

RAPPORT D'EXAMEN DE PLAINTE

Version transmise à l'Ordre et au Plaignant

PLAIGNANT :



ORDRE :

BARREAU DU QUÉBEC

TABLE DES MATIÈRES

1. Mise en contexte	1
1.1 Attentes du plaignant envers le Commissaire	1
2. Cadre législatif	1
3. Examen de la plainte	2
3.1 Profil du plaignant.....	2
3.2 Problématique.....	2
3.3 Analyse et constats.....	4
4. Conclusions	9
5. Recommandations et interventions	10
Annexe 1 : Documentation	11

ABRÉVIATIONS

BCPRCP:	Bureau du Commissaire aux plaintes en matière de reconnaissance des compétences professionnelles
CJE	Conseiller juridique étranger

1. Mise en contexte

Le plaignant a communiqué avec le Bureau du Commissaire aux plaintes en matière de reconnaissance des compétences professionnelles (ci-après le « Bureau du Commissaire ») le 20 août 2013 au sujet d'une difficulté rencontrée dans le processus de délivrance d'un permis spécial au Barreau du Québec.

Le plaignant détient un diplôme en droit délivré par un établissement d'enseignement situé dans son pays d'origine. Après plusieurs années d'expérience comme magistrat dans ce pays, il a obtenu l'autorisation légale d'exercer la profession d'avocat. Il y est présentement inscrit au tableau du barreau.

Le plaignant sollicite, depuis octobre 2010, un permis spécial de conseiller juridique étranger (CJE) délivré par le Barreau du Québec en vertu de la réglementation pour ce type de permis. Le Barreau estime que son parcours professionnel ne répond pas aux critères de délivrance du permis. Il n'est pas d'accord avec la décision du Barreau. Il allègue que la décision du Barreau est entachée d'irrégularités¹. Il demande que le Conseil d'administration du Barreau use des prérogatives que lui accorderait le *Code des professions* pour lui délivrer ce permis spécial. Il demande aussi que le Conseil d'administration du Barreau lui délivre un permis temporaire ou une autorisation spéciale, afin de lui permettre de fonctionner, même temporairement.

1.1 Attentes du plaignant envers le Commissaire

Le plaignant s'est adressé à l'Office de professions ainsi qu'au Commissaire en vue d'obtenir une révision de la décision de l'Ordre en sa faveur.

2. Cadre législatif

L'examen des plaintes déposées au Bureau du Commissaire s'appuie sur la loi instituant le poste de Commissaire et les paramètres liés à sa charge (art. 16.9 à 16.21 du [Code des professions](#), L.R.Q., c. C-26). Il s'agit de la première fonction du Commissaire :

[...] de recevoir et d'examiner toute plainte d'une personne contre un ordre professionnel qui concerne le fonctionnement des mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles. (Code, art. 16.10, par. 1°)

Dans l'exercice de cette fonction, le Commissaire peut effectuer une enquête. Il est alors investi des pouvoirs accordés aux commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*.² Au terme de l'examen d'une plainte, le Commissaire émet des conclusions et peut formuler des recommandations. Toutefois, le recours au Commissaire n'est pas un mécanisme d'appel ou de révision d'une décision : il ne peut délivrer de permis ou de certificat de spécialiste au nom d'un ordre, ni modifier une décision, ni ordonner la modification d'une décision.

Par ailleurs, toutes les déclarations faites et tous les documents fournis dans le cadre de l'examen d'une plainte ne peuvent être utilisés devant un tribunal ou une autre instance judiciaire. De même, les éléments d'un dossier de plainte, y compris les conclusions et les recommandations, ne peuvent constituer une déclaration ou une reconnaissance d'une faute pouvant engager la responsabilité civile. Cela est valable tant pour les plaignants et plaignantes que pour les ordres professionnels et les autres parties prenantes. Le présent document est visé par ces règles.

¹Lettre du plaignant au BCPRCP, 24 avril 2014, Réf. : Correspondance.

² Art. 16.11, *Code des professions*, L.R.Q., c. C-26 et *Loi sur les commissions d'enquête*, L.R.Q., c. C-37

3. Examen de la plainte

La plainte concerne le fonctionnement du mécanisme de délivrance du permis spécial prévu par règlement. Le motif de la plainte réside essentiellement dans les conditions de délivrance de ce permis. La recevabilité de la plainte ayant été constatée, nous avons procédé à l'examen sous forme d'enquête.

