

# **Rapport du Comité de travail concernant les nouveaux modèles d'encadrement professionnel**

---



**Janvier 2014**

Dépôt légal – 2014  
Bibliothèque et Archives nationales du Québec  
ISBN version électronique : 978-2-550-70630-4

© Gouvernement du Québec, 2014

Toute reproduction totale ou partielle de ce document est autorisée, à condition que la source soit mentionnée.

# Table des matières

---

<b>Préambule.....</b>	<b>4</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Déroulement des travaux .....</b>	<b>8</b>
<b>2. Cadre conceptuel des travaux du Comité.....</b>	<b>9</b>
2.1. Les paramètres actuels du système professionnel.....	9
2.2. Une notion actualisée de protection du public .....	13
2.3. Critères d'analyse retenus en regard des nouvelles modalités d'encadrement .....	13
2.4. Quelques limites de la portée du présent rapport.....	13
<b>3. Les modèles d'encadrement actuellement prévus au Code des professions .....</b>	<b>15</b>
3.1. Un ordre professionnel distinct.....	15
3.2. L'intégration d'un groupe à un ordre professionnel existant.....	16
3.3. Le règlement d'autorisation d'activités .....	16
<b>4. Des propositions de nouvelles modalités d'encadrement professionnel.....</b>	<b>20</b>
4.1. Un permis spécial (restrictif permanent) pour les candidats québécois .....	20
4.2. Une bonification du règlement d'autorisation d'activités : « l'autorisation spécifique » .....	22
4.3. Tableau comparatif des propositions de nouvelles modalités d'encadrement professionnel par rapport aux modes actuels.....	23
4.4. L'analyse des deux propositions en fonction des quatre critères .....	25
<b>Conclusion .....</b>	<b>27</b>
<b>Annexe I – Représentation de la notion actualisée de la protection du public .....</b>	<b>29</b>
<b>Annexe II – Encadrement par le système professionnel .....</b>	<b>30</b>
<b>Annexe III – Différents types de permis.....</b>	<b>31</b>
<b>Annexe IV – Portrait des règlements pris en vertu de l'article 94 h).....</b>	<b>33</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>35</b>

## Préambule

Aux fins du présent rapport, on entend par « modalité d'encadrement » un mécanisme par lequel un ordre professionnel encadre l'accès à une profession ou l'exercice d'activités réservées, et ce, en lien avec sa mission de protection du public. À un tel mécanisme sont associés les devoirs, les obligations et les responsabilités des personnes visées ainsi que les moyens d'intervention de l'ordre prévus au Code des professions ou aux lois professionnelles particulières.

Deux exemples de modalités d'encadrement présentement en vigueur :

- La délivrance d'un permis constitue la modalité d'encadrement généralement utilisée au sein du système professionnel, permettant au titulaire de devenir membre, d'utiliser le titre réservé, d'exercer, le cas échéant, les activités réservées correspondantes et d'être assujéti à l'ensemble des moyens de contrôle et d'intervention prévus au Code des professions.
- L'autorisation d'activité, octroyée en vertu du paragraphe *h* de l'article 94 du Code des professions, permet à certaines personnes, ou classes de personnes, d'exercer, suivant certaines conditions, une ou plusieurs activités réservées aux membres de l'ordre qui émet l'autorisation, sans toutefois en devenir membre. Les mesures disciplinaires ne peuvent s'appliquer aux personnes ainsi autorisées.

Le comité a reçu le mandat d'identifier de nouvelles modalités d'encadrement qui permettraient de répondre à certains besoins nouveaux et récurrents identifiés par les ordres professionnels, et ce, dans le cadre des paramètres actuels du système professionnel.

## **Introduction**

### **Origine des travaux du Comité**

Au cours des dernières années, différentes situations ont mis en lumière le besoin de revoir l'adéquation des modèles d'encadrement existants dans le système professionnel québécois et d'examiner si de nouvelles modalités devraient être élaborées. Parmi ces situations, il y a les demandes d'intégration de groupes qui ne peuvent constituer un ordre autonome viable, notamment en raison de leur petit nombre, ou bien être intégrés à un ordre existant, faute d'un ordre d'accueil. Ces groupes peuvent exercer des activités à haut risque de préjudice dans des milieux où ils sont peu encadrés. D'autres groupes peuvent exercer avec compétence des activités qui sont réservées à des membres d'ordres professionnels, mais dont les diplômes différents ne donnent pas ouverture au permis de l'ordre : par exemple, les personnes hautement qualifiées en matière de thérapie génique qui ne peuvent obtenir le permis pour pratiquer dans des laboratoires médicaux. Cette préoccupation fait également référence aux demandes de certains ordres professionnels qui souhaitent disposer de nouveaux mécanismes qui leur permettraient de mieux encadrer des groupes dont les activités sont en lien avec leurs champs d'exercice.

Ce besoin d'envisager d'autres modalités d'encadrement se pose également dans le contexte du recours accru au règlement d'autorisation d'activités en vertu du paragraphe *h* de l'article 94 du Code<sup>1</sup>. En effet, alors que cette disposition réglementaire avait été développée pour encadrer des situations transitoires et ne devait être utilisée que de façon parcimonieuse, au fil des années, sa finalité a été quelque peu modifiée dans la mesure où les ordres y ont recours, par exemple, pour autoriser certains groupes qui ne seront jamais intégrés au système professionnel, et ce, de façon permanente. Or, il s'avère que le règlement d'autorisation d'activités n'offre pas l'ensemble des garanties de protection du public du système professionnel, notamment sur le plan du processus d'inspection professionnelle ou sur le plan des mesures disciplinaires. Une autre limite observée à la lecture de plusieurs de ces règlements adoptés résulte de la difficulté ou de l'impossibilité d'identifier les personnes autorisées et de surveiller la qualité de leur exercice. Ces limites, que comportent des règlements d'autorisation d'activités, soulèvent non seulement la question de l'opportunité de revoir la portée de ce modèle d'encadrement, mais également celle d'examiner si d'autres formes d'autorisation ou d'encadrement par le système professionnel devraient être envisagées.

Par ailleurs, ce besoin de réfléchir aux modalités d'encadrement survient au moment où l'Office a adopté une définition actualisée de la notion de protection du public, situant la prévention au cœur des actions du système professionnel.

### **Le mandat du Comité**

C'est dans ce contexte que l'Office a mis sur pied un comité de travail afin qu'il entame une réflexion sur les modalités d'encadrement professionnel. Il a été convenu dès le début des travaux que cette réflexion se ferait dans le cadre des paramètres actuels du système professionnel, tout en maintenant la possibilité que des modifications, même significatives, soient proposées pour modifier le Code des professions ou les autres lois professionnelles.

---

1. *Code des professions* (Chapitre c-26), article 94, paragraphe *h*.

Le mandat du Comité consistait à proposer de nouvelles modalités d'encadrement afin de répondre d'une part à certains problèmes rencontrés par le système professionnel en matière d'encadrement et, d'autre part, aux demandes d'intégration de groupes qui devraient être encadrés par le système professionnel, mais qui ne peuvent constituer un ordre professionnel autonome et viable sur la base des principes constitutifs du système professionnel, ni être intégrés à un ordre existant.

De façon plus précise, le mandat du Comité se définissait ainsi :

- Cerner les situations qui requièrent l'élaboration de nouvelles modalités d'encadrement professionnel, afin de bien circonscrire les solutions requises.
- Analyser les mécanismes et modalités d'encadrement disponibles en vertu du Code en mettant au jour leurs finalités, leurs avantages et leurs limites, afin de constater s'ils peuvent être adaptés ou s'ils ne peuvent répondre aux besoins identifiés.
- Proposer, si possible, de nouvelles modalités d'encadrement professionnel en précisant leur finalité et leur cadre d'application, afin de déterminer si ces solutions ne concernent que des problèmes spécifiques ou peuvent être transposées pour être alors modulées ou adaptées.
- L'élaboration d'une ou de nouvelles modalités d'encadrement qui doivent toutefois s'inscrire dans le cadre des paramètres actuels du système professionnel.

### **La composition du comité de travail**

Les travaux du Comité ont été conduits sous la direction de la vice-présidente de l'Office, Dre Christiane Gagnon. Pour réaliser ces travaux, l'Office a demandé au Conseil interprofessionnel du Québec (CIQ) de désigner des candidats provenant d'ordres professionnels. C'est ainsi que les personnes suivantes ont participé aux travaux du Comité, soit :

- Mme Céline Viau, Ordre des évaluateurs agréés du Québec;
- Mme Nathalie Rodrigue, Ordre professionnel des technologistes médicaux du Québec;
- Dr Jean-Bernard Trudeau, Collège des médecins du Québec.

Il est à souligner que les membres des ordres professionnels qui ont participé aux travaux ont apporté leur expertise en regard du fonctionnement du système professionnel.

Le Comité était également composé de représentants de l'Office, soit :

- Mme Hélène Dubois, directrice de la Direction de la recherche et de l'analyse;
- Me France Lesage, Direction des affaires juridiques;
- M. Jean Rousseau, Direction de la recherche et de l'analyse.

Le Comité a aussi bénéficié de l'apport de Me Jean-François Paquet, directeur de la Direction des affaires juridiques, et de Mme Mélanie Ouellette de la Direction de la recherche et de l'analyse, dans le cadre de ses travaux.

## **L'objet du rapport**

Le présent rapport fait état des analyses des modèles d'encadrement prévus au Code des professions ainsi que des options de nouvelles modalités qui ont été discutées par les membres du Comité.

Afin d'exposer la démarche qui a mené à la recommandation de cette modalité d'encadrement et d'en expliquer la pertinence et la portée, le déroulement des travaux du Comité sera décrit en premier lieu. La méthode de travail retenue par le Comité sera présentée.

