



CONSEIL
INTERPROFESSIONNEL
DU QUÉBEC

RAPPORT SUR LE TRAITEMENT RÉGLEMENTAIRE :
Pour une réglementation professionnelle agile et innovante

Octobre 2019



Dépôt légal – bibliothèque et archives nationales du Québec, 2019
Dépôt légal – bibliothèque et archives du Canada, 2019
ISBN : 978-2-920350-48-9

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	II
RECOMMANDATIONS	III
PRÉSENTATION DU CONSEIL INTERPROFESSIONNEL DU QUÉBEC	IV
INTRODUCTION	1
DÉMARCHES RÉALISÉES	2
- Groupe de travail	2
- Sondage	3
- Autres démarches effectuées	3
1. LE TRAITEMENT RÉGLEMENTAIRE	4
1.1 HISTORIQUE ET ÉVOLUTION DE LA RÉGLEMENTATION	4
- Pouvoir réglementaire	5
- Réglementation professionnelle	6
- Travaux de modernisation	6
1.2 LE CHEMINEMENT D'APPROBATION RÉGLEMENTAIRE	8
- L'approbation par le gouvernement : article 95 du Code	8
- L'approbation par l'Office des professions après consultation : article. 95.0.1. du Code	10
- L'approbation par l'Office des professions : article 95.2. du Code	11
- L'approbation par l'Office des professions : article 95.3. du Code	11
1.3 LES ÉTAPES CLÉS DU PROCESSUS	12
- Analyse d'opportunité et définitions des orientations	12
- Consultation des parties prenantes	12
- Communication avec l'Office	13
- Rédaction	13
- Adoption du projet de règlement par le CA de l'ordre, transmission du projet de règlement à l'Office et approbation du règlement	13
1.4 LES FAITS SAILLANTS DU SONDAGE	13
- Règlements transmis	14
- Règlements en attente : les délais	15
2. CONSTATS ET RECOMMANDATIONS	17
2.1 S'ATTAQUER AUX DÉLAIS	17
2.2 ALLÉGER LES PROCESSUS	18
2.3 FACILITER LA COMMUNICATION ET LE SUIVI	21
- Communication	21
- Traduction	22
- Fiche de renseignements	23
CONCLUSION	23

SOMMAIRE

Depuis plusieurs années, le Conseil interprofessionnel du Québec (CIQ) est préoccupé par les délais relatifs au processus de traitement réglementaire. Qu'il s'agisse de mise à jour de lois professionnelles ou d'approbation de règlements, les projets transmis à l'Office des professions (Office) prennent un temps indu à cheminer, ce qui engendre des problèmes pour le système professionnel.

Nous présentons, en premier lieu, l'historique et l'évolution de la réglementation, le cheminement d'approbation des règlements et les étapes clés du processus réglementaire. Nous exposons également des données sur le volume de projets de règlements déposés et traités à l'Office, ainsi que sur les délais afférents au processus d'adoption des règlements. En second lieu, nous dégageons des constats à la suite de l'analyse de ces données et enfin, nous faisons des recommandations ayant pour objectif d'accélérer et d'alléger le traitement réglementaire.

Ce rapport présente les problèmes systémiques ayant des conséquences importantes pour la population du Québec. Depuis de nombreuses années, les ordres professionnels dénoncent l'attente d'approbation par les instances gouvernementales. Aujourd'hui, plus de 62 % des projets de règlements en attente d'approbation dépassent les délais d'attente indicatifs¹. Il s'agit d'une situation déplorable qui engendre un embouteillage réglementaire qui, à long terme, pourrait mettre en jeu la pérennité du système. Plus de cent règlements sont soumis annuellement par les ordres à l'Office alors que la capacité moyenne de traitement de l'organisme au cours des cinq dernières années est de soixante-neuf. Dans une perspective de protection du public, l'Office doit en faire une priorité.

Par ailleurs, les processus actuels manquent d'agilité. L'obligation d'adopter certaines normes par règlement entraîne une lourdeur administrative. Afin de remplir leur mission, les ordres doivent s'adapter adéquatement à leur environnement en constante évolution. Le développement des technologies, la mise en place de nouveaux modèles d'affaires, la mondialisation des marchés ne sont que quelques exemples de changements auxquels ils font face.

C'est pourquoi neuf recommandations visant à permettre au système professionnel d'être plus efficace dans l'encadrement des professions réglementées au Québec sont proposées.

¹Tirés des informations que l'on retrouve au document suivant : *La réglementation professionnelle en 10 questions*, document présenté au Forum des conseillers et conseillères juridiques du CIQ par l'Office des professions du Québec le 25 mai 2018.

RECOMMANDATIONS

S'ATTAQUER AUX DÉLAIS

RECOMMANDATION 1

Le Conseil recommande que la réduction des délais de traitement réglementaire soit la priorité de l'Office des professions.

RECOMMANDATION 2

Le Conseil recommande que l'Office rende publique la liste des règlements transmis par les ordres et leur état d'avancement, dans un souci de transparence, de même que des cibles de réduction des délais de traitement réglementaire.

ALLÉGER LES PROCESSUS

RECOMMANDATION 3

Le Conseil recommande de revoir l'obligation d'adopter certaines normes par règlement au profit de l'adoption par résolution dans une perspective d'allègement réglementaire.

RECOMMANDATION 4

Le Conseil recommande que l'Office poursuive ses efforts en vue d'accroître l'utilisation de la réglementation par objectifs.

RECOMMANDATION 5

Le Conseil recommande de mettre sur pied un groupe de travail conjoint avec l'Office des professions du Québec afin de revoir les cheminements d'approbation de certains règlements, à la lumière de la proportionnalité du risque pour le public et du pouvoir de surveillance de l'Office.

RECOMMANDATION 6

Le Conseil recommande que tout projet de règlement visant des modifications mineures bénéficie d'un processus d'approbation accéléré.

FACILITER LA COMMUNICATION ET LE SUIVI

RECOMMANDATION 7

Le Conseil recommande que l'Office bonifie ses outils de communication afin de permettre à chaque ordre d'avoir accès en temps réel à l'avancement du traitement réglementaire le concernant.

RECOMMANDATION 8

Le Conseil recommande que l'Office informe systématiquement les ordres lorsqu'il y a des modifications apportées à la traduction anglaise des règlements les concernant.

RECOMMANDATION 9

Le Conseil recommande de revoir la pertinence de la fiche intitulée Renseignement concernant un règlement.

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 la voix collective des ordres professionnels du Québec sur des dossiers d'intérêts publics. En vertu du *Code des professions*, 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 395 000 personnes exercent une profession réglementée. On peut regrouper les ordres en trois secteurs :

- droit, administration et affaires;
- génie, aménagement et sciences;
- santé et relations humaines.

Il existe au Québec 46 ordres professionnels qui réglementent 55 professions. Le *Code des professions* est la loi qui détermine notamment les obligations d'un ordre professionnel. 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 des pratiques innovantes et de développer des outils communs permettant 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 sa présidence, ou encore par une personne nommée par le conseil d'administration de l'ordre.

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 mettant en cause la protection du public.

INTRODUCTION

Depuis plusieurs années, le Conseil interprofessionnel du Québec est préoccupé par les délais liés au traitement réglementaire. Qu'il s'agisse de mise à jour de lois professionnelles ou d'approbation de règlements, les projets transmis à l'Office des professions et au gouvernement prennent trop de temps à cheminer. Les ordres ont maintes fois évoqué l'impact de ces délais et de la lourdeur du processus sur la gouvernance et le fonctionnement de leur organisation et, conséquemment, sur la protection du public.

Le Conseil a également été informé de situations problématiques et même inquiétantes concernant le traitement réglementaire. Des délais trop longs, un processus de traitement incompréhensible, un manque de communication entre les partenaires, des négociations ardues, etc., sont quelques commentaires invoqués par les membres du Conseil.

La société se transforme rapidement en raison notamment de la mondialisation, du développement de nouveaux modèles d'affaires et de nouvelles technologies. La réglementation se doit d'être agile et innovante afin de demeurer pertinente.

