

La réforme des professions au Manitoba et au Québec: Continuités ou ruptures?

RENÉ LAPERRIÈRE*

I. INTRODUCTION: L'INTÉRÊT DE LA COMPARAISON

J'AIMERAIS PRÉSENTER ici un commentaire du Rapport de la Commission de réforme du droit du Manitoba, intitulé: «Regulating Professions and Occupations» (1994), à partir d'une comparaison avec la situation prévalant au Québec. L'intérêt de cette comparaison tient à ce que le Québec a procédé en 1973 à une importante réforme de sa législation concernant les professions, à la faveur d'une première réorganisation des services de santé et des services sociaux; après plus de vingt ans d'application du *Code des professions*,¹ celui-ci a été modifié à nouveau par une loi² sanctionnée le 17 juin 1994. Vu que l'étude de la Commission manitobaine propose une réforme de ce secteur basée sur une série de principes, il s'avère intéressant, à la lumière de l'expérience québécoise, à la fois de vérifier la validité intrinsèque de ces principes et la mesure dans laquelle la législation québécoise s'en écarte. Nous n'avons pas les moyens ni la prétention ici de proposer une analyse des distorsions entre les prescriptions législatives et les pratiques des corporations professionnelles et de leurs membres pour vérifier si dans la pratique les principes sont respectés: nous nous en tiendrons donc essentiellement à la comparaison des textes et des énoncés d'intention, ce qui déjà s'avère assez révélateur.

Nous sommes aussi conscient que la réforme proposée par la Commission manitobaine n'a pas encore obtenu l'aval des autorités politiques pour passer à l'étape de l'avant-projet de loi, alors que nos commentaires sur la législation québécoise seront teintés par la connaissance intime de ses difficultés d'application. Cependant cette dernière comprend assez d'écarts par rapport aux principes

* Professeur au département des sciences juridiques de l'Université du Québec à Montréal. Ce texte résulte d'une communication présentée au Congrès annuel de l'Association canadienne droit et société tenu à l'Université du Québec à Montréal, le 7 juin 1995. Sa production a été rendue possible grâce à une subvention du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada.

¹ Lois refondues du Québec (L.R.Q.), chapitre C-26.

² *Loi modifiant le Code des professions et d'autres lois professionnelles*, Lois du Québec (L.Q.) 1994, c. 40, en vigueur le 15 octobre 1994.

fondamentaux qu'elle met de l'avant — les mêmes d'ailleurs que ceux du rapport manitobain — pour qu'il vaille la peine de contempler l'horizon dégagé et les espoirs suscités par le projet manitobain («Go West ...») afin de mesurer le chemin qui nous reste à parcourir au Québec. L'examen de la situation juridique en vigueur au Québec, et de la nécessité d'une réforme après vingt ans d'application du *Code des professions*, peut aussi éclairer les législateurs les juristes et les académiciens manitobains sur les difficultés de réalisation des idéaux exprimés dans le rapport. À ce chapitre, d'ailleurs, nous postulons que les ressemblances culturelles entre nos deux provinces dans le champ des pratiques professionnelles sont plus importantes que les différences culturelles résultant du droit, de la langue et des modes de pensée dominants, de sorte que les enseignements des uns peuvent encore largement profiter aux autres.

Nous procéderons donc en deux temps pour cet examen. Nous évaluerons d'abord brièvement le Rapport manitobain, que notre collègue Harold Dick a bien résumé dans le chapitre introductif de cet ouvrage. Puis nous examinerons le processus de réforme au Québec, en dégageant les grandes lignes de celle de 1973 et les problèmes particuliers auxquels a voulu répondre celle de 1994. Dans une deuxième partie, nous proposerons une comparaison des régimes mis de l'avant dans chaque province, en suivant l'ordre logique proposé par le rapport manitobain, pour conclure sur la validité de l'exercice et les voies à développer pour mettre en œuvre les principes évoqués.

II. LES RÉFORMES AU MANITOBA ET AU QUÉBEC

A. Le rapport de la Commission manitobaine

Il importe de souligner d'abord que le Rapport de la Commission manitobaine de réforme du droit est un document extrêmement bien rédigé, bien documenté, bien argumenté et bien nuancé: il s'agit d'une étude impressionnante, qui tient compte des autres études de même envergure effectuées au Canada (notamment au Québec et en Ontario), et qui tire systématiquement les conclusions des principes qu'elle met de l'avant pour tous les domaines d'application visés par la réglementation des professions, que ce soit pour le système d'autorisation mis en place, l'extension du champ de pratique exclusif, les normes d'admission et d'exercice, l'administration du régime, l'incorporation des membres. Les constats et conclusions de la Commission résultent d'une enquête extensive non seulement auprès des intéressés par le moyen notamment d'audiences publiques, mais aussi par la consultation de la littérature en sociologie des professions et la prise en considération d'autres études ou régimes provinciaux.

On peut ensuite relever trois caractéristiques majeures de ce Rapport, à partir de la qualité des approches utilisées. La Commission se fonde en effet à la fois sur des principes, sur des considérations de coûts et bénéfiques, et sur des éléments

d'analyse transdisciplinaires. En ce qui concerne premièrement les principes, la Commission met de l'avant une recherche de la rationalité dont elle ne se départira pas par la suite: toutes ses évaluations des diverses interventions des acteurs et toutes ses recommandations reprennent inlassablement les mêmes principes, dont elle ne souffre que très peu d'exceptions. Quels sont donc ces principes? Essentiellement, celui que le statut ou les privilèges de certains professionnels, notamment celui de l'auto-réglementation ou de l'auto-administration, ne doivent être accordés que dans la mesure où il est démontré que c'est pour la protection du public, et qu'ils peuvent être retirés en appliquant le même critère. La Commission ne se contente pas d'affirmer le principe, même en l'opposant à celui de la poursuite de l'intérêt privé des membres des corporations professionnelles; elle entend bien s'y référer pour tous les types de décisions que sont appelés à prendre les législateurs et le gouvernement, ainsi que pour celles qui sont laissées aux corporations. Dans la détermination de ce qui est effectivement nécessaire pour protéger le public, la Commission ne se laisse pas piéger par les affirmations intéressées des professionnels à l'effet qu'eux seuls sont en mesure d'en juger: elle entend bien exiger une démonstration socialement mieux fondée et plus convaincante.

