



CONSEIL
INTERPROFESSIONNEL
DU QUÉBEC

RASSEMBLER.
ÉVOLUER.

MÉMOIRE DU CONSEIL INTERPROFESSIONNEL DU QUÉBEC

Projet de loi n° 14 :
Loi visant à assurer la protection des stagiaires en milieu de travail

31 janvier 2022

Table des matières

RECOMMANDATIONS	i
PRÉSENTATION DU CONSEIL INTERPROFESSIONNEL DU QUÉBEC	1
LES ORDRES PROFESSIONNELS	2
INTRODUCTION	3
NOTRE COMPRÉHENSION DES OBJECTIFS DE CE PROJET DE LOI	4
LE RÔLE DES ORDRES PROFESSIONNELS CONCERNANT LES STAGES	5
Stages découlant de l'inspection professionnelle	5
Les stages en cours d'étude et en milieu de travail visés par le projet de loi	5
RESPECT DE LA DURÉE TOTALE DU STAGE	7
LES CONGÉS DE LONGUE DURÉE	8
CONCLUSION	9

RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Que soit retiré la mention « ordre professionnel » de tous les articles prévoyant une obligation liée à une implication directe de l'ordre professionnel dans le milieu de stage, dont notamment aux articles 4, 7 (5), 19, 20, 22, 25.

Recommandation 2

Que soit prévue une exclusion à la section I du chapitre V (recours), mentionnant que la durée de stage prévu ne doit pas être diminuée par les congés ou absences prévus à la présente loi.

Recommandation 3

Qu'advenant la mise en place de congés de longue durée, ceux-ci respectent les lois et la réglementation professionnelle déjà en place portant sur la durée des stages et les délais prescriptifs à leur réalisation.

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 premières corporations professionnelles sont apparues vers le milieu du XIX^e 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 qui travaillent 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 fonctions.

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 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 délégué aux professionnels et aux professionnelles la capacité d'encadrer leurs professions respectives en adoptant des règlements et en les faisant respecter. 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 pouvoirs réglementaires 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

Le Conseil interprofessionnel du Québec appuie l'objectif du gouvernement du Québec d'améliorer la protection des stagiaires en milieu de travail.

En tant qu'organismes exerçant en vertu de pouvoirs délégués de l'État, les ordres professionnels appliquent les lois et règlements en vigueur. C'est d'ailleurs un des fondements du rapport de la Commission Castonguay-Nepveu qui insiste sur l'arrimage entre le droit professionnel et l'évolution constante de la société. Ainsi, les ordres doivent être en phase avec la réalité sociologique du Québec, ce qui implique une révision périodique de la réglementation professionnelle.

Par ailleurs, le Conseil, en tant qu'organisme-conseil auprès de l'État québécois, apporte un éclairage macroscopique unique sur la réalité des ordres professionnels et du système au sein duquel ils évoluent.

Le présent mémoire consigne notre position concernant le projet de loi n° 14, *Loi visant à assurer la protection des stagiaires en milieu de travail*. Il a été rédigé à la suite de consultations sommaires considérant le court délai faisant suite à la convocation et a été adopté par le comité exécutif du Conseil. Il se concentre sur les portions du projet de loi touchant les ordres et leurs membres en insistant sur les points les plus sensibles dans une perspective systémique.

NOTRE COMPRÉHENSION DES OBJECTIFS DE CE PROJET DE LOI

En 2017, le gouvernement fédéral révisait sa *Loi d'exécution du budget de 2017*. Des règlements ont par la suite été adoptés, dont le *Règlement sur les normes relatives aux activités d'apprentissages en milieu de travail* adopté en 2019 afin de bonifier la protection aux stagiaires en milieu de travail sous sa compétence. Ces modifications touchaient de nombreux sujets dont notamment l'assujettissement des stagiaires aux couvertures de santé et sécurité du travail, le droit aux congés fériés, des droits liés à la maternité et au harcèlement en milieu de travail.