C'est pourquoi le Conseil a souhaité faire la lumière sur cette situation. Le rapport présente en premier lieu l'historique et l'évolution de la réglementation, le cheminement d'approbation des règlements et les étapes clés d'un processus réglementaire. Il présente également des données concernant le volume de projets de règlements en traitement à l'Office et les délais afférents au processus d'adoption des règlements. Ces données ont permis de dégager, en second lieu, des constats et d'émettre des recommandations dans le but d'accélérer et d'alléger le traitement réglementaire.

Avant d'entrer dans le cœur du sujet, voyons les moyens qui ont été mis de l'avant pour documenter la situation du traitement réglementaire.

DÉMARCHES RÉALISÉES

Conscient que le traitement règlementaire représente certains enjeux pour les ordres professionnels, le Conseil a souhaité que ces derniers rencontrent l'Office des professions du Québec qui est l'organisme de surveillance et de contrôle des ordres qui est également mandaté pour autoriser certains règlements.

C'est ainsi que le 25 mai 2018, l'Office était invité à la rencontre d'échange des membres du Forum des conseillers et conseillères juridiques du CIQ afin de présenter les processus règlementaires découlant du Code des professions (Code) et des autres lois professionnelles. Les représentants et représentantes de l'Office et les membres du Forum ont par ailleurs échangé sur la question du traitement et des règlements encadrant le système. Ces discussions ont également permis d'identifier certains des problèmes rencontrés.

Au sortir de la rencontre du Forum, la permanence du Conseil a rapidement constaté que certaines questions suscitaient de plus larges réflexions. C'est pourquoi il a continué ses travaux en ce sens, et un groupe de travail, constitué de conseillers et de conseillères juridiques des ordres professionnels, a été formé. Ce groupe avait comme principal mandat d'identifier les enjeux du traitement règlementaire et proposer des pistes de solution afin de réduire les délais.

Le Conseil a également souhaité avoir un portrait de la situation actuelle quant aux délais de traitement. Un sondage a été développé à cet égard et a été transmis aux 46 ordres professionnels.

- Groupe de travail

Le groupe de travail était piloté par M^e Ann-Sophie Verrier, chargée d'affaires juridiques au Conseil.

Il était composé des personnes suivantes :

- M^e François-Xavier Robert, Ordre des ingénieurs du Québec;
- M^e Marie-Laurence Lenfant, Ordre des podiatres du Québec;
- M^e Chantal Roy, Ordre des comptables professionnels agréés du Québec;
- M^e Elena Konson, Ordre des évaluateurs agréés du Québec;
- M^e Priscille Pelletier, Ordre des dentistes du Québec;
- M^e France Gauthier, Ordre des dentistes du Québec;
- M^e Marc-Antoine Bondu, Ordre des hygiénistes dentaires du Québec;
- M^e Marie-Claude Simard, Ordre des infirmières et infirmiers du Québec;
- M^e Amélie Proulx, Ordre des infirmières et infirmiers du Québec;
- M^e Linda Bélanger, Collège des médecins du Québec;
- M^e Nathalie Bichai, Collège des médecins du Québec;
- M^e Jean-François Savoie, Ordre des travailleurs sociaux et thérapeutes conjugaux et familiaux du Québec;
- M^e Nicolas Handfield, Chambre des notaires du Québec.

Dès la première rencontre, le mandat du groupe de travail a été précisé et il a été convenu d'analyser le sujet autant dans une perspective à court qu'à moyen terme. Le mandat du groupe de travail se lit comme suit : « Identifier et circonscrire les problématiques quant au traitement règlementaire et proposer des pistes de solution réalisables, innovantes et aidantes pour les ordres ».

Les membres ont rapidement constaté que les retards afférents au traitement règlementaire semblaient être l'un des enjeux les plus criants et dommageables pour le système. Il a alors été décidé, dans un premier temps, de mettre en lumière ce point. Dans cette perspective, les membres ont mis en commun leurs processus relatifs au traitement règlementaire. Ainsi, le groupe a été en mesure de distinguer les étapes essentielles de ces processus et d'en identifier les problèmes.

Soulignons que le groupe de travail s'est réuni à quelques reprises entre septembre 2018 et avril 2019.

- Sondage

Une cueillette d'information a également été réalisée auprès des ordres professionnels afin d'obtenir un portrait réaliste du traitement règlementaire et de connaître les us et coutumes de chacun sur une période de deux ans (du 1^{er} janvier 2017 au 31 décembre 2018). Un sondage en deux parties a alors été transmis à l'ensemble des conseillers et conseillères juridiques des ordres le 2 février 2019². En tout, 31 ordres ont répondu au sondage.

- Autres démarches effectuées

Au cours de la dernière année, la permanence du Conseil a également rencontré les représentants de l'Office afin d'obtenir plus d'informations sur leurs processus internes. Cette rencontre a permis d'en connaître davantage sur le processus interne d'analyse, de recherche et d'approbation de l'Office. Les discussions ont permis de comprendre les raisons de la mise en place du Secrétariat de l'Office des professions et son objectif principal. L'Office a également confirmé qu'il ne détenait pas de statistiques concernant le nombre de règlements en attente d'approbation et les délais afférents.

² Le sondage se présentait en deux parties : un sondage électronique et un tableau à remplir. Le sondage électronique a été conçu afin d'obtenir un portrait statistique du traitement règlementaire sur une période de deux ans. L'objectif était d'obtenir un portrait du volume de projets de règlement déposés à l'Office des professions et du volume traité, et ce, selon différents paramètres, dont le parcours d'approbation et la nature de la modification demandée. Il avait également pour but de connaître la perception des ordres quant aux enjeux et aux motifs des délais règlementaires.

1. LE TRAITEMENT RÉGLEMENTAIRE

1.1 HISTORIQUE ET ÉVOLUTION DE LA RÉGLEMENTATION

Les premières corporations professionnelles sont apparues vers le milieu du XIXe siècle et furent constituées 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 travaillant dans un même domaine ont alors demandé au gouvernement leur constitution en corporations professionnelles.

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 revues 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 fonctions³.

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

Depuis, le Code 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 et le Conseil.

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.

Contrairement à d'autres juridictions, le Gouvernement du Québec a délégué aux professionnels et aux professionnelles la capacité d'encadrer leurs professions respectives en adoptant des règlements et en les faisant appliquer. Dans la grande majorité des cas, c'est l'ordre qui initie une norme relative au contrôle de l'exercice d'une profession. La philosophie sous-jacente est que la personne exerçant une profession est celle qui la connaît le mieux. Ce mode d'organisation de la réglementation et de la surveillance repose sur un principe fondamental : l'autonomie des professions.

³ Jean-Guy Villeneuve, Nathalie Dubé et Tina Hobay, *Précis de droit professionnel*, Montréal, Québec, Les éditions Yvon Blais, 2007, p.1.

- Pouvoir réglementaire

Comment se définit le pouvoir réglementaire? La doctrine nous enseigne que :

le pouvoir réglementaire prend normalement sa source dans une loi (origine); il autorise son titulaire à édicter des normes de comportement, à caractère général et impersonnel (contenu); ces normes ont force obligatoire tout comme une loi (effet). Le règlement est bien entendu une mesure décisionnelle qui découle de l'exercice d'un tel pouvoir⁴.

À cet égard, la Loi sur les règlements définit le règlement comme «un acte normatif, de caractère général et impersonnel, édicté en vertu d'une loi et qui, lorsqu'il est en vigueur, a force de loi»⁵.

L'*Encyclopédie du parlementarisme québécois* de l'Assemblée nationale du Québec explique également en quoi consiste l'encadrement réglementaire. Elle mentionne que «l'existence d'un règlement présuppose une habilitation législative accordée expressément par le législateur à une autorité pour établir des règles et des normes dans une variété d'actes de l'administration gouvernementale»⁶.

