##### **A. LOIS PUBLIQUES**

222. Pour bien comprendre l'importance de ce que nous recommandons ici, il est indispensable de se référer à l'étude sur l'organisation et la réglementation des professions de la santé et du bien-être au Québec <sup>1</sup>.

223. À l'heure actuelle, presque toutes les lois constituant des corporations professionnelles et gouvernant les professions sont des lois privées, proposées par des individus ou des groupes. Il en résulte une kyrielle de requêtes adressées à l'Assemblée nationale et qui suivent le processus habituel des bills (ou projets de loi) privés. Cela entraîne non seulement l'incohérence législative que nous avons soulignée à maintes reprises, mais suscite devant le Comité des bills privés, des débats qui sont loin de toujours favoriser l'intérêt public.

224. De plus, ces lois, en raison de leur nature théoriquement privée, ne sont pas toujours reproduites dans les recueils des lois du Québec, de telle sorte qu'il n'est guère facile pour le citoyen de se renseigner sur la législation pertinente.

---

<sup>1</sup> Voir l'annexe 12 de notre rapport, *op. cit.*, sections 1.7.5-9.

225. Étant donné que les lois qui gouvernent les professions touchent non seulement les droits de tous les praticiens, mais aussi ceux du public en général, il nous semble préférable qu'elles soient dorénavant considérées comme des lois publiques et présentées par le gouvernement.

226. Rien n'empêchera les groupements en cause de faire les représentations nécessaires, lors de l'examen des projets de loi, à la Commission parlementaire des professions dont nous proposons la constitution ci-après. En plus de soustraire ces lois aux aléas d'un parrainage purement privé, la formule mise de l'avant éviterait d'encombrer l'Assemblée nationale de nombreux projets futiles, prématurés ou avortés et permettrait aux députés de proposer eux-mêmes toute loi qu'ils jugeraient opportune.

227. En outre, dans cette perspective de consécration du rôle de l'organisation professionnelle dans l'État, nous croyons que chaque ordre professionnel devrait être tenu de soumettre un rapport annuel de son activité à l'Assemblée nationale.

228. L'organisation professionnelle, non seulement de la santé et des services sociaux mais de tous les secteurs de l'activité organisée, présente une importance considérable. De par les qualifications requises des praticiens, tout le système d'éducation y est impliqué. Les lois professionnelles gouvernant l'activité de centaines de milliers de praticiens rejoignent les droits de la société entière; leur étude ou leur discussion peut-elle être laissée au hasard des confrontations de groupes d'intérêts ou de pression ? Conséquemment, nous proposons la création d'une commission permanente de l'Assemblée nationale dont la fonction particulière serait d'examiner les projets de loi concernant l'organisation professionnelle et les professions en général ainsi que les règlements préparés sous l'empire de ces lois, d'entendre les représentations des groupes ou des individus concernés, de surveiller l'exercice du pouvoir administratif et réglementaire dans ce domaine et de recevoir et d'étudier le rapport annuel des ordres. À la rigueur, c'est à cette commission que le Protecteur du citoyen pourrait présenter ses rapports sur les ordres professionnels.

## **B. CODE DES PROFESSIONS**

229. Afin de simplifier et d'uniformiser la législation professionnelle au Québec, nous proposons l'élaboration d'un *Code des professions*

(à l'instar du code californien). Ce Code contiendrait des dispositions d'ordre général auxquelles nous avons fait allusion dans les sections précédentes et des dispositions spéciales s'appliquant uniquement à des professions particulières et qui constitueraient en somme les lois de ces professions.

230. Les premières lois particulières à inscrire dans le *Code des professions* seraient les différents textes qui gouvernent les ordres professionnels auxquels on ajouterait, par la suite, les lois adoptées pour régir de nouvelles professions.

