



Institut sur la gouvernance
d'organisations privées et publiques

Mémoire de l'Institut sur la gouvernance (IGOPP)

« *Pour assurer pleinement la protection du public* »

Projet de loi n° 98 : Loi modifiant diverses lois concernant principalement l'admission aux professions et la gouvernance du système professionnel

—

Commission des institutions

Par

Yvan Allaire, président exécutif du conseil d'administration
Institut sur la gouvernance (IGOPP)

Michel Nadeau, directeur général
Institut sur la gouvernance (IGOPP)

23 août 2016

Pour une gouvernance créatrice de valeurs®

CONTEXTE

Les professionnels jouent un rôle vital dans toute société. Leur fiabilité, leur sens éthique et leur compétence constituent une des pierres d'assise du fonctionnement démocratique. Il convient de le rappeler, quelque 385 000 personnes sont membres des 46 ordres professionnels au Québec (voir les annexes 1 et 2 pour les données d'ensemble sur les ordres professionnels).

Le premier alinéa de la loi actuelle touchant la constitution des ordres professionnels (art. 23) établit clairement que : « *Chaque ordre a pour principale fonction d'assurer la protection du public. À cette fin, il doit notamment contrôler l'exercice de la profession par ses membres* ». En son article 12, la loi actuelle stipule que : « *L'Office a pour fonction de veiller à ce que chaque ordre assure la protection du public* ».

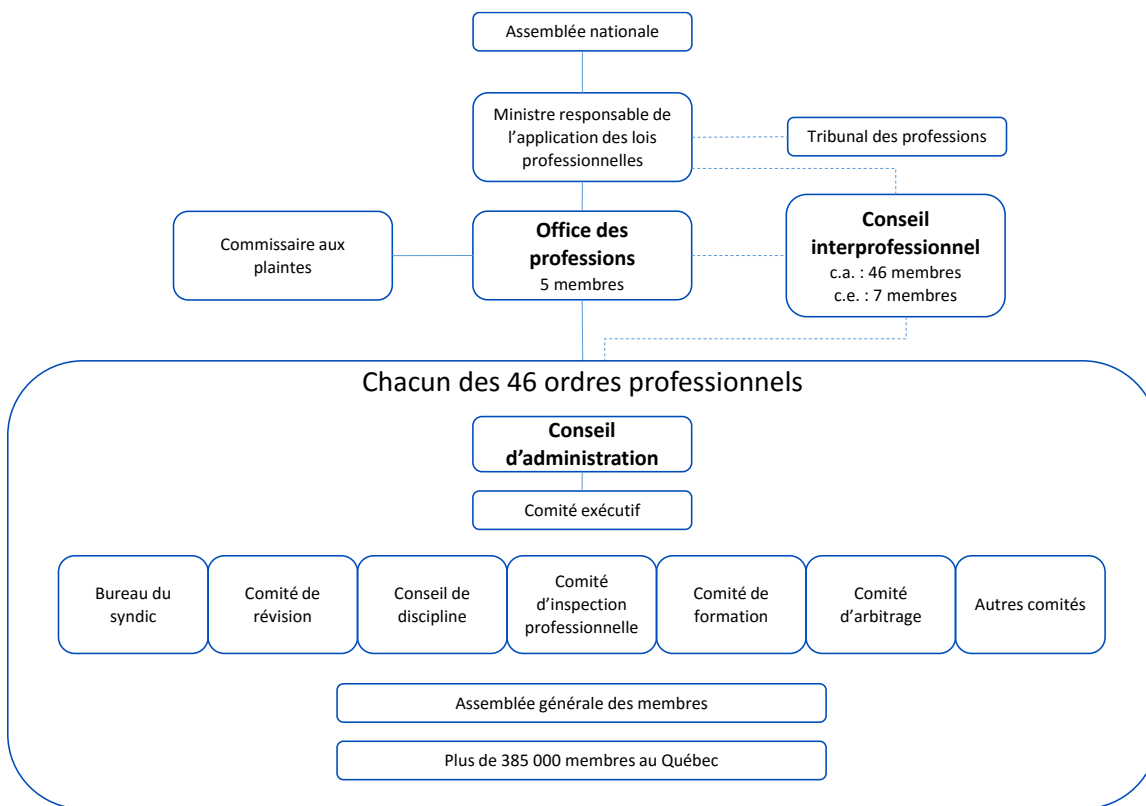
Toutefois, au cours des dernières années, les ordres professionnels du Québec ont subi une crise de confiance qui a ébranlé de nombreuses institutions, et certains ordres ont même contribué au phénomène. Les accusations de collusion envers les firmes de génie-conseil à la Commission Charbonneau, l'épisode tumultueux de la gouvernance du Barreau, le débat sur la rémunération des médecins spécialistes et plus récemment la mise sous tutelle de l'Ordre des ingénieurs ont semé le doute chez plusieurs citoyens. Ils se questionnent sur le sens des responsabilités et l'éthique des ordres professionnels ainsi que sur leur engagement envers leur mission de protection du public.

Ces événements ont créé une certaine interrogation quant au rôle des ordres professionnels. *Ces organismes travaillent-ils d'abord pour la protection du public ou plutôt pour la défense des intérêts de leurs membres ?*

Au cœur du mandat des ordres professionnels, et source d'ambiguïté, se trouvent l'engagement et la responsabilité de n'accorder le droit de pratique qu'à ceux qui ont fait la démonstration de leur compétence. Or, cet engagement envers le maintien de normes professionnelles élevées peut paraître parfois comme le combat d'un syndicat professionnel pour limiter l'accès à la profession et ainsi protéger les revenus des membres. Pour encadrer cette activité, le gouvernement du Québec a mis en place un ensemble d'instances de gouvernance, lesquelles, dans leur forme actuelle, sont présentées à la figure 1.