Cet ouvrage rappelle également certains considérants historiques intéressants :

Que ce soit pour des questions de justice, de commerce, de sécurité publique, le législateur doit confier à l'Administration ou à des personnes des responsabilités dans l'application des lois. La complexification de la société, l'élargissement du cadre d'intervention de l'État ont eu pour effet d'alourdir considérablement la production des textes législatifs. Le niveau de détail requis et la précision des textes ont généré une inflation du travail législatif des députés. En outre, l'expertise scientifique et technique nécessaire est essentiellement entre les mains des agents de l'administration publique⁷.

Le phénomène de la délégation du pouvoir législatif et réglementaire, qui a débuté avec les municipalités, est donc défini plus précisément.

⁴ Patrice GARANT, *Droit administratif*, 4e édition, volume 1, Structures, actes et contrôles, Montréal, Québec, Les éditions Yvon Blais, 1996, p. 389. Cité par G. Pépin et Y Ouellette, *Principes de contentieux administratif*, 2e éd., Montréal, Québec, Les éditions Yvon Blais, 1982, p. 84. Voir également *Le Contrôle parlementaire de la législation déléguée*. Rapport de la Commission d'étude sur le contrôle parlementaire de la législation déléguée, [Québec] : Assemblée nationale du Québec. Commission d'étude sur le contrôle parlementaire de la législation déléguée, 1983, 159 p.

⁵ Légis Québec, *Loi sur les règlements*, (RLRQ), c. R -18.1 : à jour au 1^{er} juin 2019, [Québec], Éditeur officiel du Québec, art. 1, [<http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/R-18.1>] (Consulté le 26 juillet 2019).

⁶ «Règlement», [En ligne], *Encyclopédie du parlementarisme québécois*, Assemblée nationale du Québec, [<http://www.assnat.qc.ca/fr/patrimoine/lexique/reglement.html>] (Consulté le 26 juillet 2019). Cet ouvrage indique également qu'«afin d'encadrer l'élaboration des règlements, l'Assemblée nationale a voté une loi qui impose un processus d'adoption de la réglementation pour tout règlement. [...] Cette loi ne s'applique pas à l'ensemble des projets de règlement. Plusieurs exemptions sont prévues, notamment, pour certaines administrations décentralisées et les tribunaux judiciaires.». On parle ici de la *Loi sur les règlements*.

⁷ *Ibidem*.

- Réglementation professionnelle

Le Code des professions prévoit que les ordres sont habilités à adopter la plupart des règlements qui concernent les professions qu'ils encadrent. Certains de ces règlements sont obligatoires (environ une douzaine) et d'autres, facultatifs (environ une douzaine). Cela signifie que chaque ordre pourrait avoir plus d'une vingtaine de règlements, excluant les règlements prévus en vertu des lois particulières. À titre d'exemple, le Collège des médecins a adopté en tout une cinquantaine de règlements, l'Ordre des infirmières et infirmiers du Québec, 28 règlements, le Barreau du Québec, 26 règlements et finalement, l'Ordre des architectes du Québec, 21 règlements.

Un décompte rapide nous permet de constater l'ampleur de la réglementation au sein du système professionnel. Minimale, plus de 550 règlements doivent être adoptés par les ordres (une douzaine de règlements par ordre). Dans les faits, au total, plus de 800 règlements sont actuellement en vigueur.

Ce nombre est directement lié aux fondements mêmes du système professionnel, tel que mentionné précédemment, mais s'explique également par l'évolution de la société et différents travaux de modernisation du système professionnel.

- Travaux de modernisation

Plusieurs travaux de modernisation du système professionnel ont été entrepris au cours des dernières années et ont été marquants pour les ordres professionnels. Ces modifications ont obligé les ordres à amorcer des changements notamment quant à leur fonctionnement, leur gouvernance, l'encadrement de la pratique professionnelle, et ce, peu importe leur taille, leurs moyens et leur capacité (ressources financières, humaines).

En 1999, la ministre responsable de l'application des lois professionnelles, Mme Linda Goupil, lançait un plan d'action pour la mise à jour du système professionnel québécois. Un des axes de ce plan était l'allègement de la réglementation et de son processus. Un groupe de travail composé de représentants des ordres professionnels et de l'Office a été formé à cet égard. Les travaux du groupe se sont basés sur « les objectifs premiers du plan d'action, à savoir une efficience accrue des mécanismes de protection du public ainsi qu'un assouplissement et un allègement du cadre réglementaire »⁸. Les résultats de ce chantier spécifique sont clairement identifiés : « la révision des obligations réglementaires, la révision du cheminement et du processus d'adoption des règlements et l'étude de l'éventuelle implantation de la réglementation par objectif »⁹.

⁸ Office des professions du Québec, Groupe de travail sur la révision de la réglementation et de son processus, *Recommandations Pour un allègement des processus administratifs et réglementaires*, mai 2002, I-IV, 160 p., [https://www.opq.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/Systeme_professionnel/Rapport%20groupe%20de%20travail_revision_reglet%20de%20son%20processus.pdf] (Consulté le 26 juillet 2019), p. 2.

⁹ *Ibidem*, p. 2-3.

De ces travaux, publiés en 2002, découlent plusieurs recommandations, dont « délaissier le caractère réglementaire de certaines normes » ou simplifier certains processus d'adoption réglementaire prévus au Code. Ce groupe recommandait également à l'époque que « les ordres et l'Office travaillent en collaboration pour réviser et améliorer les processus de traitement des règlements ». Le rapport mentionne également que l'allégement réglementaire est une préoccupation constante du groupe de travail. Cela ne l'a pas empêché de proposer le maintien de bon nombre de règlements devant être adoptés par les ordres :

Le groupe a en effet constaté que ces obligations, imposées aux ordres au fil des années, ont toujours leur raison d'être et leur utilité pour protéger le public. À l'appui de cette position, on remarque également qu'il est plus aisé d'adopter et d'ajuster une norme par voie réglementaire que par voie législative¹⁰.

En 2002, le projet de loi n° 90 a été sanctionné¹¹. Il visait la modernisation de l'organisation professionnelle afférente à certaines professions du secteur de la santé et des relations humaines afin notamment de mettre à jour certains champs d'exercice professionnel. Cela a permis l'évolution des pratiques et la création d'un contexte favorable à la multidisciplinarité. Certaines lois professionnelles ont dû alors être modifiées en conséquence.

En 2008, le projet de loi n° 75 envisageait quant à lui certaines modifications ayant pour but l'allégement du cadre réglementaire des professions (incluant le processus d'adoption) et l'amélioration des mécanismes de contrôle¹². On modifiait également certaines règles dans les habilitations réglementaires permettant aux ordres de fixer eux-mêmes des normes en matière d'assurance de la responsabilité des membres, d'autorisation d'activités, de déontologie, de conciliation et d'arbitrage des comptes, de réception de sommes pour le compte d'un(e) client(e) et d'indemnisation de la clientèle lésée, de formation continue et de tenue des dossiers et des cabinets. Le projet est également venu modifier les processus d'approbation de certains règlements adoptés par les ordres. Le CIQ, à cette époque, s'est réjoui que les ordres puissent jouir de leur autonomie et recommandait que certaines normes soient déterminées par résolution.

En 2009, le projet de loi n° 21 prévoyait une redéfinition des champs d'exercice dans le domaine de la santé mentale et des relations humaines pour certaines professions¹³. Ce projet prévoyait également l'encadrement de la psychothérapie.

En 2009 également, le projet de loi n° 3 concernant l'entente entre le Québec et la France, a eu un impact sur le nombre de règlements publié annuellement à la Gazette officielle du Québec (G.O.) [voir *graphique 3*]¹⁴. Ce projet avait notamment pour but d'autoriser la délivrance d'un permis ou d'un certificat de spécialiste à une personne qui satisfait aux conditions et modalités que le Conseil d'administration (CA) d'un ordre détermine par règlement. Ce règlement est nécessaire pour donner effet à une entente conclue par cet ordre en vertu d'une entente de reconnaissance mutuelle des compétences professionnelles conclue entre le Gouvernement du Québec et un autre gouvernement.

¹⁰ *Ibidem*, p. 3.