Une seconde caractéristique de l'approche de la Commission est l'exigence constante d'appuyer ses recommandations sur une analyse de coûts et bénéfices pour le public: est-ce que la réglementation elle-même, et les diverses mesures préconisées dans ce cadre, sont profitables pour la protection du public? Une analyse sémantique de ce concept à travers les divers contextes où il est employé nous conduirait probablement à la conclusion que ce que la Commission recherche véritablement, c'est la promotion de l'intérêt du public, notion plus large que celle de la protection du public, et même, dirions-nous, de l'intérêt public si cher aux juristes et dont l'appréciation est toujours laissée à la discrétion judiciaire. Cette approche contraste singulièrement avec la prémisse courante des juristes à l'effet qu'une réglementation est nécessaire par principe, qu'elle serait la seule solution adéquate.

Ces considérations nous auront fait pressentir la troisième caractéristique importante qui ressort de ce Rapport: c'est qu'on n'y fait pas exclusivement confiance aux discours et mécanismes juridiques pour résoudre les conflits d'intérêts et les problèmes sociaux, mais qu'on y adopte une approche résolument transdisciplinaire, le droit et les institutions devant servir une rationalité qui les inclut mais qui les dépasse. Par exemple, dans la discussion des mesures transitoires, il est bien indiqué qu'il n'y a pas nécessité de démontrer que les pratiques professionnelles sont préjudiciables pour les soumettre à une réglementation, ce qui constituerait une approche typiquement «judiciaire.» Cette approche qui ne donne aucune priorité à la logique juridique, et par voie de conséquence aux paradigmes et aux intérêts des juristes, considère le droit et les institutions comme

des paramètres parmi d'autres dans la sphère de la régulation sociale, et qui doivent, comme les autres approches, être soumis à l'épreuve constante de leur adéquation à la réalisation des objectifs de la réforme souhaitée, notamment celui de la protection du public. On peut ainsi considérer que le Rapport constitue un véritable exercice appliqué — et exemplaire — de l'approche dite de «droit et société.»

B. Le processus de réforme au Québec

Alors qu'au Manitoba la Commission de réforme du droit préconise une révision générale du droit applicable aux professions, le processus québécois de réforme s'est opéré essentiellement au début des années 1970, avec les études de la Commission d'enquête dite «Castonguay-Nepveu» sur le système de santé et de bien-être social.³ À l'occasion de la réorganisation des services de santé et des services sociaux, il est apparu qu'une rationalisation s'imposait du côté des professionnels de la santé, qui produisent l'essentiel des services de ce secteur. Le rapport ne s'est pas contenté de proposer une réforme pour les professionnels de la santé: il a voulu étendre son projet à l'ensemble des professions régies par une loi, instituer une procédure de reconnaissance de statut à certaines autres professions et créer un cadre juridique général et des institutions d'orientation et de surveillance de l'exercice des professions.

C'est ainsi qu'a été adoptée en 1973 une loi-cadre, le *Code des professions*, établissant les normes d'organisation et de fonctionnement des corporations professionnelles, et instituant un Office des professions ainsi qu'un Conseil interprofessionnel et un Tribunal des professions remplissant respectivement des fonctions de surveillance et de recommandation, de consultation, et d'adjudication des litiges en matière disciplinaire. L'adoption de cette loi-cadre était complétée par une série d'amendements substantiels aux lois professionnelles existantes, et par la reconnaissance de «nouvelles » professions, surtout dans le domaine de la santé, directement assujetties à l'application du *Code des professions* et ne jouissant généralement que de certains attributs des corporations traditionnelles, notamment l'exclusivité d'un titre plutôt que d'un champ de pratique, ou encore la restriction d'un tel champ à des limites strictes et la confirmation d'un statut subalterne à l'intérieur d'un système hiérarchisé dominé par certaines professions traditionnelles tels les médecins.

Il serait sans doute très instructif de comparer le rapport Castonguay-Nepveu à celui de la Commission manitobaine de réforme du droit, et de tenter d'estimer dans quelle mesure le système du *Code des professions* a mis en œuvre ses

³ Québec, Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, 1970. Voir particulièrement le volume VII du Rapport (tome I: *Les professions et la société*). Pour les études préparatoires, voir l'Annexe 12, Tomes I-IX, par Claude-Armand Sheppard: *L'organisation et la réglementation des professions de la santé et du bien-être au Québec*, 1970.

recommandations, pour chercher à prédire ce qui pourrait advenir de celles de la Commission manitobaine. Mais cet exercice dépasserait le cadre limité du présent exposé. Sur le plan des généralités, on doit constater que la réforme québécoise des années 1970, tout en étant fortement influencée par le contexte de l'histoire des corporations professionnelles existantes, n'en établissait pas moins une rupture importante en leur imposant désormais comme mission prioritaire la recherche de la protection du public, plutôt que celle des intérêts de leurs membres. Dans la mise en œuvre de ce grand principe, qui a été repris par la Commission manitobaine, on peut dire que la réforme québécoise est restée inachevée, si l'on considère l'ensemble normatif et institutionnel du *Code des professions* et des lois professionnelles.

Si le cadre normatif de l'exercice des professions était relativement éclaté, disparate et désorganisé dans le Québec du début des années 1970, nul doute que la nouvelle législation est venue opérer une rationalisation, accentuer une structuration de ce secteur occupationnel, et permettre aux corporations professionnelles, surtout les nouvelles, de s'établir et de fonctionner selon les nouvelles normes. Cependant les énoncés de mission et les principes de la loi n'ont pas effacé du jour au lendemain les habitudes et les visées corporatistes des professionnels. En même temps que le nouveau système se consolidait, des critiques se faisaient jour, de la part d'organisations de consommateurs,⁴ d'auteurs juridiques,⁵ et même d'organismes publics tel le Protecteur du citoyen qui, à partir de l'étude d'un dossier exemplaire,⁶ dénonçait la multiplicité des fonctions du syndic dans les procédures disciplinaires des corporations, la mise à l'écart des plaignants, l'absence de représentation du public, la clémence des membres des comités de discipline à l'égard de leurs pairs, et l'appropriation par la corporation des frais et amendes imposées par son propre comité de discipline. De façon générale, on constatait que les corporations professionnelles et leurs membres se situaient en conflits d'intérêts à de multiples niveaux d'analyse, dont le moindre n'était pas qu'elles continuaient à faire prévaloir *de facto* leurs intérêts corporatistes sur ceux de la protection du public, reléguée au rang d'un discours vertueux, obligé et complaisant.

⁴ Voir par exemple le numéro de novembre 1992 du magazine d'information et d'action de l'acef-centre, «Les corporations professionnelles: Touche pas à mon pro!», 3 (3) *Consommation* (1992).

⁵ Voir notamment: goulet, Mario, *Le droit disciplinaire des corporations professionnelles*, Éd. Yvon Blais, 1993, 238 p.; janelle, Line, *L'impact de l'introduction de la faute disciplinaire en matière de responsabilité civile*, Mémoire de maîtrise, Faculté de droit, Université de Montréal, 1988.