En second lieu, le cadre conceptuel à partir duquel les travaux du Comité ont été menés sera expliqué. Les paramètres du système professionnel auxquels le Comité s'est référé seront brièvement exposés. La notion actualisée de la protection du public qui a guidé les réflexions du Comité sera aussi présentée. Il sera également question des limites que comporte la portée du présent rapport.

En troisième lieu, l'analyse des modèles d'encadrement actuels sera présentée, mettant au jour leurs spécificités et les défis que chacun soulève en regard de leur mise en œuvre. Dans le cadre des travaux du Comité, les membres ont identifié deux propositions de nouvelles modalités d'encadrement professionnel. Il sera fait référence à leurs finalités, à leurs principales dimensions et aux défis soulevés par leur mise en œuvre.

En conclusion, il sera question de deux propositions qui visent à donner suite aux travaux du Comité.

## **1. Déroulement des travaux**

Afin de remplir son mandat, le Comité s'est donné une méthode de travail rigoureuse, adaptée aux spécificités de son fonctionnement. Cette méthode a reposé sur la réalisation des étapes suivantes, à savoir :

- La cueillette de données portant sur les modèles d'encadrement professionnel à partir de différentes sources documentaires, comme les documents gouvernementaux, les articles scientifiques, les documents de l'Office ainsi que ceux issus de la consultation des membres du Comité.
- L'analyse de l'information recueillie au sujet des modèles d'encadrement existants afin de cerner leur portée et d'identifier leurs limites respectives.
- L'adoption de critères d'analyse visant à déterminer la portée des nouvelles modalités d'encadrement, leur pertinence et leur adéquation par rapport aux paramètres actuels du système professionnel.
- L'identification de propositions portant sur de nouvelles modalités d'encadrement à partir de documents de travail soumis aux membres du Comité.
- La validation des propositions de nouvelles modalités en fonction des critères d'analyse retenus par le Comité.



## 2. Cadre conceptuel des travaux du Comité

Afin de saisir la portée des travaux du Comité, il est nécessaire de préciser le cadre conceptuel dans lequel ils sont inscrits. Ce dernier a reposé sur l'articulation de deux éléments, à savoir : les paramètres actuels du système professionnel et la notion actualisée de la protection du public.

### 2.1. Les paramètres actuels du système professionnel

L'adoption du Code des professions en 1973 et la révision des lois professionnelles en vigueur ont introduit une réorganisation importante du système professionnel québécois. Les changements qui en ont découlé ont orienté son développement autour d'un certain nombre de principes et de règles qui sont encore en vigueur.

L'un de ces paramètres les plus significatifs a été la redéfinition du rôle des ordres professionnels afin que la protection du public devienne leur mission principale et exclusive<sup>2</sup>. Ces derniers ne devaient plus défendre les intérêts socioéconomiques de leurs membres au même titre que la protection du public, et ce, dans un contexte où l'on constatait un effritement de la confiance du public envers les ordres professionnels, notamment à cause de la présence de différentes formes de corporatisme. Les ordres professionnels devaient dorénavant, dans cette perspective, concevoir leur action sous l'angle d'un service public visant à assurer la protection de l'intérêt public plutôt que les intérêts socio-économiques de leurs membres.

#### Les principes à la base du système professionnel

Le système professionnel québécois repose sur un certain nombre de principes qui constituent la base des mécanismes d'encadrement des ordres professionnels. Il convient de rappeler que l'État délègue à ces derniers un pouvoir réglementaire leur permettant d'édicter des normes qui précisent les compétences, les droits et les devoirs de leurs membres et de contrôler les activités qu'ils peuvent exercer. Les ordres professionnels peuvent aussi autoriser des non-membres à exercer certaines activités qui leur sont réservées. L'État accorde également aux ordres un certain monopole en regard de l'exercice d'une profession, notamment par le contrôle de l'usage des titres professionnels permettant d'identifier les membres de la profession aux yeux du public et la délivrance de permis d'exercice.

Les travaux du Comité ont pris appui sur les principes suivants : la protection du public, l'autogestion, l'autoréglementation et l'autodiscipline ou le jugement par les pairs<sup>3</sup>.

#### La protection du public

Comme il a été mentionné précédemment, la mission première d'un ordre professionnel est la protection du public, notion qu'il s'avère extrêmement difficile de définir de façon exhaustive. Il convient néanmoins de mettre en lumière deux aspects fondamentaux de la protection du public

- 
2. COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA SANTÉ ET LE BIEN-ÊTRE SOCIAL (1970), *Les professions et la société*, Tome I, Québec, gouvernement du Québec.
  3. La protection du public ne se situe pas sur le même plan que les trois autres principes dans le contexte du système professionnel; elle les englobe.

offerte par le système professionnel, à savoir la prévention des préjudices et l'existence de recours.

Dans ce cadre, les ordres assurent la protection du public principalement en exerçant un contrôle relativement à la compétence et à l'intégrité de leurs membres. C'est sous cet angle particulier qu'ils se distinguent d'autres organismes qui ont une mission de protection du public. Il convient de souligner que la compétence ne réfère pas uniquement à l'acquisition de connaissances et d'habiletés requises pour exercer des activités à risque de préjudice. Elle est liée au degré d'exposition aux activités et aux pratiques des professionnels en exercice sur le terrain ainsi qu'à l'acquisition de ces pratiques dans divers contextes, et ce, au cours d'une période de temps déterminée. C'est dans ce cadre que les connaissances acquises peuvent se déployer et être mises en application.

De plus, la compétence inclut également la capacité du professionnel à exercer un jugement en fonction de ses connaissances et habiletés et à rendre une décision qui protège les intérêts et les droits de son « client », et ce, dans le respect de l'intérêt public. La réserve d'un titre professionnel constitue à cet égard un symbole déterminant permettant au public d'identifier les professionnels compétents et habilités à exercer.

Quant à l'intégrité, son contrôle est souvent l'aspect le plus visible des actions des ordres professionnels. Ce contrôle repose sur les recours dont disposent les citoyens en cas de préjudices ainsi que sur les mécanismes de nature disciplinaire appliqués par l'ordre professionnel, comme le processus d'enquête mené par le syndic.

### **L'autogestion, incluant l'autofinancement**

En vertu du principe d'autogestion, le gouvernement accorde aux ordres professionnels l'autonomie pour se doter de règles de gouvernance et mettre en place des mécanismes de gestion. Les ordres doivent aussi assurer leur financement, principalement par les cotisations versées par leurs membres.

Par ailleurs, le fonctionnement d'un ordre demeure toujours soumis au respect des lois fondamentales et des lois particulières qui encadrent des secteurs d'activité, comme la Charte des droits et libertés, le Code civil, la Loi sur les services de santé et les services sociaux, la Loi sur le bâtiment, la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels, la Loi sur le curateur public ou encore la Loi sur les aliments et drogues.

### **L'autoréglementation**

En vertu du principe d'autoréglementation, le gouvernement délègue aux ordres professionnels un pouvoir réglementaire pour encadrer l'accès et l'exercice de leurs professions. Ce pouvoir réglementaire implique l'élaboration et l'adoption de règlements obligatoires. Il leur permet également d'adopter des règlements facultatifs en vue de régir certains sujets, comme la formation continue obligatoire ou la détermination de catégories de permis, et ce, en lien avec leur mission de protection du public.

Ce pouvoir réglementaire peut également servir à autoriser des catégories de personnes qui ne sont pas membres à exercer certaines activités réservées aux membres de l'ordre. Il convient

d'ajouter que la décision d'autoriser des personnes autres que les membres engage la responsabilité de l'ordre et qu'il doit ainsi veiller à ce que le public soit adéquatement protégé. Cependant, l'Office qui examine et recommande au gouvernement l'approbation d'un tel règlement, et, ultimement, le gouvernement du Québec, qui peut l'approuver, avec ou sans modification, disposent d'un droit de regard.

### **L'autodiscipline ou le jugement par les pairs**

En vertu du principe d'autodiscipline, l'ordre professionnel est appelé à mettre en place des mécanismes visant à assurer la discipline et le respect des obligations professionnelles, notamment un processus d'enquête juste et impartial relevant d'un syndic. L'ordre a ainsi la responsabilité de veiller à ce que ses membres agissent avec intégrité. Ce pouvoir implique, par exemple, que l'ordre doit s'assurer que seuls ses membres portent le titre réservé et que les activités réservées soient effectuées exclusivement par ces derniers. Il est à souligner que les plaintes constituent le principal signal indiquant à l'ordre qu'une faute peut avoir été commise et qu'il doit alors intervenir en recourant aux mécanismes existants.

### **✚ Les critères mentionnés au Code des professions pour constituer un ordre professionnel (art. 25 et 26 du Code)**

Pour poursuivre le tour d'horizon des paramètres actuels du système professionnel, il est pertinent de rappeler les facteurs prévus au Code des professions (art. 25) qui servent à déterminer l'opportunité de constituer un ordre professionnel en regard d'un secteur d'activités. Ces facteurs non exhaustifs sont aussi utilisés lorsqu'il faut justifier la réserve d'activités à des membres d'ordres professionnels. Ces critères sont les suivants :

- « Les connaissances requises pour exercer les activités des personnes qui seraient régies par l'ordre dont la constitution est proposée;
- Le degré d'autonomie dont jouissent les personnes qui seraient membres de l'ordre dans l'exercice des activités dont il s'agit, et la difficulté de porter un jugement sur cet exercice pour des gens ne possédant pas une formation et une qualification de même nature;
- Le caractère personnel des rapports entre ces personnes et les gens recourant à leurs services, en raison de la confiance particulière que ces derniers sont appelés à leur témoigner, par le fait notamment qu'elles leur dispensent des soins ou qu'elles administrent leurs biens;
- La gravité du préjudice qui pourrait être subi par les gens recourant aux services de ces personnes par suite du fait que leur compétence ou leur intégrité ne seraient pas contrôlées par l'ordre;
- Le caractère confidentiel des renseignements que ces personnes sont appelées à connaître dans l'exercice de leur profession<sup>4</sup>. »

Mentionnons que même si l'ensemble de ces facteurs doit être pris en considération, il demeure que l'évaluation de la gravité du préjudice ou des dommages pouvant résulter des activités exercées constitue néanmoins un facteur prépondérant.

