



CONSEIL
INTERPROFESSIONNEL
DU QUÉBEC

RASSEMBLER.
ÉVOLUER.

MÉMOIRE DU CONSEIL INTERPROFESSIONNEL DU QUÉBEC

**Projet de loi n° 28 :
*Loi visant à mettre fin à l'état d'urgence sanitaire***

29 mars 2022

Table des matières

<u>Recommandations</u>	i
<u>Présentation du Conseil interprofessionnel du Québec</u>	1
<u>Les ordres professionnels</u>	2
<u>Introduction</u>	3
<u>Les autorisations spéciales d'état d'urgence sanitaire</u>	4
<u>Le dépistage et la vaccination de masse</u>	5
<u>Se préparer pour le futur</u>	6
<u>Conclusion</u>	7

RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Que le gouvernement mette en place des mesures transitoires permettant :

- Que les autorisations spéciales d'exercice en contexte d'état d'urgence sanitaire émises par les ordres professionnels demeurent valides une fois la levée de l'urgence sanitaire;
- Que les ordres professionnels puissent continuer d'émettre des autorisations spéciales d'exercice de certaines activités pour une période à être déterminée par le gouvernement.

Recommandation 2

Que le gouvernement mette en place des mesures transitoires permettant :

- Que les dispositions liées au dépistage et à la vaccination contre la COVID-19 et l'influenza qui ciblent des membres de professions réglementées demeurent en vigueur une fois l'urgence sanitaire levée, tant que subsiste une menace à la santé de la population qui exige l'application de cette mesure exceptionnelle pour protéger la santé de la population.

Recommandation 3

Que le *Code des professions* soit modifié afin de pérenniser les décrets et arrêtés ministériels liés au dépistage, à la vaccination, aux autorisations spéciales permettant le retour au travail des personnes retraitées et aux autorisations spéciales permettant l'élargissement des fonctions réalisées par les étudiants.

Recommandation 4

Que le gouvernement mette en place immédiatement un groupe de travail qui a pour but d'identifier les règlements qui freinent la flexibilité d'évolution des professions et à moderniser les professions réglementées.

PRÉSENTATION DU CONSEIL INTERPROFESSIONNEL DU QUÉBEC

Le Conseil interprofessionnel du Québec (CIQ) regroupe les 46 ordres professionnels du Québec. Il a pour mission d'être leur voix collective sur des dossiers d'intérêt public.

En vertu du Code des professions (Code), il agit également à titre d'organisme-conseil auprès du gouvernement du Québec et plus spécifiquement auprès du ministre responsable de l'application des lois professionnelles.

À ce titre, il peut notamment :

- « Fournir au public, à la demande du ou de la ministre ou de l'un ou de plusieurs ordres, de l'information concernant le système professionnel, les professionnels et professionnelles, ainsi que les devoirs et les pouvoirs des ordres »;
- « Effectuer des recherches et formuler des avis sur toute question relative à la protection du public que doivent assurer les ordres ».

Au Québec, plus de 410 000 personnes exercent une profession réglementée par le Code des professions. Ils représentent plus de 6 % du PIB, dont 62 % sont des femmes. Les ordres professionnels peuvent être regroupés en trois secteurs :

- Droit, administration et affaires;
- Génie, aménagement et sciences;
- Santé et relations humaines.

Les 46 ordres professionnels du Québec réglementent 55 professions. Le Code des professions détermine notamment les obligations des ordres professionnels. Le cadre juridique du système comprend également 25 lois particulières à certaines professions et plus de 800 règlements.

Pour s'acquitter de sa mission, le Conseil procure aux ordres professionnels des occasions de partager leurs pratiques innovantes et leur offre un espace pour développer des outils communs qui permettent d'améliorer leur efficacité. Il offre également des activités de formation, tout en agissant comme agent mobilisateur sur les dossiers qui concernent et affectent le système professionnel.

L'assemblée des membres est la plus haute instance du Conseil. Elle est composée des 46 ordres professionnels, chacun représenté par leur présidence ou par une personne nommée par leur conseil d'administration.

Finalement, le Conseil diffuse, tant auprès des médias que du grand public, de l'information sur le système professionnel et sa valeur ajoutée pour la population du Québec. Il met à la disposition du public divers documents et études concernant les professions réglementées ou tout autre sujet qui relève de la protection du public.