⁶ Québec, Protecteur du citoyen, *Le mécanisme disciplinaire prévu par le Code des professions protège-t-il adéquatement les citoyens et les citoyennes?* 1992, 82 p.

De cette première période de vingt ans d'application du *Code des professions*, on ne peut cependant relever aucune critique d'envergure générale qui aurait conduit à une révision en profondeur, non pas des principes de la réforme de 1973, mais de ses normes et mécanismes d'application. Il ne faut donc pas s'étonner qu'en 1994, à la suite de multiples critiques, pressions et résistances, le *Code des professions* et les lois professionnelles aient été amendés par une loi «omnibus» très impressionnante sur le plan quantitatif, puisqu'elle comprend 471 articles modificateurs, mais moins ambitieuse sur le plan qualitatif. En effet, la principale modification consiste à remplacer l'appellation «corporation professionnelle» par celle d'«ordre professionnel,» vraisemblablement pour tenter d'effacer au niveau du discours ce vieux corporatisme qui s'exprime encore si ouvertement dans les pratiques. L'impression générale qui se dégage de la lecture de la loi, c'est qu'on a manqué une bonne occasion d'approfondir la réforme de 1973 en s'inspirant d'une logique comparable à celle qui a animé la Commission manitobaine de réforme du droit: on s'est contenté de retoucher quelques détails — certes importants — mais on a laissé pratiquement intacts les principes, les structures, les privilèges. On a introduit un peu plus de transparence, mais on n'a pas augmenté le niveau de responsabilité des acteurs. On nous pardonnera de procéder ici à une énumération rapide des multiples changements opérés au cadre juridique, vu qu'aucun grand principe réformateur ne ressort de cet exercice législatif.

La révision de 1994 réserve désormais à un membre non professionnel l'un des cinq sièges du Conseil d'administration de l'Office des professions.⁷ Elle précise les pouvoirs de l'Office et ceux du Conseil interprofessionnel, notamment en matière d'information du public (art. 12, 8° et 9°; art. 19, 4°) et de procédure d'enquête pour mise en tutelle (art. 14 à 14.4); c'est cependant le gouvernement qui peut placer un ordre en tutelle.⁸ La loi introduit un changement dans les conditions d'admission pour se conformer à une décision de la Cour suprême du Canada concernant l'admissibilité des non-citoyens canadiens,⁹ ou par suite de scandales provoqués par l'admission de personnes coupables d'infraction criminelle ou

⁷ Art. 3 de la loi de 1994, modifiant l'art. 4 du *Code des professions*. Les références qui suivent sont aux articles modifiés ou ajoutés au *Code des professions*.

⁸ Art. 14.5: le tuteur ne sera plus nécessairement l'Office.

⁹ Art. 44, suite à l'arrêt *Andrews c. Law Society of B.C.*, [1989] 1 R.C.S. 143. Dans cette affaire, qui portait sur la constitutionnalité de l'article 42 de la loi de Colombie-Britannique imposant un fardeau d'attente de 3 ans aux résidents permanents pour pouvoir pratiquer le droit, la Cour suprême du Canada a estimé qu'il y avait violation du droit à l'égalité (art. 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*), puisque les résidents permanents constituent une minorité discrète et isolée, défavorisée et exclue, et que cette violation ne constituait pas une limite raisonnable au sens de l'art. 1er de la *Charte*, parce qu'il n'existait pas de lien rationnel suffisant entre la citoyenneté et l'intérêt du gouvernement à garantir que les avocats connaissent suffisamment les affaires et les institutions locales pour pratiquer le droit avec compétence.

possédant un dossier disciplinaire au Québec ou hors Québec (art. 45). Elle renforce l'obligation faite aux ordres professionnels d'adopter certains règlements et leur processus d'adoption, notamment en matière d'assurance-responsabilité (art. 93, 3^o (d)), faute de quoi le gouvernement peut suppléer à leur négligence (art. 183); le gouvernement peut aussi rendre obligatoire une norme adoptée par un gouvernement ou un organisme (art. 184.1). La loi introduit de nouvelles normes de pratique, concernant les comportements sexuels abusifs (art. 59.1 à 59.3), la confidentialité des renseignements (art. 60.4) et l'accès des clients à leur dossier avec possibilité d'y apporter les correctifs.¹⁰

En ce qui touche la discipline, on en améliore l'encadrement procédural un peu comme on l'avait fait en 1977 pour le *Code du travail*,¹¹ en permettant notamment l'accès du public au rôle et aux dossiers, en instituant un comité de révision de la décision du syndic de ne pas porter plainte, en facilitant l'information et les recours du plaignant (art. 123 à 123.8). La loi modificatrice élargit la possibilité d'en appeler au Tribunal des professions de certaines décisions du Bureau¹² d'un ordre; elle vient aussi préciser les infractions et les pénalités, tout en conservant les principes que les poursuites pour exercice illégal s'exercent à l'initiative de l'ordre et que les amendes sont versées à l'ordre.¹³

En somme, beaucoup de petites améliorations faciliteront sans doute la vie aux clients des professionnels et aux auteurs des plaintes; on trouvera solution aux pires abus dénoncés au cours des ans. Mais les fondements du système restent intacts, et la poursuite de l'intérêt corporatif, notamment dans la gestion des affaires des ordres professionnels, ne le cède pas encore beaucoup aux principes de pratique assurant une réelle protection du public, tels que préconisés par la Commission manitobaine de réforme du droit. Cette mini-réforme apparaît davantage comme l'œuvre de juristes recherchant des solutions typiquement juridiques à des problèmes sociaux qui auraient exigé une remise en question plus prononcée du cadre conceptuel et juridique de la loi. En effet, le déséquilibre entre le statut et les pouvoirs des professionnels et de leurs corporations d'une part, et les moyens mis à la disposition du public consommateur de services et même des représentants du public d'autre part, reste très prononcé; pire encore, les corporations peuvent

¹⁰ Art. 60.5 et 60.6, reprenant les dispositions du nouveau *Code civil du Québec*, art. 35 à 41 et notamment les art. 38 à 40.

¹¹ *Loi modifiant le Code du travail et la Loi du ministère du travail et de la main-d'œuvre*, L.Q. 1977, c. 41.

¹² Art. 182.1, en matière de suspension, radiation ou limitation pour des raisons de santé, d'infraction criminelle ou de décision disciplinaire rendue par un autre ordre professionnel.

¹³ Art. 189–190. Heureusement, l'ordre ne peut plus perquisitionner chez un professionnel que muni d'un mandat (art. 190.1), ce qui était la moindre des choses!

continuer d'exercer, sur ceux de leurs membres qui militent pour des changements, des pressions qui peuvent s'avérer contraires au bien public.