¹¹ Il s'agit de la Loi modifiant le *Code des professions et d'autres dispositions législatives dans le domaine de la santé*, projet sanctionné le 14 juin 2002, Travaux parlementaires, Projets de loi, Projet de loi n° 90, [http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-90-36.html?appelant=MC] (Consulté le 26 juillet 2019).

¹² *Loi modifiant le Code des professions et d'autres dispositions législatives*, projet sanctionné le 5 juin 2008, Travaux parlementaires, Projets de loi, Projet de loi n° 75, [http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-75-38-1.html] (Consulté le 26 juillet 2019).

¹³ *Loi modifiant le Code des professions et d'autres dispositions législatives dans le domaine de la santé mentale et des relations humaines*, projet sanctionné le 19 juin 2009, Travaux parlementaires, Projets de loi, Projet de loi n° 21, [http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-21-39-1.html?appelant=MC] (Consulté le 26 juillet 2019).

¹⁴ *Loi permettant la mise en œuvre de l'Entente entre le Québec et la France en matière de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles ainsi que d'autres ententes du même type*, projet sanctionné le 9 juin 2009, Travaux parlementaires, Projets de loi, Projet de loi n° 3, [http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2009C16F.PDF] (Consulté le 26 juillet 2019).

Plus récemment, en 2017, le projet de loi n° 98 est venu modifier de façon substantielle la gouvernance des ordres professionnels¹⁵. Ce projet exige l'adoption ou la modification d'environ sept règlements pour chacun des 46 ordres professionnels. Dans son mémoire portant sur le projet de loi, le Conseil a mentionné que la capacité de faire évoluer les règlements est confrontée à des mécanismes extrêmement lents alors que s'accroissent les besoins de mise à jour en matière de pratique professionnelle et de changements socioéconomiques.

Plus récemment, le Conseil a souhaité réagir lors de la consultation sur la planification stratégique de l'Office concernant spécifiquement le rôle fondamental de cet organisme d'approbation du cadre réglementaire des ordres. Le CIQ a souligné que la réduction des délais de traitement des règlements devrait être la priorité de l'Office et des indicateurs de performance pour mesurer la réduction de la liste d'attente devraient faire partie de l'exercice stratégique. Le Conseil a également mentionné que l'Office devrait annoncer un chantier de réflexion de fond en partenariat avec le CIQ et les ordres sur « l'hyperréglementation » du système professionnel qui freine toute agilité à faire évoluer les professions réglementées.

Vingt ans après les recommandations du groupe de travail sur l'allègement réglementaire, dix ans après le projet de loi n° 75 et deux ans après l'entrée en vigueur du projet de loi n° 98, la préoccupation demeure la même quant à l'efficacité et l'efficience du traitement réglementaire.

Afin de mieux saisir le processus actuel de traitement réglementaire, voyons maintenant le cheminement d'approbation des règlements prévu au Code.

1.2 LE CHEMINEMENT D'APPROBATION RÉGLEMENTAIRE

Comme mentionné, l'État a délégué aux ordres un pouvoir réglementaire. Cependant, afin d'assurer un certain contrôle quant à l'édiction des règlements par l'Office ou par les ordres professionnels, l'État a mis en place un système d'approbation. « Sans approbation, un règlement dûment adopté ne peut entrer en vigueur »¹⁶.

La présente section décrit les cheminements d'approbation des règlements adoptés par un ordre professionnel. Ces explications permettront de mieux saisir les enjeux liés au traitement réglementaire, notamment celui des délais. Le Code prévoit trois voies menant à l'approbation d'un règlement adopté par l'ordre selon qu'on requiert une approbation par le gouvernement, par l'Office après consultation de ministères concernés ou par l'Office uniquement.

- L'approbation par le gouvernement : article 95 du Code

Avant l'adoption finale par un ordre d'un projet de règlement, des versions préliminaires font l'objet d'aller-retour entre l'ordre et le juriste, chargé de dossier à l'Office.

¹⁵ Loi modifiant diverses lois concernant principalement l'admission aux professions et la gouvernance du système professionnel, projet sanctionné le 8 juin 2017, Travaux parlementaires, Projets de loi, Projet de loi n° 98, [<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-98-41-1.html?appellant=MC>] (Consulté le 26 juillet 2019).

¹⁶ Office des professions du Québec, *La réglementation professionnelle en 10 questions*, document présenté au Forum des conseillers et conseillères juridiques du CIQ le 25 mai 2019, p. 2.

Le règlement adopté par le CA d'un ordre et visé par l'article 95 du Code doit être transmis à l'Office pour examen. L'Office peut l'approuver, avec ou sans modification, par décision de ses membres prise durant l'une de ses réunions. Il est ensuite soumis, avec la recommandation de l'Office, au gouvernement qui pourra l'approuver avec ou sans modification. Le projet doit également être publié dans la Gazette officielle (G.O.) et une consultation publique de 45 jours est prévue afin de permettre la transmission de commentaires. Une analyse de ces commentaires est ensuite effectuée. La ministre responsable de l'application des lois professionnelles devra signer le dossier et il y aura présentation au Conseil des ministres pour édicition par le gouvernement. Le processus se termine par la publication du règlement à la G.O. pour ensuite entrer en vigueur le 15^e jour suivant sa publication (*graphique 1*).

Graphique 1 – Principales étapes du cheminement d'approbation d'un règlement selon l'article 95 du Code



Source : Office des professions du Québec, *La réglementation professionnelle en 10 questions*, document présenté au Forum des conseillers et conseillères juridiques du CIQ, 25 mai 2019, p. 5.

- L'approbation par l'Office des professions après consultation : article. 95.0.1. du Code

Après avoir été adopté par le CA de l'ordre, le règlement visé à l'article 95.0.1 du Code est transmis pour examen à l'Office, qui peut l'approuver avec ou sans modification par décision de ses membres prise durant l'une de ses réunions. Toutefois, avant d'approuver le règlement, l'Office doit consulter les ministères intéressés. Sauf exception, comme celle prévue à l'alinéa 3 de l'article 95.0.1., le règlement est publié à la G.O. pour consultation publique de 45 jours. Une analyse des commentaires reçus est ensuite effectuée. Le processus se termine par la publication du règlement à la G.O. pour ensuite entrer en vigueur le 15^e jour suivant sa publication (*graphique 2*).

Graphique 2 – Principales étapes du cheminement d'approbation d'un règlement selon l'article 95.0.1. du Code

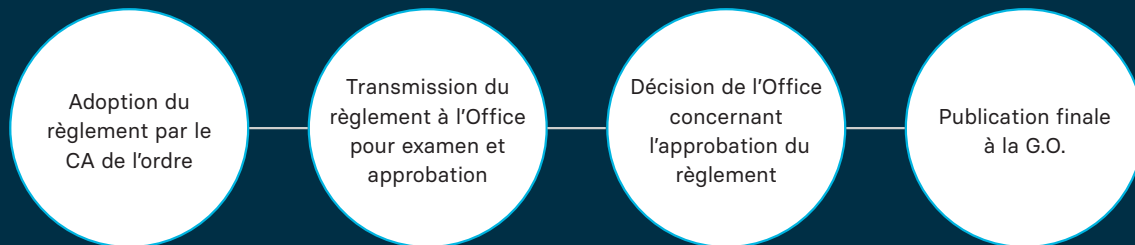


Source : Office des professions du Québec, *La réglementation professionnelle en 10 questions*, document présenté au Forum des conseillers et conseillères juridiques du CIQ, 25 mai 2019, p. 6.

- L'approbation par l'Office des professions : article 95.2. du Code

Ce processus est qualifié d'expéditif, car le projet de règlement adopté par le CA de l'ordre est transmis pour examen à l'Office qui peut l'approuver, avec ou sans modification, par décision de ses membres prise durant l'une de ses réunions. Ensuite, la publication à la G.O. pour consultation ne s'applique pas aux règlements indiqués à cette disposition, car ils sont « propres à la régie interne de l'Ordre et au contrôle qu'il exerce auprès de ses membres »¹⁷. Le processus se termine par la publication du règlement à la G.O. pour ensuite entrer en vigueur le 15^e jour suivant sa publication (graphique 3).