---

4. *Code des professions* (chapitre C-26), article 25.

Par ailleurs, il est utile de rappeler l'article 26 qui précise les conditions requises pour conférer le droit exclusif d'exercer des activités professionnelles :

« [...] un tel droit ne doit être conféré que dans les cas où la nature des actes posés par ces personnes et la latitude dont elles disposent en raison de la nature de leur milieu de travail habituel sont telles qu'en vue de la protection du public, ces actes ne peuvent être posés par des personnes ne possédant pas la formation et la qualification requises pour être membres de cet ordre<sup>5</sup>. »

Précisons que le fait de constater qu'un secteur d'activités est caractérisé par l'ensemble des facteurs mentionnés dans le Code ne signifie pas obligatoirement qu'une activité doit être réservée ou qu'un ordre doit être créé. D'autres facteurs peuvent être considérés, comme l'évolution historique du secteur d'activités, le degré de réglementation du secteur, la viabilité financière, technique et organisationnelle d'un éventuel ordre, la connexité avec d'autres professions reconnues, les coûts, l'encadrement de la profession hors du Québec, etc.

### Les principaux mécanismes de protection du public

Afin de compléter le portrait des paramètres actuels du système professionnel, le tableau suivant présente les principaux mécanismes de protection du public en fonction des deux principaux axes d'intervention des ordres professionnels, soit le contrôle de la compétence des membres et le contrôle de l'intégrité.

Mécanismes de protection du public	Axes d'intervention
Normes d'admission basées sur des diplômes reconnus	Compétence
Titre réservé	Compétence
Inscription au tableau de l'Ordre	Compétence
Normes d'équivalence de diplôme et de formation	Compétence
Formation continue obligatoire	Compétence
Obligations relatives à des stages/cours de perfectionnement	Compétence
Inspection professionnelle	Compétence et intégrité
Normes relatives à la tenue de dossier et à la cessation de services	Compétence
Assurance de la responsabilité professionnelle	Compétence et intégrité
Conditions additionnelles relatives à l'exercice de certaines activités (ex. : la supervision, l'ordonnance)	Compétence
Processus disciplinaire (syndic, comité de révision, conseil de discipline)	Intégrité et compétence
Code de déontologie obligatoire	Intégrité

5. Code des professions (chapitre C-26), article 26.

## 2.2. Une notion actualisée de protection du public

Le comité de travail a décidé d'inclure dans son cadre conceptuel la notion actualisée de protection du public qui place la prévention au cœur de l'action du système professionnel. Le rôle du système professionnel en regard de la protection du public est principalement connu, aux yeux du public, par les actions qui concernent les mesures disciplinaires et qui sont donc posées lorsqu'il y a eu faute. Or, les actions préventives telles les normes d'admission ou les obligations de formation continue demeurent largement méconnues. C'est dans cette optique que la notion a été actualisée.

Parmi les cinq dimensions<sup>6</sup> de la notion actualisée de protection du public, le Comité en a retenu principalement trois, soient **la compétence, l'intégrité** ainsi que les **recours** (incluant la **discipline**). Ces dimensions constituent des points de repère qui ont guidé la réflexion et l'analyse de nouvelles modalités d'encadrement pour assurer la protection du public.

## 2.3. Critères d'analyse retenus en regard des nouvelles modalités d'encadrement

Le comité de travail a jugé nécessaire de se doter de critères spécifiques qui lui permettront de déterminer la portée des nouvelles modalités d'encadrement et d'évaluer leur impact. Ils servent de balises pour déterminer si une nouvelle modalité d'encadrement s'inscrit bien dans les paramètres actuels du système professionnel. Le Comité a retenu les critères suivants :

- **La capacité à assurer la protection du public**, ce qui signifie d'examiner dans quelle **mesure** la solution retenue favorise, de façon pérenne, la mise en application de l'ensemble ou bien d'une partie des mécanismes offrant des garanties de protection du public.
- **Le principe de responsabilité sociale**, ce qui signifie de tenir compte des conséquences sur la société (impact sur le système d'éducation, le système de santé et de services sociaux, le marché du travail, les finances publiques, etc.) et sur les autres lois ou mécanismes qui contribuent également à assurer la protection du public.
- **Le principe de proportionnalité**, ce qui signifie de considérer les conséquences systémiques de la **solution** retenue ainsi que l'ampleur du mécanisme retenu par rapport au nombre de personnes visées, aux changements devant être apportés (coûts, modification des lois et/ou des règlements, etc.).
- **Le principe d'équité**, ce qui signifie de se pencher sur le type d'encadrement et le traitement des personnes visées par la solution retenue par rapport aux professionnels ou à des groupes encadrés par des solutions similaires.

## 2.4. Quelques limites de la portée du présent rapport

Le présent rapport comporte un certain nombre de limites qu'il importe de mentionner. Les travaux se sont déroulés sur la base d'un échéancier plutôt serré qui s'est échelonné sur quelques mois. Par conséquent, l'analyse des différents modèles d'encadrement existants n'a pu être appuyée par une prise en compte détaillée de la situation particulière de tous les ordres professionnels. L'ensemble des difficultés rencontrées par les ordres en regard de l'application

---

6. Un schéma présentant les principales dimensions de la notion actualisée de protection du public se retrouve à l'annexe 1 à la fin du présent document.

des modèles d'encadrement et des enjeux qui en découlent n'a pu être ainsi examiné de manière exhaustive.

Par ailleurs, le rapport porte uniquement sur la situation du système professionnel québécois. La situation de la réglementation professionnelle mise en œuvre dans les autres provinces canadiennes ou d'autres pays occidentaux n'a pas fait l'objet d'analyse de la part du Comité. Il n'y a pas eu de comparaisons qui ont été établies. De plus, le Comité n'a pu entreprendre des consultations additionnelles auprès d'autres experts indépendants ou d'autres acteurs du système professionnel.

Il importe cependant de mentionner que les choix du Comité reflètent la décision préalable de respecter les principes constitutifs du système professionnel québécois mentionnés précédemment. Dans ce contexte, le Comité n'a pas porté un regard externe et critique sur les modèles d'encadrement existants dans le but d'évaluer leur adéquation et leur pertinence.

### **3. Les modèles d'encadrement actuellement prévus au Code des professions**

Les membres du comité de travail ont jugé nécessaire de tracer un portrait des modèles d'encadrement existants, se donnant ainsi des bases pour réfléchir à de nouvelles modalités d'encadrement. Pour ce faire, ils ont examiné la situation de divers groupes au sein du système professionnel avec l'objectif de mettre en lumière les limites de leur encadrement. Ces discussions ont permis de dégager un certain nombre de constats au sujet des modèles existants relativement à la présence des divers mécanismes de protection du public. Trois grandes catégories de modèles d'encadrement ont été identifiées en fonction des mécanismes de protection qu'ils offrent et de leurs implications : la création d'un ordre distinct, l'intégration à un ordre professionnel existant et l'adoption d'un règlement d'autorisation d'activités<sup>7</sup>.

Deux de ces catégories, soit la création d'un ordre et l'intégration à un ordre existant, entraînent la délivrance de permis<sup>8</sup> aux personnes qui deviennent alors membres de l'ordre. Quant à la troisième catégorie, l'autorisation d'activités, elle permet à des personnes, qui ne sont pas membres de l'ordre, d'exercer des activités réservées aux membres.

#### **3.1. Un ordre professionnel distinct**

L'encadrement par un ordre professionnel formé par les praticiens d'une même profession constitue en quelque sorte le modèle par excellence du système professionnel, car il assure l'application de l'ensemble des mécanismes permettant de garantir la compétence et l'intégrité des professionnels. Ce modèle d'intégration permet également à l'ordre professionnel de jouer pleinement un rôle préventif en matière de protection du public.

#### **Des enjeux soulevés par la création d'un ordre autonome**

La création d'un ordre autonome exige qu'un certain nombre de critères soient satisfaits. Il ne s'agit pas simplement de démontrer que les activités exercées sont à haut risque de préjudice. Elle nécessite que la situation du groupe, particulièrement les activités qu'il exerce, satisfasse les facteurs non exhaustifs prévus à l'article 25 et possiblement ceux de l'article 26 du Code des professions. D'autres facteurs, tels l'existence d'un autre encadrement réglementaire, la pertinence de créer un nouvel ordre et la viabilité de ce dernier, sont également considérés dans l'analyse d'opportunité. Il faut également tenir compte du résultat de la consultation des membres potentiels et des partenaires concernés.

Des considérations de nature politique peuvent également entrer en jeu comme, par exemple, une orientation gouvernementale de déréglementation ou une priorité donnée à des enjeux de protection du public dans un secteur d'activités particulier.

Par ailleurs, la création d'un ordre professionnel requiert des ressources organisationnelles et financières importantes ainsi qu'un délai de mise en place avant de pouvoir assurer le fonctionnement administratif de l'ordre et l'application de l'ensemble des mécanismes de protection du public. De plus, ce modèle introduit des changements majeurs dans un secteur d'activités qui

---

7. Un schéma présentant les modèles d'encadrement existants ainsi que les articles du Code qui leur sont associés se retrouve à l'annexe 2 du présent document.

8. Les différentes modalités d'émission de permis sont décrites à l'annexe 3.

requièrent la collaboration de plusieurs acteurs hors du système professionnel. Il y a toujours une période de transition à prévoir avant que le nouvel ordre professionnel ne devienne pleinement fonctionnel.