Le but de l'examen d'une plainte contre un ordre professionnel est de s'assurer que la demande de reconnaissance faite auprès de cet ordre par la personne ayant porté plainte a été traitée, notamment, de façon équitable, objective, transparente et efficace. Pour ce faire, le Commissaire enquête sur le fonctionnement du ou des mécanismes de reconnaissance en cause. Il peut alors porter son regard sur les divers aspects du fonctionnement de ce ou de ces mécanismes : juridique, normatif, procédural, méthodologique, administratif, etc. Il examine également les rôles, les actions et la conduite des organisations et des individus impliqués.

Le Commissaire fonde son analyse critique du fonctionnement des mécanismes sur des principes généralement reconnus et sur des pratiques recommandées dans le domaine de la reconnaissance des compétences professionnelles, au Québec et ailleurs. Le Commissaire a établi une liste de principes auxquels lui et son équipe se réfèrent dans leur travail. Ces principes s'énumèrent de la façon suivante :

- Égalité
- Équité
- Objectivité
- Transparence
- Ouverture
- Cohérence
- Efficacité
- Efficience
- Caractère raisonnable
- Responsabilité
- Amélioration continue

Ces principes ont été communiqués aux ordres professionnels et publiés sur les pages du Commissaire du site Web de l'Office des professions³.

3.1 Profil du plaignant

Le plaignant est licencié en droit, au terme d'études universitaires de 1^{er} cycle en droit effectuées dans son pays d'origine. Il est également titulaire d'un diplôme universitaire en sciences politiques du même pays et a suivi des cours d'un programme de maîtrise en droit international dans une université québécoise.

Il a exercé la profession de magistrat de 1962 à 1998. Son expérience professionnelle comme magistrat (juge) lui a valu l'autorisation d'exercer la profession d'avocat, conformément à la législation de son pays d'origine. Il y est inscrit au tableau du barreau depuis le 9 juillet 2012. Au Québec, il a fondé un cabinet de consultation parajuridique au sein duquel il entend donner des consultations et des avis juridiques portant sur le droit du pays et le droit international public.

3.2 Problématique

L'examen de la situation du plaignant a soulevé des questions sur les sujets suivants :

1. Admissibilité par l'autorisation légale d'exercer du pays d'origine;
2. Justification de l'exigence additionnelle de trois ans d'expérience.

³ <http://www.opq.gouv.qc.ca/commissaire/>

Dans les sous-sections qui suivent, nous présentons les positions et arguments de chacun sur ces questions, ainsi que les faits allégués ou constatés durant l'enquête.

3.2.1 *Admissibilité par l'autorisation légale d'exercer du pays d'origine*

La loi organique sur le Barreau du pays d'origine permet aux anciens magistrats d'accéder à la profession d'avocat sous certaines conditions⁴. Les articles 21 et 22 de cette loi décrivent les conditions de l'inscription au tableau du barreau :

Art. 21 _ Peuvent être inscrits au tableau d'un barreau près la cour d'appel :

1° Les avocats qui ont terminé leur stage et qui ont obtenu leur certificat d'aptitude professionnelle;

2° Les personnes dispensées du stage et qui ont obtenu le certificat d'aptitude professionnelle, en vertu des dispositions de l'article 22 ci-dessous.

Art. 22 _ Sont dispensées du stage et du certificat d'aptitude professionnelle :

1° Les anciens magistrats, pourvu qu'ils aient exercé leurs fonctions pendant trois années au moins;

[...]

Notons que le stage en pratique supervisée dans le pays d'origine est d'une durée de deux ans. Il se termine par une épreuve, sanctionnée par un certificat d'aptitude professionnelle.

Le plaignant a obtenu le droit de devenir avocat en vertu de l'article 22 de la loi du pays d'origine, qui prévoit une dispense de certaines obligations pour les anciens magistrats, du fait de l'expérience pertinente de juriste acquise pendant au moins trois années dans l'exercice de ces fonctions.

