

DATE : 4 février 2005

CORAM: LES HONORABLES

**LOUISE OTIS J.C.A.
FRANCE THIBAUT J.C.A.
MARIE-FRANCE BICH J.C.A.**

SIMON-PIERRE BRETON

et

LA PROCUREURE GÉNÉRALE DU CANADA

APPELANTS - (requérants)

c.

**COMITÉ DE DISCIPLINE DE L'ORDRE PROFESSIONNEL
DES TRAVAILLEURS SOCIAUX DU QUÉBEC**

INTIMÉ - (intimé)

et

MARCEL BONNEAU, ès qualités de syndic adjoint de l'Ordre professionnel des travailleurs sociaux du Québec

INTIMÉ – (Plaignant)

et

MICHELINE LECLERC, ès qualités de présidente du Comité de discipline de l'OPTSQ

et

MARIAN BRITT, ès qualités de membre du Comité de discipline de l'OPTSQ

et

LISE GAUTHIER, ès qualités de membre du Comité de discipline de l'OPTSQ

MISES EN CAUSE - (mises en cause)

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

INTERVENANT – (Intervenant)

ARRÊT (RÉSUMÉ)

Les faits

L'appelant Simon-Pierre Breton est un officier des Forces Canadiennes (Forces) depuis le 2 janvier 1986. Depuis le 1er mai 1995, il remplit les fonctions de travailleur social exerçant exclusivement au sein des Forces. Le 25 juin 1995, sans que les Forces ne l'exigent, M. Breton est devenu volontairement membre de l'Ordre professionnel des travailleurs sociaux du Québec (« l'Ordre ») et y a maintenu son adhésion, à l'exception d'une brève période comprise entre le 19 juin 1996 et le 25 février 1998. L'inscription de M. Breton à l'ordre le rendait automatiquement membre de l'Association canadienne des travailleurs sociaux (« l'Association canadienne »).

À l'automne 1999, le militaire de rang Michel Lachance, adjoint médical à la pharmacie de l'hôpital de la base militaire de Saint-Jean-sur-Richelieu, a requis les services de M. Breton dans le cadre d'une thérapie de couple. Lors de la première rencontre, M. Lachance a demandé à M. Breton de préciser l'étendue de son obligation en regard du secret professionnel et de la confidentialité. M. Breton a informé M. Lachance des situations où il y aurait dérogation au secret professionnel en omettant de mentionner la consommation d'alcool ou de drogues. Sur la foi de ces informations, M. Lachance s'est engagé dans une démarche thérapeutique au cours de laquelle il a confié à M. Breton qu'il consommait de l'alcool et du cannabis.

Une semaine après ces révélations, M. Breton a informé M. Lachance du caractère partiel de l'obligation de confidentialité rattachée à son statut de travailleur social dans les Forces et de son devoir transcendant, en vertu du Code de discipline militaire, de dévoiler la consommation d'alcool et de drogues à sa supérieure, Lynda Beaudoin. À la suite de ces révélations, M. Lachance a été retiré temporairement de ses fonctions à la pharmacie de la base militaire et on lui a ordonné de se soumettre à l'évaluation d'un spécialiste en toxicomanie. Ce rapport a conclu que M. Lachance ne démontrait aucun symptôme de dépendance à l'alcool ou au cannabis et que sa condition ne nécessitait aucune intervention thérapeutique. Malgré les conclusions de ce rapport, M. Lachance a fait l'objet d'une enquête par la police militaire des Forces.

M. Lachance allègue que ces événements ont entraîné la perte de son poste d'adjoint médical et lui considérablement à ses chances d'avancement dans les Forces.

Ceci étant, M. Lachance a déposé contre M. Breton une plainte disciplinaire soumise par le syndic adjoint Marcel Bonneau au Comité de l'Ordre. La plainte contient les quatre chefs suivants:

1. *Falsification du dossier.* En inscrivant faussement au dossier... une note datée du 3 septembre 1999, précisant qu'il a rencontré monsieur Lachance à son bureau ce même jour et l'avoir informé de manière précise de son obligation au secret professionnel et des exceptions à celle-ci, alors que monsieur Lachance était en formation à la base de Val-Cartier dans la région de Québec... »
2. *Défaut d'informer adéquatement son client.* « En informant de manière erronée et incomplète son client... quant à son obligation au secret professionnel, alors que questionné spécifiquement par monsieur Lachance à cet égard lors d'une rencontre à son bureau le 21 septembre 1999, l'amenant ainsi à lui révéler des faits qu'autrement il n'aurait en aucun cas divulguer... »
3. *Violation du secret professionnel.* « Le 27 septembre 1999, en avisant le capitaine Lynda Beaudoin, responsable hiérarchique de monsieur Lachance, qu'il a été consulté par ce dernier et qu'en conséquence des circonstances dont il était informées, il lui demandait de le retirer temporairement de ses activités à la pharmacie de l'hôpital militaire de la garnison de Saint-Jean-sur-Richelieu,... agissant ainsi de manière intempestive et sans avoir été valablement relevé de son obligation au secret professionnel par son client »
4. *Violation du secret professionnel.* « En informant, le 21 octobre 1999, le capitaine Lynda Beaudoin, du contenu d'un rapport de consultation en toxicomanie concernant monsieur Lachance, sans avoir été valablement relevé de son obligation au secret professionnel par son client ... »

Lors de l'audience devant le Comité de discipline, les appelants ont présenté une requête en irrecevabilité qui n'a pas été entendue vu l'absence d'entente entre les parties sur un fondement factuel minimal. Par ailleurs, la Procureure Générale du Canada et le Procureur Général du Québec ont été reconnus comme parties intéressées.

Le 23 novembre 2001, les appelants ont présenté une requête en évocation, soulevant l'absence de compétence du Comité de discipline.

Le jugement dont appel

Afin de décider de la question principale – à savoir si le litige est assujéti exclusivement au droit militaire et, conséquemment, s'il relève de la compétence fédérale en vertu du [par. 91\(7\)](#) de la [Loi constitutionnelle de 1867](#) – la juge de première instance applique la doctrine du double aspect afin de rejeter la compétence fédérale exclusive. Ainsi, la juge a refusé l'application de la doctrine de prépondérance, estimant qu'il n'y avait pas de véritable incompatibilité entre les aspects fédéral et provincial puisque M. Breton était lié par le devoir de renseignement et l'obligation du secret professionnel tant sous le droit militaire que sous les règlements déontologiques provinciaux.

La juge Poulin a ensuite conclu que M. Breton, en choisissant volontairement de s'inscrire à l'Ordre a, de plein gré, choisi de se soumettre au [Code de déontologie des travailleurs sociaux](#) (*Code de déontologie* et au Comité de discipline de cet ordre professionnel. Ceci étant, le Comité était compétent pour entendre la plainte.

Finalement, la juge a rejeté l'application de l'[art. 270](#) de la [Loi sur la défense nationale \(L.d.n.\)](#)^[2] qui confère l'immunité au personnel militaire pour les actes et omissions survenus dans l'accomplissement de leur devoir en vertu du *Code de discipline militaire* (*Code militaire*). L'effet de cette disposition est de limiter la responsabilité civile des militaires pour les actes accomplis en contravention du *Code militaire*; les violations aux règles déontologiques ne sont donc pas soustraites à la compétence d'un comité de discipline professionnelle. De plus, étant donné que la conduite qui a donné lieu à la plainte relevait plutôt du *Code de déontologie* que du *Code militaire*, l'[art. 270 L.d.n.](#) ne s'applique pas.

En conséquence, la juge de première instance a rejeté la requête en évocation des appelants et ordonné le renvoi du dossier devant le Comité.

Les questions en litige

Trois questions méritent l'examen de la Cour:

1. Le [Code de déontologie des travailleurs sociaux](#) et le [Règlement sur la tenue des dossiers et des cabinets de consultation des travailleurs sociaux](#)^[3] sont-ils applicables à un travailleur social exerçant exclusivement dans les Forces?
2. Si l'appelant Breton est assujéti à la législation provinciale pertinente, existe-t-il un conflit entre la compétence fédérale et provinciale qui donne lieu à l'application de la doctrine de prépondérance fédérale?
3. Le Comité de discipline de l'Ordre a-t-il compétence pour entendre la plainte?

L'analyse

Le pourvoi consiste essentiellement à déterminer si l'Ordre a une compétence disciplinaire sur un travailleur social exerçant exclusivement dans les Forces. Le bien-fondé de la plainte déposée contre M. Breton n'est pas en litige à ce stade des procédures.