### **3.2. L'intégration d'un groupe à un ordre professionnel existant**

Une variante à la création d'un nouvel ordre professionnel est l'intégration d'un groupe de professionnels à un ordre existant. Bien entendu, il faut que le domaine d'exercice de ce groupe réponde aux critères et facteurs qui justifient l'encadrement au sein du système professionnel. Soulignons que le choix d'un ordre d'accueil pourrait reposer sur la connexité avec la profession qui est déjà encadrée.

Une telle intégration permet l'application rapide de l'ensemble des mécanismes permettant de garantir la compétence et l'intégrité des nouveaux professionnels.

Par contre, l'intégration soulève des enjeux particuliers. Ce modèle d'encadrement demande à l'ordre d'accueil une réorganisation de son fonctionnement et surtout une révision de sa réglementation. Il soulève également un autre enjeu majeur, soit la question de l'identité professionnelle. Les membres du comité de travail ont indiqué à cet égard qu'il s'agit d'un aspect déterminant dans la réussite d'un processus d'intégration. En effet, des conceptions différentes du rôle d'un ordre professionnel tout comme la présence de deux cultures organisationnelles peuvent s'avérer des obstacles infranchissables.

Lors des discussions entre les membres du comité de travail, la création d'un ordre parapluie regroupant divers ordres autour de l'exercice d'une profession a été avancée comme étant une solution qui pourrait permettre de surpasser ces difficultés de nature politique et organisationnelle. Malheureusement, les membres du Comité n'ont pas eu le temps d'examiner de façon détaillée cette proposition.

### **3.3. Le règlement d'autorisation d'activités**

Le règlement d'autorisation d'activités est une troisième forme d'encadrement prévue au Code en vertu du paragraphe *h* de l'article 94. Cette modalité d'encadrement a fait l'objet de discussions approfondies lors des rencontres du comité de travail. Elles ont permis de mettre en lumière les avantages de cette disposition réglementaire ainsi que ses limites en regard de la protection du public.

De manière générale, il a été reconnu qu'il offre certaines des garanties du système professionnel. Il permet, entre autres, de déterminer la compétence requise des personnes autorisées, de définir les conditions d'exercice des activités visées par le règlement et d'appliquer certaines normes réglementaires, comme la formation continue, la déontologie, la tenue de dossier et l'assurance de la responsabilité, lorsque l'ordre prévoit les dispositions requises à cet effet. Cependant, il semblerait que la grande majorité des règlements comporte un nombre très limité de mécanismes d'encadrement.



## Quelques éléments de contexte

Les discussions ont mis en lumière certains éléments de contexte entourant le recours au règlement d'autorisation d'activités. En effet, ce règlement devait être utilisé de façon transitoire dans la foulée de la modernisation du système professionnel à la suite de l'adoption du PL 90<sup>9</sup>. Il visait alors à assurer un encadrement pour certaines activités nouvellement réservées à des membres d'ordres professionnels, mais exercées par des personnes non admissibles. Toutefois, au fil des ans, son utilisation s'est étendue à d'autres situations, certaines étant même permanentes.

Par ailleurs, on constate qu'il existe des différences significatives entre les règlements et qu'il est difficile de dessiner un portrait unique<sup>10</sup>. Les ordres y ont recours pour encadrer différents groupes. Par exemple :

- des professionnels membres d'un autre ordre;
- des groupes qui sont dans une période de transition devant déboucher sur la création d'un ordre;
- des petits groupes qui exercent des activités à très haut risque de préjudice, mais qui ne pourront jamais devenir membres d'un ordre, comme les opérateurs de caisson hyperbare.

Par ailleurs, un grand nombre de règlements vise des étudiants, des stagiaires ainsi que des candidats à l'exercice de la profession engagés dans un processus de reconnaissance d'une équivalence de diplôme ou de formation. La question de la pertinence de ce type de règlements a d'ailleurs été soulevée. Il a été souligné que les règlements visant les étudiants comportent très souvent la création de registres alors que ce serait beaucoup moins fréquent lorsque les règlements visent d'autres situations<sup>11</sup>.

Ajoutons que certains des règlements d'autorisation contiennent des clauses crépusculaires. Par contre, d'autres règlements d'autorisation d'activités sont permanents.

Des changements au Code apportés en 2008, avec l'adoption du PL 75<sup>12</sup>, ont été une occasion de réviser le libellé de la disposition, confirmant l'opportunité offerte aux ordres d'imposer aux personnes autorisées des normes réglementaires qui sont applicables aux membres<sup>13</sup>. Cette modification reconnaissait ainsi l'évolution du rôle joué par le règlement d'autorisation d'activités. Toutefois, ces possibilités sont peu exploitées.

---

9. Loi modifiant le Code des professions et d'autres dispositions législatives dans le domaine de la santé (2002, chapitre 33).

10. Deux tableaux, qui se retrouvent en annexe du présent document (Annexe 3), mettent en lumière quelques-unes des caractéristiques des règlements qui sont pris en vertu de l'article 94, paragraphe *h*) du Code. L'un de ces tableaux prend appui sur les données que le Collège des médecins du Québec a transmises au Comité.

11. Il est indiqué à l'article 108.8, paragraphe 3 du Code que certains de ces registres peuvent revêtir un caractère public.

12. Loi modifiant le Code des professions et d'autres dispositions législatives (2008, chapitre 11).

13. De façon plus précise, le passage suivant a été ajouté à la fin du paragraphe : « ce règlement peut déterminer parmi les normes réglementaires applicables aux membres, celles applicables aux personnes qui ne sont pas membres d'un ordre; sauf s'il s'agit d'autoriser l'exercice d'une activité professionnelle aux personnes inscrites à un programme donnant ouverture au permis de l'ordre ou effectuant un stage de formation professionnelle, le Conseil d'administration doit avant d'adopter un règlement en vertu du présent paragraphe, consulter tout ordre dont les membres exercent une activité professionnelle qui y est visée; ».

## **Les avantages du règlement d'autorisation d'activités**

Les discussions du comité de travail ont permis de rappeler que le règlement d'autorisation offre certains avantages, soit qu'il :

- peut permettre à l'ordre professionnel d'exercer un certain degré de surveillance sur un petit groupe de personnes qu'il autorise à effectuer une ou des activités réservées et qui ne peuvent devenir membres de l'ordre, car ils ne satisfont pas aux normes d'admission, ni aux normes d'équivalence de diplôme ou de formation. L'ordre peut imposer un certain nombre d'exigences et ainsi, définir les conditions d'exercice : inscription à un registre, activités de formation (stage, formation d'appoint, examen), formation continue obligatoire, respect du code de déontologie, normes relatives à la tenue de dossier, etc.;
- protège les personnes autorisées (étudiants, stagiaires, candidats à l'exercice de la profession engagés dans un processus de reconnaissance d'une équivalence de diplôme ou de formation, etc.) contre des poursuites pour exercice illégal;
- introduit des normes du système professionnel au sein de milieux de travail qui peuvent être soumis par ailleurs à d'autres normes réglementaires;
- peut constituer une mesure transitoire pour des groupes qui satisfont les critères mentionnés aux articles 25 et 26 du Code et qui sont dans une période de transition en vue d'intégrer un ordre ou bien de créer un ordre distinct. Dans ce contexte, il peut permettre d'éviter des ruptures de services.

## **Les défis soulevés par le règlement d'autorisation d'activités en regard de la protection du public**

Les membres du Comité ont reconnu que le recours à ce modèle d'encadrement ne soulève pas de problème quant aux mécanismes de contrôle lorsqu'il est question d'autoriser les membres d'un autre ordre professionnel, car l'ensemble des mécanismes de protection du public est assuré par ce dernier<sup>14</sup>.

Par contre, les discussions ont mis en lumière des limites qui ont suscité un certain nombre de préoccupations, d'autant plus que le règlement d'autorisation d'activités est souvent utilisé comme une solution d'appoint pour encadrer des personnes qui ne sont pas membres d'un ordre professionnel.

Parmi les différentes limites qui ont été évoquées par le comité de travail, il y a :

- le fait que les personnes ne puissent porter le titre réservé tout en étant autorisées à effectuer une activité réservée, de sorte que le public n'a pas de repère pour reconnaître que la personne est autorisée;

---

14. Comme il est reconnu que les professionnels ainsi autorisés sont compétents pour exercer les activités réservées, ces derniers devraient être encadrés par leur propre ordre. Ces activités réservées autorisées par un autre ordre professionnel devraient donc se retrouver ultimement au Code des professions ou dans les lois professionnelles et être exercées dans le cadre du champ d'exercice de la profession visée par le règlement d'autorisation.

- l'impossibilité de recourir à des normes d'équivalence de diplôme ou de la formation pour autoriser les personnes à effectuer une ou des activités réservées<sup>15</sup>;
- l'absence d'application de l'ensemble des mécanismes de surveillance qui permettrait de s'assurer que les personnes autorisées, qui ne sont pas membres d'un ordre, demeurent compétentes et intègres une fois qu'elles ont été autorisées, comme le processus d'inspection professionnelle, et qu'elles respectent leurs engagements;
- l'impossibilité de mettre en œuvre des mécanismes disciplinaires prévus au Code pour les personnes autorisées, qui ne sont pas membres d'un ordre, lorsque des fautes sont commises. Le seul recours consiste en des poursuites pour exercice illégal, de nature pénale;
- la nécessité pour l'ordre d'engager des frais s'il devenait possible de mettre en place des mécanismes de surveillance et des mécanismes disciplinaires pour des personnes qui ne sont pas membres de l'ordre. De plus, la mise en place de mécanismes disciplinaires impliquerait, entre autres, la collaboration des milieux de travail pour s'assurer que les sanctions soient appliquées.

