



CONSEIL
INTERPROFESSIONNEL
DU QUÉBEC



DOCUMENT-SYNTHÈSE
LA MODERNISATION DES LOIS ET DES CHAMPS
D'EXERCICE PROFESSIONNELS

Mai 2022

AVANT- PROPOS

Dans le cadre de son Chantier de modernisation du système professionnel québécois, le Conseil interprofessionnel du Québec (CIQ) a entrepris des travaux sur la modernisation des lois et des champs d'exercices. Ce document est une synthèse du document présenté à l'Assemblée des membres du CIQ du 25 mars 2022, La modernisation des lois et des champs d'exercice professionnels. Les nombreuses difficultés vécues par les ordres professionnels à moderniser leurs lois et leurs champs d'exercice menacent l'efficacité et l'efficience du système professionnel. En 2023, le cinquantième anniversaire du système professionnel présente une opportunité unique de réaliser une modernisation majeure. Le gouvernement devra prendre le leadership du dossier en faisant de ce retard une priorité à corriger à court terme.

Les consultations du CIQ indiquent qu'une trentaine d'ordres professionnels désirent des changements à leur loi et/ou à leur champ d'exercice (environ 65% des ordres). Plusieurs ordres souhaitent la mise à jour de lois ou règlements devenus désuets. Certaines professions ont des lois qui datent d'avant la naissance du système professionnel en 1973. Dans ce contexte, des lois professionnelles ne reflètent plus les conditions d'exercice de la profession en 2022, les ordres étant obligés de trouver des moyens parallèles pour assurer la protection du public. Un volume significatif d'ordres souhaiterait intégrer ou faire préciser des activités réservées.





La nécessité de moderniser les professions

Les professions réglementées s'avèrent un moteur économique aux plans du savoir et de l'innovation. Leur contribution économique, estimée à 6 % du PIB, est de la même grandeur que la construction, le commerce de détail ou encore celle du transport et de l'entreposage. Les professionnels créent des entreprises et accompagnent des organisations de tous les secteurs d'activités économiques. Les professions devraient être capables de se moderniser au même rythme que l'évolution socio-économique. Malgré l'explosion des connaissances scientifiques et des technologies, plusieurs professions n'ont pas vu leur champ d'exercice mis à jour depuis des décennies.

Les professions québécoises évoluent au même rythme que les développements importants qui marquent la société. Les ordres professionnels, tous mandatés par l'État afin d'assurer la protection du public, sont préoccupés par la complexification et la transformation de leur secteur. Des phénomènes parallèles et importants émergent et frappent les professions de plein fouet: vieillissement de la population, pénurie

de main d'œuvre, explosion des connaissances scientifiques, nouvelles technologies (par exemple, l'intelligence artificielle), impacts de la COVID-19. L'offre de services professionnels se transforme: éclosion de la diversité des services, interdisciplinarité, développement de spécialités, changements dans les besoins des consommateurs, émergence de disciplines non-légiférées. Les ordres professionnels sont préoccupés par l'impact simultané de ces développements complexes sur la protection du public.

Plusieurs ordres s'inquiètent que les mécanismes actuels de protection du public ne puissent répondre à ces nouvelles perspectives. Le Code des professions ou des lois particulières ne répond pas aux attentes des ordres professionnels. Leurs lois vieillissant mal, il devient plus difficile de capter l'exercice illégal et de mettre en œuvre des mesures capables de suivre les standards internationaux de pratique professionnelle.

Les défis reliés au cadre législatif et réglementaire actuel

Les ordres professionnels qui cherchent à moderniser leurs lois et à élargir ou préciser davantage leurs champs d'exercice doivent faire ces demandes de changements législatifs à l'Office des professions qui va juger de la pertinence des demandes de modernisation et procéder à des consultations.

Le gouvernement a tendance à faire des «regroupements» de modernisation par secteur à intervalles de décennies. En 2002, le projet de loi 90 vint modifier le Code des professions et autres dispositions législatives dans le domaine de la santé, mettre à jour le champ de pratique de 11 ordres professionnels, datant de 1973. En 20 ans, plusieurs lois professionnelles n'ont pas évolué. Depuis 2002, les gouvernements ont approuvé la loi 21 (champs de pratique de 10 ordres en santé mentale et relations humaines - 2012), le projet de loi 29 (10 ordres du domaine génie, aménagement et science et du secteur bucco-dentaire), le projet de loi 31 (pharmaciens), le projet de loi 43 (infirmières).

Parfois, un changement législatif qui touche la pratique d'une profession se trouve noyé dans un mégaprojet de loi qui perturbe un secteur (par exemple la réforme des institutions financières en 2018). Dans cette dynamique de «regroupement» de modernisations, des ordres sont directement en compétition les uns contre les autres. Une planification globale est peu susceptible d'émerger d'une telle approche. Si une vingtaine d'ordres ont vu des modifications à leur champ de pratique depuis 20 ans, celles-ci demeurent partielles, plusieurs de ces ordres auraient souhaité des réformes plus ambitieuses. Des ordres remarquent que les changements sont souvent déjà désuets par le temps que les nouvelles lois entrent en vigueur.