231. En somme, le *Code* devrait contenir toutes les lois s'appliquant à toutes les professions dans tous les domaines.

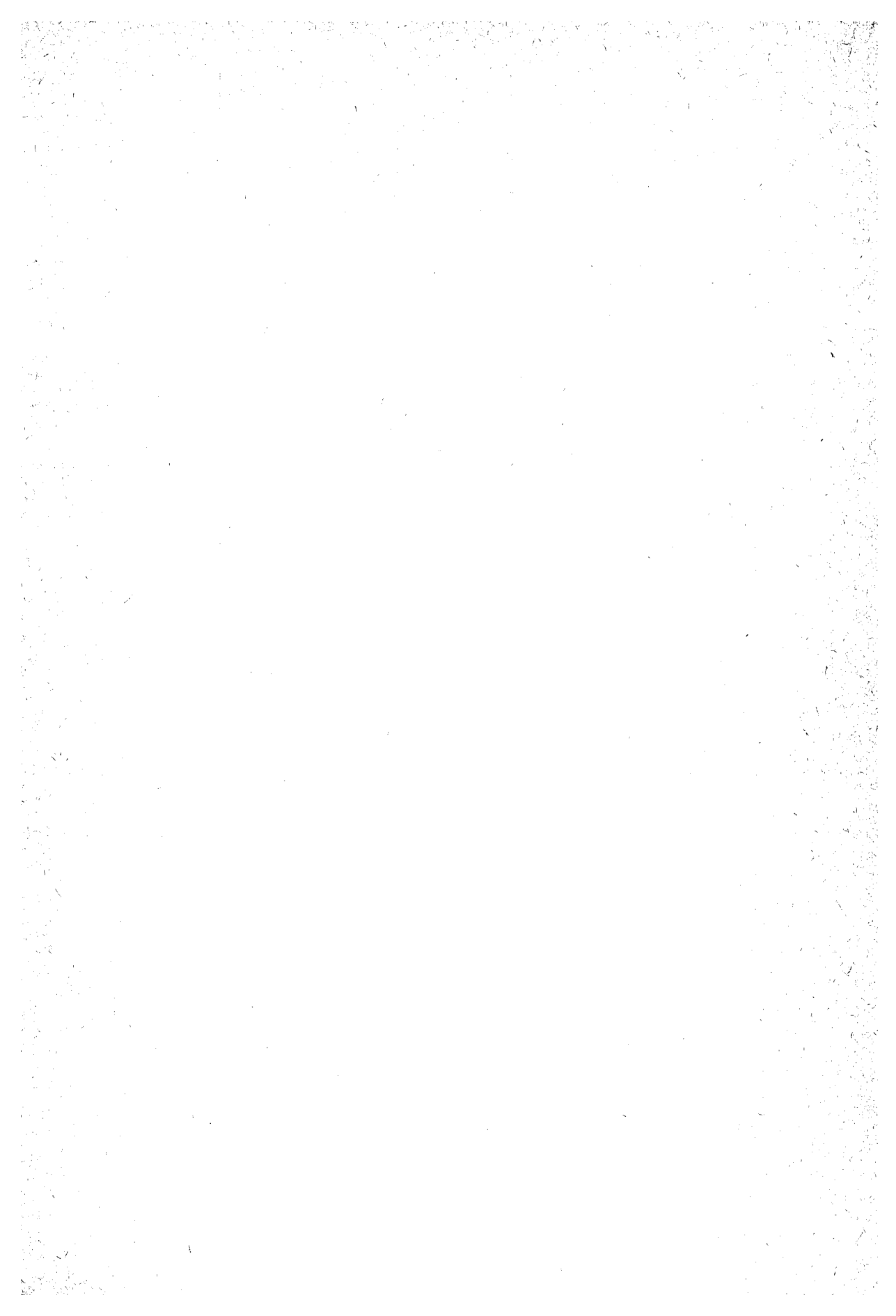
232. Par ailleurs, afin d'uniformiser la réglementation professionnelle et d'en faciliter l'accès, nous proposons, toujours à l'exemple de la Californie, que tous les règlements des ordres, non seulement soient publiés dans la *Gazette officielle de Québec*, mais que, subséquentement à leur approbation, ils soient intégrés dans un *Code des règlements professionnels* qui contiendrait également toutes les ordonnances administratives ou arrêtés en conseil réglementant l'exercice des diverses professions ou occupations. Il s'agirait d'un véritable code administratif faisant le pendant du *Code des professions*.