Figure 1

Organigramme du système professionnel au Québec



Chacune des instances de cette figure joue, ou devrait jouer, un rôle précis afin d'assurer une protection adéquate du public et un accès modulé à la profession.

Le gouvernement souhaite toutefois, par son projet de loi 98, améliorer certains aspects de la gouvernance du système professionnel :

- Élargir la place tenue par les membres externes sur les conseils d'administration de l'Office et des ordres ;
- Élargir les compétences du commissaire aux plaintes qui devient un commissaire à l'admission aux professions ;
- Limiter à 15 le nombre de membres du conseil d'un ordre ;
- Rendre obligatoire une formation en éthique et en déontologie pour les candidats à la profession et exiger des ordres professionnels qu'une telle formation soit offerte aux membres ;
- Obliger les administrateurs d'un ordre à suivre une formation sur le rôle du conseil en matière de gouvernance et d'éthique ;
- L'Office doit déterminer les normes d'éthique et de déontologie applicables aux administrateurs du conseil d'un ordre.

Notre mémoire porte tout particulièrement sur les aspects de gouvernance de la loi actuelle ainsi que sur les dispositions du projet de loi 98 à ce sujet.

Notre présentation comprendra deux parties :

Dans un premier temps, nous aborderons les questions touchant les membres nommés par l'Office des professions et associés au public, que nous désignerons comme les **membres externes** à un ordre professionnel donné (on peut ainsi nommer des membres d'un autre ordre professionnel ou des personnes qui ne sont membres d'aucun ordre).

Cette première partie comporte trois volets :

1. La place des membres externes
2. La sélection des membres externes
3. La formation des membres externes

La seconde partie identifie six points importants de gouvernance à améliorer et contenus dans le projet de loi 98 portant sur l'ensemble du réseau professionnel au Québec.

PREMIÈRE PARTIE : LES MEMBRES EXTERNES

Les membres des conseils d'administration des ordres ne doivent pas être uniquement sensibles à la protection du public. Les administrateurs des ordres professionnels doivent également maîtriser un ensemble de connaissances complexes pour bien jauger le professionnalisme requis pour offrir au public des services de très haute qualité. Cela suscite des enjeux fort complexes : formation et perfectionnement en continu des membres, recherche poussée sur les activités professionnelles, critères d'accès à la profession, connaissance des nouvelles technologies, mise en place d'un système de sanctions pour le non-respect de normes professionnelles (travail du syndic)...

Actuellement, environ 80 % des membres des conseils des ordres sont élus par leurs pairs. Pour les autres, l'Office des professions nomme quelque 150 personnes dont certains sont des professionnels et d'autres ne le sont pas. (art. 78). Sur un conseil typique de 16 personnes, on compte 3 membres externes (environ 20 % du C.A.).

Le projet de loi 98 reconnaît un point d'amélioration nécessaire à ce sujet en proposant de majorer à 25 % environ le poids des administrateurs nommés au conseil des ordres. Le projet de loi 98 propose également que le conseil de l'Office des professions comporte 2 membres sur 7 nommés par le gouvernement au lieu de 1 sur 7 comme c'est le cas présentement. Les autres membres continueraient d'être nommés sur recommandation du Conseil interprofessionnel¹.

1.1 La place des membres externes

Un des grands défis pour tout administrateur externe est de composer avec l'asymétrie d'information entre le conseil et la permanence. Les membres élus du conseil d'un ordre sont familiers avec la plupart des enjeux qui sont discutés au conseil. Il en est autrement pour les membres externes de l'ordre qui doivent s'avérer capables de

¹ Le Conseil interprofessionnel regroupe un représentant de chacun des 46 ordres professionnels qui encadrent 54 professions au Québec. Avec l'Office des professions, c'est l'autre instance centrale dans le système professionnel au Québec. Voir Figure 1.

rapidement maîtriser les enjeux d'un ordre professionnel, leurs tenants et aboutissants.

Cet aspect soulève trois enjeux : *la proportion de membres externes au conseil, le processus de leur sélection et la formation des membres* de façon à ce que ces membres externes jouissent rapidement de la crédibilité essentielle à leur rôle.

Le nombre de membres externes devient ainsi un facteur déterminant de gouvernance². Pour assurer la protection du public, il est essentiel que les administrateurs non membres de l'Ordre en question soient assez nombreux pour imposer un discours. Deux ou trois personnes, si compétentes soient-elles, sur un conseil de 15 administrateurs ne sont pas en mesure d'influer de façon constante et régulière sur les décisions et sur l'agenda des thèmes abordés.

Le projet de loi propose de passer à un minimum de 25 % le poids des membres nommés par l'Office. Cette proportion ne nous semble pas suffisante pour atteindre les objectifs. Pour mieux rencontrer la réalité et la perception de l'opinion publique, la place des membres externes devrait être portée à 40 % laissant une nette majorité aux membres de l'Ordre.

L'expérience de l'Ontario est intéressante à ce sujet. Chez les 15 grands ordres professionnels ontariens, la médiane des membres externes est de 39 %. Six ordres ont un taux de plus de 40 %. La moyenne serait de plus de 40 % si on excluait les comptables qui font bande à part avec seulement 4 membres externes sur 20 administrateurs.

² Il faut saluer au passage l'initiative de la ministre responsable de l'application de lois professionnelles de limiter à 15 le nombre de membres sur le conseil d'un ordre (art. 27 du projet de loi)². Ce chiffre correspond à la taille maximale pour que tous les membres d'un conseil puissent apporter une contribution significative aux débats.