Depuis plusieurs années, les associations étudiantes collégiales et universitaires font de la protection et de la rémunération des stagiaires un enjeu stratégique prioritaire. Leurs voix sont portées principalement par les deux associations étudiantes nationales, la Fédération étudiante collégiale du Québec et l'Union étudiante du Québec.

Depuis l'élection de 2018, *cette revendication est au cœur de leur discours et a même obtenu un soutien direct des trois grandes centrales syndicales* et d'autres organismes de la société civile. Un *projet de loi rédigé par les organisations étudiantes* a même été déposé au gouvernement en février 2019 dans le cadre de leur campagne *Stagiaire en solde*. Il vise notamment à intégrer les stagiaires aux mécanismes prévus à *Loi sur les normes du travail* et à la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*.

À l'automne 2020, le Conseil, accompagné de quelques représentants des ordres professionnels, rencontrait des représentants du ministère du Travail de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS) ainsi que les représentants de parties prenantes lors de consultations élargies précédant le dépôt du projet de loi n° 14. À ce moment, le Conseil avait pris connaissance de certaines possibilités de modifications pouvant affecter les stages en milieu de travail dont le harcèlement, les congés fériés, parentaux et de longues durées et finalement la santé et sécurité du travail.

Depuis, le projet de loi n° 59 – *Loi modernisant le régime de santé et de sécurité du travail* a été sanctionné le 6 octobre 2021. La loi prévoit, l'assujettissement des stagiaires à la *Loi sur les accidents de travail et maladies professionnelles* (LATMP) et à la *Loi sur la santé et sécurité du travail* (LSST). *Cette loi fut saluée par les représentants étudiants*.

Les organisations étudiantes poursuivent tout de même leurs représentations afin que les stagiaires : « jouissent des mêmes protections que les travailleurs et travailleuses, notamment en matière de harcèlement psychologique, de violences à caractère sexuel ainsi que de congés, entre autres en cas de décès, de maladie, de maternité et de paternité. »¹

Le projet de loi n° 14, quant à lui, traite des mesures actuellement prévues à la *Loi sur les normes du travail*, dont les congés fériés, les congés parentaux et le harcèlement au travail. Ce projet de loi propose donc d'assujettir les stagiaires, « salariés ou non, qui réalisent un stage auprès d'un employeur ».

¹ <https://www.newswire.ca/fr/news-releases/campagne-stagiaire-en-solde-sante-et-securite-au-travail-gain-significatif-pour-les-stagiaires-890028554.html>

LE RÔLE DES ORDRES PROFESSIONNELS CONCERNANT LES STAGES

Les ordres professionnels ont pour mission la protection du public. Afin de réaliser cette mission, le *Code des professions* met en place certains mécanismes tels que l'inspection professionnelle, le mécanisme d'enquête (syndic), la discipline (le conseil de discipline), etc. Les ordres professionnels s'assurent également de la compétence de leurs membres par différents processus prévus dans les lois et la réglementation professionnelle, tels que la formation continue et encore une fois l'inspection professionnelle. Ainsi, le rôle de l'ordre s'exerce sur l'ensemble des professionnels et ne s'immisce jamais dans la gestion des relations de travail employeur-employé.

Stages découlant de l'inspection professionnelle

Le Comité d'inspection professionnelle (CIP) est responsable de vérifier la compétence et la qualité des services professionnels. Il surveille l'exercice de la profession par les membres de l'ordre et, à la demande du Conseil d'administration, le CIP ou un de ses membres procède à une inspection qui porte sur la compétence professionnelle de tout membre de l'ordre. Il peut, pour un motif qu'il indique, recommander au Conseil d'administration d'un ordre d'obliger un membre de l'ordre à compléter avec succès un stage ou un cours de perfectionnement. Il peut également recommander de limiter ou de suspendre le droit d'exercer les activités professionnelles du membre visé jusqu'à ce que ce dernier ait rempli les obligations ou satisfait aux conditions qui lui sont imposées.