III. LA COMPARAISON DU MODÈLE MANITOBAIN ET DU RÉGIME QUÉBÉCOIS

AFIN DE BIEN FAIRE ressortir les qualités du rapport de la Commission manitobaine, d'évaluer les perspectives d'application qu'il ouvre, et de mesurer le chemin qui reste à parcourir, nous proposons dans cette deuxième partie d'en comparer les recommandations à la situation juridique prévalant au Québec après vingt ans de mise en œuvre du *Code des professions* et après les amendements adoptés en 1994. Évidemment, l'exercice permettra aussi d'indiquer aux législateurs québécois les exigences d'une véritable réforme résolument basée sur des principes, telle que la préconise la Commission manitobaine. C'est donc en suivant l'ordre des chapitres du Rapport manitobain et en reprenant ses principales recommandations que nous établirons cette comparaison systématique.

A. Le double régime: exercice et titre

Si le projet manitobain et le régime québécois s'entendent pour proposer la protection du public comme principe prioritaire de la réglementation des professions¹⁴, ils commencent à diverger sur les critères de réglementation et d'octroi aux professions existantes de pouvoirs d'autoréglementation ou de gestion autonome. En effet, le Québec n'a pas sérieusement remis en question les pouvoirs exercés par les corporations professionnelles avant la réforme de 1973; au contraire, tout en diminuant quelque peu l'arbitraire, il les a généralement augmentés. Pour la Commission manitobaine, l'octroi de tels pouvoirs ne se justifie pas par le poids historique d'une corporation, mais par son utilité pour la protection du public: il s'ensuit que les privilèges de toutes les corporations existantes devraient être évaluées à l'aune de cet objectif.¹⁵ Les critères d'attribution d'un statut professionnel varieront selon qu'il s'agit de champs exclusifs de pratique («licensing») ou

¹⁴ Projet manitobain, recommandation 1 («Man. 1»); Régime québécois, *Code des professions*, art. 23, 26 («Qué. 23, 26»), et lois correspondantes (Loi du Barreau, Loi médicale, etc...). Le projet manitobain énonce clairement que la réglementation ne doit pas servir à «bénéficier aux professionnels ou à les récompenser.»

¹⁵ Man. 76 à 79: une période de dix ans est prévue pour réévaluer la pertinence des régimes corporatifs; entretemps, ils devront se conformer à des mesures immédiates, tel l'accès à leurs documents, y compris les procès-verbaux des réunions du conseil et les dossiers disciplinaires, la publicité des mesures disciplinaires, et l'obligation d'obtenir une permission de l'Office (organisme à créer) pour intenter des poursuites en pratique illégale.

simplement de réservation de titre («certification»), alors qu'ils sont les mêmes pour les deux types au Québec.

Si le critère du danger d'un préjudice sérieux pour le public se trouve dans les deux régimes,¹⁶ ils divergent autrement: le Québec insiste sur les connaissances requises du professionnel, son degré d'autonomie, les rapports de confiance nécessaires avec la clientèle, et le caractère confidentiel des renseignements qui lui sont confiés (Qué. 25, 1°, 2°, 3° et 5°), alors que le projet manitobain insiste lourdement sur l'évaluation des coûts et des bénéfices pour le public, notamment en termes d'administration et d'efficacité potentielle (Man. 2). De plus, la solution manitobaine n'est pas vouée à la réglementation, si d'autres alternatives moins coûteuses sont possibles, tels le recours à la responsabilité civile et à l'assurance-responsabilité, l'inspection, les politiques fiscales, l'éducation et l'information (Man. 7). Sauf pour l'assurance-responsabilité et pour une insistance nouvelle sur l'information, intégrées de toute façon aux régimes corporatifs existants, rien de tout cela ne figure dans le modèle québécois.

B. Les champs de pratique

Le droit professionnel québécois a conservé une approche traditionnelle, surtout pour les professions libérales, en réservant à chaque corporation des champs exclusifs de pratique, selon une hiérarchie qui cantonne les professions subalternes à certains actes pouvant relever aussi de la compétence d'un professionnel plus valorisé: ainsi les aides-infirmières ne peuvent poser que quelque-uns des actes réservés aux infirmières, qui elles-mêmes ne doivent pas empiéter sur les champs exclusifs des médecins. Selon cette logique territoriale, la protection des statuts l'emporte sur l'analyse des compétences nécessaires pour poser des actes professionnels, et la spécialisation ne touche que certaines professions.

Par contre, l'approche manitobaine est basée sur les tâches et les services au public, et non sur les statuts occupationnels (Man. 9): doit alors s'appliquer le critère du préjudice, ce qui entraîne une délimitation spécifique des actes réservés (Man. 10 à 12) et une possibilité de spécialisation (Man. 13). Selon cette logique, la flexibilité et la polyvalence sont encouragées: rien ne s'objecte à ce qu'une seule corporation soit instituée, ou qu'un praticien puisse être habilité pour dispenser plusieurs types de services, qui peuvent d'ailleurs se recouper (Man. 14 et 15). La proposition de réforme manitobaine est guidée par une aversion fondamentale à l'égard des monopoles, dont il est prouvé qu'ils limitent les services et en augmentent les coûts. Un autre avantage du régime manitobain proposé, est l'interdiction de toute délégation d'actes (Man. 16), comme c'est courant au

¹⁶ Qué. 25, 4°, Man. 2 à 5 (le préjudice doit être plus sérieux pour les professionnels licenciés possédant des privilèges exclusifs de pratique, que pour les professionnels certifiés dont seul le titre est protégé afin de mieux informer le public).

Québec, particulièrement dans le domaine de la santé: si un acte doit être réservé à un professionnel, il doit obligatoirement être posé par celui-ci, faute de quoi la protection du public n'est qu'un prétexte à asseoir un monopole. Dans la même logique, les champs de pratique devraient être périodiquement révisés (Man. 17), ce qui ne serait possible au Québec que par amendement législatif.

C. Les normes d'admission et de pratique

Si les statuts professionnels visent à enrayer les causes des préjudices, les normes d'admission à la pratique doivent refléter cet objectif et par conséquent être pertinentes à la performance des actes protégés, le même principe devant s'appliquer aux normes de pratique (Man. 19). Il s'ensuit que les normes doivent répondre à toutes les causes d'abus potentiel, et seulement à ces causes (Man. 20 et 21); et les examens d'entrée ne doivent vérifier que les habiletés à pratiquer de façon compétente (Man. 22). Cette fonction ne devrait pas être déléguée aux institutions universitaires, sauf dans la mesure où le cursus remplit l'objectif de formation professionnelle, auquel cas les personnes ne détenant pas de diplôme universitaire devraient pouvoir autrement démontrer leur compétence¹⁷ (Man. 23). Au Québec, ce sont les lois particulières aux diverses professions qui édictent les diplômes nécessaires et les conditions particulières d'admission (notamment les «conditions supplémentaires» imposées par les corporations après un diplôme universitaire, comme les examens du Barreau et le stage pour les avocats). On tiendra compte aussi de l'état de santé du candidat et de ses antécédents criminels ou disciplinaires (Qué. 45, 48, 56 ...). Il n'y est pas encore question d'examen périodiques pour vérifier la compétence des membres (Man. 24).