Proposition 1

Les pratiques contemporaines de gouvernance favorisent une présence accrue de membres externes ou membres indépendants sur les conseils d'administration. Le présent projet de loi propose une très légère amélioration en ce sens. Passer d'une proportion de 20 % à 25 % de membres externes n'est pas suffisant pour établir un véritable dialogue entre les membres administrateurs provenant de l'ordre et les personnes désignées par l'Office pour représenter le « public ». À l'instar de l'Ontario, les ordres du Québec devraient compter au moins 40 % de membres externes. Cette proportion accrue aura un impact positif sur la qualité des échanges des conseils et contribuera mieux à l'objectif de protéger le public.

La même proportion devrait s'appliquer dans le cas de l'Office des professions. Le projet de loi propose de faire passer de cinq à sept le nombre total de membres de cette instance très importante et d'un à deux le nombre de membres externes, ce qui nous apparaît insuffisant.

Proposition 2

Le gouvernement devrait nommer trois membres (sur sept) à l'Office qui ne sont pas sur la liste des candidats proposés par le Conseil interprofessionnel (art. 4).

Si le président de l'Office doit être un professionnel désigné à partir de la liste du Conseil interprofessionnel, le vice-président de l'Office serait un de ces trois membres « davantage associé au public » nommés par le gouvernement en dehors de la liste des candidats du Conseil interprofessionnel.

La démarche récente du ministre des Finances qui, dans son discours budgétaire du 17 mars dernier, annonçait son intention d'améliorer la gouvernance de l'Organisme d'autoréglementation du courtage immobilier au Québec (OACIQ) est pertinente à cet égard.

Alors qu'à l'heure actuelle 10 des 13 sièges au conseil de cet organisme (qui s'apparente à un ordre professionnel) sont occupés par des courtiers en immeubles, le ministre propose que :

- Le conseil d'administration soit désormais composé d'un nombre d'administrateurs nommés par le ministre et issus du « public » (6)

qui soit égal au nombre d'administrateurs élus par les courtiers (6);

- Le président du conseil d'administration soit élu par le conseil parmi les administrateurs nommés par le ministre.

Les changements proposés par le ministre des Finances s'inscrivent dans la foulée des meilleures pratiques de gouvernance. Depuis 2006, la Loi québécoise sur la modernisation de la gouvernance des sociétés d'État comporte l'obligation que les conseils d'administration soient constitués d'une majorité de membres indépendants. Dans sa réforme des établissements de santé (la loi 10), le ministre a également opté pour qu'une majorité de membres des conseils ne proviennent pas du réseau de la santé.

Dans d'autres secteurs d'activités, on constate la même tendance favorisant une présence accrue du nombre d'administrateurs indépendants. Par exemple, au cours des 10 dernières années dans la plupart des établissements universitaires hors du réseau de l'Université du Québec, la proportion d'administrateurs ayant qualité de professeurs ou étudiants est passée sous la barre des 50 %³.

En raison du caractère particulier des responsabilités qui incombent aux ordres professionnels, nous sommes d'avis que leurs conseils devraient être constitués d'une majorité de membres appartenant à l'ordre professionnel.

Toutefois, en augmentant la proportion de personnes qui ne sont pas membres de l'ordre professionnel, les préoccupations du public auront ainsi de meilleures chances d'être entendues.

Le projet de loi veut aussi améliorer la transparence, la performance et l'accès aux ordres professionnels en créant le poste de commissaire à l'admissibilité aux professions (art. 10 et suivants) et par la création d'un pôle de coordination pour l'accès à la formation (art. 21). Ces

³ Dans un [rapport](#) préparé en 2009 par un groupe d'experts, l'IGOPP a pris position en faveur d'une majorité de membres externes pour les établissements universitaires.

changements visent à apporter une plus grande ouverture pour montrer que les ordres ne cherchent pas à limiter l'offre de services dans leur mandat de sélection des membres avec l'objectif de protéger le public.

Ces objectifs louables gagneront en crédibilité si, au sein de l'Office des professions et des 46 ordres professionnels, le poids de personnes associées davantage à la protection du public est renforcé de façon significative.

1.2. La sélection des membres externes

Actuellement, quelque 150 personnes sont choisies par les cinq membres de l'Office selon des critères qui ne sont pas divulgués au Code des professions. Le Code évoque des consultations auprès du Conseil interprofessionnel ainsi qu'auprès de groupes socio-économiques (art. 78) mais la démarche reste floue. Un formulaire est disponible sur le site de l'Office à l'intention des personnes intéressées à soumettre leur candidature ; celles-ci doivent fournir des informations personnelles sommaires sur deux pages ainsi qu'une description de leur expérience professionnelle (dix lignes maximum).

Nous avons tenté d'analyser le profil de compétence et d'expertise de quelque 150 personnes nommées par l'Office. Par les moteurs de recherche habituels sur Internet, nous avons tenté d'établir le type de compétence, d'expérience et d'expertise des membres nommés.

Or, pour la moitié des cas, la recherche n'a donné aucun résultat.

Aucune information n'était disponible sur ces personnes. Ces personnes ont-elles déjà siégé à des conseils d'administration ? Ces personnes ont-elles une expérience de gestion ? Ces personnes ont-elles une formation en éthique et déontologie ? Quels faits d'armes dans leur cheminement professionnel permettent de conclure que ces personnes sont compétentes pour assurer la protection du public ? Donc, seule une minorité des personnes nommées par l'Office possèdent une certaine expérience de gestion et de gouvernance.

La démarche de sélection effectuée par les cinq membres de l'Office n'est pas suffisamment explicite.

Enfin, au sein des conseils des ordres, les administrateurs indépendants nommés par l'Office, dans près de la moitié des cas, n'ont aucun rôle spécifique au conseil et ne siègent à aucun comité du conseil.