La définition du stage prévu au projet de loi se formule en partie ainsi : « toute activité d'observation, d'acquisition ou de mise en œuvre des compétences requises pour l'obtention d'un permis d'exercice délivré par un ordre professionnel [...] (notre soulignement) ».

Le stage prescrit par le Conseil d'administration de l'ordre professionnel, sous recommandation du CIP, s'avère donc exclu de cette loi puisqu'il ne conduit pas à l'obtention du permis d'exercice, mais plutôt au maintien de celui-ci. Les ordres ont également des règlements de mise à jour des compétences de leurs membres qui impliquent des cours ou des stages pour des personnes qui effectuent un retour à la profession après un certain nombre d'années sans exercer. Enfin, des stages peuvent être imposés à des professionnels immigrants dans le cadre du processus d'intégration.

Ces stages bien qu'ils puissent porter l'appellation stage, ne concernent pas les mêmes acteurs et ne sont pas imposés dans le même contexte que celui du présent projet de loi. Ainsi, il importe de maintenir ce statut distinctif aux stages prescrits dans le cadre de l'inspection professionnelle ou de tout règlement découlant du *Code des professions* ou de lois professionnelles. Par ailleurs, rappelons que les ordres ne sont pas impliqués dans les conditions de déroulement de ces stages.

Les stages en cours d'étude et en milieu de travail visés par le projet de loi

Il importe de différencier les types de stages. En effet, nous avons identifié deux catégories de stage, pour lesquelles les modalités de fonctionnement diffèrent :

- **Les stagiaires-étudiants** : stages réalisés pendant le parcours de formation menant à l'obtention d'un diplôme
- **Les stagiaires employés** : stages réalisés après la diplomation, mais étant nécessaires pour l'obtention d'un permis délivré par un ordre professionnel

Dans le cadre des stages réalisés pendant le parcours de formation, nous constatons que le stagiaire-étudiant est encadré par une convention de stage liant l'établissement d'enseignement, l'étudiant et le milieu de stage. Le rôle de l'ordre se limite à recevoir les preuves de diplomation exigées dans le processus d'émission du permis d'exercice.

Les stages réalisés après la diplomation sont requis dans certaines professions afin de se voir délivrer un permis d'exercice. Ils font partie de différentes conditions supplémentaires au diplôme et sont précisés dans les lois particulières des ordres professionnels concernés. Ces stages sont encadrés par un contrat de travail qui lie l'employeur (le plus souvent représenté par le superviseur de stage) et le stagiaire.

Dans les deux cas, les ordres professionnels **n'ont aucune implication** dans l'encadrement direct du stagiaire. Ils ne sont pas impliqués dans la relation employeur stagiaires et ne sont pas présents en milieu de stage. La nature du stage, sa durée et ses modalités sont prévues dans un règlement. Les ordres professionnels réalisent leur rôle en recevant et analysant les rapports périodiques ou terminaux transmis par le superviseur de stage qui indiquent si le stagiaire a complété avec succès les objectifs pédagogiques et s'il a acquis les compétences visées par le stage. Il s'agit d'une fonction de contrôle principalement administrative. Par ailleurs, sur la base de ces rapports de stage, l'ordre pourrait refuser l'émission du permis de pratique, s'il juge que la protection du public pourrait être compromise.

Il ne faut donc pas confondre le rôle d'un professionnel, membre d'un ordre, travaillant sous l'autorité d'un employeur et exerçant la fonction de superviseur de stage et celui de l'ordre professionnel.

Ainsi, le Conseil et les ordres professionnels s'expliquent mal l'ajout de responsabilités proposé par le projet de loi. En effet, l'ajout de l'ordre professionnel comme intervenant dans les relations entre l'employeur, le stagiaire et/ou l'établissement d'enseignement laisse croire que celui-ci pourrait avoir une autorité sur ces instances ou pourrait être impliqué directement dans le milieu de stage, ce qui n'est pas le cas. En ce sens, sans nier l'importance des droits et obligations mentionnés à cette loi, nous demandons que soient retirées les obligations liées à une implication directe de l'ordre professionnel dans le milieu de stage.