Là où le Rapport manitobain se distingue dans l'application de ses principes, c'est lorsqu'il traite des normes et restrictions anti-concurrence, qui devraient être supprimées dans la mesure où elles ne s'avèrent pas nécessaires à la protection du public et entraînent des coûts plus élevés pour le public (Man. 25). On parle ici des restrictions relatives à la publicité, à la sollicitation de clientèle, aux honoraires et aux modes d'association. Au Québec, ces questions ont fait l'objet d'études, mais n'ont pas été réglées définitivement par des énoncés de principes clairs. De façon générale, les normes d'admission et de pratique ne devraient être ni trop élevées, ni trop basses (Man. 26), et devraient être déterminées par l'Office (Man. 29) et

¹⁷ Ce principe, qui suit la logique du Rapport manitobain, risque d'être ardu à mettre en pratique, puisqu'il tend à rendre l'enseignement universitaire non pertinent ou marginalement pertinent pour les fins de la pratique professionnelle. Heureusement, on admet que des conditions supplémentaires puissent être imposées. Mais c'est précisément là que se situe au Québec toute la querelle entre les universités et les corporations professionnelles, qui cherchent (et réussissent souvent) à inféoder les programmes d'enseignement à leurs exigences, notamment quant au maintien des traditions et du contingentement.

périodiquement révisées (Man. 30), plutôt qu'être laissées aux corporations, ce qui est loin d'être le cas au Québec. Les seules normes imposées par le *Code des professions* aux membres des corporations concernent l'interdiction de la discrimination (Qué. 57), des comportements sexuels abusifs (Qué. 59, 1° à 3°) et le respect des droits des clients à la confidentialité, à l'accès et à la correction des renseignements les concernant (Qué. 60, 4° à 6°); pour le reste, de grandes variations sont observées entre les normes édictées par les lois et règlements concernant les diverses professions, et entre les pouvoirs octroyés par ces mêmes lois aux corporations qu'elles régissent.

D. L'administration des régimes

Conséquente avec ses principes, la Commission manitobaine recommande que le privilège de l'auto-administration ne soit accordé à une corporation professionnelle que s'il s'avère essentiel à la défense de l'intérêt du public, et non simplement parce qu'il répondrait aux désirs des professionnels concernés (Man. 31). Cette affirmation est fondamentale car elle détermine le degré de protection du public, mais surtout le degré de protection des membres des corporations face au public. Nous avons vu qu'au Québec on a maintenu les régimes d'autoréglementation des corporations en place, pour des raisons historiques, et qu'on en a créé de nouveaux dans la foulée de la réforme: seules les toutes nouvelles professions candidates doivent monter un dossier étoffé pour démontrer l'intérêt public de leur proposition, suivant les critères ci-dessus énoncés, et obtenir des privilèges difficilement comparables à ceux des professions traditionnelles.

En toute logique aussi, la Commission manitobaine recommande qu'on décide de la nécessité d'un régime de contrôle des actes professionnels avant de se prononcer sur celle d'une autoréglementation de la profession concernée (Man. 32), et que celle-ci ne soit accordée que lorsque les bénéfices en excèdent les coûts (Man. 33) et moyennant certaines garanties sur les plans des ressources, de la démocratie organisationnelle et de la volonté de servir le public (Man. 34). Au Québec, les ordres professionnels sont constitués par la loi ou par lettres patentes, sans que le débat soit nécessairement orienté par ces questions; l'article 78 introduit des membres du public dans la composition du bureau des corporations. Pour faciliter l'administration en introduisant plus de souplesse, le Rapport manitobain prévoit la possibilité d'administrations conjointes (Man. 37) ou des formules alternatives, comme l'administration par le gouvernement (Man. 38), auquel cas un prélèvement devrait être perçu des professionnels visés¹⁸ (Man. 39).

¹⁸ Au Québec, les deux questions étant liées, un ordre professionnel reconnu obtient automatiquement l'auto-administration et doit se financer à même les cotisations de ses membres, ce qui se répercute évidemment sur le prix des services offerts au public — sauf dans le cas de certains professionnels salariés qui n'ont aucun contrôle sur ces prix, particulièrement dans le secteur parapublic de la santé.

E. Les garanties de bonne gestion

La recommandation 40 de la Commission manitobaine indique clairement que les principes de transparence et de responsabilité doivent guider la gestion de corporations dont la mission est la protection du public. Ceci doit se traduire par l'accès du public aux règlements et au registre des membres de la corporation, de même qu'aux dossiers disciplinaires et à la publication des sanctions. Les réunions des conseils d'administration doivent être publiques (sauf huis-clos sur des questions financières ou personnelles). Au moins le tiers des membres du conseil d'administration et des comités doivent être choisis à l'extérieur de la profession; et les représentants du public doivent être désignés par l'Office et leur rôle précisé dans la loi. Les poursuites pour pratique illégale doivent être approuvées par l'Office, en raison de la position très intéressée de la corporation dans l'issue de ces procédures.

Le régime du Québec va un peu plus loin dans ses dispositions, notamment dans la désignation des représentants du public et dans les affaires disciplinaires. L'accès du public aux documents de gestion des corporations est assuré par la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*;¹⁹ ces dispositions ne permettent pas pour autant au public d'assister aux réunions des bureaux des ordres professionnels, qui se déroulent encore derrière des portes closes. Quant au tableau des membres en règle, c'est de l'intérêt de l'ordre d'en assurer la plus grande publicité. Enfin, rappelons que le gouvernement peut, après enquête et recommandation de l'Office, mettre un ordre en tutelle s'il ne remplit pas ses obligations envers le public (Qué. 14.5).

Pour ce qui est des représentants, nous avons vu que l'Office doit comprendre un membre n'appartenant à aucun ordre professionnel; de même, les administrateurs nommés par l'Office aux bureaux des ordres ne doivent appartenir à aucun ordre (Qué. 78), ceci pour éviter que la gestion des ordres soit complètement sous l'influence corporatiste de membres de professions. Il reste cependant que la proportion du tiers proposée par la Commission manitobaine est plus importante que celles de 2/8, 3/16 ou 4/24 prévue à l'article 78 du *Code des professions*. Autre innovation de la réforme de 1994 dans le sens de la démocratie participative: le bureau d'un ordre doit assurer une représentation régionale en son sein, et peut prévoir une représentation par secteurs d'activité des membres (Qué. 65).