Au cours des dix dernières années, l'Institut sur la gouvernance est intervenu auprès de différents ordres pour effectuer des diagnostics de leur gouvernance, évaluer la performance du conseil et mener des sessions de formation des administrateurs. Nous avons constaté que la faible représentation de membres externes et, dans certains cas, une préparation inadéquate de ceux-ci empêchaient les membres externes de jouer un rôle significatif dans les discussions du conseil.

Une formation en gouvernance est fort utile pour les administrateurs d'un organisme, ***mais la crédibilité d'un membre de conseil provient surtout de sa connaissance des particularités, des spécificités et des enjeux de l'organisme.***

Les membres externes nommés aux conseils des ordres professionnels devraient avoir une expérience concrète en gouvernance ou en gestion dans une entreprise ou une institution publique ou privée, au Québec ou ailleurs. De plus, ils devraient s'engager à participer à un programme de formation conçu pour les instruire sur les particularités de l'ordre dont ils ont à assumer la gouvernance. Nous revenons sur ce dernier point à la section 1.3 de ce mémoire.

Une proportion significative de membres externes devrait se retrouver sur les comités du conseil qui ne sont pas uniquement orientés vers l'étude de questions techniques.

Proposition 3

Nous proposons la mise en place d'un Comité de sélection des membres externes. Ce comité serait composé de sept membres : le président et un autre membre de l'Office nommé à partir de la liste du Conseil interprofessionnel, deux des trois membres externes de l'Office et de trois personnes choisies par le gouvernement pour leur compétence, leur expérience et leurs connaissances en matière de gouvernance, d'éthique et de protection des intérêts du public utilisateur des services professionnels⁴.

Ce comité, en premier lieu, se doterait d'une grille d'analyse des profils de compétence souhaités. Il pourrait utiliser une banque de CV que des candidats administrateurs utilisent pour manifester leur intérêt. Le comité de sélection pourrait aussi approcher des personnes d'expérience pour leur offrir de siéger au conseil de certains ordres.

1.3 La formation des membres externes

Parmi les 60 recommandations de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (« Commission Charbonneau »), on mentionnait :

- l'obligation faite aux ordres d'offrir une formation en matière d'éthique et de déontologie à leurs membres et aux candidats à la profession (recommandation 29) ;
- l'amélioration de la formation des administrateurs des ordres sur le rôle d'un conseil d'administration particulièrement en matière de gouvernance et d'éthique (recommandation 30).

Il faut applaudir l'initiative d'obliger les membres des ordres à suivre une formation en éthique et déontologie. Mais, il nous semble également de la plus haute importance d'offrir aux nouveaux membres une formation intense sur les enjeux substantiels de l'ordre.

⁴ Le gouvernement pourrait consulter différents groupes socio-économiques notamment des organismes travaillant à la défense des grands groupes économiques patronaux et syndicaux, des organismes voués à la protection des intérêts des consommateurs et des contribuables et des centres spécialisés en matière de gouvernance.

Pour l'Institut sur la gouvernance, un membre récemment nommé doit chercher à s'intégrer au conseil de son ordre en acquérant rapidement une formation/information sur **trois aspects essentiels** :

1. La compréhension des grands enjeux de l'ordre pour le public, les préoccupations de ses membres et le fonctionnement de l'organisme professionnel. **(Formation substantive)**
2. La maîtrise des mécanismes et des principes de base de la gouvernance dans un contexte de protection du public. **(Formation en gouvernance)**
3. L'apprentissage des grands principes de déontologie et d'éthique, ainsi que les valeurs que doivent partager tous les membres de l'ordre. **(Formation en éthique et déontologie)**

L'Office des professions et les ordres doivent mettre en place les programmes appropriés à cette fin.

En ce qui a trait à la formation en éthique et déontologie, elle doit être rigoureuse et reliée au Code d'éthique que doit adopter chacun des ordres (ou que l'Office peut imposer dans certains cas). L'Office doit mettre la barre haute pour ce qui est de l'adoption des codes d'éthique et la formation en cette matière par les membres des ordres. Cet enjeu est crucial pour la crédibilité du réseau professionnel.

Ces formations, qui devraient être données sous la supervision de l'Office, seraient évidemment obligatoires pour les membres externes des conseils des ordres professionnels.

Pour ce qui est de la formation en matière de gouvernance, il s'agit d'un enjeu fondamental pour le bon fonctionnement des ordres. Le projet de loi 98 apporte des clarifications sur le rôle des conseils d'administration d'un ordre, la place du président et le rôle essentiel du directeur général à qui on consacre un tout nouvel article (101.1).

La formation en gouvernance des quelque 700 administrateurs des 46 ordres doit être faite avec rigueur et selon les règles de l'art et les meilleures pratiques actuelles. Parce que souvent les membres de l'Office ne peuvent prétendre à une longue expérience et une connaissance approfondie des us et coutumes de la gouvernance contemporaine, l'Office ne devrait pas assumer cette activité.

Proposition 4

La loi devrait prévoir que les ordres professionnels offrent aux membres externes une formation substantive de qualité et de durée appropriées. L'Office devrait s'assurer qu'une formation en éthique et déontologie devient obligatoire pour tous les membres de conseil des ordres. Enfin, la formation obligatoire en gouvernance pour les membres des conseils d'administration des ordres professionnels devrait être assurée par des organismes et des institutions ayant une expérience concrète et pratique de la formation en gouvernance tant dans le domaine public que privé.

DEUXIÈME PARTIE

SIX AUTRES ASPECTS DE LA GOUVERNANCE À AMÉLIORER

Nous avons cru utile de formuler des commentaires additionnels portant sur six aspects de la gouvernance proposée dans le projet de loi 98.