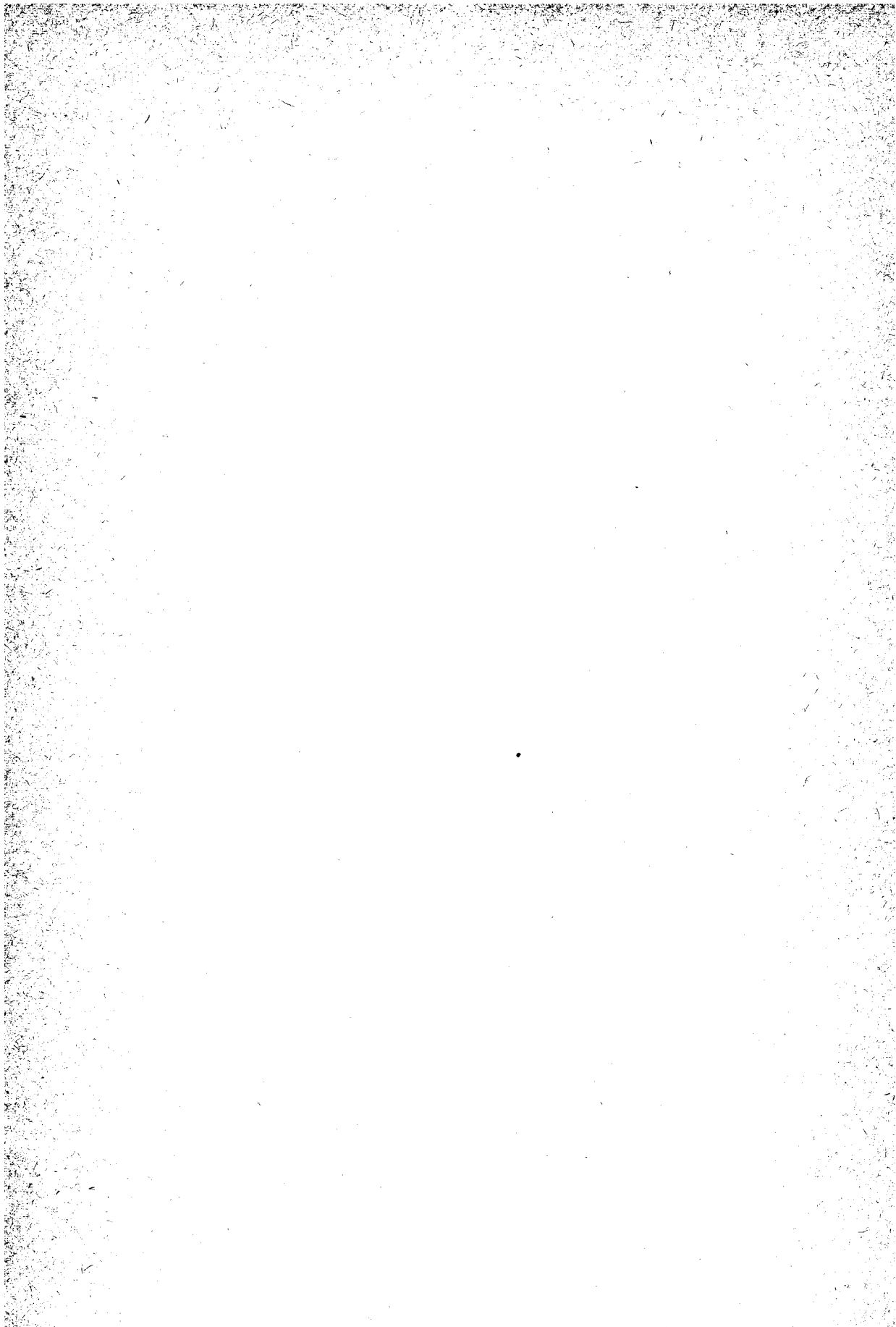
## RECOMMANDATIONS

La Commission recommande :

- 7.I. 49. *QUE les lois instituant des ordres professionnels soient des lois publiques précédées de projets de lois également publics;*
- 7.I. 50. *QUE les ordres professionnels soient tenus de soumettre un rapport annuel de leur activité à l'Assemblée nationale;*
- 7.I. 51. *QUE soit formée, à l'Assemblée nationale, une commission permanente des professions chargée d'examiner les projets de loi portant sur les professions et les règlements élaborés sous leur empire, et de consulter et d'entendre tous les intéressés avant leur adoption;*

- 7.I. 52. *QUE toutes les dispositions législatives concernant les professions, leur organisation et leur activité soient regroupées dans un Code des professions;*
- 7.I. 53. *QUE tous les règlements émanant des ordres professionnels soient, en plus d'être publiés dans la Gazette officielle de Québec, regroupés, avec tous les arrêtés en conseil et tous les règlements ministériels concernant les professions, dans un Code des règlements professionnels.*







## Liste des recommandations

- 7.I. 1. *QUE la structure de l'organisme de réglementation et de surveillance de l'exercice d'une profession permette à ce dernier de jouer efficacement son rôle de protection du public en réglementant les droits et les obligations des membres de la profession et la qualité de leur activité;*
- 7.I. 2. *QUE soit adopté un Code des professions constituant le régime du droit des occupations et remplaçant la mosaïque actuelle des lois relatives aux occupations;*
- 7.I. 3. *QU'aucune profession ne soit juridiquement assujettie au contrôle d'une autre profession;*
- 7.I. 4. *QUE le nom d'ordre soit réservé aux organismes professionnels auxquels le législateur est prêt à consentir, après mûre réflexion et en toute prudence, le monopole de l'usage d'un titre et à déléguer le pouvoir de réglementer, à des degrés divers, les conditions d'exercice d'une profession dans l'intérêt du public;*
- 7.I. 5. *QU'un tel monopole soit accordé dans les seuls cas où il est évident que la sécurité ou le bien-être de la population serait menacé par le libre accès à la profession et qu'on en détermine l'étendue et l'objet en fonction des impératifs de la protection du public;*
- 7.I. 6. *QUE la limitation rigide des champs d'exercice des divers professionnels, comme mesure de protection du public soit assouplie lorsqu'une profession est exercée en équipe ou dans un milieu organisé qui peut assumer la responsabilité globale des actes posés;*
- 7.I. 7. *QUE le conseil des ordres soit formé à majorité absolue de membres élus par leurs confrères et pour le reste, de membres nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil sur la recommandation des milieux d'enseignement concernés, des associations concernées, du public consommateur et des fonctionnaires des*

*ministères intéressés. Les membres nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil ne doivent pas tous exercer l'activité professionnelle en question;*