Cependant, les activités de l'Office des professions émarginent toujours au budget gouvernemental, puisque le Projet de loi 67 du 16 décembre 1992 proposant que ces activités soient financées à même un prélèvement perçu auprès des ordres professionnels sur la base du nombre de leurs membres pondéré par leur revenu moyen, est mort au feuillet.

¹⁹ L.Q. 1993, c. 17: l'ordre professionnel doit être considéré comme une entreprise au sens de l'article 1 de la loi, de même que les sociétés de professionnels, visées par l'article 96.

Dans les affaires disciplinaires, bon nombre de corporations rendaient éminemment difficile l'accès aux audiences et aux dossiers; seules les radiations, suspensions ou limitations du droit de pratique faisaient obligatoirement l'objet d'une publicité après coup. La réforme de 1994 a remplacé la publication des sanctions permanentes à la *Gazette officielle du Québec*, qui n'était lu que par des spécialistes, par la publication par l'Office d'un recueil annuel de décisions sélectionnées,²⁰ sous réserve de toute ordonnance de non publication ou de non diffusion (Qué. 182). Les rôles d'audience doivent désormais être accessibles et affichés au moins dix jours à l'avance; le dossier du comité de discipline est accessible à compter de la tenue de l'audience (Qué. 120.2). Les audiences du comité de discipline sont publiques, mais le huis clos peut être ordonné, de même que la non accessibilité, la non publication ou la non diffusion de documents ou renseignements, «dans l'intérêt de la morale ou de l'ordre public» et notamment pour assurer la protection de la réputation d'une personne.

F. Surveillance, discipline et sanctions

Le Rapport manitobain suggère de multiples mesures préventives pour assurer la compétence et la déontologie des membres des corporations. En matière de discipline, il insiste sur des modes diversifiés de détection des écarts de pratique, notamment par les plaintes des pairs et les vérifications périodiques de compétence, le tout sous la surveillance de l'Office. Il devrait y avoir une enquête préliminaire sur les mérites d'une plainte avant de procéder à une audience, avec en cas de rejet un appel à l'Office, qui peut alors désigner un poursuivant. Le plaignant doit être impliqué à tous les stades de la procédure, et pouvoir s'opposer à des remises non motivées. Une médiation n'est possible que si l'affaire ne concerne privément que le plaignant et le praticien, sans conséquence sur les tiers ou le public, et sous la surveillance de l'Office. Tout comité de discipline doit comprendre au moins un représentant du public et un praticien. Le plaignant peut en appeler de la décision du poursuivant de ne pas soulever une question à l'audience. Les ententes sur sentence doivent être soumises à l'Office pour vérifier l'accomplissement adéquat par l'ordre de son mandat de protection du public. Les comités devraient pouvoir ordonner l'indemnisation du plaignant en l'absence de régime d'assurance-responsabilité; ils devraient aussi pouvoir ordonner le remboursement des frais du plaignant et des honoraires et déboursés excessifs qu'il a dû assumer. Enfin un appel est prévu à la Cour générale de première instance (la Cour suprême du Manitoba).

²⁰ Ce recueil existe déjà: il s'agit des *Décisions disciplinaires concernant les corporations professionnelles*. Coquetterie sublime: les noms des parties, et donc des professionnels condamnés, n'apparaissent pas dans ces recueils jusqu'en 1989, contrairement à l'usage général en matière de publication des décisions judiciaires.

Ce sont là évidemment des recommandations générales, qui ne vont pas dans tous les détails comme une loi doit le faire. Au Québec, la procédure disciplinaire a été précisée dans la réforme de 1994. D'abord, la fonction de syndic doit désormais faire l'objet de mesures visant à préserver en tout temps son indépendance (Qué. 121). Bien que l'on n'exige encore aucune enquête formelle de la part du syndic, une telle enquête demeure possible (Qué. 122) et doit être complétée dans les 90 jours, avec prolongation motivée (Qué. 124). Le plaignant doit désormais être impliqué à tous les stades de la procédure, et peut se faire assister d'une autre personne (Qué. 122.2). La décision du syndic de ne pas porter plainte est portée pour avis devant un comité de révision constitué par l'ordre: si ce comité est d'avis contraire, les frais du plaignant doivent lui être remboursés. La conciliation est possible sauf si la protection du public risque d'être compromise ou si le professionnel est poursuivi pour la commission d'un acte dérogatoire de nature sexuelle (Qué. 123.6). Toute transaction doit être consignée par écrit, approuvée par le syndic et signée par le plaignant et le professionnel (Qué. 123.7), et en cas d'échec les déclarations des parties à la conciliation ne leur sont pas opposables dans une instance de nature judiciaire sauf en cas de fausse déclaration (Qué. 123.8). Le plaignant reçoit une protection particulière contre les poursuites en raison d'actes accomplis de bonne foi (Qué. 128), ce qui constituait autrefois une forme de harcèlement propre à décourager tout plaignant. De même, il ne peut être condamné aux frais que si le praticien a été acquitté sur chacun des chefs et que la plainte est jugée manifestement mal fondée (Qué. 151); les frais de déplacement et de séjour des membres du comité sont par surcroît déterminés par le gouvernement, pour empêcher les plaignants d'avoir à supporter des dépenses excessives à ce titre. Le bureau de l'ordre peut aussi décider de compenser les frais du plaignant pour porter plainte à même le montant de l'amende versée par le praticien condamné (Qué. 158.1). Les amendements précisent les possibilités de radiation provisoire immédiate en cas d'allégations d'actes dérogatoires ou de détournements de fonds (Qué. 130). On note cependant un apparent recul dans les récents amendements: il appartient désormais au comité de discipline de décider, en l'absence d'autres dispositions législatives ou réglementaires, si l'acte reproché au praticien est dérogatoire à l'honneur ou à la dignité de la profession ou à la discipline des membres de l'ordre (Qué. 152 (2) 1^o), ce qui constitue en quelque sorte le pouvoir de créer rétroactivement une infraction.²¹ Pour le reste,

²¹ Théoriquement, la discipline professionnelle se situant dans le domaine civil, il ne s'agirait pas d'une infraction, mais de l'appréciation d'une faute. Or les précautions qu'on doit prendre en matière disciplinaire quant à l'observation de la justice naturelle dans les procédures et quant à la sanction indiquent qu'il s'agit d'une matière toute proche du pénal et qu'on devrait traiter en conséquence, du moins sous certains de ses aspects principaux, dont la création d'une infraction n'est pas le moindre. Par exemple, les termes de l'article 107 de la *Loi sur le Barreau*, L.R.Q., c. B-1, attribuent encore clairement cette discrétion au comité de discipline de l'ordre, «en l'absence d'une disposition

les décisions disciplinaires sont généralement appelables au Tribunal des professions institué à cette fin par le *Code des professions* (Qué. 164), tribunal spécialisé sans doute moins cher et plus efficace en la matière qu'une cour supérieure, et tenu d'appliquer les règles ci-dessus concernant les frais du plaignant (Qué. 175 (2)).