2.1 Pertinence du comité exécutif (art. 96 à 100)

Depuis plusieurs années, l'utilisation d'un comité exécutif est remise en question en raison de la création de comités statutaires d'audit, de gouvernance et d'éthique et de ressources humaines. La formule du comité exécutif a été maintenue jusqu'à tout récemment dans le cas de conseils constitués d'un grand nombre de membres (ex. : le Barreau) où les débats à 38 administrateurs étaient impossibles. A titre de comparaison, seulement 9 % des grandes entreprises ont conservé un conseil exécutif⁵.

En fixant la taille à moins de 15 membres dans la plupart des conseils, les organisations ont réduit le besoin d'un petit groupe exécutif qui souvent occupait une grande place dans la gouvernance de l'organisme. Les autres membres du conseil avaient l'impression de ne servir qu'à ratifier des décisions déjà prises au comité exécutif (*rubberstamping*).

2.2 Commissaire à l'admission aux professions (section II du chapitre II)

Cette transformation de la fonction de commissaire aux plaintes sera sans doute bien accueillie par ceux qui souhaitent une plus grande ouverture des ordres pour des candidats qui ne satisfont pas parfaitement certains critères d'admissibilité.

Le rapport annuel de l'actuel commissaire aux plaintes renferme une foule d'informations pertinentes, mais malheureusement ce document trouve très peu d'échos dans le débat public.

⁵ Selon les études annuelles sur la gouvernance des grandes entreprises canadiennes par la firme Spencer Stuart.

Cette personne sera choisie par l'Office (dont l'importance d'une bonne représentation de membres ne venant pas directement des ordres). Mais son rapport annuel sera-t-il reçu uniquement par l'Office? La ministre responsable de l'application des lois professionnelles ne devrait-elle pas entendre par la voix d'une commission parlementaire les observations du commissaire à l'admission dont le travail doit avoir une bonne visibilité pour être efficace? Le message du nouveau commissaire doit être bien entendu.

2.3 Les défis des petits ordres

Six ordres regroupent plus des deux tiers des 385 205 membres⁶ : infirmières (74 206), ingénieurs (62 068), comptables (37 963), infirmières auxiliaires (29 148), avocats (25 847) et médecins (23 037).

Trois points à signaler :

- Pas moins de 61 % des membres des ordres sont des femmes;
- La grande région de Montréal regroupe 60 % des professionnels du Québec;
- Un peu plus de la moitié des professionnels (51 %) œuvrent dans le domaine de la santé.

Par ailleurs, une dizaine d'ordres ont 1 000 membres ou moins : acupuncteurs (872), audioprothésistes (372), criminologues (805), denturologues (962), géologues (927), huissiers de justice (431), podiatres (207), sages-femmes (203), sexologues (622) et techniciens dentaires (492).

En supposant des cotisations annuelles moyennes de 800 \$⁷, les revenus de ces ordres apportent un budget modeste. Avec quelques centaines de milliers de dollars, comment l'ordre peut-il assumer sa mission de protection du public? L'annexe 2 donne des informations pertinentes sur les budgets restreints de certains petits ordres qui n'ont

⁶ Au 31 mars 2016 (données de l'Office des professions)

⁷ Quelques ordres affichent des cotisations plus élevées : podiatres (3 785 \$), audioprothésistes (1 241 \$) huissiers de justice (1 300 \$) et sages-femmes (1 605 \$), mais il s'agit d'exception. Source : Office des professions, 2016

peut-être pas les moyens suffisants pour assurer une solide protection du public.

De façon concrète, l'Office devra continuer d'encourager le partage de ressources pour permettre aux ordres avec un nombre restreint de membres d'offrir la même qualité de vigilance et de rigueur que les grands groupes professionnels.

2.4 Profil de compétences des membres et représentation régionale

Pour encore de nombreux organismes, la voie d'accès au conseil est la désignation par la région. Cette approche est depuis longtemps le canal principal d'accession au CA de nombreux organismes. On voulait ainsi s'assurer que tous les membres des quatre coins du Québec peuvent se faire entendre au conseil ; cette représentation régionale traduisait aussi les écarts de pratique dans certains ordres professionnels.

En prenant place au conseil, plusieurs administrateurs se sentaient mandatés d'une mission de défense des intérêts de leurs électeurs.

L'article 32 rappelle une vérité de base en gouvernance : les administrateurs sont redevables à la personne morale dans son ensemble et non au groupe de personnes qui les ont désignés au conseil.

« La représentation régionale est établie aux fins d'assurer une diversité régionale au sein du Conseil d'administration. Et les administrateurs élus n'y représentent pas les professionnels de la région dont ils sont issus » (art. 32).

La standardisation des normes à travers le Québec et les développements fulgurants de la technologie Internet réduisent considérablement les écarts dans les préoccupations et les besoins des professionnels. Il est vrai qu'un professionnel œuvrant dans la métropole ne connaît pas la même réalité qu'un collègue exerçant dans une région excentrique du Québec. Mais la réalité d'un pharmacien de Montmagny est-elle si différente de celle d'un collègue de Sept-Îles ?

Voilà pourquoi, tout en conservant des critères de représentation entre les centres urbains et les régions du Québec, la bonne gouvernance

limite le rôle de la dimension régionale dans la composition du conseil. Cette dimension devrait être complétée par la recherche de quelques candidats possédant certaines qualités afin d'apporter une diversité parmi les membres élus de l'ordre. Ces candidats seraient cooptés par le comité de gouvernance du conseil d'administration et ensuite élus par les membres de l'ordre.