Avec le temps, les ordres ont réalisé que l'évolution du cadre légal relève des politiques publiques de l'État plutôt que de l'Office des professions. Ils remarquent un manque d'intérêt à soutenir les changements de pratique, à moins d'une volonté politique claire qui fasse en sorte que le changement soit initié par le gouvernement (comme récemment avec les infirmières praticiennes et les pharmaciens, ou dans le cas de la vaccination liée à la COVID-19).

Un processus ardu avec l'Office des professions

La trajectoire législative se réalise ou non sur plusieurs années, se solde majoritairement par des refus et suit rarement le même processus d'un ordre à l'autre. Un refus de l'Office est rarement documenté. Les ordres déplorent l'extrême lenteur à réviser les champs d'exercice et les activités exclusives ou partagées. Quant aux aspects techniques de l'évaluation des demandes, notamment des dimensions scientifiques propres à une profession, les ordres estiment que l'Office des professions n'a pas les compétences à l'interne pour juger de leur pertinence.

De plus, dans son rôle de surveillance, l'Office alourdit le travail des ordres par les nombreuses obligations administratives additionnelles (ex. imposées par la Loi 11) qui n'ont pas toujours un lien avec la mission des ordres, la protection du public. Les ressources des ordres sont, de façon croissante, dépensées dans la rédaction de rapports de performance destinés à l'Office. La gouvernance des demandes de modernisation des ordres serait renforcée s'il y avait une distinction claire à l'Office entre les fonctions de surveillance et le rôle de soutien à l'évolution du cadre réglementaire des professions.





DES SOLUTIONS POLITIQUES, LÉGISLATIVES ET ADMINISTRATIVES PROPOSÉES PAR LE CIQ

Il ne peut y avoir de raccourcis pour réaliser la modernisation du système professionnel. Un virage important s'impose. Les solutions potentielles devraient considérer l'angle politique, l'angle administratif ainsi que l'angle législatif/réglementaire.

Le CIQ propose le dépôt d'une solution clé en main orientée sur quatre axes d'intervention :

- **Une transformation de l'Office des professions en ministère du système professionnel, porteur des demandes de modernisation ;**
- **Une nouvelle entité décisionnelle : le Secrétariat à la modernisation législative, capable de fournir une trajectoire législative simple, structurée, prévisible et indépendante et ayant l'expertise pour proposer des changements législatifs et réglementaires ;**
- **Une ouverture potentielle et récurrente du Code des professions ;**
- **Une nouvelle structure interministérielle pour gérer l'allocation budgétaire des programmes gouvernementaux destinés à l'intégration professionnelle des personnes immigrantes.**

Solutions politiques

Ministre délégué du système professionnel

Le système professionnel se retrouve dans une situation d'obligation de réforme structurelle, d'une transformation de l'Office des professions en ministère (tout en maintenant le Code des professions). Au lieu d'assujettir toutes les professions à une instance administrative pour juger de l'évolution nécessaire d'une profession, nous pourrions trouver un niveau d'encadrement politique adapté à chaque réalité, à chaque ordre: un ministre délégué uniquement responsable du système professionnel, sous l'égide du ministère de la Justice. Pour mieux arrimer le système professionnel aux réalités actuelles des changements, il serait souhaitable que les ordres puissent envoyer leurs demandes législatives à un ministre délégué et totalement dédié au système professionnel. Pourquoi un ministre? Plusieurs raisons motivent cette orientation:

- L'Office n'offre pas un niveau d'imputabilité exigé par les ordres professionnels;
- Un ministère serait imputable de sa gestion de la modernisation du système professionnel;
- Son ministre délégué siégerait au Conseil des ministres. Il ou elle pourrait véhiculer aux élus et à l'appareil de l'État les priorités du système professionnel et faire les représentations nécessaires;
- Les ordres auraient un véritable port d'attache pour concrétiser un véritable dialogue avec les décideurs gouvernementaux;
- Le retrait d'un intermédiaire non-nécessaire dans le cadre du traitement réglementaire, ce qui bonifierait l'efficacité de ce processus.