Graphique 3 – Principales étapes du cheminement d'approbation d'un règlement selon l'article 95.2. du Code



Source : Office des professions du Québec, *La réglementation professionnelle en 10 questions*, document présenté au Forum des conseillers et conseillères juridiques du CIQ, 25 mai 2019, p. 6.

- L'approbation par l'Office des professions : article 95.3. du Code

Il faut également savoir que dans certains cas, une communication du projet de règlement aux membres de l'ordre est nécessaire, et ce, quel que soit le processus d'adoption¹⁸.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Code des professions, op. cit.*, article 95.3.

1.3 LES ÉTAPES CLÉS DU PROCESSUS

Il faut distinguer d'une part, le cheminement d'approbation réglementaire prévu au Code, et d'autre part, l'ensemble du travail effectué au sein des ordres professionnels en vue de l'adoption d'un projet de règlement par le CA de l'ordre et de l'approbation par l'Office ou le gouvernement.

Le CIQ a procédé à une analyse minutieuse des différentes phases d'un processus réglementaire afin d'en dégager les étapes charnières, les bonnes pratiques et aussi les obstacles que les ordres peuvent rencontrer au cours de leurs travaux. Pour ce faire, dix processus de traitement réglementaire des ordres professionnels ont été étudiés par les membres du groupe de travail du CIQ. Au terme de cette analyse, huit étapes ont été ciblées pour un processus optimal (*graphique 4*).

Graphique 4 – Huit étapes pour un processus optimal de traitement réglementaire

1 Analyse d'opportunité	2 Définir les orientations	3 Consultation des parties prenantes	4 Communication avec l'OPQ	5 Rédaction	6 Adoption du projet de règlement par le CA de l'Ordre	7 Transmission du projet de règlement à l'OPQ	8 Approbation du règlement
Cerner, décrire et analyser	Connaître l'intention du législateur	Interne: CA, Comité à la réglementation, autres comités et Gdt	Au début du processus et tout au long des travaux	L'ordre rédige le projet de règlement		L'OPQ analyse le projet de règlement	Approbation du règlement par l'OPQ ou par le gouvernement (article 95, 95.0.1 et 95.2 CP)
Analyse comparative, financière et opérationnelle	Connaître et dresser les enjeux, les besoins, les retenues	Externe: institution d'enseignement, ordres profes- sionnels, parte- naires externes		Communication avec l'OPQ			

- Analyse d'opportunité et définition des orientations

Tous s'entendent pour dire qu'il est facilitant, voire nécessaire, de connaître les orientations du législateur avant d'entreprendre les travaux.

Il en va de même pour l'ordre lorsqu'il rédige un règlement ou une politique. Ainsi, plusieurs ordres élaborent un plan d'orientation, destiné à leurs différentes instances, comprenant l'explication des enjeux, des besoins, les solutions retenues, les avantages et les inconvénients, etc.

- Consultation des parties prenantes

Tout au long du processus, les parties prenantes à l'élaboration du projet de règlement doivent être consultées. En fonction du sujet du projet de règlement ou de son ampleur, il est fait appel au comité de la réglementation, aux autres comités ou à des groupes de travail internes, et aux différentes directions de l'ordre concernées. Parfois, on fait également appel aux institutions d'enseignement, à d'autres ordres professionnels ou à des partenaires externes. Aussi, selon l'article 95.3. du Code, certains projets de règlements doivent être communiqués aux membres de l'ordre.

Finalement, certains présentent les orientations du projet aux instances de l'ordre pour consultation ou approbation avant d'entamer la rédaction.

- Communication avec l'Office

La communication avec l'Office est également un facteur déterminant quant au succès d'un projet. Les membres du Forum des conseillers et conseillères juridiques lors de la rencontre du 25 mai ont d'ailleurs soulevé certaines préoccupations à ce sujet.

Selon le groupe de travail et les résultats du sondage, il s'avère avantageux de prendre contact avec les représentants de l'Office dès le début du projet et de poursuivre cette étroite collaboration tout au long du processus d'approbation du règlement. La rétroaction et les commentaires préliminaires quant aux orientations et à la faisabilité du règlement facilitent la poursuite des travaux.

Pour la majorité, le premier contact se fait lors de l'envoi du projet de règlement et des documents connexes (dont la fiche intitulée Renseignement concernant un règlement) à l'Office.

- Rédaction

Il revient à l'ordre d'édicter les règlements. Les résultats du sondage nous démontrent que c'est souvent l'étape qui prend le plus de temps vu les négociations entre l'ordre et l'Office concernant les termes à choisir. Les styles d'écriture, la rigidité du cadre, les termes techniques et la complexité de certains projets font en sorte que la rédaction représente un défi, le juriste de l'Office pouvant différer dans son approche avec celle du juriste de l'ordre. Cela dit, certains guides et formations existent à ce sujet.

- Adoption du projet de règlement par le CA de l'ordre, transmission du projet de règlement à l'Office et approbation du règlement

Le projet de règlement devra être adopté et approuvé. La section 1.2 *Le cheminement d'approbation réglementaire* du présent rapport explique de façon plus détaillée ces étapes.

1.4 LES FAITS SAILLANTS DU SONDAGE

Comme évoqué précédemment, un sondage a été réalisé auprès des ordres professionnels afin d'obtenir un portrait réaliste du traitement réglementaire et de connaître les us et coutumes de chacun¹⁹. Cette cueillette d'information en deux parties a permis d'obtenir des données concernant, entre autres, le volume de projets de règlements transmis aux différentes entités gouvernementales pour approbation sur une période de deux ans (du 1^{er} janvier 2017 au 31 décembre 2018). Elle a également permis de recueillir des informations concernant les délais de traitement du processus d'approbation. Voici les faits saillants du sondage.

¹⁹ Sur un total de 46 ordres professionnels, 31 ont répondu au sondage. Il est à noter que la nature de la consultation fait en sorte que nous ne possédons pas de données sur l'ensemble des demandes de traitement réglementaire soumis par les ordres à l'Office. Le but n'était pas de faire un recensement, mais bien d'obtenir des données pouvant permettre de dégager et de comprendre les dynamiques à l'œuvre qui génèrent des retards.

- Règlements transmis

Plus d'une centaine de projets de règlement (incluant des ajouts ou modifications aux règlements existants) a été transmise pour examen à l'Office pour la période du 1^{er} janvier 2017 au 31 décembre 2018. C'est donc dire qu'en moyenne, les ordres sondés (31) ont soumis, près de quatre (3,85) projets de règlements chacun en deux ans.

La majorité de ces projets concernent une modification substantielle d'un règlement (près de 83 % des projets transmis) : une refonte complète d'un règlement existant, une modification importante de celui-ci ou l'élaboration d'un nouveau règlement. Il importe de signaler que la moitié des projets soumis (près de 50 règlements) suivent la voie expéditive prévue à l'article 95.2. du Code et sont donc approuvés uniquement par l'Office.

Sur l'ensemble des projets soumis pendant la période ciblée, 35 % est actuellement en vigueur. La plus grande proportion des règlements toujours en attente d'approbation vise des modifications substantielles, comme l'élaboration d'un nouveau règlement (73,5 % de ceux-ci sont en attente), dans certains cas, plus de 30 mois après leur dépôt à l'Office.

Également, 50 % des règlements qui exigent une approbation de l'Office (art. 95.2.) sont maintenant en vigueur, contrairement à 25 % pour les règlements qui exigent une consultation des ministères concernés (art. 95.0.1.) ou une approbation du gouvernement (art. 95).

Pendant la période du sondage, les ordres ont soumis pour approbation des règlements découlant de la Loi 11, *Loi modifiant diverses lois concernant principalement l'admission aux professions et la gouvernance du système professionnel*. Celle-ci est entrée en vigueur pendant la période sondée. Ainsi, 24 ordres ont soumis un total de 28 règlements²⁰. Par ailleurs, en septembre 2017, l'Office annonçait que ces règlements seraient traités en priorité. Il faut souligner que de ces 28 projets de règlements, il n'y en a présentement que 9 qui ne sont pas encore entrés en vigueur.