Selon les membres du Comité, ces limites seraient principalement celles liées aux mécanismes et aux ressources que les ordres devraient déployer afin que l'application de ce règlement puisse offrir davantage de garanties de protection du public. Il a été mentionné au cours des discussions qu'une autorisation pourrait être retirée lorsque les conditions prévues ne sont pas respectées, à la condition toutefois que les personnes autorisées soient connues et donc, par exemple, inscrites dans un registre. Enfin, bien qu'il soit perfectible dans son application, le règlement d'autorisation d'activités ne permettra pas l'application de l'ensemble des mesures d'encadrement de la profession.

---

15. Cette impossibilité doit être comprise à la lumière du paragraphe *c*) de l'article 93 du Code qui précise que le Conseil d'administration doit, par règlement, « fixer des normes d'équivalence des diplômes délivrés par les établissements d'enseignement situés hors du Québec, aux fins de la délivrance d'un permis ou d'un certificat de spécialiste, ainsi que des normes d'équivalence de la formation d'une personne qui ne détient pas un diplôme requis à ces fins ».

## **4. Des propositions de nouvelles modalités d'encadrement professionnel**

En s'appuyant sur ce tour d'horizon des modèles d'encadrement, les membres du comité de travail ont considéré deux nouvelles modalités d'encadrement professionnel :

- un permis spécial pour des candidats québécois, appelé « permis spécial québécois », calqué sur le modèle du permis spécial « restrictif permanent » prévu au Code des professions applicable actuellement seulement à des personnes autorisées hors du Québec;
- une redéfinition du règlement d'autorisation d'activités, comportant davantage de mécanismes de protection du public, qui constituerait une autorisation spécifique.

### **4.1. Un permis spécial (restrictif permanent) pour les candidats québécois**

Dans le cadre des discussions du Comité, la possibilité d'un tel « permis spécial québécois » a été évoquée en regard, par exemple, de la situation des personnes exerçant des activités dans le domaine de la thérapie cellulaire ou dans le domaine de la thérapie génique, dont la très grande majorité détiendrait des diplômes d'études universitaires de deuxième ou de troisième cycle. Ceux-ci effectuent des activités réservées notamment aux technologistes médicaux et aux médecins, comme le mélange des substances. Cependant, ces personnes ne satisfont pas aux normes d'admission de ces deux ordres. En d'autres termes, ils ne pourraient vraisemblablement pas devenir membres d'un ordre professionnel. Il y aurait lieu alors de trouver une autre modalité d'encadrement professionnel pour autoriser ces personnes compétentes à exercer certaines activités réservées qui sont des activités à haut risque de préjudice.

#### **Les caractéristiques d'un « permis spécial québécois »**

Les discussions au sein du comité de travail ont fait ressortir certains avantages qu'offrirait ce « permis spécial québécois », particulièrement dans le contexte du développement d'expertises très pointues au sein des divers domaines d'activités qui sont déjà encadrés par le système professionnel, à savoir :

- Un tel type de permis encadrerait un groupe de personnes, ayant des formations très pointues, qui ne peuvent devenir membres d'un ordre professionnel existant. Ce permis les autoriserait à effectuer un nombre limité d'activités réservées. Il serait basé sur la reconnaissance de compétences acquises dans le cadre de divers diplômes en fonction de titres d'emploi et non sur la reconnaissance d'un diplôme offert par un établissement d'enseignement reconnu par le gouvernement aux fins de la délivrance d'un permis.
- Ce « permis spécial québécois » permettrait d'appliquer la presque totalité des mécanismes offrant les garanties du système professionnel, comme : l'inscription à un tableau de l'ordre permettant de les identifier, des normes d'admission donnant ouverture à la reconnaissance de compétences, des conditions additionnelles pour l'exercice des activités réservées (stage, formation d'appoint, examen, etc.), des obligations en matière de formation continue, une assurance de la responsabilité professionnelle, un processus d'inspection professionnelle et des mécanismes disciplinaires. Cependant, étant donné que ce permis ne serait pas basé sur un diplôme, des normes d'équivalence de diplôme ou de formation ne pourraient être alors établies; les normes de délivrance de ces permis devraient être rédigées en conséquence.

## Les défis liés à l'instauration d'un « permis spécial québécois »

Les échanges ont fait ressortir que la mise en place d'un « permis spécial québécois » soulèverait un certain nombre de défis, particulièrement sur le plan systémique, à savoir :

- L'élaboration de balises permettant de justifier la délivrance d'un « permis spécial québécois » par rapport aux différentes spécialisations ou expertises en lien avec le champ d'exercice d'un ordre pourrait être très complexe. Il faudrait déterminer si ce permis s'applique à une activité réservée ou bien à plusieurs. Il y aurait alors un risque de multiplication de ce type de permis qui serait délivré par un ordre, étant donné le développement très rapide des connaissances scientifiques et l'évolution des besoins du marché du travail. Il faudrait aussi tenir compte du fait qu'une expertise, comme la thérapie cellulaire, peut être en interface avec plus d'un champ d'exercice, ce qui soulèverait la question de déterminer quel ordre serait responsable de la délivrance du permis.
- Un autre effet systémique concerne la possibilité que ce type de permis puisse ouvrir la voie à la prolifération de « sous-professions » basées sur des activités réservées et non autour d'un champ d'exercice. Ce changement pourrait remettre en question la nature même de la notion de profession et les fondements actuels du système professionnel.
- Dans le même ordre d'idées, il faudrait déterminer le titre que les personnes détentrices de ce permis pourraient porter afin d'informer adéquatement le public. Il faudrait que les détenteurs de ce « permis spécial québécois » puissent porter un titre spécifique, indiquant leur compétence à exercer les activités pour lesquelles ils sont autorisés. Le titre des membres de l'ordre professionnel ne serait pas une option possible, les personnes autorisées n'étant pas reconnues compétentes pour l'ensemble du champ d'exercice de l'ordre. Le port de ce titre induirait alors le public en erreur, car il laisserait croire que la personne est membre à part entière de l'ordre.
- La définition des normes d'admission pourrait s'avérer très complexe compte tenu des diplômes d'études supérieures et des domaines d'études connexes, mais différents, qui pourraient permettre d'exercer l'activité réservée. Il faudrait alors déterminer si ce « permis spécial québécois » peut être octroyé aux détenteurs de divers diplômes. La question des normes d'équivalence devrait aussi être examinée, et ce, pour des raisons d'équité.
- Si des conditions additionnelles pour exercer les activités réservées étaient imposées, elles devraient être adéquates, justes, univoques et proportionnelles par rapport aux conditions imposées aux membres. Ces conditions devraient être aussi adaptées en fonction des caractéristiques de l'activité réservée. Il y aurait un équilibre à trouver de façon à éviter que le processus soit arbitraire ou disproportionné ou que des iniquités soient créées par rapport aux conditions imposées aux membres de l'ordre ou à des groupes particuliers, comme les futurs diplômés.

En résumé, selon les membres du Comité, ces défis soulèvent plusieurs questions relatives aux impacts systémiques d'un « permis spécial québécois ». Il semble donc que sa mise en place remettrait en question certains des paramètres actuels du système professionnel. Il pourrait provoquer un éclatement de la notion même de profession qui distingue le système professionnel québécois sans compter qu'il risquerait de créer davantage de problèmes, comme la prolifération induite de permis, que d'apporter des solutions.

## **4.2. Une bonification du règlement d'autorisation d'activités : « l'autorisation spécifique »**

Une seconde proposition a fait l'objet de discussions au sein du comité de travail, soit une bonification du règlement d'autorisation d'activités pris en vertu du paragraphe *h* de l'article 94 du Code. L'état de situation portant sur l'application de cette disposition a soulevé un certain nombre de craintes et de critiques, particulièrement le fait que les mécanismes de contrôle appliqués aux membres d'un ordre ne soient que partiellement appliqués aux personnes autorisées, ce qui tend à favoriser le développement d'un système professionnel à deux vitesses.

Aux yeux des membres du Comité, il est inquiétant de constater qu'il n'existe pas de mécanismes reconnus permettant d'assurer le suivi des personnes. Certains membres ont suggéré que l'inscription des personnes autorisées dans un registre puisse constituer un mécanisme intéressant qui devrait être examiné de manière plus attentive.

Il est donc ressorti des discussions la nécessité de s'inspirer du règlement d'autorisation d'activités et d'élaborer une nouvelle modalité d'encadrement visant l'autorisation à exercer des activités réservées de manière plus encadrée, soit une autorisation spécifique.

### **Les caractéristiques d'une autorisation spécifique**

Cette nouvelle modalité d'encadrement serait mise en œuvre par une voie réglementaire distincte du règlement pris en vertu du paragraphe *h* de l'article 94. Cette modalité répondrait ainsi aux objectifs suivants :

- Circonscrire davantage le recours au règlement d'autorisation d'activités.
- Assurer que le règlement d'autorisation spécifique offre davantage de garanties de protection du public.

L'autorisation spécifique comporterait les caractéristiques suivantes :

- Justification requise par les ordres en vue de recourir à cette modalité (par rapport aux activités visées et aux mécanismes de contrôle retenus par l'ordre);
- Élaboration de conditions de délivrance de l'autorisation;
- Obligation pour la personne autorisée d'indiquer qu'elle est autorisée par l'ordre à la suite de son nom (par exemple, personne autorisée par tel ordre);
- Constitution d'un registre permettant d'identifier les personnes autorisées et qui devrait être mis à jour annuellement;
- Possibilité de rendre applicable des règlements prévus au Code des professions (dont tenue des dossiers, code de déontologie, formation continue obligatoire, etc.);
- Conditions additionnelles pour l'exercice des activités autorisées, comme la supervision;
- Ajout possible d'application de mécanismes de contrôle, dont l'inspection professionnelle et le recours au processus disciplinaire;
- Possibilité d'imposer des droits annuels, compte tenu des dépenses additionnelles encourues par l'ordre pour l'encadrement de ces personnes.