LES ORDRES PROFESSIONNELS

Les premiers ordres professionnels sont apparus vers le milieu du XIXe siècle et constitués en vertu de lois particulières. Au cours des années 1960-1970, le Québec a traversé une période d'évolution sociale accélérée et de nouveaux secteurs d'activités sont apparus. De nombreux regroupements de personnes qui travaillent dans un même domaine ont alors demandé au gouvernement leur constitution en ordres professionnels.

En 1973, à la suite du dépôt des recommandations de la Commission Castonguay-Nepveu, l'Assemblée nationale a adopté le *Code des professions* en même temps qu'elle a adopté ou modifié 21 lois professionnelles. C'est dans ce contexte que :

L'activité professionnelle, la notion de « profession », la fonction de l'organisme professionnel et l'organisation professionnelle dans son ensemble ont été révisées et étudiées en profondeur autant sur le plan de leur pertinence que de leur utilité sociale. C'est ce qui a permis une nouvelle redéfinition du cadre juridique de l'ensemble de l'organisation professionnelle et ses fonctions.

Cette réforme du droit professionnel avait pour but de revoir l'organisation professionnelle et d'instituer un système plus structuré et rigoureux, tout en offrant des exceptions enchâssées dans des lois particulières.

Depuis, le *Code des professions* assure une cohérence législative et réglementaire en soumettant l'ensemble des ordres à des principes communs d'organisation. Il crée les structures organisationnelles du système professionnel et définit la mission des principaux agents de ce système qui sont notamment les ordres, l'Office des professions et le Conseil interprofessionnel du Québec.

En vertu de ce Code, l'État confie aux ordres le mandat de protéger le public à l'égard de certaines activités qui comportent des risques de préjudice à l'intégrité physique, psychologique et patrimoniale. Pour accomplir leur fonction principale, à titre de mandataire de l'État, les ordres se sont fait déléguer des prérogatives étatiques, dont un pouvoir de réglementation.

Le gouvernement du Québec a confié aux professionnels et aux professionnelles la capacité d'encadrer leurs professions respectives en adoptant des règlements et pour les observer. Dans la grande majorité des cas, c'est l'ordre qui instaure une norme relative au contrôle de l'exercice de sa profession conformément aux règlements prévus au *Code des professions*. Toutefois, la plupart des règlements proposés par un ordre doivent faire l'objet d'une ratification par le conseil des ministres et dans certains cas, par l'Office des professions.

INTRODUCTION

L'état d'urgence sanitaire prononcé par le gouvernement dans le cadre de la pandémie de la COVID-19 lui confère de larges pouvoirs. Par ailleurs, le gouvernement a choisi, depuis le début de cette crise, de renouveler cet état d'urgence sanitaire tous les 10 jours.

Dans les dernières semaines, le gouvernement a annoncé de nombreux assouplissements aux mesures sanitaires qui ont été prévues par décret. C'est dans une perspective de retour à une certaine normalité que l'état d'urgence sanitaire doit s'achever. Toutefois, la pandémie de la COVID-19 n'est pas terminée. Le Québec gère en moment la fin de la 5^e vague et, tel que le mentionnait le directeur national par intérim de la Santé publique en conférence de presse dimanche 27 mars dernier, on constate une augmentation des infections. D'autres pays font actuellement face à une 6^e vague. Par ailleurs, nous ne sommes pas à l'abri d'une nouvelle mutation du virus, alors que la souche BA.2 prend de plus en plus de place au Québec.

Le Québec doit par conséquent s'assurer de se doter des outils nécessaires afin de fournir les soins requis à la population. Certains décrets et arrêtés du ministre de la Santé et des Services sociaux sont toujours en cours. La fin de l'état d'urgence sanitaire signifie par le fait même la conclusion de la totalité de ces décrets et arrêtés ministériels. Le projet de loi prévoit donc que ceux-ci demeureront en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022, une fois que l'état d'urgence sanitaire sera terminé, le ministre pourra les modifier ou les abroger.

Les professionnelles et professionnels qui œuvrent en santé et services sociaux sont toujours fortement accaparés, dans leur travail quotidien, par les conséquences de ce virus. Que ce soit en matière de dépistage, de la vaccination ou pour le traitement des conséquences, en particulier en ce qui concerne les hospitalisations. La COVID-19 a entraîné de lourdes conséquences sur l'ensemble des intervenants qui offre des soins à la population.