Le Barreau du Québec considère que le plaignant ne remplit pas les exigences prévues dans la réglementation québécoise pour la délivrance du permis spécial de CJE (« Règlement québécois »), particulièrement celle d'avoir exercé la profession d'avocat pendant trois (3) ans⁵. Dans l'attente de remplir cette dernière condition, le Barreau l'incite à demander une autorisation spéciale, prévue à l'article 42.4 du *Code des professions*⁶.

Le plaignant prétend que la position du Barreau n'est pas conforme aux articles 41 et 42.4 du *Code des professions* ni à l'article 13, par 1° du Règlement québécois. Ces dispositions accordent au Conseil d'administration d'un ordre le pouvoir de délivrer des permis à certaines conditions. Selon le plaignant, les autorités compétentes de son pays d'origine ayant déterminé qu'il possède l'aptitude légale d'exercer la profession d'avocat, il a accompli la condition fixée par le Règlement québécois. Le Conseil d'administration de l'Ordre devrait user de ses prérogatives pour envisager la possibilité de lui délivrer un permis temporaire ou une autorisation spéciale, afin de lui permettre de fonctionner, même temporairement. Il allègue que ce litige, qui dure depuis 2008, l'empêche de faire fonctionner adéquatement la société qu'il a créée au Québec⁷.

3.2.2 *Justification de l'exigence additionnelle de trois ans d'expérience*

Le Barreau du Québec refuse de délivrer au plaignant le permis spécial demandé parce que son inscription au tableau du barreau de son pays d'origine (le 9 juillet 2012) date de moins de trois ans.

⁴ Ces conditions sont décrites au chapitre II de l'*Ordonnance-Loi 79-028, portant organisation du barreau, du corps des défenseurs judiciaire et du corps des mandataires de l'État*, Les Codes Larcier, Tome I, Réf. : documentation fournie par la partie plaignante.

⁵ *Règlement sur la délivrance des permis spéciaux du Barreau du Québec*, D. 538-2008, 2008 G.O. 2, 3014; Lettre du Barreau au plaignant, 18 septembre 2013, Réf. : documentation fournie par la partie plaignante

⁶ Lettre du Barreau au plaignant, 5 juin 2014, réf. : Correspondance.

⁷ Lettre du plaignant au BCPRCP, 24 avril 2014, réf. : Correspondance.

Le Barreau indique que la norme de trois (3) ans a été établie après avoir effectué en 2006 une recension de ce qui est exigé en pareil cas ailleurs au Canada et à l'étranger. Selon cette recension, la plupart des États ont fixé la norme entre trois (3) et cinq (5) ans de pratique au cours des cinq (5) dernières années précédant la demande de permis. Le Barreau souligne avoir adopté la moins lourde de ces exigences et que cette durée serait nécessaire pour établir la compétence du candidat en droit étranger⁸.

Le plaignant soutient qu'il a effectué un stage de trois ans de pratique de droit avant de devenir magistrat et qu'il a exercé les fonctions de magistrat pendant plus de trois décennies. C'est grâce à cette expérience qu'il a été autorisé à s'inscrire au tableau du barreau de son pays d'origine, avec dispense des exigences habituelles d'un stage de 2 ans et d'un certificat d'aptitude professionnelle.

Il laisse entendre que le Barreau du Québec, en lui exigeant trois ans de pratique supplémentaire, ne respecte pas la souveraineté d'un autre État. « [Le Barreau du Québec] doit se garder de donner à sa propre législature une portée extraterritoriale au mépris du respect d'un autre État souverain⁹ », a-t-il écrit.

3.3 Analyse et constats

L'accès à l'exercice de la profession d'avocat au Québec se fait selon les dispositions du *Code des professions*, de la *Loi sur le Barreau* et des règlements afférents.

Compte tenu du profil et de la demande du plaignant, son dossier a été traité selon le *Règlement sur la délivrance des permis spéciaux du Barreau du Québec*. Il s'agit, dans ce cas, du permis spécial de conseiller juridique étranger (CJE). Ce permis est délivré en vertu de l'article 42.2 du *Code des professions* et selon les paramètres énoncés dans un règlement pris en vertu de l'article 94r du Code. Le différend entre le Barreau et le plaignant porte essentiellement sur la nature et l'application des exigences prévues à l'article 13 du Règlement québécois.