Le conseil d'un ordre devrait se doter d'un **profil de compétences**, c'est-à-dire des expertises, des attributs, des expériences qu'on rechercherait dans les candidats à l'élection pour certains sièges disponibles aux membres d'un ordre professionnel⁸ et pour les candidats externes nommés par le gouvernement. Un bon exemple pourrait être l'inscription au tableau de l'ordre depuis moins de dix ans. Le siège no 4, par exemple, serait disponible pour les plus jeunes professionnels. Cette précision pourrait fort bien remplacer l'idée d'ajouter un nouveau membre si les personnes élues ont toutes plus de dix ans au tableau de l'ordre (art. 36).

2.5 Présence du directeur général dans les structures

L'article 53 proposé dans le projet de loi ramène le directeur général dans la gouvernance des ordres. Ce qui est fort bien. On en profite pour modifier certaines descriptions du rôle des conseils qui étaient beaucoup trop impliquées dans la gestion courante de l'ordre.

Mais ceci pose la question du rôle du président de l'ordre. On maintient l'option qui s'offre aux ordres de procéder à l'élection du président lors de l'assemblée annuelle ou la désignation du président par les membres élus et nommés du conseil. Nous préférons nettement la deuxième voie. L'élection, au moment de l'assemblée annuelle, peut-être la manifestation d'un choix de popularité ; la personne élue aura-t-elle la compétence pour présider un conseil, la flexibilité pour faire les représentations politiques, etc. ? Le devoir d'un conseil est de travailler rigoureusement, à travers le comité de gouvernance, à la relève de la présidence. Cette fonction est essentielle au bon fonctionnement de

⁸ Le conseil devrait faire part au gouvernement des besoins d'expertise du conseil à partir du profil établi de compétence pour les nominations à venir.

tout conseil. Elle doit être remplie de façon rigoureuse par une personne qui aura eu le temps de se préparer par la connaissance des dossiers et le développement d'habilités de gestion d'assemblées.

Une fois élus, comment le président et le directeur général vont-ils cohabiter ? Le président de l'Ordre est le seul porte-parole (art. 104). Il est le seul à présenter les rapports d'activités et financiers à l'assemblée annuelle. Le président de l'ordre doit assumer des fonctions de gouvernance stratégique et laisser le directeur général assumer la gestion courante et sa reddition de compte des activités. Mais les deux fonctions peuvent parfois empiéter l'une sur l'autre ; la frontière devrait être bien délimitée. Compte tenu notamment de la problématique variable selon la taille des ordres, il serait préférable de laisser chaque ordre décider du partage de certaines fonctions courantes entre le président de l'ordre et le directeur général.

Est-il vraiment nécessaire de préciser dans la Loi que le directeur général d'un ordre — qui est en fait un employé — ne peut être destitué de son poste que par un vote des deux tiers des membres du conseil (art. 85) ? Les principes de bonne gouvernance veulent plutôt que chaque conseil précise la nature et les conditions de cette opération cruciale de congédiement.

2.6 La gestion des Fonds pour la protection des membres

L'article 86.0.1 donne au conseil d'administration de chaque ordre le pouvoir de créer :

1. une caisse de bienfaisance ou un régime de retraite ;
2. un régime d'assurance-groupe ;
3. un fonds de secours au profit des membres dans le besoin ;
4. un fonds d'assurance responsabilité professionnelle.

Plus loin, on mentionne : « *Rien dans le présent code n'empêche un ordre professionnel de constituer, acquérir ou administrer une compagnie d'assurance...* ». Il s'agit d'activités commerciales qui, bien que légitimes, ne sont pas du tout stratégiques pour réaliser la mission de l'Ordre.

Ces initiatives fort louables (et souvent très rentables) ne viennent-elles pas distraire les membres du conseil et la permanence dans la poursuite de l'objectif d'assurer la protection du public ?

L'Office devrait travailler pour que ces activités, surtout dans le cas des petits ordres, soient consolidées dans une structure juridique distincte qui pourrait offrir aux différents ordres professionnels une gamme complète de services de soutien et d'assurance dont ils ont légitimement besoin.

CONCLUSION

Le Code des professions a été mis en place en 1973, il y a plus de 43 ans. Aujourd'hui, le public est beaucoup plus exigeant et mieux informé de ses droits. Les ordres professionnels se sont multipliés et le réseau professionnel dans son ensemble continue de bien servir la population.

Mais le moment est venu de renforcer la gouvernance des ordres en confirmant de façon non ambiguë le rôle premier des ordres : **la protection du public**. Que des groupes de professionnels défendent leurs intérêts, ceci est fort légitime. Mais une dimension doit prévaloir : la nécessaire et constante amélioration de l'apport des professionnels au mieux-être de la population. Les intérêts des patients et des clients doivent être au centre de cette réforme. Les professionnels sont à juste titre préoccupés par l'avenir de leur profession, mais doivent accepter de faire une plus grande place à des membres externes pour assurer ainsi à l'ensemble du conseil une meilleure compréhension des besoins des usagers des services professionnels.

Tout le monde gagnera avec une présence plus grande des « clients et consommateurs » dans le développement des services professionnels. Par ailleurs, ces membres externes doivent apporter une réelle contribution aux débats ; aussi la sélection et la formation des candidats seront déterminantes pour un réel

enrichissement du processus décisionnel des ordres professionnels au Québec⁹.

En formulant ses propositions, l'Institut sur la gouvernance a tout simplement voulu apporter sa contribution à l'amélioration de la gouvernance du système professionnel au Québec. Les membres de la Commission des Institutions peuvent compter sur notre organisme pour appuyer tous les efforts en vue de permettre aux 46 ordres professionnels de mieux atteindre leur objectif premier : la protection du public.

