



ORDRE DES
PSYCHOÉDUCATEURS
ET PSYCHOÉDUCATRICES
DU QUÉBEC

Mémoire sur le projet de loi n° 98

Concernant l'admission aux professions réglementées et
la gouvernance du système professionnel

Présenté à la commission des institutions du Québec
de l'Assemblée nationale du Québec

Septembre 2016

Table des matières

INTRODUCTION	4
GOUVERNANCE ET POUVOIRS DE L'OFFICE DES PROFESSIONS	4
COMMISSAIRE À L'ADMISSION ET PÔLE DE COORDINATION POUR L'ACCÈS À LA FORMATION....	5
GOUVERNANCE DU CIQ	7
GOUVERNANCE DES ORDRES	8
FONCTIONNEMENT DES ORDRES.....	11
MEMBRES	12
CONCLUSION	13
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	14

Introduction

L'Ordre des psychoéducateurs et psychoéducatrices du Québec (OPPQ) remercie la commission de l'invitation qui lui a été faite de commenter le *Projet de loi n° 98 – Loi concernant l'admission aux professions réglementées et la gouvernance du système professionnel*

L'Ordre compte à ce jour plus de 4500 membres et a pour principale mission de protéger le public. L'Ordre remplit son mandat, conféré par le *Code des professions du Québec*, en s'assurant, entre autres, du haut niveau de qualité des services professionnels offerts par ses membres. L'Ordre a été créé en 2010. Auparavant les psychoéducateurs ont fait partie de l'Ordre des conseillers et conseillères d'orientation et des psychoéducateurs et psychoéducatrices du Québec.

L'Ordre est en accord avec plusieurs propositions du projet de loi n° 98, tout particulièrement celles touchant la gouvernance des ordres. Nous souscrivons aux intentions du gouvernement visant l'amélioration du système professionnel en octroyant aux ordres les conditions leur permettant de mieux remplir leur mission de protection du public. Nous partageons également le souci d'améliorer la confiance de la population à l'endroit des ordres professionnels. Toutefois, le projet de loi suscite également chez nous certaines questions et préoccupations et nous les précisons dans les prochaines pages.

Gouvernance et pouvoirs de l'Office des professions

L'Ordre considère que le système professionnel doit évoluer en tenant compte des bonnes règles de gouvernance généralement en vigueur dans les organisations. Pour cette raison, tout comme nous sommes en faveur d'une représentation significative de membres du public au sein des conseils d'administration des ordres, nous sommes également en faveur d'augmenter de un à deux le nombre de membres non professionnels au sein du conseil d'administration de l'Office.

De manière générale, l'Ordre considère que le rôle de l'Office des professions, qui a pour fonction de veiller à ce que chaque ordre assure adéquatement sa mission de protection du public, est très important pour assurer la légitimité du système professionnel. Pour cette raison, nous considérons que l'Office doit bénéficier des moyens nécessaires pour jouer pleinement son rôle de surveillance. Nous ne sommes donc pas d'entrée de jeu

opposés à ce que l'Office n'ait plus l'obligation d'obtenir au préalable l'autorisation du ministre responsable du système professionnel avant de pouvoir déclencher une enquête sur un ordre. Nous considérons même que dans certaines occasions, le fait de devoir obtenir l'autorisation de la ministre risque de donner une visibilité excessive à cette procédure, notamment sur le plan médiatique, ce qui pourrait nuire à l'objectivité nécessaire au processus d'enquête. Nous demeurons toutefois soucieux que ce nouveau pouvoir de l'Office ne laisse pas place à des abus ou dérives que l'obligation actuelle permettait de prévenir. Nous espérons que le législateur s'assurera de mettre en place des règles encadrant efficacement l'application du processus d'enquête.

Commissaire à l'admission et Pôle de coordination pour l'accès à la formation

L'élargissement du mandat du Commissaire aux plaintes à l'ensemble du processus d'admission et son changement de nom en conséquence ont suscité beaucoup de réactions chez les ordres professionnels, la plupart ayant exprimé leur désaccord avec ces modifications. Comme plusieurs, nous considérons que ce nouveau rôle attribué au Commissaire aux admissions est trop vaste et non justifié. En effet, plusieurs acteurs, dont le CIQ, ont souligné que 95% des demandes d'admission de candidats issus de l'immigration sont reçues favorablement par les ordres, ce qui correspond à une amélioration notable depuis 15 ans. La situation est loin de ce que les médias et l'opinion publique peuvent laisser croire et ne justifie pas la mise en place de changements aussi importants.