Pour analyser la situation, il y a lieu de rappeler le concept de permis spécial et le contexte de son incorporation dans le *Code des professions*.

La possibilité pour un ordre de délivrer un permis spécial pour un exercice restreint à certaines activités professionnelles a fait l'objet d'une recommandation dans le rapport d'une équipe de travail multipartite formée en 2004 par le gouvernement du Québec pour examiner les difficultés en matière de reconnaissance des compétences des personnes formées à l'étranger¹⁰. Donnant suite à cette recommandation, le législateur a modifié le *Code des professions* en 2006 pour y incorporer une disposition qui permet de délivrer ce nouveau type de permis et une autre aménageant un pouvoir réglementaire afférent pour établir les types de permis spéciaux et en prévoir les conditions de délivrance¹¹.

La condition fondamentale de délivrance d'un permis spécial, qui est inscrite à l'article 42.2 du *Code des professions* et qui est la norme de compétence généralement attendue, est l'autorisation légale d'exercer du pays d'origine.

Le règlement afférent, prévu par l'habilitation de l'article 94r du *Code des professions*, a pour objectifs normatifs : 1) d'établir chaque type de permis spécial; 2) de viser une ou des

⁸ Lettre du Barreau au BCPRCP, 27 février 2014, réf. : Correspondance.

⁹ Lettre du plaignant au BCPRCP, idem.

¹⁰ Gouvernement du Québec, *Rapport de l'Équipe de travail sur la reconnaissance des diplômes et des compétences des personnes formées à l'étranger*, novembre 2005. Note : le président de l'Office des professions du Québec, le directeur général du Conseil interprofessionnel du Québec et quelques personnes provenant d'ordres professionnels faisaient partie de l'Équipe de travail.

¹¹ *Loi modifiant le Code des professions concernant la délivrance de permis*, L.Q. 2006, c. 20

autorisations légales d'exercer et de fixer certaines conditions, et 3) d'établir des restrictions au droit d'exercice.

Le permis spécial est, en l'essence, un permis restrictif permanent. La logique de ce nouveau type de permis veut que l'on fasse référence à une autorisation légale d'exercer et que l'on restreigne le droit d'exercice à ce qu'une personne peut faire à partir de la compétence acquise et reconnue dans son pays d'origine. L'intérêt des autorités publiques dans la création de ce nouveau type de permis était d'éviter d'imposer au professionnel étranger d'autres conditions pour se qualifier et ainsi lui permettre d'apporter une contribution au Québec, selon son expertise et sa compétence particulière en l'état¹². Suivant cette logique, toute condition de qualification en sus de l'autorisation légale d'exercer du pays d'origine doit être justifiée par un impératif de répondre à des spécificités québécoises qui caractériseraient l'exercice des activités autorisées par le permis spécial. Cela s'apprécie principalement par la nature des activités autorisées par chaque type de permis, de même que par les connaissances et habiletés nécessaires pour les exercer, que ne détiendrait pas un professionnel formé à l'étranger.

Le Barreau du Québec est l'un des quelques ordres qui se sont prévalus du pouvoir de réglementation en vue de délivrer des permis spéciaux. Chaque permis spécial a un contexte et une articulation qui lui sont propres. Il est donc important de jeter un regard sur les fondements et la mise en œuvre de ce mécanisme de reconnaissance des compétences, puis de les projeter dans des cas de figure pour en apprécier les effets, souhaités ou non. Le cas du plaignant donne cette occasion pour le permis spécial de conseiller juridique étranger.

Dans les sous-sections qui suivent, nous présentons l'analyse de conformité et l'analyse critique des différents aspects de la problématique présentée plus haut, ainsi que nos réflexions ou notre avis sur ces questions.

3.3.1 Admissibilité par l'autorisation légale d'exercer du pays d'origine

Le plaignant a introduit au Québec une demande de délivrance du permis spécial de conseiller juridique étranger (CJE). Le permis spécial de CJE est accordé au membre d'un barreau non canadien qui souhaite donner des consultations et des avis juridiques portant uniquement sur le droit du pays d'origine et sur le droit international public. Ces activités ne portent pas sur le droit québécois ou canadien.