Notons qu'au cours des dix dernières années, il y a eu en nombre absolu une baisse importante du volume de règlements publiés dans la G.O. Le *Graphique 5* illustre cette tendance.

²⁰ Il faut noter que les 28 projets de règlements ne représentent pas toutes les demandes découlant de la nouvelle *Loi modifiant diverses lois concernant principalement l'admission aux professions et la gouvernance du système professionnel* devant être transmises à l'Office. De surcroît, ce chiffre ne représente que le volume reflété par les ordres ayant participé au sondage; l'on peut donc estimer que le nombre de projets encore en attente est en réalité légèrement plus élevé.

Graphique 5 – Nombre de règlements (incluant les projets) publiés annuellement à la Gazette officielle du Québec – Office des professions – 2007-2019



Sources : Pour la période 2007-2018 : Office des professions du Québec, Rapports annuels de gestion de 2007 à 2018, <https://www.opq.gouv.qc.ca/publications/rapports-annuels/>, consulté le 17 juin 2019; pour la période 2018-2019 : Office des professions du Québec, « Renseignements particuliers de l'opposition officielle », p. 37.

En somme, on remarque que le nombre de projets de règlements soumis pour approbation aux instances gouvernementales est plus grand que le nombre de règlements en vigueur. Également, pour la période ciblée de deux ans, l'on constate que la plus grande proportion des règlements actuellement en attente concerne des modifications substantielles et exige une approbation du gouvernement.

- Règlements en attente : les délais

Plusieurs facteurs peuvent influencer les délais de traitement d'un règlement (par exemple, la consultation des ministères concernés, réception de plusieurs commentaires à la suite de la publication à la G.O., etc.).

Par ailleurs, l'analyse des documents d'information relatifs au traitement réglementaire produits par l'Office a permis d'identifier des délais d'attente indicatifs pour chacun des processus d'approbation²¹. Pour y arriver, chaque étape du processus a été découpée et un délai indicatif²² lui a été attribué en fonction des informations figurant dans ces documents.

D'entrée de jeu, soulignons que l'Office estime à quatre ou cinq mois la durée de l'examen approfondi d'un projet de règlement²³.

²¹ Voir la lettre de Mme Diane Legault, présidente de l'Office, ayant pour objet : Optimisation du traitement réglementaire : annonce d'un projet pilote et mise en place du Secrétariat de l'Office [message envoyé aux présidentes et présidents d'ordres professionnels], 21 janvier 2019. Dans cet envoi, des documents ont également été transmis, soit deux logigrammes ayant pour titre *Cheminements des principaux règlements en un coup d'œil* et *Principales étapes du traitement réglementaire* avant l'adoption du règlement par l'ordre; voir également le document intitulé *La réglementation professionnelle en 10 questions*, document présenté au Forum des conseillers et conseillères juridiques du CIQ par l'Office des professions du Québec le 25 mai 2018, p. 14.

²² *La réglementation professionnelle en 10 questions*, document présenté au Forum des conseillers et conseillères juridiques du CIQ par l'Office des professions du Québec le 25 mai 2018.

²³ Voir *Principales étapes du traitement réglementaire avant l'adoption du règlement par l'ordre*, op. cit.

Voici les principaux délais indicatifs de traitement réglementaire identifiés à l'aide des documents produits par l'Office :

Tableau I – Délais de traitement réglementaire indicatifs identifiés

PARCOURS D'APPROBATION	DÉLAIS INDICATIFS
Approbation par l'Office (art. 95.2.)	6,5 mois
Approbation par l'Office et consultation des ministères concernés (art. 95.0.1.)	11 mois
Approbation par le gouvernement (art. 95)	14 mois

Notons que ces délais concordent avec les attentes des ordres professionnels sondés. Toutefois, les données du sondage démontrent que les délais de traitement indicatifs sont très souvent dépassés. Actuellement, c'est environ 62 % des projets de règlements, en attente d'approbation, qui dépassent ces délais.

Selon les données recueillies, 76 % des projets de règlements en attente qui suivent le cheminement de l'article 95.2. du Code (approbation par l'Office seulement) dépassent en moyenne de 12 mois les délais indicatifs). De plus, 52 % des projets de règlements en attente suivant le cheminement de l'article 95 (approbation par le gouvernement) dépassent en moyenne de 20 mois les délais envisagés. Pour ce qui est du cheminement qui exige une consultation des ministères concernés (art. 95.0.1.), 46 % des projets en attente dépassent en moyenne de 15 mois les délais. Bien que la majorité des projets en attente d'approbation le sont auprès de l'Office, les projets accusant les délais les plus importants le sont auprès du gouvernement.

Les projets de règlements en attente qui visent des modifications ou ajouts mineurs accusent des retards importants : 50 % de ces projets dépassent en moyenne de 23 mois les délais envisagés. Tandis que ceux qui concernent des modifications substantielles dépassent en moyenne les délais de 10 mois dans le cas de nouveaux règlements et de 12 mois quand il s'agit de la refonte d'un règlement.

Dans le cadre du sondage, les ordres ont également listé tous les projets de règlements en attente d'approbation. Voici quelques exemples marquants de projets toujours en attente d'approbation :

Tableau II – Exemples de projets de règlements en attente d'une approbation

PROJETS DE RÈGLEMENTS	PARCOURS	TYPE DE MODIFICATIONS	DATE D'ENVOI À L'OFFICE	EN ATTENTE AUPRÈS DE
Règlement sur les activités professionnelles pouvant être exercées par des personnes autres (étudiants)	Art. 95.2.	Modification ou ajout	01-01-2012	Office
Règlement sur les autorisations légales d'exercer la profession hors du Québec qui donnent ouverture au permis	Art. 95.0.1.	Modification ou ajout	01-05-2013	Gouvernement
Code de déontologie des membres de l'ordre	Art. 95	Refonte	15-12-2015	Office
Règlement sur les dossiers cliniques, les lieux d'exercice	Art. 95.2.	Refonte	01-07-2015	Office

2. CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

Ayant pris connaissance des constats et de l'analyse du groupe de travail et du Forum des conseillers et conseillères juridiques, le Conseil a retenu les éléments suivants et fait les recommandations conséquentes.

2.1 S'ATTAQUER AUX DÉLAIS

Les règlements adoptés par le CA de l'ordre qui sont transmis à l'Office pour examen et qui doivent être approuvés par ce dernier, ou par le gouvernement, prennent trop de temps à cheminer. Environ 62 % des projets présentement en attente d'approbation d'une instance gouvernementale dépassent les délais indicatifs.

Ces résultats sont inquiétants. **En effet, certains règlements prennent des délais considérables** pour être adoptés par les instances publiques. Pensons, par exemple, aux cinq années d'attente pour la révision d'un Code de déontologie. Soulignons que ce code est un outil important pour les ordres dans l'accomplissement de leur fonction principale de protection du public et de contrôle de l'exercice de la profession.

L'allongement de ces délais a un impact considérable sur la gouvernance et le fonctionnement d'un ordre ainsi que sur les mécanismes de contrôle, sur la pratique professionnelle et plus largement sur la protection du public. Rappelons que pour accomplir leur fonction principale, à titre de mandataire de l'État, les ordres se sont fait déléguer un pouvoir de réglementation. C'est en adoptant des règlements et en les faisant appliquer que les ordres encadrent la profession. Ils ont donc besoin d'outils à jour et fonctionnels.

Ces délais empêchent les ordres de mettre en place de nouvelles modalités concernant l'exercice professionnel. La réglementation ne s'adapte pas aussi rapidement que les pratiques professionnelles et est même parfois complètement dépassée. On n'a qu'à penser à l'utilisation du numérique ou au partage de certaines activités entre les professionnels.

Pour corriger cette situation, deux recommandations sont formulées.

RECOMMANDATION 1

Le Conseil recommande que la réduction des délais de traitement réglementaire soit la priorité de l'Office des professions.

RECOMMANDATION 2

Le Conseil recommande que l'Office rende publique la liste des règlements transmis par les ordres et leur état d'avancement, dans un souci de transparence, de même que des cibles de réduction des délais de traitement réglementaire.