⁹ Pour bien assumer sa responsabilité croissante de désignation d'administrateurs sur différents conseils (sociétés d'État, Ordres professionnels, tribunaux administratifs...), le gouvernement du Québec devrait songer à se doter d'une structure solide de cueillette, d'analyse et de sélection des dossiers des candidats proposés aux dirigeants politiques.

À PROPOS DE L'INSTITUT SUR LA GOUVERNANCE (IGOPP)

LA RÉFÉRENCE EN GOUVERNANCE

Créé en 2005 par deux établissements universitaires (HEC Montréal et l'Université Concordia - École de gestion John-Molson), par la Fondation Stephen Jarislowsky ainsi que par l'Autorité des marchés financiers, l'Institut sur la gouvernance (IGOPP) est devenu un centre d'excellence en matière de gouvernance. Par ses activités de recherche, ses programmes de formation, ses prises de position et ses interventions dans les débats publics, l'IGOPP s'est affirmé comme référence incontournable pour tout sujet de gouvernance tant dans le secteur privé que dans le secteur public.

NOTRE MISSION

Renforcer la gouvernance fiduciaire dans le secteur public et privé ;

- Faire évoluer les sociétés d'une gouvernance strictement fiduciaire vers une gouvernance créatrice de valeurs® ;
- Contribuer aux débats et à la solution de problèmes de gouvernance par des prises de position sur des enjeux importants ainsi que par une large diffusion des connaissances en gouvernance.

NOS ACTIVITÉS

Les activités de l'Institut portent sur les quatre domaines suivants :

- Prises de position
- Formation
- Recherche
- Diffusion des connaissances

ANNEXE 1**Nombre de membres selon le sexe par ordre professionnel
au 31 mars 2016**Tableau 1. Nombre de membres selon le sexe par ordre professionnel
au 31 mars 2016

Ordre professionnel	Hommes		Femmes		Total
	Nombre	%	Nombre	%	
Acupuncteurs	242	27,8	630	72,2	872
Administrateurs agréés	1 021	74,6	347	25,4	1 368
Agronomes	2 000	59,7	1 349	40,3	3 349
Architectes	2 344	62,7	1 395	37,3	3 739
Arpenteurs-géomètres	912	87,3	133	12,7	1 045
Audioprothésistes	139	37,4	233	62,6	372
Avocats	12 445	48,1	13 402	51,9	25 847
Chimistes	1 882	61,2	1 191	38,8	3 073
Chiropraticiens	726	54,5	606	45,5	1 332
Comptables professionnels agréés	20 762	54,7	17 201	45,3	37 963
Conseillers en ressources humaines et en relations industrielles agréés	2 866	28,5	7 174	71,5	10 040
Conseillers et conseillères d'orientation	529	20,9	2 006	79,1	2 535
Criminologues	114	14,2	691	85,8	805
Dentistes	2 714	53,7	2 342	46,3	5 056
Denturologistes	659	68,5	303	31,5	962
Diététistes	95	3,0	3 080	97,0	3 175
Ergothérapeutes	394	7,7	4 700	92,3	5 094
Évaluateurs agréés	751	72,4	287	27,6	1 038
Géologues	731	78,9	196	21,1	927
Huissiers de justice	341	79,1	90	20,9	431

Hygiénistes dentaires	136	2,2	6 014	97,8	6 150
Infirmières et infirmiers	8 068	10,9	66 138	89,1	74 206
Infirmières et infirmiers auxiliaires	3 025	10,4	26 123	89,6	29 148
Ingénieurs	53 394	86,0	8 674	14,0	62 068
Ingénieurs forestiers	1 711	84,2	321	15,8	2 032
Inhalothérapeutes	664	15,6	3 591	84,4	4 255
Médecins	12 704	55,1	10 333	44,9	23 037
Médecins vétérinaires	959	38,1	1 561	61,9	2 520
Notaires	1 427	37,4	2 391	62,6	3 818
Opticiens d'ordonnances	507	26,0	1 443	74,0	1 950
Optométristes	493	32,9	1 006	67,1	1 499
Orthophonistes et audiologistes	129	4,5	2 746	95,5	2 875
Pharmaciens	3 143	34,4	6 000	65,6	9 143
Physiothérapie	1 404	18,5	6 168	81,5	7 572
Podiatres	79	38,2	128	61,8	207
Psychoéducateurs et psychoéducatrices	587	13,2	3 860	86,8	4 447
Psychologues	2 163	24,7	6 583	75,3	8 746
Sages-femmes	-	0,0	203	100,0	203
Sexologues	66	10,6	556	89,4	622
Techniciens et techniciennes dentaires	320	65,0	172	35,0	492
Technologistes médicaux	666	13,9	4 113	86,1	4 779
Technologues en imagerie médicale, en radio-oncologie et en électrophysiologie médicale	1 078	17,1	5 212	82,9	6 290
Technologues professionnels	2 978	78,7	805	21,3	3 783
Traducteurs, terminologues et interprètes agréés	603	28,0	1 548	72,0	2 151
Travailleurs sociaux et thérapeutes conjugaux et familiaux	1 654	12,7	11 319	87,3	12 973
Urbanistes	790	65,0	426	35,0	1 216
Total	150 415	39,0	234 790	61,0	385 205

Source :

Office des professions du Québec. En ligne :

http://www.opq.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/Systeme_professionnel/Statistiques/2015-2016/Membres_selon_sexe_2016-03-31.pdf (consulté le 14 juin 2016)

ANNEXE 2

Avoir net des membres

Tableau 2. Cotisation 2015-2016 et données financières au 31 mars 2015 par ordre professionnel¹