Pour obtenir ce permis, l'article 13, par. 1^o du Règlement québécois spécifie que le candidat doit fournir à l'Ordre un certificat d'un officier compétent de l'État situé hors du Canada attestant que :

- il est légalement autorisé à exercer la profession d'avocat dans cet État, et
- il y a exercé pendant au moins trois ans.

Conformément au texte du Règlement québécois, le plaignant a démontré qu'il satisfait à une des exigences de l'article 13, par 1^o, car « il est légalement autorisé à exercer la profession d'avocat dans son pays d'origine », compte tenu de son parcours de formation et de son expérience de travail.

Toutefois, l'article 13, par. 1^o du Règlement québécois exige également que le candidat démontre qu'il a exercé la profession d'avocat pendant au moins trois ans dans son pays d'origine. Le plaignant n'a pas fait cette deuxième démonstration. Son inscription au Barreau du pays date du 9 juillet 2012. Dans la logique du Barreau du Québec, appuyée par les textes de son Règlement, la pratique pertinente commence lorsque l'on s'inscrit au tableau du barreau du pays. Or, de la date d'inscription du plaignant au barreau du pays

¹² Office des professions du Québec, *Réflexions entourant l'adoption et la mise en œuvre de la Loi modifiant le Code des professions concernant la délivrance de permis (L.Q. 2006, c.20)*, août 2006

d'origine à la date de la demande du permis de CJE au Québec, il ne s'est pas écoulé trois ans, d'où le refus du barreau québécois.

La décision du Barreau du Québec est en stricte conformité avec le texte actuel de son Règlement. Cependant, le cas du plaignant soulève des questionnements sur l'approche normative du Barreau du Québec pour encadrer la pratique des conseillers juridiques étrangers.

La diversité des systèmes et des professions juridiques

Les parcours menant à la profession d'avocat peuvent varier d'un pays à l'autre, chacun dans sa logique et suivant son histoire. Il existe toutefois un souci commun quant aux compétences en droit de l'avocat. Avec le phénomène de mobilité professionnelle, il y a tout lieu de reconnaître cette diversité et d'aménager des passerelles dans le respect de chacun.

Au Québec, il faut avoir un diplôme en droit reconnu comme donnant ouverture au permis ou un diplôme équivalent et avoir suivi une formation professionnelle et pratique avant l'inscription au Barreau. De plus, tout juge a d'abord exercé la profession d'avocat.

Dans le cas du pays d'origine du plaignant, la concentration professionnelle (juge ou avocat) se fait dès la formation. Aussi, en début de carrière, un juriste peut s'orienter soit vers la profession d'avocat soit vers la magistrature. De plus, comme exposé plus haut, certaines dispositions légales du pays permettent aux magistrats de devenir avocats. Cette organisation du système et des professions juridiques tire son origine des grandes traditions juridiques d'Europe continentale. Souvent la coopération est maintenue entre les systèmes d'une ancienne métropole et d'une ancienne colonie, en matière de formation et de capacité organisationnelle.

Le plaignant s'est vu récemment reconnaître par les autorités compétentes, de son pays d'origine, des acquis nécessaires pour agir comme un avocat dans ce pays, sans les exigences habituelles de stage et de certificat d'aptitude professionnelle imposées aux aspirants avocats à cet endroit. Son parcours de formation et son expérience professionnelle de plus de trois décennies sont de sérieux indices qu'il peut, à tout le moins, donner des consultations et des avis juridiques portant sur le droit de son pays d'origine et sur le droit international public, comme le ferait un avocat là-bas.

En exigeant une expérience de trois ans de pratique de la profession d'avocat en sus de l'autorisation légale d'exercer pour le permis spécial de CJE, le Barreau du Québec rejette mécaniquement des profils de juristes qui, comme le plaignant, présentent une certaine maturité. Il leur impose d'attendre 3 ans. S'ils ont déjà immigré au Québec, la prise d'expérience de la pratique d'avocat devient virtuellement impossible. Aussi, la norme de trois ans d'expérience soulève des questions d'arrimage du Règlement québécois au contexte actuel de mobilité professionnelle et de reconnaissance des compétences, un motif pourtant évoqué dans le premier article du Règlement.