A. L'applicabilité des règlements déontologiques provinciaux à un membre des Forces

Les règlements et ordonnances militaires n'exigent pas que les travailleurs sociaux qui exercent dans les Forces soient membres d'un ordre provincial des travailleurs sociaux. Ils ne le prohibent pas non plus. Ils requièrent, toutefois, qu'un travailleur social ait « les compétences ... reconnues par l'Association canadienne des travailleurs sociaux », ce qui signifie être une personne « dûment autorisée à exercer le service social dans une province ou un territoire ou, lorsque le permis obligatoire n'existe pas, [être une] personne exerçant le service social qui accepte d'être assujettie au Code ». Puisque au Québec, les travailleurs sociaux exercent une profession à titre réservé et non d'exercice exclusif, l'appartenance à l'Ordre demeure facultative. Cependant, M. Breton s'est volontairement inscrit à l'Ordre et a maintenu son adhésion depuis lors (à l'exception d'une brève période non pertinente à ce litige). En agissant ainsi, il a choisi de s'assujettir à la discipline de l'Ordre et, conséquemment, aux normes déontologiques que celui-ci détermine pour ses membres.

M. Breton a lui-même reconnu qu'il s'était inscrit à l'Ordre afin d'avoir le droit d'exercer sa profession après avoir quitté les Forces. On ne peut s'inscrire au tableau d'un ordre professionnel à la seule fin d'assurer la validité de son permis d'exercice professionnel. L'adhésion à un ordre professionnel confère des privilèges mais elle entraîne, également, des obligations; on ne peut se réclamer des droits et prétendre se soustraire aux devoirs.

En conséquence, il n'existe pas d'immunité spéciale pour les militaires en ce qui concerne l'application des lois civiles, sauf lorsqu'ils agissent sous l'autorité du *Code militaire*, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Il faut donc conclure que M. Breton est assujetti aux règlements provinciaux qui contrôlent la conduite des membres de l'Ordre. Ceci étant, il reste à résoudre la question constitutionnelle en déterminant si le droit professionnel est incompatible ou entre en conflit avec la législation fédérale sur la discipline militaire.

B. L'application de la doctrine de prépondérance fédérale

L'article 2 de l'*Ordonnance administrative des Forces canadiennes* (O AFC) 56-15 prévoit que les Forces ont recours à des travailleurs sociaux dont les compétences ont été reconnues par l'Association canadienne et qui se conforment au Code déontologique de cette association. On sait que l'inscription de M. Breton à l'Ordre le rendait automatiquement membre de l'Association canadienne.

À titre de travailleur social exerçant dans les Forces, M. Breton est tenu par les obligations doubles prévues à l'art. 13 de l'O AFC 56-15. En effet, il est à la fois « tenu par la déontologie » et « lié par le Code de discipline militaire ». Les règles déontologiques auxquelles M. Breton est assujetti sont, d'une part, celles du *Code de l'Association canadienne*, auquel il est lié par son statut de travailleur social militaire et, d'autre part, celles du *Code de déontologie* de l'Ordre, auquel il est lié par son statut de travailleur social membre de l'Ordre. Par conséquent, M. Breton est *prima facie* assujetti, en même temps, au *Code de l'Association canadienne* conformément aux règlements militaires et au *Code de déontologie*, conformément à son inscription volontaire à

l'Ordre. Il convient maintenant de déterminer si les obligations émanant de deux régimes législatifs différents – l'un fédéral, l'autre provincial – sont incompatibles.

Quand il existe un conflit entre les lois fédérales et provinciales, la doctrine de la prépondérance fédérale (*federal paramountcy*) veut que la loi fédérale prévale sur la loi provinciale. Comme le souligne le professeur Hogg: « The doctrine of paramountcy applies where there is a federal law and a provincial law which are (1) each valid, and (2) inconsistent ». En l'espèce, la constitutionnalité de la législation n'est pas mise en doute; il est clair que la discipline militaire est de compétence fédérale par l'application du [par. 91\(7\)](#) de la [Loi constitutionnelle de 1867](#), alors que la discipline et la déontologie professionnelle relèvent de la compétence provinciale en vertu du [par. 92\(13\)](#). Il convient maintenant de rechercher s'il existe une réelle incompatibilité entre l'application et les effets des dispositions pertinentes.