2.2 ALLÉGER LES PROCESSUS

En moyenne, les ordres sondés (31) ont soumis, pour la période du 1^{er} janvier 2017 au 31 décembre 2018, près de quatre (3,85) projets de règlements chacun. Le volume annuel de règlements soumis pour approbation par l'ensemble des ordres professionnels (46) se situerait autour de 90 demandes.

L'analyse des données du sondage démontre que le nombre de projets de règlements soumis pour approbation est plus élevé que le nombre de règlements publiés. Cela crée un effet d'entonnoir : pendant la période ciblée, seulement 35 % de l'ensemble des projets soumis ont été publiés.

De surcroît, soulignons que 76 % des projets de règlements en attente qui suivent la trajectoire de l'article 95.2. du Code (approbation par l'Office seulement) dépassent en moyenne de 12 mois les délais indicatifs. Ce qui est inexplicable parce que dans la très grande majorité des cas, des échanges ont lieu entre l'ordre et l'Office avant l'adoption par le CA de l'ordre.

La société étant en constante évolution, nous pouvons assurément avancer que de nouvelles demandes s'ajouteront à celles actuellement en attente, créant ainsi un arriéré potentiellement élevé. Dans la mesure où nous constatons que la moitié des projets soumis sont approuvés par l'Office (art. 95.2. du Code), comment celui-ci pourra à la fois traiter les projets actuellement dans le processus et de nouveaux projets à l'intérieur de délais raisonnables? Cette situation met en évidence une incapacité de répondre à la demande ayant une conséquence directe sur le fonctionnement des ordres professionnels. Ces derniers peuvent attendre jusqu'à deux ans pour obtenir un règlement à jour.

En plus des répercussions sur les délais d'attente de traitement mentionnées précédemment, cette situation freine certains travaux entrepris par les ordres pour mettre en place les changements opérationnels nécessaires au bon fonctionnement de l'organisation. Il arrive même que les travaux initiaux doivent être actualisés en raison de l'arrivée d'une nouvelle réglementation. Cela peut représenter un investissement majeur pour un ordre. Il en est de même pour les règlements concernant la pratique professionnelle.

La crédibilité et la pertinence des ordres, de l'Office et du système professionnel peuvent être mises en doute lorsque les normes adoptées sont désuètes.

Tant les recommandations du *Groupe de travail sur la révision de la réglementation et de son processus* (2002) que les commentaires formulés lors des travaux afférents au projet de loi n° 75 (2008) soulignent l'importance d'alléger le cadre réglementaire des professions. Déjà la lourdeur du processus réglementaire était mentionnée. Plus précisément, l'on recommandait de réviser les différents processus d'adoption des règlements et particulièrement de délaier le caractère réglementaire de certaines normes. Ainsi, depuis le projet de loi n° 75, l'obligation d'adopter un règlement pour la conduite des affaires du CA et les conditions de délivrance des autorisations spéciales a été retirée. Maintenant, ces éléments sont déterminés par résolution du CA²⁴.

²⁴ Code des professions, op. cit., articles 42.4 et 62.1 al. 1 par. 2.

Ainsi, certaines normes concernant entre autres la régie interne de l'ordre, son administration et son organisation [notamment les articles 93 a) et f) du Code] pourraient être déterminées par résolution du CA²⁵. Certains sont d'avis qu'il pourrait en être ainsi des normes afférentes à la formation continue (art. 94 o) du Code).

Par ailleurs, on peut se questionner sur d'autres normes. Pensons notamment aux normes relatives à la rémunération des membres élus au CA de l'ordre [art. 94 a)]. Le Code prévoit que le CA peut par règlement établir des règles concernant la rémunération de ses membres élus. L'Office a d'ailleurs précisé son interprétation de cet article en indiquant que, dès qu'il y a rémunération, l'ordre doit adopter un règlement à cet effet. On peut toutefois se questionner sur la nécessité d'adopter de telles normes par règlement, règlements qui peuvent être perçus comme superficiels. Pour corriger cette situation, la recommandation suivante est formulée.

RECOMMANDATION 3

Le Conseil recommande de revoir l'obligation d'adopter certaines normes par règlement au profit de l'adoption par résolution dans une perspective d'allègement réglementaire.

L'utilisation de la réglementation par objectifs pourrait également contribuer à l'allègement réglementaire. Précisons que cette dernière est ainsi appelée « parce qu'elle est axée sur les résultats voulus [sic] par le législateur ou l'autorité réglementaire plutôt que sur une définition précise des moyens de les atteindre »²⁵. Elle prescrit des objectifs précis tout en laissant aux assujettis une certaine liberté de choix quant aux moyens à prendre pour les atteindre.

Précisons que dès 2002, le *Groupe de travail sur la révision de la réglementation et de son processus* (2002) s'était penché sur la réglementation par objectifs. L'idée d'un cadre établi selon des objectifs avait d'ailleurs contribué à conduire les membres du groupe « à réduire, autant que possible, les obligations imposant des moyens »²⁶.

À titre d'exemple, l'encadrement de l'exercice en société pourrait bénéficier d'une telle approche. L'encadrement actuel prévoit en détail deux types de structures juridiques spécifiques dans lesquelles les membres peuvent exercer et les règles à suivre, sans toutefois prescrire d'objectif à atteindre pouvant permettre de responsabiliser les entreprises ou de les assujettir à une forme d'imputabilité. Or, bien qu'un professionnel souhaite se conformer aux règles, il peut être exposé à un environnement de travail qui n'est pas respectueux de ses obligations professionnelles. D'autres types de structures peuvent se révéler tout aussi problématiques pour ces professionnels, d'autant que leur complexité est croissante, ce qui nécessiterait une constante mise à jour de la réglementation.

RECOMMANDATION 4

Le Conseil recommande que l'Office poursuive ses efforts en vue d'accroître l'utilisation de la réglementation par objectifs.

²⁵ La réglementation par objectifs, Propositions du Groupe de travail Justice-Secrétariat à l'allègement réglementaire, juin 2001, p. 2 [http://www.economie.gouv.qc.ca/pageSingleCFile/bibliotheques/rapports/allegement-reglementaire/la-reglementation-par-objectifs/?tx_igfileimagectypes_pi1%5Buid%5D=2929&tx_igfileimagectypes_pi1%5BdImage%5D=1&tx_igfileimagectypes_pi1%5Bindex%5D=0] (Consulté le 1er octobre 2019).

²⁶ Pour un allègement des processus administratifs et réglementaires, op. cit., p. 3.

L'analyse des cheminements d'approbation réglementaire a révélé également des problèmes quant aux délais. Rappelons que pour la période du 1er janvier 2017 au 31 décembre 2018, seulement 25 % des règlements soumis à l'Office exigeaient une consultation des ministères concernés ou une approbation par le gouvernement sont en vigueur. De plus, les délais d'attente les plus élevés sont ceux pour lesquels une approbation du gouvernement est nécessaire (52 % des projets en attente dépassent en moyenne de 20 mois les délais indicatifs). Tout parcours confondu, c'est environ 62 % des projets présentement en attente d'approbation d'une instance gouvernementale qui dépassent les délais indicatifs.

Outre les conséquences déjà énumérées concernant notamment le fonctionnement de l'ordre, les mécanismes de contrôle de l'exercice de la profession et la pratique professionnelle, certains ordres mentionnent également que les délais freinent l'intégration des professionnels formés à l'étranger puisque la réglementation ne s'adapte pas aux nouveaux critères d'équivalence.

La majorité des commentaires des ordres indiquent qu'il est difficile d'obtenir des informations sur le déroulement du processus d'approbation lorsque le règlement circule au sein des instances du gouvernement.

Pour corriger cette situation, une révision des cheminements d'approbation des règlements doit être envisagée. Pour reprendre les propos du *Groupe de travail sur la révision de la réglementation et de son processus* (2002), il est d'une importance capitale de «se doter d'un processus simple et rapide, permettant à l'ordre de réagir promptement aux besoins de protection du public qui nécessitent l'adoption d'une norme réglementaire»²⁷.