Ordre professionnel	Cotisation régulière 2015-2016 (\$)	Données financières ² au 31 mars 2015 (\$)			
		Revenus	Dépenses	Excédent (insuffisance) des revenus	Avoir net des membres
Acupuncteurs	992	1 238 136	1 060 891	177 245	437 034
Administrateurs agréés	700	1 178 078	1 162 544	15 534	402 446
Agronomes	535	1 897 192	1 788 573	108 619	794 830
Architectes	898	4 058 335	4 031 325	27 010	2 348 034
Arpenteurs-géomètres ³	1 969	3 833 346	3 848 485	(15 139)	2 095 531
Audioprothésistes	1 241	611 882	633 147	(21 265)	295 072
Avocats ⁴	1 837	42 334 750	35 658 396	6 676 354	24 709 304
Chimistes	412	1 254 954	1 259 436	(4 482)	597 074
Chiropraticiens	1 800	2 298 298	2 434 143	(135 845)	1 054 376
Comptables professionnels agréés	875	58 725 271	57 210 365	1 514 906	10 092 785
Conseillers en ressources humaines et en relations industrielles agréés	548	10 333 214	9 546 620	786 594	3 875 040
Conseillers et conseillères d'orientation	560	1 936 097	1 822 051	114 046	696 081
Criminologues ⁵	440	-	-	-	
Dentistes	1 710	11 906 212	10 556 185	1 350 027	7 042 743
Denturologistes	995	1 755 401	1 687 484	67 917	689 836
Diététistes	518	1 691 786	1 719 116	(27 330)	1 067 402
Ergothérapeutes	538	3 348 978	3 405 248	(56 270)	1 588 200
Évaluateurs agréés	746	1 310 839	1 450 488	(139 649)	244 022
Géologues	555	738 850	703 077	35 773	321 351
Huissiers de justice	1 300	770 225	1 008 214	(237 989)	156 719
Hygiénistes dentaires	365	2 971 466	2 701 346	270 120	1 431 309
Infirmières et infirmiers	346	37 971 249	28 271 924	9 699 325	24 964 245
Infirmières et infirmiers auxiliaires	185	5 911 352	5 816 115	95 237	6 180 934
Ingénieurs	310	29 606 006	27 398 394	2 207 612	12 225 920

Ingénieurs forestiers	550	1 395 882	1 288 037	107 845	772 852
Inhalothérapeutes	392	1 958 590	1 866 296	92 294	1 715 758
Médecins	1 380	32 451 167	31 041 341	1 409 826	9 951 037
Médecins vétérinaires	895	3 443 609	3 008 151	435 458	3 408 294
Notaires	600	41 446 594	28 830 002	12 616 592	109 516 329
Opticiens d'ordonnances	635	1 250 092	1 368 421	(118 329)	321 866
Optométristes	1 008	1 397 781	1 567 433	(169 652)	415 912
Orthophonistes et audiologistes	674	2 439 475	2 088 786	350 689	1 156 112
Pharmaciens	916	8 998 814	9 105 072	(106 258)	5 801 759
Physiothérapie ³	496	4 868 605	4 846 671	21 934	1 269 553
Podiatres	3 785	961 585	907 490	54 095	125 924
Psychoéducateurs et psychoéducatrices	508	2 145 381	2 305 660	(160 279)	1 186 190
Psychologues	580	6 333 236	6 342 146	(8 910)	1 669 889
Sages-femmes	1 605	601 971	574 238	27 733	329 377
Sexologues	525	416 179	363 054	53 125	188 561
Techniciens et techniciennes dentaires	360	367 070	343 822	23 248	247 329
Technologistes médicaux	281	1 783 202	1 708 594	74 608	686 400
Technologues en imagerie médicale, en radio-oncologie et en électrophysiologie médicale	375	3 472 192	3 268 190	204 002	1 832 228
Technologues professionnels	375	1 632 518	1 465 842	166 676	1 144 554
Traducteurs, terminologues et interprètes agréés	450	1 174 862	1 092 266	82 596	796 250
Travailleurs sociaux et thérapeutes conjugaux et familiaux	515	6 327 149	6 168 675	158 474	2 179 650
Urbanistes	544	881 407	895 613	(14 206)	321 751
Total		353 429 278	315 619 367	37 809 910	248 347 863

Notes :

1. Les données du tableau sont tirées des fiches statistiques et des rapports annuels des ordres professionnels.
2. Les revenus, les dépenses, l'excédent (l'insuffisance) des revenus sur les dépenses et l'avoir net des membres tiennent compte de tous les fonds gérés par les conseils d'administration des ordres professionnels.
3. Le montant de la cotisation correspond à la moyenne des cotisations des deux principales classes de membre à cet effet.
4. La cotisation régulière inclut celle des barreaux de section et les contributions au Centre d'accès à l'information juridique, au Fonds d'étude juridique, au Fonds d'indemnisation, au Fonds d'autoprotection, au Programme d'assistance parentale, à la Réserve TI et IP et au Programme d'aide aux membres du Barreau. Étant donné que la cotisation aux barreaux de section diffère d'une section à l'autre, c'est la cotisation au

Barreau de Montréal qui sert d'étalon. La contribution totale est déterminée en fonction d'un membre détenant son permis depuis quatre ans ou plus.

5. L'Ordre professionnel des criminologues du Québec a été constitué par lettres patentes le 22 juillet 2015. L'Ordre n'a donc pas produit de rapport annuel pour l'exercice 2014-2015.

Source :

Office des professions du Québec. En ligne :

http://www.opq.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/Systeme_professionnel/Statistiques/2015-2016/Cotisations_2015-2016_et_autres_donnes_financieres_2014-2015.pdf (consulté le 21 juin 2016)