- 7.I. 8. QUE les dispositions visant le monopole d'un titre professionnel ou technique, au lieu d'être insérées dans les lois particulières des professions, soient insérées dans le Code des professions;*
- 7.I. 9. QUE le Procureur général et les ordres soient autorisés à poursuivre selon la procédure pénale l'usurpateur d'un titre universitaire ou professionnel ainsi que celui qui se rend coupable d'exercice illégal d'une profession;*
- 7.I. 10. QUE les peines prévues comme sanction de l'exercice illégal et de l'usurpation du titre soient les mêmes pour toutes les professions, sous réserve de la discrétion des tribunaux d'imposer les amendes qu'ils jugent convenables selon les circonstances et la gravité du délit;*
- 7.I. 11. QUE l'injonction pénale soit reçue dans le droit professionnel du Québec, de façon à empêcher les récidives régulières en matière d'exercice illégal d'une profession et d'usurpation de titre;*
- 7.I. 12. QUE les amendes perçues à la suite de poursuites et procédures pénales prises par les ordres professionnels contre des tiers qui usurpent un titre professionnel ou exercent illégalement une profession soient versées aux fonds publics et qu'en contrepartie les frais de la poursuite soient acquittés par l'État au titre de l'administration de la justice et la poursuite elle-même assumée par les procureurs de la Couronne;*
- 7.I. 13. QUE les ordres bénéficient d'un certain financement public pour défrayer l'examen systématique des dossiers faisant foi de l'exercice de leurs membres et, en ce qui a trait aux professions de la santé, des dossiers échantillons transmis par le Service des dossiers de santé du ministère de la Santé;*
- 7.I. 14. QUE l'exercice par les ordres du contrôle traditionnel de la déontologie par voie de plaintes reçues continue à être totalement financé par ces derniers;*

- 7.I. 15. *QUE les ordres soient tenus, par une disposition du Code des professions, à examiner, après un certain délai, toute demande de réintégration de leurs membres rayés et d'intégration de personnes auxquelles ils avaient antérieurement refusé l'admission pour des causes remédiables;*
- 7.I. 16. *QUE les règlements élaborés par les ordres professionnels fassent l'objet de consultations et de discussions publiques avant d'être adoptés par le gouvernement dans la Gazette officielle;*
- 7.I. 17. *QUE le pouvoir que détiennent actuellement certaines corporations professionnelles de réglementer l'admission à l'étude soit aboli et, partant, qu'il ne soit pas octroyé aux ordres professionnels;*
- 7.I. 18. *QUE soit établi un système de diplômes d'État dont les exigences seront consignées dans un arrêté en conseil du gouvernement, après consultation des ordres professionnels et des établissements d'enseignement en cause;*
- 7.I. 19. *QUE les ordres professionnels soient autorisés à octroyer des certificats de spécialité, mais que les programmes d'étude et les autres conditions requises pour l'obtention d'un certificat de spécialité soient déterminés par les universités, après consultation des ordres professionnels, et soient administrés par elles;*
- 7.I. 20. *QUE le législateur soit parcimonieux dans l'octroi aux ordres professionnels du pouvoir d'établir des spécialités;*
- 7.I. 21. *QUE les ordres professionnels soient autorisés à vérifier l'équivalence et à viser l'authenticité des diplômes non québécois avant de permettre au détenteur de s'en prévaloir pour exercer la profession;*
- 7.I. 22. *QUE les ordres professionnels soient dotés d'un mécanisme interne d'appel pour reviser toute décision refusant à un candidat le permis d'exercice ou l'utilisation du titre;*

- 7.I. 23. *QUE la possibilité d'accès à l'exercice d'une profession par loi privée soit abolie, et que sa prohibition soit insérée dans le Code des professions;*
- 7.I. 24. *QUE l'exigence de la citoyenneté soit abolie pour toutes les professions ou que, à la rigueur, la loi exige d'un candidat étranger qu'il déclare son intention de devenir citoyen et obtienne sa citoyenneté dans un délai (extensible pour cause) de cinq ans après telle déclaration;*
- 7.I. 25. *QUE cependant les membres des conseils ou des organes disciplinaires des ordres professionnels, en raison des pouvoirs délégués qu'ils exercent, soient citoyens canadiens;*
- 7.I. 26. *QUE la déontologie de chaque profession soit déclarée par l'ordre intéressé;*
- 7.I. 27. *QUE le Code des professions contienne une disposition rendant non contraignables comme témoins, dans toutes procédures civiles, pénales ou administratives relevant de la juridiction provinciale, les praticiens de toute profession dont la discrétion est exigée par l'intérêt public. De plus, que la divulgation volontaire par l'un de ces praticiens de tout secret appris à l'occasion de l'exercice de sa profession soit sévèrement punie;*
- 7.I. 28. *QUE les ordres professionnels dont les membres rendent des services généralement défrayés par l'État au titre d'une convention ne puissent fixer le tarif d'honoraires (même à titre indicatif) de leurs membres non conventionnés;*
- 7.I. 29. *QUE le gouvernement donne son approbation aux tarifs-plafonds proposés par les syndicats professionnels dont les services ne sont pas défrayés par l'État;*
- 7.I. 30. *QUE le Code des professions contienne l'interdiction de toute publicité tapageuse ou commercialisée dans des publications ou au moyen d'annonces radiophoniques ou à la télévision, ou par des enseignes au*

*néon ou par tous les autres moyens que ceux qui sont présentement autorisés pour les avocats ou les médecins;*