Le cas du plaignant révèle que le Règlement québécois ainsi que les conditions de délivrance du permis spécial de CJE ne tiennent pas suffisamment compte de la diversité de l'organisation des systèmes et des professions juridiques dans le monde. En considérant cette diversité, le Barreau du Québec éviterait de rejeter d'emblée des profils professionnels ayant des finalités qui se recoupent dans les actes de consultation et d'avis d'ordre juridique. Des profils qui ont eux-mêmes été reconnus par d'autres pays, notamment par le biais de mécanismes de reconnaissance des acquis en vue d'accéder à la profession d'avocat.

Nous retenons de ce cas de figure que la délivrance du permis spécial de CJE ne devrait pas amener le Barreau du Québec à réévaluer les compétences générales d'accès à la profession d'avocat d'un autre pays, mais bien de s'assurer des compétences pour exercer les activités autorisées aux détenteurs du permis de CJE, dont fait foi l'autorisation légale d'exercer de l'autre pays.

L'autorisation légale d'exercer : norme de base du permis spécial

L'exigence qui prime dans le cas précis du permis spécial de CJE, c'est de posséder la compétence pour donner des consultations et des avis d'ordre juridique portant sur le droit de l'État qui a donné l'autorisation légale d'exercer la profession d'avocat.

L'assise qu'indique le *Code des professions* du Québec pour reconnaître cette compétence est la détention de l'autorisation légale d'exercer du pays d'origine¹³. L'enjeu dans ce dossier réside donc dans la justification d'une condition pour la délivrance du permis spécial de CJE en sus de l'autorisation légale d'exercer du pays d'origine prévue par le *Code des professions*. Il s'agit de l'exigence de trois ans de pratique de la profession d'avocat.

3.3.2 Justification de l'exigence additionnelle de trois ans d'expérience

Comme il est souligné plus haut, étant donnée la finalité du permis spécial, toute condition de qualification en sus de l'autorisation légale d'exercer du pays d'origine doit être justifiée par un impératif de répondre à des spécificités québécoises qui caractériseraient l'exercice des activités autorisées par le permis spécial. Cela s'apprécie principalement par la nature des activités autorisées par chaque type de permis, de même que par les connaissances et habiletés nécessaires pour les exercer, que ne détiendrait pas un professionnel formé à l'étranger.

Les justifications du Barreau

L'exigence de la durée minimum de pratique de la profession d'avocat a été déterminée à la suite d'une recension des exigences de quelques barreaux hors du Québec, auxquelles le Barreau du Québec entendait s'harmoniser. Cette approche par comparaison pourrait avoir l'avantage d'éviter de se placer en marge de pratiques courantes dans le domaine. Mais, elle ne nous fournit pas une justification suffisante démontrant qu'un minimum de trois ans garantit la compétence d'un avocat ou est nécessaire à l'exercice des activités autorisées par le permis spécial de CJE. Cette justification doit prendre appui sur une approche analytique axée sur les compétences requises qui découleraient de l'acquisition de l'expérience exigée. D'ailleurs, on ne dispose pas plus de la justification des normes de ces juridictions auxquelles on entendait s'harmoniser.

Dans le cadre de l'enquête et des échanges entourant les orientations préliminaires du présent rapport, le Barreau du Québec a présenté d'autres justifications de l'exigence additionnelle d'expérience. Dans le processus d'élaboration du Règlement québécois en 2008, à la suite de préoccupations sur le sujet soulevées par l'Office des professions, le Barreau avait répondu :

Il est plus difficile pour le Barreau du Québec de contrôler la compétence d'un conseiller juridique étranger que d'un conseiller juridique canadien. À cet égard, le droit fédéral canadien est déjà connu du Barreau du Québec et la « Common Law » canadienne est plus facilement accessible étant donné que le Barreau du Québec fait partie de la Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada.¹⁴

De plus, à l'occasion d'échanges au cours de l'examen de la plainte et lors d'une prestation publique¹⁵ sur ces sujets, les représentants du Barreau ont exprimé que l'exigence d'expérience visait à éviter de délivrer un permis spécial de CJE à des avocats débutants. Invoquant la protection du public, le Barreau désirerait des conseillers juridiques étrangers

¹³ Article 42.2, *Code des professions*, L.R.Q., c. C-26

¹⁴ Extraits de la note du Barreau du Québec à l'Office des professions du Québec du 7 février 2008, reproduits dans la lettre du Barreau du Québec au BCPRCP du 27 février 2014. réf. : Correspondance.