Solutions législatives

Création d'un secrétariat à la modernisation législative

Une nouvelle voie législative est nécessaire pour les modernisations et les champs d'exercice des ordres professionnels. Plutôt que de perpétuer une dynamique de confrontation, une transformation en profondeur et en continu de la trajectoire législative permettrait que les demandes de mises à jour des lois professionnelles et des champs d'exercice soient examinées et que des décisions éclairées soient rendues périodiquement. La modernisation suppose une démarche structurée en fonction de l'évaluation des besoins du marché et planifiée de façon cohérente et opérationnelle, qui propose une certitude décisionnelle basée sur une expertise éprouvée. À titre d'organismes délégataires de l'État, les ordres pourraient soumettre des demandes à une nouvelle entité, le Secrétariat à la modernisation législative (SML) – sise au Conseil exécutif. Les ordres présenteraient et témoigneraient ensuite devant le SML afin de présenter leurs demandes. Il y aurait des

consultations publiques d'intervenants de la société civile en amont, des audiences à date fixe, des décisions selon un échéancier établi.

Le SML s'avérerait un pôle d'expertise interne qui permettrait d'élaborer et mettre en place différentes réformes demandées en s'appuyant sur l'expertise, les données scientifiques et l'évolution des pratiques dans les milieux. Le SML serait capable, par la production de livres blancs visant d'éventuelles réformes, d'établir ses objectifs législatifs en vertu des changements pressentis par les ordres ainsi que des priorités gouvernementales. Le SML permettrait par ailleurs d'alléger le travail des parlementaires en commission, puisque certains sujets abordés seraient intégrés au livre blanc.

Ouverture périodique et récurrente des lois particulières et du Code des professions

Les procédures réglementaires et législatives doivent suivre un calendrier fiable. Les processus doivent être aussi prévisibles que possible. Les ordres souhaiteraient pouvoir compter sur une ouverture régulière et ponctuelle du Code des professions et de lois particulières afin d'être capable de périodiquement mettre à jour leurs lois et leurs champs d'exercice. On devrait aussi prévoir l'ouverture du Code afin que les ordres qui n'ont pas de lois particulières puissent voir leurs champs d'exercice actualisés de façon périodique.

Solutions administratives

L'intégration professionnelle des diplômés hors Québec constitue environ 15% de l'ensemble des permis délivrés par les 46 ordres professionnels du Québec, poste qui exige beaucoup de ressources des ordres. La modernisation du système professionnel doit en tenir compte.

Réaffectation du Pôle de coordination à une Direction générale de la Coordination interministérielle

Le CIQ recommande que, en remplacement du Pôle de coordination, soit créée au Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration (MIFI) la Direction générale de la Coordination interministérielle. Cette direction générale permettrait de poursuivre les efforts amorcés avec le projet de loi 9 (réforme en immigration) qui avait proposé de créer un coordonnateur interministériel au sein du MIFI. Cette Direction générale du MIFI serait munie d'un budget annuel et aurait, outre son propre représentant, quatre représentants décisionnels issus respectivement du MRIF, du MTESS, du MES ainsi que du MSSS. Cette unité de coordination aurait l'objectif de pallier le manque de connaissance ainsi qu'à diriger les sommes budgétaires vers les priorités de l'heure.

DES BÉNÉFICES ÉCONOMIQUES POUR LE QUÉBEC

Des professions soutiennent l'état de droit au Québec. D'autres sont à la base des soins de santé, des échanges économiques, de l'aménagement du territoire, de la construction, de la recherche et développement, des sciences et technologies, de l'agriculture, entre autres. Avec un système professionnel renouvelé, les innovations amenées par les ordres professionnels seraient perpétuelles. Le Québec se prive actuellement d'énormes gains de productivité qui lui coûteraient peu. La plupart des demandes des ordres sont à coût zéro. Dans ce contexte, la modernisation des lois et des champs d'exercice pourrait être « payante » pour le gouvernement, c'est-à-dire pour bien servir ses propres réformes et politiques. La mise à jour des champs d'exercice des ordres servirait les nombreux chantiers du Discours prononcé par le premier ministre du Québec le 19 octobre 2021, par exemple :

- Pourvoir les postes qui offrent des services essentiels, notamment les infirmières, travailleurs sociaux, travailleurs de la DPJ;
- Le nouveau plan d'action en santé mentale;
- Le Plan vert du gouvernement;
- La souveraineté alimentaire;
- La décentralisation du système de santé;
- La stratégie québécoise de recherche et d'innovation;
- La politique nationale d'architecture et d'aménagement du territoire.

Des milliers de professionnels seront impliqués dans ces réformes. La modernisation des professions consoliderait aussi un grand nombre d'autres réformes gouvernementales à venir. À cet égard, les ordres ont la légitimité pour placer la protection du public au cœur des enjeux, dans une perspective de prévention et d'adaptation, une valeur ajoutée au développement économique en considérant la société, les consommateurs de services, les entreprises et les administrations publiques.





CONSEIL
INTERPROFESSIONNEL
DU QUÉBEC

550, rue Sherbrooke Ouest, Tour ouest
bureau 2050, Montréal (Québec) H3A 1B9

Tél.: 514 288-3574 • Tél.: 514 288-3580

www.professions-quebec.org