*7.I. 31. QUE les ordres puissent par une réglementation appropriée permettre à leurs membres d'informer le public de leurs titres, de l'accès de leurs services et de leurs horaires de travail;*

*7.I. 32. QUE le Code des professions contienne l'interdiction de refuser des services professionnels à toute personne, à cause de sa race, de sa langue, de son origine, de sa couleur, de sa religion, de ses convictions ou de sa citoyenneté;*

*7.I. 33. QUE le Code des professions contienne l'interdiction, pour tout praticien, de fournir un certificat ou un document faux ou erroné ou qui n'est pas fondé sur une connaissance personnelle des faits énoncés dans tel document et alors qu'il sait, ou devrait savoir, qu'un tel certificat ou document pourrait être utilisé pour obtenir d'une autre personne ou d'un organisme quelconque qu'ils posent un geste ou refusent de poser un geste;*

*7.I. 34. QUE les ordres professionnels soient autorisés, dans tous les cas où la santé mentale ou physique d'un praticien est mise en doute, et lorsqu'ils le jugent à propos, à effectuer une enquête, à faire subir des examens médicaux et à prendre toute autre mesure appropriée;*

*7.I. 35. QUE les ordres professionnels soient autorisés à émettre pour le bien public toute norme déontologique supplémentaire compatible avec le Code des professions ou toute autre loi applicable en cette matière au Québec;*

*7.I. 36. QUE soit formé dans chaque ordre professionnel un comité d'inspection professionnelle, composé de membres de l'ordre, de représentants du public et, le cas échéant, de représentants des syndicats en cause, chargé de procéder à une révision systématique des dossiers et d'étudier les plaintes individuelles du public en vue de porter plainte formellement, s'il y*

*a lieu, auprès du tribunal disciplinaire de première instance et de régler certains différends entre praticiens et individus;*

*7.I. 37. QUE soit formé dans chaque ordre professionnel un tribunal disciplinaire de première instance; qu'il soit composé de praticiens, présidé par un avocat (en règle avec le Barreau et ayant exercé dix ans) désigné par le juge en chef de la Cour provinciale, et qu'il entende en première instance toute plainte relative à des actes dérogatoires à l'honneur et à la dignité de la profession;*

*7.I. 38. QUE soit formé dans chaque ordre professionnel un tribunal disciplinaire de seconde instance; qu'il soit composé de praticiens, présidé par un juge nommé par le juge en chef de la Cour provinciale, et qu'il entende tout appel d'une décision du tribunal disciplinaire de première instance;*

*7.I. 39. QUE les tribunaux de droit commun soient investis du pouvoir de connaître de tout appel d'une décision finale d'un tribunal disciplinaire de seconde instance;*

*7.I. 40. QUE les peines disciplinaires que les ordres ont à leur disposition pour faire respecter leurs règlements soient uniformisées pour toutes les professions et fassent partie d'une énumération unique inscrite dans le Code des professions;*

*7.I. 41. QUE la liste, insérée dans le Code des professions, énumérant les peines disciplinaires imposables par les ordres professionnels, comprenne, entre autres peines, la probation, qui peut comporter un stage supplémentaire, un examen de compétence ou des restrictions au droit d'exercice, et l'obligation de rembourser;*

*7.I. 42. QUE les ordres professionnels qui ont par ailleurs la responsabilité de définir la déontologie et les actes qui y sont dérogatoires, soient habilités à attacher à chaque infraction une peine de leur choix, pourvu qu'elle soit inscrite au Code des professions;*

7.I. 43. *QU'un code de procédure disciplinaire unique pour toutes les professions soit adopté et intégré au Code des professions;*

7.I. 44. *QUE ce code de procédure disciplinaire contienne des dispositions visant à assurer que :*

- a) *la plainte soit écrite et précise;*
- b) *les parties et témoins aient droit à l'assistance d'un avocat;*
- c) *la présomption d'innocence soit reconnue;*
- d) *le droit d'assigner, d'assermenter, d'interroger et de contre-interroger les témoins soit reconnu;*
- e) *la preuve soit prise en sténographie;*
- f) *le témoignage soit automatiquement protégé contre l'utilisation dans d'autres procédures;*
- g) *le huis-clos soit de rigueur, sauf s'il est levé par le tribunal dans l'intérêt public;*
- h) *les décisions soient rendues par écrit, communiquées aux parties, portées à l'attention des intéressés et publiées dans des recueils d'arrêts;*
- i) *les organes internes d'appel et les tribunaux de droit commun procèdent sur le dossier constitué, mais soient autorisés à rouvrir l'enquête dans certains cas;*

7.I. 45. *QUE les pouvoirs de contrôle de tous les organismes professionnels, quelle que soit leur forme d'organisation, soient principalement confiés au ministère des Institutions financières, compagnies et coopératives et au Protecteur du citoyen;*

7.I. 46. *QUE le ministère des Institutions financières, compagnies et coopératives soit notamment chargé :*

- a) *de préparer et de rédiger les projets de loi régissant les professions, leur organisation et leur activité;*
- b) *de préparer et de rédiger les lettres patentes relatives à tout organisme professionnel;*
- c) *de constituer un fichier des organismes professionnels;*