En effet, l'ordre professionnel doit être libre d'assurer sa mission de protection du public. Il ne doit pas s'immiscer dans une relation individualisée et doit s'assurer de conserver son indépendance afin de réaliser sa mission. Finalement, il doit pouvoir mettre fin à un stage sans que des mécanismes de recours, autres que ceux actuellement prévus au *Code des professions* ne s'appliquent.

Recommandation 1

Que soit retiré la mention « ordre professionnel » de tous les articles prévoyant une obligation liée à une implication directe de l'ordre professionnel dans le milieu de stage, dont notamment aux articles 4, 7 (5), 19, 20, 22, 25.

RESPECT DE LA DURÉE TOTALE DU STAGE

Le projet de loi prévoit que les stagiaires pourront s'absenter du travail, soit pour des congés fériés, pour la Fête nationale ou encore pour cause de maladie ou pour des raisons familiales ou parentales.

Il a donc droit de s'absenter pour des raisons personnelles pendant une durée de 10 journées (maladie et obligations familiales), en plus des jours fériés et des autres congés prévus (notamment pour le décès d'un proche ou la naissance d'un enfant).

Le projet de loi proscrit également certaines pratiques interdites telles que les mesures discriminatoires ou de représailles ou l'imposition de sanction « à cause de l'exercice, par le stagiaire, d'un droit qui lui résulte de la présente loi ».

Or, certains stages en cours d'étude (stagiaire étudiant) ou encore suite à la diplomation (stagiaire employé) sont de relativement courte durée. Les ordres professionnels s'interrogent quant au niveau de compétence acquis pendant ces stages advenant l'usage de ces différents congés.

Par exemple, un stage de 1000 heures est prévu en plus du diplôme afin de se voir délivrer un permis de l'Ordre des ergothérapeutes du Québec. Advenant qu'un stagiaire s'absente pour 15 journées pendant ce stage, soit environ 120 heures, le stagiaire devra-t-il s'assurer d'avoir complété la totalité des heures ou devrait-on se satisfaire des 880 heures réalisées? Est-ce qu'un établissement d'enseignement ou un ordre professionnel qui exige ces 1000 heures pourra se voir poursuivi pour pratiques interdites?

Par ailleurs, il importe de mentionner que certains stages en cours d'études sont de très courte durée pouvant aller de quelques heures à quelques dizaines d'heures.

Qu'en est-il des compétences devant être acquises pendant cette période? Et si cette période (par exemple 3 semaines) portait sur une compétence particulière pendant le stage, devrait-on considérer que le stagiaire a acquis ladite compétence?

Nous sommes d'avis qu'une exclusion claire au projet de loi permettrait d'éclaircir ce type de situation tout en s'assurant que les stagiaires acquièrent les compétences recherchées.

Recommandation 2

Que soit prévue une exclusion à la section I du chapitre V (recours), mentionnant que la durée de stage prévu ne doit pas être diminuée par les congés ou absences prévus à la présente loi.

LES CONGÉS DE LONGUE DURÉE

Nous constatons que certains éléments proposés dans la consultation initiale réalisée par le MTESS et certaines parties prenantes n'ont pas été reproduits dans le cadre du projet de loi. Parmi celles-ci, il est important pour le Conseil d'aborder la question des congés de longue durée. À cet effet, nous avons quelques commentaires portant sur les stages post-diplomation.

Afin de s'assurer du maintien de la compétence de ses membres, les ordres professionnels prévoient une durée maximale pour laquelle un professionnel peut s'absenter de sa pratique et y retourner sans obligations supplémentaires. Par exemple, le *Règlement sur les stages et les cours de perfectionnement de l'Ordre des infirmières et infirmiers du Québec* prévoit un délai de 4 ans. D'autres ordres prévoient des délais de 3 ou de 5 ans. Dépassé ce délai, le professionnel se voit imposer un processus d'évaluation et des exigences supplémentaires peuvent être formulées (formation d'appoint, stages supplémentaires). Or, ces mesures couvrent habituellement les membres qui ont obtenu leur diplôme ou qui se sont vu reconnaître une équivalence de diplôme ou de formation. L'ordre est garant de la compétence de ses membres par l'application de ses règlements de maintien des compétences.