G. La mise en oeuvre

Nous sauterons le chapitre du Rapport de la Commission manitobaine consacré à l'incorporation, dans lequel elle recommande que la question soit examinée au mérite, non pas pour chaque profession, mais pour chaque type de service offert au public, sur une base de coûts et bénéfiques, et que la décision soit prise par l'organisme responsable de décider des demandes de statut professionnel. Aucune disposition précise à cet effet n'existe dans le *Code des professions* du Québec, et la question est loin d'être tranchée dans les diverses professions, où les solutions sont assez disparates.²²

Les dispositions transitoires et de mise en oeuvre du modèle de réglementation proposé par la Commission manitobaine sont difficiles à comparer avec la situation québécoise où le *Code des professions* est en vigueur depuis plus de 20 ans. On peut cependant souligner quelques différences notoires. Le Québec n'a pas historiquement remis en question le statut des corporations professionnelles existantes pour les soumettre à une évaluation uniforme, comme le recommande la Commission manitobaine. Il a mis sur pied un organisme de surveillance, avec des pouvoirs comparables à ceux qui sont suggérés au Manitoba (Man. 80), avec la différence que dans ce dernier modèle l'organisme aurait plus de pouvoirs directs de décision, plutôt que de simples pouvoirs de recommandation au gouvernement qui déciderait en dernière instance. Soulignons quelques pouvoirs intéressants et originaux: celui d'ordonner des révisions périodiques et celui d'autoriser les poursuites en exercice illégal. En fait, les pouvoirs décisionnels de l'Office québécois lui servent surtout à contrôler les «nouvelles» corporations, car toutes les décisions importantes (y compris les règlements) relèvent des législateurs, du gouvernement ou des bureaux des ordres professionnels. Au contraire, au Manitoba, il est recommandé que l'Office exerce directement les pouvoirs de réglementation, et que ses décisions majeures puissent être soumises à un veto ministériel, quitte à

de la loi... ou d'un règlement... applicable au cas particulier.» Il faut dire que le *Code de déontologie des avocats* comprend un très long article (4.02.01) définissant en 23 alinéas les actes dérogatoires, donnant amplement matière à discipliner les membres sans le secours de l'article 107 de la loi.

²² Le *Code de déontologie des avocats* par exemple prévoit à son article 3.04.01 que «L'avocat ne doit pas, dans l'exercice de sa profession, éluder ou tenter d'éluder sa responsabilité civile personnelle envers son client.» Cette disposition exclut en principe l'incorporation de l'avocat en société à responsabilité limitée. Il n'est pas interdit par contre à une société d'avocats d'incorporer une société de services sous son contrôle.

modifier la loi pour réorienter la réglementation. Il est recommandé que l'Office manitobain relève du ministre de la Consommation, alors qu'au Québec ce rattachement a varié selon les personnes titulaires de divers ministères (Justice, Consommation, Éducation...).

IV. CONCLUSION: CONTINUITÉ OU RUPTURE?

NOUS CONCLUERONS BRIÈVEMENT sur une série de considérations concernant l'utilité de la comparaison que nous avons proposée ici. Soulignons d'abord que cette comparaison est quelque peu biaisée par le fait qu'on place côte à côte un projet de réforme (Manitoba) et un processus déjà appliqué depuis plus de vingt ans (Québec). On peut supposer aisément que, si le projet de réforme de la Commission manitobaine n'est pas enterré, ou plus simplement oublié, il ressortira sous la forme d'un projet de loi, allégé d'une partie de son contenu et alourdi par des considérations qui seront étrangères à son objectif initial et qui en contrarieront la cohérence. La loi qui en découlera sera elle aussi le résultat de négociations politiques, et l'application qu'on en fera l'éloignera peut-être encore davantage de l'idéal tracé par la Commission. Un projet de réforme fixe un horizon souhaitable: il reste à convaincre l'exécutif, les législateurs et les juges de la valeur des recommandations et de l'urgence d'agir. De ce point de vue, le Rapport de la Commission manitobaine constitue sans aucun doute une position initiale idéale, car elle ne transige pas sur les principes; quelles que soient les concessions à venir, celles-ci pourront être évaluées à l'aune du respect des principes clairement énoncés et qui auraient dû être mis en œuvre au départ. À notre avis, la Commission a bien rempli son rôle, qui n'était pas de négocier à la baisse la faisabilité de ses propositions, mais de définir clairement le chemin à suivre pour opérer une véritable réforme. Son Rapport établit ainsi un modèle exemplaire qui peut servir d'inspiration à d'autres.

Quel intérêt alors à comparer ce modèle avec le régime québécois, en place depuis 22 ans et récemment amendé pour tenir compte de nombreux problèmes de mise en œuvre qui ont surgi au cours des ans? À son époque, et la Commission manitobaine le rappelle, le régime québécois était novateur et exemplaire à plus d'un titre: il établissait enfin un système normatif plus cohérent par l'adoption d'un Code des professions, et assurait une certaine unité d'orientation et d'application, ainsi que de coordination, par la mise en place d'un Office des Professions et d'un Conseil interprofessionnel. Le poids de l'histoire, a pesé dans la balance: on n'a pas aboli les lois régissant les diverses professions, mais on les a adaptées pour qu'elles se conforment aux grands principes et aux exigences énoncés dans le Code. Nul doute que le droit québécois n'a pas réalisé l'ensemble des principes dégagés par la Commission manitobaine en matière de réglementation des professions ou occupations, et que bien du chemin reste à parcourir. Mais nous aurons noté en

effectuant la comparaison que, sur certains points particulièrement sensibles, telle la discipline professionnelle, l'expérience québécoise a permis aux législateurs de pousser un cran plus loin la précision des normes et procédures, parce que le Code a été mis à l'épreuve de la réalité pendant vingt ans et que les abus les plus criants ou les problèmes les plus ardues ont été amplement identifiés et illustrés au cours des ans.