- d) *de surveiller l'activité des associations sans but lucratif;*
- e) *de négocier avec les autorités fédérales une entente en vue de partager avec elles la juridiction administrative, de façon à réserver au Québec l'organisation professionnelle des groupes qui œuvrent exclusivement au Québec et aux autorités fédérales l'organisation professionnelle des groupes qui œuvrent également dans d'autres provinces;*
- f) *d'exiger que toutes les associations professionnelles, quelle que soit leur forme d'organisation, aient un nom officiel en langue française qui ne comporte pas le qualificatif « canadien »;*
- g) *de distinguer entre les associations exerçant leur activité uniquement au Québec auxquelles il accordera des chartes, et les associations qui étendent leur activité hors des frontières du Québec auxquelles il les refusera;*

7.I. 47. *QUE l'article 15 de la Loi du Protecteur du citoyen soit modifié de façon à inclure les ordres professionnels, parmi les organismes du gouvernement soumis à son pouvoir de surveillance, puisqu'ils exercent une délégation de pouvoir de l'État;*

7.I. 48. *QUE les pouvoirs du Protecteur du citoyen à l'égard des ordres professionnels comprennent ceux de surveiller la discipline et l'application des règlements adoptés, de procéder à des inspections régulières, de vérifier le sort réservé aux plaintes du public et de faire un rapport annuel sur toutes ces matières à l'Assemblée nationale;*

7.I. 49. *QUE les lois instituant des ordres professionnels soient des lois publiques précédées de projets de lois également publics;*

7.I. 50. *QUE les ordres professionnels soient tenus de soumettre un rapport annuel de leur activité à l'Assemblée nationale;*

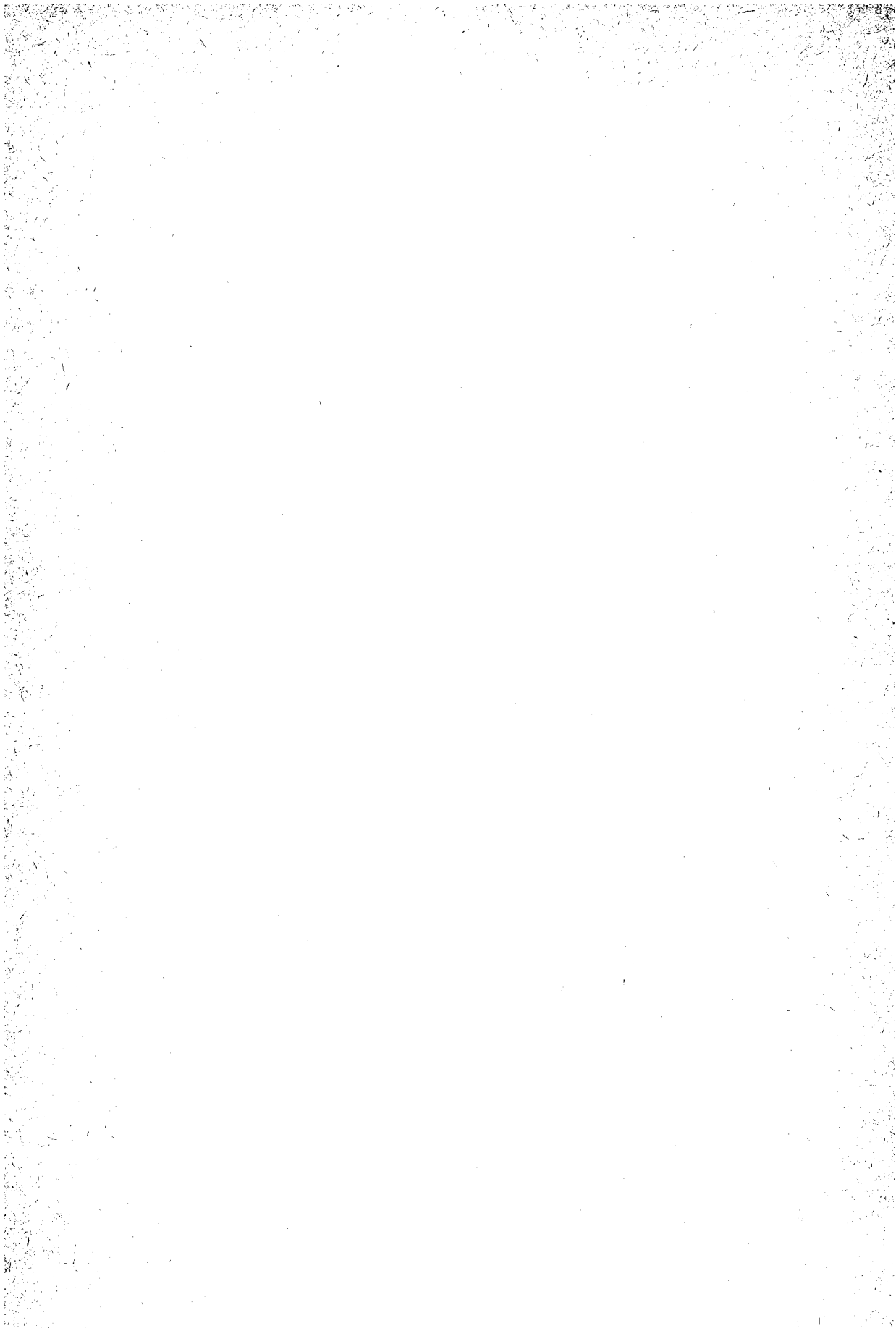
7.I. 51. *QUE soit formée, à l'Assemblée nationale, une commission permanente des professions chargée d'exa-*