C'est dans ce contexte particulier que le CIQ appuie les objectifs de ce projet de loi qui autorisera, notamment, à de nombreux professionnels retraités de soutenir les professionnelles et professionnels tant pour le dépistage et la vaccination, ce qui aura pour effet de libérer, par le fait même, plusieurs professionnels pour effectuer leurs tâches habituelles. Quant aux étudiants, les décrets ont contribué à un élargissement des activités effectuées en milieu de soins qui mettent également à la disposition un appui considérable aux ressources en fonction.

Par ailleurs, la pandémie de la COVID-19 a permis de revoir certains paradigmes. Des mesures proposées par des ordres professionnels depuis de nombreuses années ont été mises en place. Celles-ci ont offert une plus grande flexibilité et de meilleurs soins à la population. Le CIQ désire collaborer avec le gouvernement en vue de pérenniser l'agilité acquise et même d'aller au-delà.

LES AUTORISATIONS SPÉCIALES D'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE

La pandémie de la COVID-19 a nécessité et nécessite toujours un effort sans précédent en ce qui concerne les ressources humaines pour maintenir le système de santé opérationnel. Les ordres professionnels ont collaboré à faciliter l'apport de nouvelles ressources surtout en émettant des autorisations spéciales dites d'état d'urgence sanitaire, permettant le retour à la pratique de retraités et autorisant certaines activités aux étudiants.

Considérant le volume d'autorisation spéciale¹ on doit mettre en place des mesures transitoires afin que les personnes actuellement autorisées à exercer puissent le demeurer à la fin de l'urgence sanitaire, au moins pour un certain temps. Ces mesures transitoires permettront entre autres de s'assurer qu'il n'y a pas de bris de service pour les citoyens, notamment par le manque de ressources humaines.

Par ces autorisations spéciales d'état d'urgence sanitaire, les professionnels ont pu contribuer au niveau du dépistage, de la vaccination et dans l'administration de certains soins. Par ailleurs, nous estimons que plus de 5000 autorisations spéciales d'état d'urgence sanitaire ont été émises.

Cependant, outre les décrets adoptés en vertu de l'urgence sanitaire, aucune loi et aucun règlement n'approuve actuellement ces personnes à exercer ces activités. La fin de l'urgence sanitaire, sans mesures transitoires appropriées, entraînerait donc, par le fait même, le retrait de ces permis, créant ainsi une pression importante sur l'ensemble des ressources humaines.

Recommandation 1

Que le gouvernement mette en place des mesures transitoires permettant :

- Que les autorisations spéciales d'exercice en contexte d'état d'urgence sanitaire émises par les ordres professionnels demeurent valides une fois la levée de l'urgence sanitaire;
- Que les ordres professionnels puissent continuer d'émettre des autorisations spéciales d'exercice de certaines activités pour une période à être déterminée par le gouvernement.

¹ Seulement pour les infirmières retraitées, l'OIIQ aurait émis 3 500 autorisations spéciales.

LE DÉPISTAGE ET LA VACCINATION DE MASSE

Les cinq ordres professionnels² qui ont dans leur réserve d'activités le dépistage nasopharyngé et la vaccination ont facilité l'autorisation de partager ces activités réservées avec d'autres professions et aussi des groupes non professionnels.

Les arrêtés ministériels ont ainsi identifié près d'une trentaine de groupes professionnels et non professionnels autorisés à contribuer à la campagne de vaccination de masse. Ces activités maintenant à moins grand volume, il convient de resserrer ces mesures aux seuls membres d'un ordre professionnel. L'appartenance à un ordre professionnel permet un encadrement plus rigoureux sur une base continue.

Il en est de même pour les activités liées au dépistage.

Recommandation 2

Que le gouvernement mette en place des mesures transitoires permettant :

- Que les dispositions liées au dépistage et à la vaccination contre la COVID-19 et l'influenza qui ciblent des membres de professions réglementées demeurent en vigueur une fois l'urgence sanitaire levée, tant que subsiste une menace à la santé de la population qui exige l'application de cette mesure exceptionnelle pour protéger la santé de la population.

Recommandation 3

Que le *Code des professions* soit modifié afin de pérenniser les décrets et arrêtés ministériels liés au dépistage, à la vaccination, aux autorisations spéciales permettant le retour au travail des personnes retraitées et aux autorisations spéciales permettant l'élargissement des fonctions réalisées par les étudiants.

² Infirmière, Inhalothérapeute, Médecin, Pharmacien et Sage-femme.