Les amendements de 1994, qu'on pourrait qualifier de «mini-réforme,» n'ont pas été adoptés à la suite d'un grand bilan du degré de réalisation par les ordres professionnels, l'Office et le Conseil interprofessionnel, des objectifs sociaux poursuivis par les législateurs en 1973 ou par la Commission Castonguay-Nepveu en 1970. Ils paraissent plutôt résulter d'un effort d'ajustement du droit et des institutions à la pratique accumulée et à diverses critiques formulées sur des points précis et plus généralement sur le régime disciplinaire. Mais ceci fait partie de l'évolution normale, et on peut imaginer que dans le long ou le moyen terme, on ressent un besoin de procéder à une réforme en profondeur en s'inspirant plus rigoureusement d'un ensemble de principes intégrés en vue de la réalisation d'objectifs sociaux plus explicites. À ce moment, le modèle défini par le Rapport manitobain sera des plus utiles à considérer; en attendant, le régime québécois pourra continuer à servir d'exemple et de précédent utile à ceux qui, au Manitoba comme ailleurs, auraient la volonté politique de transformer les statuts professionnels et d'influencer l'évolution des rapports sociaux .

Revenons à la question posée par notre sous-titre: les voies tracées par le projet manitobain et par l'expérience québécoise vont-elles dans le sens de la continuité ou d'une rupture? Clairement, le Rapport manitobain cherche à rompre avec le passé, notamment en suggérant que les privilèges de toutes les corporations existantes soient remis en question et que l'autoréglementation soit attribuée non pas sur la base du mérite passé mais de la conformité des dispositions aux objectifs supérieurs assignés à la loi. L'approche traditionnelle de l'occupation monopolistique de champs de pratique disparaîtrait au profit d'un contrôle spécifique sur les seuls actes présentant des dangers pour le public. C'est là un changement considérable, dans lequel les professionnels risquent de perdre gros en termes de revenus et d'influence. C'est pourtant la voie de l'avenir, surtout dans un contexte où l'idéologie dominante veut laisser jouer «les forces du marché.» Cependant, la protection du public exige une intervention de l'État, mais seulement dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de cet objectif. Sur cette corde raide, l'exercice périlleux de la Commission paraît totalement justifié sur le plan de la direction à suivre. Sa ligne est toute tracée et sans hésitation: mais se trouverait-il de part et d'autre de cette corde des professionnels et des corporations prêts à en couper les attaches?

Du côté du Québec, on a procédé en 1970 à une réorganisation plutôt qu'à une rupture. Il fallait intégrer le système professionnel dans de plus grands ensembles

d'intervention et de modernisation de l'État. Il n'était pas question de bouleverser les rapports sociaux, de s'en prendre aux monopoles comme systèmes inefficaces et coûteux de gestion de l'offre de services. L'attitude officielle n'a pas beaucoup varié depuis: les coupures dramatiques dans les budgets étatiques n'ont qu'effleuré les professionnels, surtout ceux qui sont les mieux installés, tels les médecins encore payés à l'acte et qui grèvent lourdement les budgets de la santé. Faute d'une discussion sur les principes de la réglementation, la mini-réforme de 1994 n'a suscité aucune rupture: on n'a que tenté de réprimer les abus les plus criants, les objets de scandale public. À preuve, même après la grande révision séculaire du *Code civil du Québec*,²³ les services professionnels ne sont toujours pas soumis à la *Loi sur la protection du consommateur*,²⁴ qui elle est plus nettement conçue en fonction de la protection du public. Dans un domaine qui nécessiterait une intervention d'ordre public, c'est encore la sacro-sainte liberté contractuelle qui prime! Les pratiques monopolistiques de réduction de l'offre et de fixation des prix continuent de fleurir, et en période de récession économique les pressions corporatives se font de plus en plus pressantes pour renforcer le mouvement. La Cour suprême du Canada n'a-t-elle pas déclaré tout de go que les pratiques des corporations professionnelles n'étaient pas contraires aux dispositions de la *Loi sur la concurrence*, parce qu'elles étaient justifiées par la protection du public?²⁵ Il faudra probablement que les pressions viennent de l'extérieur, sous la poussée des accords internationaux de

²³ L.Q. 1991, c. 64.

²⁴ L.R.Q., c.P-40.1.

²⁵ Voir l'arrêt *PGC v. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 R.C.S. 307, 334-5, 356 (*Jabour*). Le juge Estey reconnaît le fondement du monopole des avocats dans la nature exceptionnelle des services juridiques, fondés sur des *rapports de confiance* entre avocat et client, et sur le statut particulier du membre du Barreau comme *officier des tribunaux*. Mieux encore: le besoin de *protection du public* résulte d'une reconnaissance de fait par la collectivité que le public n'est pas en mesure d'apprécier la valeur des services des avocats... ou même d'évaluer le besoin de services ou l'efficacité des services. De plus, il importe de préserver l'indépendance du Barreau face à l'État, en lui attribuant une *autonomie administrative*, et donc, une certaine discrétion dans la définition et l'exercice de ses pouvoirs, notamment disciplinaires. Or, la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, qui vise les services professionnels seulement depuis 1975 (art. 32 et 2), permet à une corporation professionnelle d'échapper à des poursuites dans la mesure où elle applique des «normes de compétence et des critères d'intégrité nécessaires à la protection du public.» Pour la Cour suprême, on ne peut présumer que la constitution par la Province d'une corporation professionnelle telle que le Barreau puisse être assimilée à un «complot,» ou que cette corporation agisse contrairement à la LREC lorsqu'elle s'acquitte de ses obligations en exerçant les pouvoirs accordés par la loi. L'interprétation de la Cour, composée exclusivement d'anciens avocats, conforte donc le *status quo*, en refusant de remettre en question le fondement du monopole du Barreau ou la large discrétion dont sont investis les bâtonniers.

libéralisation des services,²⁶ pour faire fléchir ces monopoles apparemment tout-puissants.

Le cas québécois est un exemple de continuité, sinon d'évolution très lente: malgré l'instauration du grand principe de la protection du public, beaucoup restent convaincus en définitive que ce qui est bon pour les corporations professionnelles doit automatiquement être bon pour le public, que l'intérêt corporatif se confond avec l'intérêt public. En somme, la réforme québécoise peut être considérée comme une vaste réorganisation et extension des privilèges professionnels, moyennant une surveillance accrue de l'État et sous le couvert de la «protection du public.» Comme en bien d'autres domaines, le discours juridique évolue plus vite que la réalité sociale. Mais l'avenir appartient à ceux et celles qui croient que ce sont les idées (et non les intérêts) qui mènent le monde, et qui tracent déjà la voie d'une plus grande justice sociale, au-delà de la conjoncture et des arrangements institutionnels.

²⁶ Voir: l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA), signé en décembre 1992 et entré en vigueur au Canada le 1er janvier 1994, article 1210 portant sur «l'autorisation d'exercer et la reconnaissance professionnelle» et annexe 1210.5 sur les «services professionnels.»