*miner les projets de loi portant sur les professions et les règlements élaborés sous leur empire, et de consulter et d'entendre tous les intéressés avant leur adoption;*

*7.I. 52. QUE toutes les dispositions législatives concernant les professions, leur organisation et leur activité soient regroupées dans un Code des professions;*

*7.I. 53. QUE tous les règlements émanant des ordres professionnels soient, en plus d'être publiés dans la Gazette officielle de Québec, regroupés, avec tous les arrêtés en conseil et tous les règlements ministériels concernant les professions, dans un Code des règlements professionnels.*



## Table des matières

	<i>Page</i>
Avant-propos . . . . .	9
Les professions et la société . . . . .	11

### INTRODUCTION

LA QUESTION DU DROIT PROFESSIONNEL . . . . .	13
I. Droit professionnel et société . . . . .	15
II. Droit professionnel et organisation professionnelle . . . . .	16
A. La notion de profession . . . . .	16
B. La notion d'organisme professionnel . . . . .	17
C. L'organisation professionnelle . . . . .	18

### PREMIÈRE PARTIE

EXAMEN CRITIQUE DE L'ÉTAT DU DROIT ET DE L'ORGANISATION PROFESSIONNELS AU QUÉBEC . . . . .	21
I. Problèmes actuels du droit et de l'organisation professionnels . . . . .	23
A. Éclatement de la notion de profession . . . . .	24
1. Modification des fondements socio-politiques de la notion juridique de profession . . . . .	24

	<i>Page</i>
2. Éclatement de la notion de profession dans la législation des occupations . . . . .	26
3. Éclatement de la notion de profession dans le comportement des professionnels . . . . .	27
B. Le développement désordonné de l'organisation professionnelle . . . . .	29
1. Multiplicité et diversité des organismes professionnels . . . . .	29
2. Intervention fédérale dans l'organisation professionnelle . . . . .	30
3. Incohérence et inadaptation du système . . . . .	31
II. Principes directeurs de la réforme de l'organisation professionnelle . . . . .	33
A. Les limites à la « professionnalisation » du droit des occupations . . . . .	33
1. Fin des conditions périmées d'exercice . . . . .	34
2. Retrait du rôle socio-économique aux corporations régissant les occupations (scientifiques ou techniques). . . . .	34
3. Développement du rôle professionnel des corporations régissant les occupations . . . . .	35
B. La systématisation du rôle de l'organisation professionnelle dans l'État . . . . .	36
1. Régime de droit professionnel public . . . . .	36
2. Composition et fonctionnement rendus publics . . .	38
3. Intégration aux processus de l'administration publique . . . . .	38

## DEUXIÈME PARTIE

	<i>Page</i>
<b>MODALITÉS DE RÉFORME DU DROIT ET DE L'ORGANISATION PROFESSIONNELS AU QUÉBEC . . . . .</b>	<b>41</b>
<b>I. Structures des organismes professionnels . . . . .</b>	<b>45</b>
A. Composition . . . . .	45
B. Droits et obligations . . . . .	48
1. Terminologie et titres . . . . .	49
2. Sanction de l'exercice illégal et de l'usurpation du titre . . . . .	50
a) Institutions des poursuites . . . . .	50
b) Uniformisation des peines . . . . .	51
c) Injonction pénale . . . . .	51
d) Amendes versées à l'État . . . . .	51
e) Droit à la réintégration . . . . .	53
<b>II. Pouvoir réglementaire des organismes professionnels . . . . .</b>	<b>55</b>
A. Nature du pouvoir réglementaire . . . . .	55
B. Objet du pouvoir réglementaire . . . . .	56
1. Admission à l'étude . . . . .	56
2. Admission à l'exercice . . . . .	56
3. Spécialités . . . . .	60
4. Déontologie . . . . .	61

	<i>Page</i>
C. Sanctions du pouvoir réglementaire . . . . .	65
1. Organes disciplinaires . . . . .	65
2. Peines disciplinaires . . . . .	66
3. Procédures disciplinaires . . . . .	68
III. Contrôle des organismes professionnels . . . . .	75
A. Rôle du ministère des Institution financières, compa- gnies et coopératives . . . . .	76
B. Rôle du Protecteur du citoyen . . . . .	79
IV. Moyens et techniques juridiques d'adaptation et d'intégration du droit professionnel . . . . .	83
A. Lois publiques . . . . .	83
B. <i>Code des professions</i> . . . . .	84
Liste des recommandations . . . . .	89

# COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA SANTÉ ET LE BIEN-ÊTRE SOCIAL

## RAPPORT

VOL. I L'ASSURANCE-MALADIE

VOL. II LES MÉDECINS INTERNES ET RÉSIDENTS

PREMIÈRE PARTIE

VOL. III LE DÉVELOPPEMENT

DEUXIÈME PARTIE

VOL. IV LA SANTÉ

TROISIÈME PARTIE

VOL. V LA SÉCURITÉ DU REVENU

QUATRIÈME PARTIE

VOL. VI LES SERVICES SOCIAUX

CINQUIÈME PARTIE

VOL. VII

TOME I LES PROFESSIONS ET LA SOCIÉTÉ

TOME II LES ÉTABLISSEMENTS À BUT LUCRATIF

## ANNEXES \*

1. ANALYSE COMPARATIVE DES COÛTS DE L'HOSPITALISATION AU QUÉBEC ET EN ONTARIO  
LA COMMISSION
2. L'ÉVOLUTION DES SERVICES DE SANTÉ ET DES MODES DE DISTRIBUTION DES SOINS AU QUÉBEC  
GILBERT BLAIN, M.D., JEAN-CLAUDE MARTIN, JEAN-YVES RIVARD ET YOLANDE TAYLOR
3. INDICES DE L'ÉTAT DE SANTÉ DE LA POPULATION DU QUÉBEC  
MADELEINE PATRY, M.D.
4. LES MÉCANISMES DE DISTRIBUTION DES MÉDICAMENTS ET PROTHÈSES : ANALYSE ÉCONOMIQUE  
FRANÇOIS D. LACASSE
5. CONTRIBUTION À UN PROJET DE LOI-CADRE EN MATIÈRE DE MALADIE MENTALE  
LUCIEN PANACCIO, M.D.
6. PROBLÈMES DE LA DÉTÉRIORATION DU MILIEU ET DE LA CONSERVATION DE L'ENVIRONNEMENT  
GEORGES S. GANTCHEFF
7. URBANISME ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN RELATION AVEC LA CONSERVATION DE LA SANTÉ  
GEORGES ROBERT
8. LA PRÉVISION DE MAIN-D'OEUVRE DANS LE SECTEUR HOSPITALIER  
RICHARD BÉLAND ET THOMAS BOUDREAU
9. LA SITUATION FINANCIÈRE DES HÔPITAUX DU QUÉBEC AU 31 DÉCEMBRE 1967  
NICOLE MARTIN, CHARLES CHAMARD, CLAUDE E. FORGET ET ANDRÉ MOISAN
10. LES COÛTS DE FONCTIONNEMENT DE CERTAINS SERVICES HOSPITALIERS AU QUÉBEC : ANALYSE ÉCONOMIQUE  
CLAUDE E. FORGET
11. LA RECHERCHE MÉDICALE AU QUÉBEC  
CLAUDE FORTIER, M.D., JOHN BECK, M.D., JACQUES GENEST, M.D., MAURICE LeCLAIR, M.D. ET YVES MORIN, M.D.
12. L'ORGANISATION ET LA RÉGLEMENTATION DES PROFESSIONS DE LA SANTÉ ET DU BIEN-ÊTRE AU QUÉBEC  
M<sup>re</sup> CLAUDE-ARMAND SHEPPARD
13. LA RÉMUNÉRATION DU CORPS MÉDICAL  
JEAN-YVES RIVARD
14. UTILISATION COMPARÉE DES SERVICES DE SANTÉ  
RAYNALD PINEAULT, M.D.
15. INVENTAIRE DE L'ÉQUIPEMENT HOSPITALIER ACTUEL ET DES PROJETS D'IMMOBILISATION AU QUÉBEC  
LA COMMISSION
16. LES FONDEMENTS D'UNE POLITIQUE FAMILIALE  
PHILIPPE GARIGUE
17. POUR UNE POLITIQUE DE LA VIEILLESSE  
JEAN-MARIE MARTIN
18. POLITIQUE DE BIEN-ÊTRE DE L'ENFANCE POUR LE QUÉBEC DE DEMAIN — VERSIONS FRANÇAISE ET ANGLAISE  
ROLAND HENNESSEY
19. LA RECHERCHE EN MATIÈRE DE BIEN-ÊTRE SOCIAL AU QUÉBEC — VERSIONS FRANÇAISE ET ANGLAISE  
D.E. WOODSWORTH, PATRICK DEEHY ET MICHEL CORBEIL
20. LE PERSONNEL DES ORGANISMES DE BIEN-ÊTRE AU QUÉBEC  
MONTREAL COUNCIL OF SOCIAL AGENCIES
21. L'ASSURANCE-CHÔMAGE ET LES SERVICES AUX TRAVAILLEURS  
BERNARD SOLASSE ET JEAN BOIVIN
22. LA VOIX DES HOMMES SANS VOIX  
LA COMMISSION
23. BIBLIOGRAPHIE SUR LES SERVICES SOCIAUX  
LA COMMISSION

\* CETTE LISTE N'EST PAS DÉFINITIVE.