SE PRÉPARER POUR LE FUTUR

Le présent projet nous fournit l'occasion de réfléchir aux dispositions prévues dans la *Loi sur la santé publique*. En effet, la nécessité pour les parlementaires d'adopter l'actuel projet de loi n° 28 est éclairante quant à la nécessité de mettre en place des mesures transitoires afin d'assurer un retour à la normale. Il y a donc lieu de proposer des modifications législatives à la *Loi sur la santé publique* afin de pérenniser la possibilité de mettre en place les mesures transitoires nécessaires à une transition harmonieuse.

Par ailleurs, de nombreux arrêtés ont permis d'assurer une plus grande autonomie aux ordres. Ces décrets et arrêtés ministériels ont autorisé notamment que certains étudiants dans certaines professions puissent contribuer à l'effort de dépistage nasopharyngé, ou à l'injection du vaccin en plus de réaliser certains traitements directement dans les milieux de soins. Ils ont également permis, dans des conditions particulières, d'instaurer certains tests diagnostiques ou encore de réaliser le mélange de substances nécessaires à l'administration du vaccin. En début de pandémie, les ordres de la santé et des relations humaines réclamaient de pouvoir adopter par résolution différentes mesures, normalement autorisées seulement par règlements. L'approche réglementaire s'avère toujours très lente et trop souvent décalée des besoins de terrain. D'ailleurs, les demandes à l'Office des professions en période de pandémie sont restées lettre morte.

De grands changements ont été réalisés au début des années 2000 par l'adoption des projets de loi 90 et 21. Ces projets de loi ont permis de faire évoluer les notions de champs exclusifs et de délégation d'actes vers celles d'activités réservées ou partagées par plusieurs professions et de permettre ainsi une collaboration plus grande entre elles. Plus récemment, les pharmaciens et les infirmières praticiennes ont connu des élargissements d'activités autorisées.

Toutefois, ce ne sont pas toutes les professions de la santé physique et mentale qui ont pu bénéficier d'une modernisation de leur profession. Près de 20 ans plus tard, malgré des demandes répétées, nous constatons peu d'évolution du cadre légal de plusieurs professions. Que ce soit dans le domaine de la santé et des relations humaines (SRH) ou encore dans tous les autres secteurs d'activités économiques où œuvrent les 411 000 professionnels, la pandémie nous a appris que nous avons besoin de plus de flexibilité.

Il est maintenant temps de moderniser l'ensemble des lois professionnelles, dont celles des professions en SRH, afin de permettre un plus grand partage d'activités, mais également d'évoluer vers des champs d'exercices contemporains.

Recommandation 4

Que le gouvernement mette en place immédiatement un groupe de travail qui a pour but d'identifier les règlements qui freinent la flexibilité d'évolution des professions et à moderniser les professions réglementées.

CONCLUSION

La pandémie de la COVID-19 a mis en exergue l'importance de l'agilité tant sur le plan opérationnel, de la gouvernance et de l'encadrement législatif et réglementaire. À l'instar des autres juridictions, le Québec n'avait pas eu à gérer de pareille crise depuis des décennies et n'avait donc pas établi le cadre nécessaire afin d'assurer une telle souplesse. L'état d'urgence sanitaire est un moyen exceptionnel mis en place afin de permettre cette flexibilité en temps de crise.

Les ordres professionnels ont placé l'intérêt public au cœur de leur préoccupation lors de cette pandémie, ce qui a permis de nombreux changements de paradigmes, ouvrant par le fait même la porte à de nouvelles façons de faire. Leur ouverture quant au partage d'activités réservées a aidé au succès de la campagne de dépistage et de vaccination. Ils ont également alloué aux étudiants d'élargir des activités autorisées, permettant de bonifier leur contribution quant aux soins offerts à la population.

Toutefois, la pandémie n'est pas terminée. Ce mémoire recommande que soient maintenues certaines activités prévues par décret afin d'accorder une transition vers un retour à une certaine normalité.

Par ailleurs, de nombreuses lois professionnelles n'ont pas été mises à jour depuis des décennies, malgré les demandes répétées des ordres professionnels. Ces lois doivent être modernisées pour permettre au Québec de prospérer tant au niveau de la santé et des relations humaines que dans les autres secteurs d'activités économiques. Il est donc temps de réformer le système professionnel québécois afin d'être mieux préparé aux défis à venir.