Sans être opposé à l'existence de congés de longue durée pour les stagiaires (par exemple pour maternité ou congé de maladie), le CIQ tient à informer les parlementaires que des changements en cette matière devraient tenir compte de l'encadrement réglementaire actuel prévu par les ordres professionnels. Ces exigences existent pour les candidats à la profession pour des raisons similaires à celles évoquées pour les membres en règle.

Par exemple, le *Règlement sur les conditions et modalités de délivrance des permis de l'Ordre des ingénieurs forestiers du Québec* prévoit à l'article 13 : « Le candidat doit avoir réussi les 32 semaines de stage à l'intérieur d'un délai de 5 ans à compter de l'obtention du diplôme ou de la reconnaissance de l'équivalence de diplôme ou de formation. »

Le *Règlement sur les autres conditions et modalités de délivrance des permis de l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec* prévoit quant à lui un stage d'une durée de 24 mois qui doit être complété dans une période n'excédant pas 7 ans.

Un congé de longue durée ne pourrait faire en sorte que le délai maximal prévu pour le retour à la pratique ne soit dépassé.

Les exigences réglementaires actuelles varient selon les réalités des ordres professionnels. Nous sommes d'avis, advenant des modifications en ce sens au projet de loi, que les stagiaires pourraient bénéficier de congés de longue durée en tout respect toutefois de la réglementation en vigueur.

Par ailleurs, dans le cadre de circonstances exceptionnelles, advenant que les délais soient dépassés, les ordres professionnels réévaluent le dossier afin d'émettre une prescription personnalisée à la personne en s'assurant de prendre en considération l'évolution du contexte scientifique particulier à ce milieu de pratique. La même règle s'appliquerait au stagiaire dans le cadre de l'évaluation des conditions supplémentaires au diplôme nécessaire à la délivrance du permis de pratique.

Recommandation 3

Qu'advenant la mise en place de congés de longue durée, ceux-ci respectent les lois et la réglementation professionnelle déjà en place portant sur la durée des stages et les délais prescriptifs à leur réalisation.

CONCLUSION

Le Conseil tient à réitérer son appui au projet de loi n° 14 afin de bonifier la protection des stagiaires au Québec. Il espère également que les éclairages apportés par ce mémoire permettront aux parlementaires de mieux saisir les particularités inhérentes au système professionnel qui ne semblent pas avoir été prises en considération.

Le projet de loi mériterait d'être clarifié afin de distinguer clairement les rôles et responsabilités de chaque intervenant ciblé. Les ordres professionnels n'ont pas la même implication en termes de supervision des stagiaires que peuvent avoir les employeurs ou les établissements d'enseignement. Ils maintiennent également une saine distance dans les relations particulières qu'ils entretiennent avec leurs membres puisqu'ils sont des organismes de réglementation et de surveillance des professions sous leur autorité. De façon plus explicite, les ordres n'exercent aucun pouvoir en matière de relations de travail ou de protection des droits des travailleurs, au contraire, ils répondent aux plaintes du public qui mettent en cause leurs membres.

La mission des ordres étant la protection du public, le Conseil rappelle aux parlementaires que des mécanismes sont prévus au *Code des professions* afin de dénoncer tout professionnel qui se comporterait de manière répréhensible auprès d'une personne cliente, patiente ou même stagiaire. Nous tenons également à rappeler que l'ordre n'a pas comme mandat d'intervenir dans le cadre de relations de travail ou de conditions de travail concernant les employeurs ou l'établissement d'enseignement et leurs stagiaires.