Cette autorisation spécifique constituerait une mesure exceptionnelle, particulièrement, puisque des autorisations permanentes seraient accordées. Dans cette perspective, les critères mentionnés à l'article 25 du Code serviraient de toile de fond. Cette disposition ne serait pas automatiquement mise en œuvre par les ordres. Ces derniers devraient justifier le recours à cette nouvelle modalité d'encadrement afin de démontrer sa pertinence, en tenant compte, par exemple, de la situation des personnes visées, du risque de préjudice des activités qui seraient autorisées ou bien des conséquences d'une telle autorisation en regard des milieux de travail et du système professionnel.

De plus, les membres du Comité ont souligné que si le règlement d'autorisation comportait des mécanismes de surveillance additionnels, il faudrait que ces derniers soient proportionnels en regard des implications de l'activité réservée et paraissent équitables et justifiés aux yeux des membres de l'ordre et du public.

Il est à noter que le présent règlement d'autorisation d'activités pris en vertu du paragraphe *h* de l'article 94 serait maintenu, car il demeure toujours pertinent, notamment lorsqu'il s'agit d'un contexte de transition ou pour autoriser des membres d'ordres professionnels. Lorsqu'un ordre professionnel souhaitera autoriser des personnes à exercer des activités réservées, il devra tenir compte de la finalité des deux modalités et de leurs implications pour faire le meilleur choix dicté par la protection du public.

#### **Les défis soulevés par la délivrance d'une autorisation spécifique**

Les échanges au sein du Comité ont mis en lumière un certain nombre de défis que soulèverait l'autorisation spécifique, à savoir :

- La constitution de registres pourrait demander la collaboration des employeurs et des personnes autorisées elles-mêmes, notamment celles qui exercent en pratique privée.
- Les personnes autorisées devraient être identifiées de façon à pouvoir les distinguer des membres de l'ordre et, par ailleurs, montrer qu'elles sont assujetties à des mécanismes de contrôle. Elles ne pourraient porter le titre réservé aux membres de l'ordre.
- L'ordre ne disposerait pas de moyens particuliers lui permettant de s'assurer que la personne s'identifie comme étant autorisée par ce dernier. Il serait dépendant de la bonne volonté de la personne autorisée.
- L'application des mécanismes de contrôle à des personnes qui ne sont pas membres de l'ordre impliquerait de consacrer des ressources humaines et financières qui pourraient être considérables.

En résumé, pour les membres du Comité, ces défis soulèvent plusieurs questions relatives à la volonté et à la capacité des ordres professionnels d'appliquer un plus grand nombre de mécanismes de contrôle aux personnes qu'il autorise.

### **4.3. Tableau comparatif des propositions de nouvelles modalités d'encadrement professionnel par rapport aux modes actuels**

Le présent tableau présente les mécanismes de protection du public en fonction des modes d'encadrement qui ont été discutés dans le cadre des travaux du Comité.

Mécanismes	Création/ intégration	Article 94 h) <sup>16</sup>	« Permis spécial québécois » <sup>17</sup>	Autorisation spécifique (avec motifs justifiant sa délivrance) <sup>17</sup>
Normes d'admission basées sur des diplômes reconnus	X		(Profil de compétences lié au titre d'emploi en fonction des activités autorisées)	
Titre réservé	X		X (risque de confusion si utilisation du titre réservé aux membres)	(Obligation pour la personne d'indiquer qu'elle est autorisée par un ordre à la suite de son nom)
Inscription au tableau/registre	X	X (dans certains cas)	X	X
Normes d'équivalence de diplôme et de formation	X			
Formation continue obligatoire	X	X <sup>18</sup>	X	X <sup>18</sup>
Obligations relatives à des stages de perfectionnement/cours de formation	X		X	X <sup>19</sup>
Conditions additionnelles relatives à l'exercice de certaines activités (ex. : supervision)		X	X	X
Inspection professionnelle	X		X	X <sup>19</sup>
Tenue des dossiers et cessation d'exercice	X	X <sup>18</sup>	X	X <sup>18</sup>
Assurance de la responsabilité professionnelle	X	X <sup>18</sup>	X	X <sup>18</sup>

16. Il est à noter que les mécanismes associés au règlement d'autorisation d'activités sont ceux qui sont permis par le Code des professions tel que précisé depuis l'adoption du PL 75 en 2008.

17. Nouvelle proposition.

18. Il est à noter que la disposition réglementaire doit avoir été adoptée au préalable par l'ordre afin d'encadrer ses membres. L'ordre pourrait alors faire le choix d'encadrer des personnes autorisées à exercer des activités réservées par cette disposition réglementaire.

19. Il est à noter que l'ordre pourrait faire le choix d'encadrer les personnes autorisées à exercer des activités réservées par ces dispositions du Code.



Mécanismes	Création/ intégration	Article 94 h) <sup>16</sup>	« Permis spécial québécois » <sup>17</sup>	Autorisation spécifique (avec motifs justifiant sa délivrance) <sup>17</sup>
Processus disciplinaire (syndic, comité de révision, conseil de discipline)	X		X	X <sup>19</sup>
Code de déontologie	X	X <sup>18</sup>	X	X <sup>18</sup>
Cotisation	X		X	Paiement de droits annuels
Autres normes réglementaires	X	X <sup>18</sup>	X	X <sup>18</sup>

#### 4.4. L'analyse des deux propositions en fonction des quatre critères

Lorsque les deux propositions retenues par le Comité sont analysées en fonction des quatre critères mentionnés précédemment, il se dégage des implications fort différentes, notamment sur le plan systémique. Le mandat du Comité a été également pris en considération dans le cadre de cette analyse.

##### Le « permis spécial québécois »

Sur le plan de la protection du public, ce « permis spécial québécois » permettrait d'appliquer la très grande majorité des mécanismes de contrôle offrant des garanties de protection. Par contre, lorsqu'on analyse la proposition à la lumière des trois autres critères, soit le principe de responsabilité sociale, le principe de proportionnalité et le principe d'équité, ce dernier soulève plusieurs questions de nature systémique qui font douter de son bien-fondé et de sa pertinence, particulièrement s'il est souhaité que cette proposition s'inscrive dans le cadre des paramètres actuels du système professionnel. Le fait que ce permis reposerait sur des compétences en lien avec un titre d'emploi ouvre la voie à un éclatement de la notion de profession, car ce permis ne reposerait que sur l'exercice de certaines activités réservées. Ces craintes semblent légitimes lorsque l'on considère que les compétences requises pourraient être acquises dans le cadre de plusieurs formations pouvant être aussi bien de niveau collégial que de niveau universitaire.

Dans ce contexte, est-ce qu'il serait encore possible de définir une profession sur la base d'un diplôme, d'un titre, d'un champ d'activités, dont certaines pouvant lui être réservées? Quels seraient les fondements de l'identité professionnelle sous-jacente au permis? Quel serait le titre réservé que pourraient porter les titulaires de ce permis spécial, particulièrement pour informer la clientèle qui bénéficiera de leurs services? Lorsqu'une activité réservée est partagée par plus d'un ordre, quel serait alors l'ordre qui assurerait la délivrance du « permis spécial québécois » et sa gestion? Comment seraient établies les compétences requises pour exercer les activités réservées et, de façon plus large, les conditions de délivrance du permis? Est-ce que ce permis serait accessible aux étudiants, aux stagiaires ou aux personnes qui font une demande d'équivalence? Est-ce que les étudiants ayant échoué leur examen obligatoire pour devenir membres de l'ordre pourraient détenir ce permis spécial et ainsi exercer une ou des activités réservées aux

membres de l'ordre? Quels sont les milieux de travail qui seraient visés par ce permis spécial? Quelle serait l'économie d'un tel permis?

Ces quelques questions laissent entrevoir que ce « permis spécial québécois » remettrait en question plusieurs des paramètres actuels qui définissent le système professionnel québécois. Ce permis spécial soulève des enjeux importants en regard de la proportionnalité des changements qu'il entraînerait et de leur équité. Dans ce contexte, n'y aurait-il pas lieu de revoir l'encadrement actuel de l'activité réservée, notamment si elle peut être exercée par plusieurs groupes de personnes qui ne sont pas membres d'un ordre? Bref, les discussions au sein du Comité ont laissé entrevoir qu'un tel type de permis soulève des enjeux majeurs et que sa mise en œuvre présenterait des difficultés importantes, notamment dans le contexte des paramètres actuels du système. Il y a lieu de poursuivre son analyse.

### L'autorisation spécifique

En ce qui concerne l'autorisation spécifique, ce nouveau règlement permettrait de combler, dans le cas de certaines situations ciblées, plusieurs des limites d'application du règlement pris en vertu du paragraphe *h* de l'article 94 du Code. Il s'inscrirait dans les paramètres actuels du système professionnel. Il tiendrait compte de l'évolution du recours au règlement d'autorisation d'activités en vigueur. Ce nouveau type de règlement assurerait à cet égard un encadrement des personnes autorisées à exercer des activités réservées qui serait plus complet, permettant ainsi de mieux assurer la protection du public. Il constituerait un outil additionnel auquel les ordres pourraient recourir lorsqu'ils souhaitent autoriser certaines personnes, qui ne sont pas membres d'un ordre professionnel, à exercer des activités réservées à ses membres, en leur permettant de moduler les conditions d'exercice et les mécanismes de contrôle en fonction de la situation particulière ciblée tout en tenant compte de l'ensemble du contexte.