¹⁵ Colloque international *La reconnaissance des qualifications professionnelles entre le Québec et la France, un modèle international et perspectives d'avenir*, 27 janvier 2014, Montréal

plus aguerris, moins sujets, croit-on, à commettre des erreurs et ancrés plus solidement dans leur pratique.

Lorsqu'on y regarde un peu, on note que les barreaux de plusieurs pays imposent un stage supervisé d'une période souvent plus longue que celui du Barreau du Québec. C'est le cas dans le pays d'origine du plaignant. Le Barreau ne devrait-il pas se donner les moyens réglementaires de reconnaître cet état de choses, qui est de nature à le rassurer?

Avec tous les égards pour les préoccupations qu'elles reflètent, le lien n'est pas évident entre ces justifications et la notion de compétence pour l'exercice des activités très circonscrites autorisées par le permis spécial de CJE.

La norme de base du permis spécial est celle de l'article 42.2 du *Code des professions*, soit l'autorisation légale d'exercer du pays d'origine. De plus, les activités autorisées par le permis spécial de CJE sont celles de donner des consultations et des avis juridiques portant sur le droit du pays et sur le droit international public, et non le droit québécois ou canadien. À sa face même, exiger des années d'expérience aux avocats étrangers n'a pas de lien avec l'impératif de répondre à des spécificités québécoises qui caractériseraient l'exercice des activités autorisées par le permis spécial de CJE. L'autorisation légale d'exercer du pays d'origine devrait donc suffire.

Par ailleurs, il faut discuter des préoccupations exprimées par le Barreau. En quoi un avocat débutant serait-il plus à risque qu'une personne d'expérience? Y a-t-il des faits qui soutiennent ce raisonnement? N'est-ce pas le cas aussi des avocats québécois fraîchement assermentés?

À ces questions, le Barreau invoque qu'il ne connaît pas les systèmes des autres pays et qu'il a, par l'exigence d'expérience, établi une zone de confort pour gérer un certain risque. Toujours avec égards pour les préoccupations qu'elle entend refléter, une exigence d'expérience, sans lien objectif avec des compétences ciblées et nécessaires aux activités professionnelles, représente souvent un raccourci, ou un moyen de substitution, pour mesurer la compétence et les aptitudes d'une personne. Cela est de plus en plus critiqué en matière de réglementation professionnelle, de reconnaissance des compétences et d'accès au marché du travail¹⁶. Une telle approche comporte des lacunes en matière de transparence et est à risque d'arbitraire. C'est une sensibilité récente qui ne s'est pas exprimée pleinement au moment de l'élaboration du Règlement québécois en 2008, mais qui est devenue incontournable et un enjeu de crédibilité aujourd'hui.

Il y a donc un faisceau d'indices selon lequel l'exigence d'expérience de trois ans pour la délivrance du permis spécial de CJE ne se justifie pas dans le contexte particulier des activités autorisées par ce permis et qu'il y a lieu de la retirer du règlement. Si cette exigence vint à être justifiée, le Règlement québécois devrait permettre de tenir compte de l'expérience d'un demandeur, pertinente pour le type d'activités autorisées par le permis spécial de CJE. Le parcours de juriste (magistrat, puis avocat) du plaignant en est un exemple.

Le règlement sur la délivrance des permis spéciaux est un règlement de l'ordre professionnel. Suivant le *Code des professions*, le pouvoir réglementaire sur les permis spéciaux fait intervenir l'ordre professionnel, en mode proposition et adoption, et l'Office des professions, en mode contrôle et approbation. Ces deux institutions devraient être donc être interpellées par une recommandation de modification¹⁷.