Ainsi, dans les deux régimes, le travailleur social est tenu de ne pas divulguer les renseignements confidentiels sauf lorsque la loi l'ordonne. Un travailleur social militaire occupe cependant un statut double, assujéti à la fois au droit civil (« [s]ous réserve des dispositions de la *Loi de la défense nationale* ») et au droit militaire. D'une importance singulière, en l'espèce, sont les dispositions qui imposent aux membres des Forces une obligation de divulgation d'information à leurs supérieurs. Par exemple, un commandant a le droit de consulter les dossiers de travail social pour « assurer la santé et la bonne marche de l'unité » et le travailleur social ne peut pas invoquer le secret professionnel.¹ Pareillement, « [l]e médecin militaire et le travailleur social sont tenus d'informer le commandant de toute question susceptible de nuire à la santé et au bien-être général de l'unité ». Plus généralement, chaque officier (ce qui inclut un travailleur social militaire) est tenu de « signaler aux autorités compétentes toute infraction aux lois, règlements, règles, ordres et directives pertinents qui régissent la conduite de toute personne justiciable du *Code militaire* quand il ne peut régler la question lui-même de façon satisfaisante ».

Cet examen démontre que dans chaque cas les dispositions fédérales et provinciales sont compatibles et les deux régimes sont fonctionnellement équivalents. L'on ne peut conclure à l'existence d'une véritable impossibilité de respecter les deux régimes concomitamment. Chacun oblige le travailleur social à respecter la confidentialité et le secret professionnel. Chacun le relève de cette obligation lorsque la loi l'ordonne. Que M. Breton, comme travailleur social militaire, suive les dispositions du *Code de déontologie* et du *Règlement sur la tenue des dossiers* ou, encore, les *Ordonnances administratives des Forces canadiennes* 56-15 et le *Code de l'Association canadienne*, le droit militaire semble l'obliger à signaler aux autorités supérieures, l'usage de drogues par son client. Cette situation constitue clairement l'une des exceptions reconnues à l'obligation de confidentialité et de secret professionnel. Dans le présent cas, en l'absence d'incompatibilité véritable, il n'y a pas lieu d'appliquer la doctrine de prépondérance.

C. La compétence du Comité de discipline

Finalement, il reste à considérer brièvement la question de la compétence du Comité de discipline de l'Ordre à trancher une affaire qui soulève incidemment des questions de droit fédéral. Certes, le Comité agit dans les limites de sa compétence en décidant de la plainte disciplinaire déposée par le syndicat de l'Ordre à l'encontre d'un travailleur social membre de l'Ordre. Bien que le [Code des professions](#) ne confère pas explicitement au Comité le pouvoir de trancher les questions de droit, un tribunal administratif validement constitué agissant dans le cadre de sa compétence principale a, implicitement, le pouvoir de trancher les questions de droit reliées à l'exercice de cette compétence.

La Cour Suprême a reconnu que le pouvoir implicite des tribunaux administratifs de trancher les questions de droit inclut la compétence d'interpréter la [Charte canadienne](#). Récemment, la Cour a suggéré que ce pouvoir incluait aussi la compétence plus large d'interpréter les règles de droit fédérales. Dans *Paul c. Colombie-Britannique (Forest Appeals Commission)*, le juge Bastarache, s'exprimant au nom de la Cour, écrit « Bref, en appliquant leur loi habilitante, les organismes administratifs doivent tenir compte de toutes les règles de droit fédérales et provinciales applicables ».

Ainsi, si M. Breton propose en défense l'obligation légale de divulguer une information confidentielle, le Comité aura probablement à interpréter les art. 4.02 et 20.04 des ORFC, parmi d'autres dispositions du droit militaire. Toutefois, cet exercice interprétatif sera clairement accessoire à l'enquête principale du Comité de discipline qui a pour objectif de déterminer si la conduite reprochée constitue une violation du *Code de déontologie* ou du *Règlement sur la tenue des dossiers*. La légalité de la décision du Comité de discipline, relativement à ces questions accessoires, sera évidemment assujettie à l'appel et, le cas échéant, à la révision judiciaire.

CONCLUSION

Le Conseil de discipline de l'Ordre a plein pouvoir pour ... une plainte déposée contre un membre malgré son emploi comme militaire et les ordonnances administratives des Forces armées canadiennes.