Sur les plans de la responsabilité sociale, de l'équité et de la proportionnalité de ses conséquences, l'autorisation spécifique ne soulève pas de questionnement majeur. Elle permettra aux ordres de mieux assurer la protection du public lorsqu'il décidera d'autoriser des personnes à exercer des activités réservées. Certes, elle demanderait aux ordres désirant y avoir recours de déployer des ressources financières et humaines additionnelles pour l'encadrement de ces personnes qui ne deviendraient pas membres de l'ordre. Pour les ordres disposant de moins de ressources, ce nouveau règlement pourrait paraître inéquitable. Cependant, il est ressorti des discussions du Comité que cette nouvelle disposition réglementaire ne devrait être utilisée que volontairement et exceptionnellement, lorsque des circonstances le justifient, et appliquée de manière permanente. Ce nouvel outil pourrait constituer une option additionnelle à la disposition des ordres leur permettant de poursuivre leur mission de protection du public lorsqu'ils autorisent des personnes à exercer des activités réservées à leurs membres.

## Conclusion

La synthèse des analyses et des discussions au sein du comité de travail a permis de dégager deux propositions en regard de la suite des travaux. La première proposition porte sur l'autorisation spécifique alors que la seconde vise une réflexion globale sur de nouvelles modalités d'encadrement à partir d'un examen des fondements actuels du système professionnel québécois.

### **Conduire des travaux additionnels afin de déterminer le degré d'applicabilité de l'autorisation spécifique**

Les travaux ont conduit à l'élaboration d'une nouvelle modalité d'encadrement, soit l'autorisation spécifique. Elle impliquerait en quelque sorte une bonification du règlement d'autorisation d'activités dont les limites ont été identifiées par les membres du Comité. Rappelons que cette nouvelle modalité comprendrait les éléments suivants :

- Les motifs justifiant la délivrance d'une autorisation spécifique;
- Les conditions de délivrance de l'autorisation;
- La constitution d'un registre actualisé permettant d'identifier les personnes autorisées;
- L'obligation pour la personne autorisée d'indiquer à la suite de son nom qu'elle est autorisée par l'ordre (afin d'informer le public);
- L'imposition de normes en matière de formation continue obligatoire;
- La mise en place possible d'un processus d'inspection professionnelle;
- L'application possible d'un processus disciplinaire;
- Un code de déontologie;
- Des normes en matière de tenue des dossiers et de cessation d'exercice;
- Des conditions additionnelles relatives à l'exercice de certaines activités, si pertinent;
- Le paiement de droits annuels afin d'obtenir et de maintenir l'autorisation (compte tenu des dépenses additionnelles occasionnées).

Les discussions au sein du Comité ont mis en lumière la nécessité d'entreprendre des travaux additionnels afin de déterminer les situations en regard desquelles cette modalité constituerait une solution adéquate et pertinente. Ces travaux permettraient de démontrer en quoi cette modalité assurerait une meilleure protection du public comparativement, par exemple, au règlement d'autorisation d'activités pris en vertu du paragraphe *h* de l'article 94 du Code. Des consultations pourraient être conduites auprès des ordres professionnels afin de vérifier si cette modalité répondrait à leurs besoins et, du même coup, permettrait d'encadrer plus adéquatement certains groupes. L'Office, de son côté, pourrait approfondir ses analyses en regard de l'adéquation et de l'utilité de cette nouvelle modalité d'encadrement.

Sur la base de son analyse et des réponses obtenues lors de la consultation, cette nouvelle modalité d'encadrement pourrait faire l'objet de modifications législatives s'il est démontré qu'elle répond à des besoins.

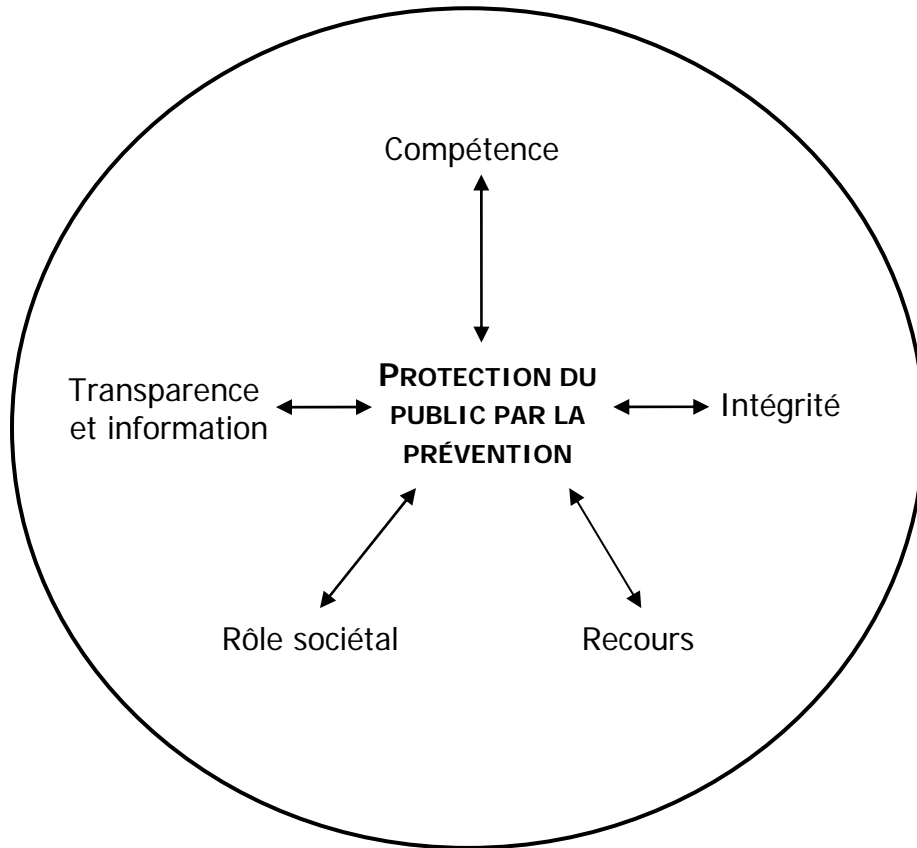
**✚ Entreprendre des travaux additionnels au sujet de nouvelles formes d'encadrement dans le contexte du nouveau chantier portant sur la modernisation du système professionnel**

Les discussions au sujet du « permis spécial québécois » ont mis en lumière le besoin de poursuivre la réflexion au sujet de nouvelles modalités d'encadrement. Cette réflexion pourrait ouvrir la voie à une remise en question des paramètres actuels du système professionnel québécois. Cette réflexion globale impliquerait que l'on fasse un état de situation des enjeux actuels en matière d'encadrement professionnel et, plus largement, des enjeux rencontrés par le système professionnel en regard de la protection du public. Cet état de situation impliquerait que des analyses de la situation des provinces canadiennes et de pays occidentaux soient effectuées afin d'examiner les changements qui ont été introduits au cours des dernières années et de dégager, si possible, des tendances ou des orientations en regard de leur évolution.

Cet état de situation impliquerait également un examen des fondements actuels du système professionnel dans l'objectif de vérifier leur pertinence. Cette analyse macroscopique pourrait indiquer, par exemple, que certains fondements devraient être revus afin de favoriser l'évolution du système professionnel québécois. Ajoutons à cet égard que certains membres du Comité ont souligné à différentes reprises que cette révision leur semblait inévitable et même nécessaire.