Dans l'attente de l'entrée en vigueur d'une modification réglementaire ou à défaut de celle-ci et en complément du règlement actuel, le Barreau du Québec pourrait explorer

¹⁶ [Commission ontarienne des droits de la personne, Politique sur la suppression des obstacles liés à l'« expérience canadienne »](#), février 2013)

¹⁷ Articles 94r et 95.0.1, *Code des professions*, L.R.Q., c. C-26

l'avenue de la délivrance de permis restrictifs temporaires¹⁸ ou celle des autorisations spéciales¹⁹ pour les candidats au permis spécial de conseiller juridique étranger. C'est d'ailleurs cette dernière possibilité que le Barreau a offerte au plaignant.

4. Conclusions

En réponse aux attentes et au questionnement du plaignant, et en examinant les fondements et le fonctionnement du mécanisme de reconnaissance en cause dans la situation vécue par cette personne, notre analyse nous amène à formuler les conclusions suivantes :

Conclusions quant à la situation du plaignant

- La décision du Barreau du Québec de refuser au plaignant la délivrance du permis spécial de conseiller juridique étranger est en stricte conformité avec le texte du règlement applicable;
- Le plaignant a exercé pendant plusieurs décennies la profession de magistrat dans son pays d'origine et y est récemment devenu avocat;
- Le plaignant n'est pas en mesure de démontrer qu'il a exercé, dans son pays d'origine, la profession d'avocat pendant trois ans, comme l'exige la réglementation sur la délivrance du permis spécial de conseiller juridique étranger;
- Le plaignant pourrait envisager de demander au Barreau du Québec la délivrance d'un permis restrictif temporaire ou une autorisation spéciale, dans l'attente d'obtenir valablement le permis spécial de conseiller juridique étranger;
- Le cas du plaignant soulève toutefois des questions sur l'approche normative du Barreau du Québec pour encadrer la pratique des conseillers juridiques étrangers;

Conclusions quant au mécanisme de reconnaissance des compétences

- Étant donnée la finalité du permis spécial, toute condition de qualification en sus de l'autorisation légale d'exercer du pays d'origine doit être justifiée par un impératif de répondre à des spécificités québécoises qui caractériseraient l'exercice des activités autorisées par ce permis. Cela s'apprécie principalement par la nature des activités autorisées par le permis spécial, de même que par les connaissances et habiletés nécessaires pour les exercer, que ne détiendrait pas le professionnel formé à l'étranger;
- Le Barreau du Québec n'a pas suffisamment justifié l'exigence additionnelle d'expérience comme avocat ni le choix d'avoir fixé à trois (3) ans la durée de cette expérience. Il s'est appuyé sur une simple recension des exigences des barreaux hors du Québec, auxquelles il entendait s'harmoniser. Son raisonnement n'est pas axé sur les compétences requises par les activités autorisées et qui découleraient de l'acquisition de l'expérience exigée;
- Les conditions de délivrance du permis spécial de conseiller juridique étranger ne tiennent pas suffisamment compte de la diversité des systèmes et des professions juridiques dans le monde. Plusieurs parcours de juristes mènent à la profession d'avocat et sont pertinents pour exercer le type d'activités autorisées par le permis spécial de conseiller juridique étranger.

¹⁸ Article 42.1, al. 1 par. 2, *Code des professions*, L.R.Q., c. C-26

¹⁹ Article 42.4, *Code des professions*, L.R.Q., c. C-26

5. Recommandations et interventions

- 1) Que le Barreau du Québec et l'Office des professions entament les démarches afin de modifier le *Règlement sur la délivrance des permis spéciaux du Barreau du Québec* et d'en retirer l'exigence d'expérience de trois ans de pratique de la profession d'avocat pour la délivrance du permis spécial de conseiller juridique étranger;
- 2) Que, dans l'attente de l'entrée en vigueur d'une modification réglementaire ou, à défaut de celle-ci, en complément du règlement actuel, le Barreau du Québec explore l'avenue de la délivrance de permis restrictifs temporaires ou celle des autorisations spéciales pour les candidats au permis spécial de conseiller juridique étranger.

ANNEXE

Annexe 1 : Documentation

Documentation consultée

- Législation et réglementation qui s'appliquent;
- Documentation fournie par la partie plaignante;
- Documentation fournie par l'Ordre;
- Information disponible sur le site de l'Ordre;
- Documentation sur les principes et sur les bonnes pratiques dans le domaine de la reconnaissance des compétences.