Le projet de loi n° 75 a commencé à paver la voie en proposant la modification de certains cheminements d'approbation afin de réduire la lourdeur des processus. À titre d'exemple, le règlement sur la comptabilité en fidéicommis qui devait être approuvé par le gouvernement est maintenant soumis à l'approbation par l'Office seulement. Bien que ces travaux représentent un pas dans la bonne direction, des améliorations restent nécessaires à cet égard.

Le cheminement d'approbation de certains règlements s'adressant davantage aux membres de l'ordre et relevant de l'exercice de la profession pourrait être revu. Pensons notamment au Code de déontologie des membres qui pourrait être approuvé par l'Office seulement (art. 87).

Pour tous ces motifs, la recommandation suivante est formulée.

RECOMMANDATION 5

Le Conseil recommande de mettre sur pied un groupe de travail conjoint avec l'Office des professions du Québec afin de revoir les cheminements d'approbation de certains règlements, à la lumière de la proportionnalité du risque pour le public et du pouvoir de surveillance de l'Office.

Il est préoccupant de constater que 50 % des projets de règlements en attente et visant des modifications ou ajouts mineurs dépassent en moyenne de 23 mois les délais de traitement envisagés. Dans cette situation, on devrait s'attendre à un délai de traitement raisonnable.

De simples modifications dont la mise en œuvre est longuement différée peuvent avoir des contrecoûts importants pour l'ordre, les professionnels et le public.

²⁷ Pour un allégement des processus administratifs et réglementaires, op. cit., p. 110.

Les projets de règlement visant des modifications ou ajouts mineurs devraient bénéficier d'une voie de passage expéditive afin d'être approuvés plus rapidement à l'instar du cheminement prévu à l'article 95.0.1. *in fine* du Code. C'est pourquoi la recommandation suivante est formulée.

RECOMMANDATION 6

Le Conseil recommande que tout projet de règlement visant des modifications mineures bénéficie d'un processus d'approbation accéléré.

2.3 FACILITER LA COMMUNICATION ET LE SUIVI

Les résultats du sondage, les rencontres du Groupe de travail et du Forum des conseillers et conseillères juridiques du CIQ ont permis de dégager d'autres constats liés à la communication, à la traduction réglementaire et à certains outils utilisés.

- **Communication**

La communication avec les partenaires est un facteur déterminant quant au succès d'un projet. Toutefois, on remarque certaines difficultés en ce qui concerne la communication avec l'Office, et ce, tout au long du processus réglementaire. Certains ordres mentionnent ne pas connaître les attentes et les orientations de l'Office en amont quant aux règlements souhaités. Cela occasionne un va-et-vient de modifications entre les représentants et représentantes de l'Office et l'ordre. Les ordres soulignent également le temps consacré à la négociation entre le juriste de l'ordre et l'Office quant à la rédaction du règlement.

Le processus interne de l'Office semble ne pas être connu. Il est également difficile de comprendre comment s'effectue la priorisation de l'Office quant au traitement des règlements. D'ailleurs, les ordres doivent transmettre chaque année à l'Office une liste de leurs priorités en termes de traitement réglementaire. La plupart s'entendent pour dire qu'ils n'y voient pas de pertinence puisqu'ils ne sont pas informés de l'utilité de cet exercice et dans la mesure où leurs priorités ne sont pas respectées.

Finalement, de nombreux commentaires soulignent qu'il y a un manque d'uniformité dans le traitement des projets par l'Office en matière d'analyse de dossiers et de rédaction.

La rédaction représente pour certains un réel casse-tête. Les informations du sondage révèlent que cette phase influence considérablement le déroulement du processus de traitement en raison des différences d'interprétation et de style de rédaction entre les ordres et l'Office. Ainsi, il peut y avoir plusieurs négociations concernant l'interprétation des textes et l'utilisation adéquate de chacun des termes sélectionnés.

Il serait bénéfique que les acteurs concernés s'entendent pour utiliser la même approche de rédaction. De plus, certains déplorent le fait qu'ils transigent avec plusieurs ressources différentes au sein de l'Office et que parfois, les informations fournies diffèrent d'une personne à l'autre.

Cet enjeu influence le cheminement d'un règlement et les délais de traitement. Il freine également l'optimisation du traitement réglementaire.

L'Office devrait tendre vers un processus de traitement réglementaire transparent et plus uniforme pour l'ensemble des ordres professionnels.

Afin de favoriser la collaboration entre les ordres et le partage de bonnes pratiques et d'information, le CIQ pourrait jouer un rôle de facilitateur à cet égard.

Pour corriger cette situation, la recommandation suivante est formulée.

RECOMMANDATION 7

Le Conseil recommande que l'Office bonifie ses outils de communication afin de permettre à chaque ordre d'avoir accès en temps réel à l'avancement du traitement réglementaire le concernant.

- Traduction

La traduction des règlements peut représenter une préoccupation majeure pour les ordres. En effet, lorsque l'ordre transmet un projet de règlement à l'Office pour examen, il doit également en transmettre une version en anglais lorsque le règlement doit être approuvé par le gouvernement. L'ordre doit donc faire traduire son règlement et a souvent recours à des traducteurs spécialisés dans ce domaine.

L'Office fait également traduire le règlement par des services externes en traduction. Parfois, après que la traduction ait été faite, il apporte des modifications au règlement. Or, selon les informations obtenues, ces modifications ne sont pas systématiquement soumises à l'ordre pour validation. Le règlement est donc publié ainsi, sans que cette dernière étape ait été validée. Évidemment, cela peut occasionner des divergences quant à l'interprétation des règlements et une traduction non vérifiée par l'ordre prend le risque de ne pas refléter la réalité de la pratique professionnelle (dans le cas, par exemple, où l'on traite d'éléments très techniques).

Pour remédier à cette situation, la recommandation suivante est formulée.

RECOMMANDATION 8

Le Conseil recommande que l'Office informe systématiquement les ordres lorsqu'il y a des modifications apportées à la traduction anglaise des règlements les concernant.

- Fiche de renseignements

Lorsque les ordres souhaitent entamer la rédaction d'un nouveau règlement ou modifier un règlement existant, ils remplissent une fiche intitulée Renseignement concernant un règlement. Certaines personnes mentionnent que ce document ne représente pas une analyse réelle d'impact de la situation envisagée et qu'il ne permet pas de saisir l'intention et l'orientation derrière le projet de règlement. À la lecture même de certaines sections du document, il est difficile de saisir l'intention quant aux informations demandées. Certains s'interrogent sur l'objectif du document et même sa pertinence.

De plus, il semblerait que le traitement des informations fournies ne soit pas uniforme d'un ordre à l'autre, et d'un projet à l'autre. Il devient donc difficile de saisir ce qui est attendu à cet égard.

Ainsi, la recommandation suivante est formulée.

RECOMMANDATION 9

Le Conseil recommande de revoir la pertinence de la fiche intitulée Renseignement concernant un règlement.

CONCLUSION

Le Conseil est préoccupé par les délais du traitement réglementaire. Par ailleurs, les processus actuels manquent d'agilité. Ces problèmes systémiques ont un impact sur le fonctionnement des ordres professionnels et, ultimement, sur la protection du public. C'est dans un souci d'efficacité du système professionnel que le Conseil formule neuf recommandations.

Dès 1973, le législateur est venu donner une cohérence législative et réglementaire au système professionnel en le soumettant à des principes communs fondés sur l'autonomie des professions et l'autoréglementation. La mise en place d'un CA a pour objectif d'assurer la saine gouvernance d'un ordre professionnel. Or, avec les années, les processus se sont alourdis, entraînant par le fait même une bureaucratisation et une centralisation qui mettent en cause ces éléments fondamentaux du système professionnel.

Il est maintenant temps de prioriser la réduction des délais et de revoir les processus de traitement réglementaire, afin de redonner aux ordres professionnels l'agilité nécessaire leur permettant de s'adapter aux défis de la société contemporaine et aux transformations actuellement en cours au Québec.



CONSEIL
INTERPROFESSIONNEL
DU QUÉBEC

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

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

professions-quebec.org