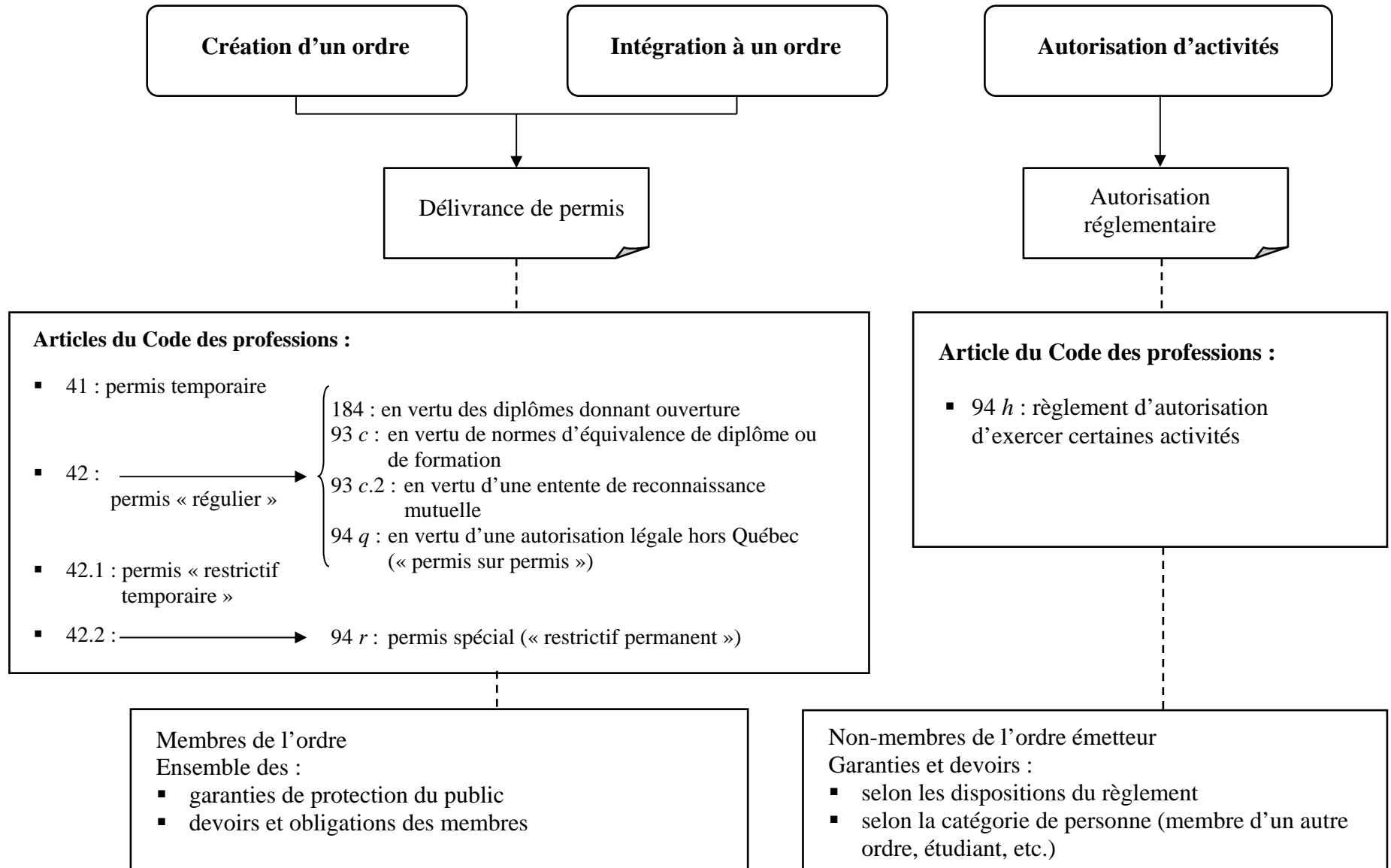
## Annexe I

### Représentation de la notion actualisée de la protection du public



## Annexe II

### Encadrement par le système professionnel



## Annexe III

### Différents types de permis

Les discussions au sein du comité de travail ont porté également sur les différents types de permis délivrés aux membres. Il a été principalement question des dispositions réglementaires permettant de délivrer des permis afin de favoriser la mobilité professionnelle, des permis spéciaux, souvent appelés permis permanents restrictifs, et des permis « additionnels » autorisant l'exercice d'une activité particulière à des personnes déjà membres d'un ordre.

Par contre, ce ne sont pas tous les permis qui ont fait l'objet de discussions, comme les permis temporaires non restrictifs qui sont délivrés en vertu de l'article 41 du Code ou les permis qui sont délivrés en vertu du paragraphe 1° de l'article 42, qui renvoie au premier alinéa de l'article 184 (personne qui est titulaire d'un diplôme), ou bien en vertu du paragraphe 2° de l'article 42 qui renvoie à l'article 93, paragraphe *c* (personne qui a obtenu une reconnaissance de diplôme ou de formation) ou encore les permis restrictifs temporaires qui sont délivrés en vertu de l'article 42.1.

#### Des finalités particulières

Soulignons que les différents types de permis prévus au Code des professions ont une finalité qui leur est spécifique et ne peuvent être appliqués qu'à des conditions bien précises. Par exemple, les permis visant la mobilité professionnelle sont généralement délivrés à des personnes autorisées légalement à exercer la même profession par un organisme de réglementation de l'extérieur du Québec. La personne devient membre à part entière de l'ordre et ceci permet d'offrir l'ensemble des garanties du système professionnel pour assurer la protection du public, en soumettant ces personnes à l'ensemble des mécanismes de l'ordre en matière de compétence et d'intégrité. Il est à noter que les titulaires de ce type de permis doivent présenter un profil se rapprochant des normes d'équivalence des diplômes délivrés par les établissements d'enseignement hors du Québec ou des normes d'équivalence de formation.

Mentionnons que les professionnels titulaires d'un permis pour favoriser la mobilité professionnelle portent le titre réservé, ce qui permet d'informer le public. Ces permis peuvent être délivrés en vertu de l'article 41 (permis temporaires non restrictifs), de l'article 42 et des règlements pris en application du paragraphe *c.2* de l'article 93 ou du paragraphe *q* de l'article 94 du Code (permis permanents non restrictifs) autorisent les personnes détentrices d'une autorisation légale obtenue à l'extérieur du Québec à exercer la même profession et à devenir membre de l'ordre québécois. Dans ce cas, on réfère parfois au « permis sur permis ».

Quant aux permis spéciaux dits « restrictifs », ils visent des personnes autorisées légalement à l'extérieur du Québec à exercer la même profession, le champ d'exercice de celle-ci étant cependant défini un peu différemment. C'est pourquoi les permis spéciaux octroyés sont dits « restrictifs » et n'autorisent qu'à exercer qu'une partie des activités des membres de l'ordre professionnel. Ils sont délivrés en vertu de l'article 42.2 et du paragraphe *r* de l'article 94 du Code (permis permanents restrictifs). Ces permis spéciaux sont permanents alors que ceux délivrés en vertu de l'article 42.1 du Code sont des permis restrictifs temporaires.

## **Tableau synthèse concernant les types de permis**

Le tableau suivant présente les divers types de permis qui sont délivrés en vertu des dispositions du Code et qui offrent l'ensemble des garanties de protection du public. Il importe de rappeler que les personnes qui sont titulaires de ces permis sont membres de l'ordre qui les délivre et, par conséquent, sont soumises aux devoirs et aux responsabilités qui leur incombent.

Types de permis  (le titulaire devient membre de l'ordre)	Caractéristiques			
	Permanent	Temporaire	Restrictif	Non restrictif
Permis obtenu en vertu du diplôme donnant ouverture (Art. 42, paragraphe 1 <sup>o</sup> et art. 184) : « <i>permis régulier</i> »	X			X
Permis obtenu en vertu d'une reconnaissance d'équivalence de diplôme ou de formation (Art. 42, paragraphe 2 <sup>o</sup> et art. 93 c) : « <i>permis régulier</i> »	X			X
Permis obtenu en vertu d'une autorisation légale hors Québec (Art. 42, paragraphe 3 <sup>o</sup> et art 94, paragraphe q) : « <i>permis sur permis</i> »	X			X
Permis en vertu d'une entente de reconnaissance mutuelle (Art. 42, paragraphe 2.1 <sup>o</sup> et art 93 c.2)	X			X
Permis spécial obtenu en vertu d'une autorisation légale hors Québec (profession légèrement différente) (Art. 42.2 et art. 94, paragraphe r) : « <i>permis restrictif permanent</i> »	X		X	
Permis temporaire à une personne autorisée hors du Québec et émis par le conseil d'administration (Art. 41)		X		X
Permis restrictif temporaire émis par le conseil d'administration (Art. 42.1)		X	X	

## **Les permis additionnels : pour les personnes déjà membres d'un ordre**

Il existe une autre catégorie de permis qu'on pourrait qualifier de « permis additionnels ». Ils permettent d'encadrer de façon spécifique une activité particulière qui peut être exercée par les membres de plus d'un ordre professionnel. En effet, ils sont délivrés à des membres de plusieurs ordres professionnels afin de les autoriser à exercer certaines activités qui s'inscrivent dans le cadre de l'exercice de plusieurs professions. Ces personnes doivent être déjà membres d'un ordre, remplir les conditions de délivrance du permis additionnel et respecter les normes de détention. Parmi les différents exemples de permis additionnels, mentionnons le permis de psychothérapeute, le permis de radiologie et le permis de directorat d'un laboratoire de prothèses dentaires.



## Annexe IV

### Portrait des règlements pris en vertu de l'article 94 h)

Principales caractéristiques	Personnes autorisées		
	Étudiants/stagiaires/ candidats	Membres d'autres ordres	Autres
Conditions d'admission	27	11	18
Conditions d'exercice :	27	10	9
▪ supervision			
▪ lieu particulier	8	7	5
▪ autres	4	9	6
Autres conditions :	10	1	2
▪ registre			
▪ déontologie	9	0	0
▪ autres	13	6	5

#### Conditions d'exercice – Autres

- Signature
- Période d'exercice
- Ordonnance

#### Autres conditions – Autres

- Programme d'intégration
- Attestation de formation
- Règlements sur la tenue des dossiers et des cabinets et sur les normes de pratique
- Protocole d'intervention clinique et règles de soins
- Acquiescement de frais

**Classes de personnes autorisées par le Collège des médecins via un règlement d'autorisation d'activités en vertu de l'article 94 h)**

<b>Professions/activités</b>	<b>Étudiants/ stagiaires (10)</b>	<b>Membres d'un ordre (8)</b>	<b>Non-membres (8)</b>
Ergothérapeute	X	X	
Première assistance infirmière	X (certificat)	X	
Adjoint du médecin des forces armées			X
Inhalothérapeute		X	
Préposé ou mécanicien en orthopédie	X (orthèse/prothèse)		X
Opérateur de caisson hyperbare			X
Orthoptiste	X (certificat)		X
Perfusionniste clinique	X (DESS)		X
Physiothérapeute	X	X	
Services et soins préhospitaliers d'urgence	X (DEC soins préhospitaliers) (programme en soins avancés)		X
Technologiste médical	X	X	X (employé d'Héma-Québec)
Thérapeute du sport	X		X
Art. 31 de la Loi médicale		X	
Administration d'un médicament par un pharmacien	X	X	

## **Bibliographie**

COLLÈGE DES MÉDECINS DU QUÉBEC (2013), *Compilation des règlements d'autorisation d'activités – Document de travail*, document interne.

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA SANTÉ ET LE BIEN-ÊTRE SOCIAL (1970), *Les professions et la société*, Tome I, Québec, Gouvernement du Québec.

DESHARNAIS, Gaétane (2008), *La professionnalisation : entre la protection du public et l'intérêt des professionnels*. Montréal, Éditions Yvon Blais.

OFFICE DES PROFESSIONS DU QUÉBEC (2012), *Le rôle de surveillance de l'Office des professions : Un tournant guidé par l'actualisation de la notion de protection du public*, Rapport du Groupe de travail sur le rôle de surveillance de l'Office, Québec, Office des professions.

OFFICE DES PROFESSIONS DU QUÉBEC (2010), *La mise en place d'un ordre professionnel – Document d'information*, Québec, Office des professions.