Le mandat actuel du Commissaire aux plaintes couvre spécifiquement les demandes d'admission par équivalence des candidats formés à l'étranger. Certains candidats à l'admission par équivalence peuvent également être formés en partie ou entièrement au Québec, dans des programmes ne donnant pas accès automatiquement à la profession. C'est le cas pour plusieurs demandes acheminées annuellement à notre ordre. Nous identifions et reconnaissons qu'il peut y avoir un manque d'uniformité et une iniquité entre ces différents profils de demandeurs à l'admission par équivalence. Pour cette raison, nous ne sommes pas opposés à l'élargissement du mandat du Commissaire aux plaintes à l'ensemble du processus d'admission par équivalence. Son appellation pourrait ainsi devenir le « Commissaire aux admissions par équivalence », restreignant ainsi son mandat uniquement à ce volet des admissions.

La grande majorité des psychoéducateurs sont admis à notre ordre automatiquement à la suite de l'obtention de leur diplôme universitaire dans l'une ou l'autre des six universités offrant le programme de maîtrise en psychoéducation. Un grand nombre

d'ordres ont des réalités similaires à la nôtre. Pour nous, l'extension du mandat du Commissaire à l'ensemble du processus des admissions ne résultera qu'en une augmentation de dépenses. Celles-ci seront reliées tant au fonctionnement du bureau du Commissaire, qui ne pourra que grossir compte tenu d'un rôle aussi vaste, qu'à la reddition de comptes qui sera exigée annuellement à l'ensemble des ordres. Nous considérons que cette pression budgétaire supplémentaire qui incomberait aux ordres et à leurs membres est inappropriée et inquiétante dans le contexte où les ressources financières sont déjà limitées pour pouvoir répondre efficacement aux responsabilités immédiates de l'ordre telles que la formation, l'inspection, le bureau du syndic ainsi que la discipline. Nous nous questionnons à savoir en quoi une telle extension du rôle du Commissaire à l'admission améliorera la protection du public, mission première du système professionnel?

Il est vrai que notre Ordre est peu touché par les problèmes rencontrés par d'autres professions lorsqu'il est question d'admission. Notre profession est spécifique au Québec et nous n'avons donc que peu de demandes provenant de professionnels formés à l'étranger et jamais à partir d'une formation en psychoéducation puisqu'elle n'existe pas ailleurs. Nous n'avons pas non plus d'examen supplémentaire d'entrée à l'Ordre en plus du diplôme universitaire de maîtrise et nos membres n'ont pas à être accrédités sur le plan canadien par exemple. Notre processus d'admission est donc relativement simple, ce qui ne nous empêche pas pour autant d'être sensibles aux difficultés rencontrées par plusieurs demandeurs pour l'une ou l'autre des professions encadrées par un ordre. Ces difficultés reposent sur des responsabilités partagées entre plusieurs acteurs de la société et nous considérons que les solutions passent également par la concertation entre ces différents acteurs. Nous ne croyons pas que l'extension du rôle du Commissaire aux plaintes, qui ne pourrait qu'enquêter et faire des recommandations sur les processus d'admission, soit la solution. Pour nous, un meilleur encadrement du processus de concertation nous apparaît une piste de solution beaucoup plus porteuse et orientée vers la recherche de solutions. Cela pourrait se faire par l'entremise du pôle de coordination pour l'accès à la formation ou encore, comme le propose le CIQ, en rendant permanent un comité de partenaires qui existe déjà au sein du ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (MIDI).

De plus, nous croyons que le projet de loi n° 98 risque d'engendrer de la confusion et de l'éparpillement des responsabilités entre les différentes instances impliquées. Ainsi, le Commissaire à l'admission pourrait enquêter auprès de différents organismes impliqués dans le processus d'admission et leur soumettre des recommandations, le pôle de coordination pourrait aussi solliciter des informations et inclure des recommandations dans le rapport qu'il doit remettre au gouvernement, l'Office des professions peut lui

aussi soumettre des recommandations auprès des différents acteurs, possiblement à partir d'informations recueillies par le Commissaire à l'admission et le comité interministériel du MIDI peut en faire de même. Il serait donc pertinent, pour améliorer la coordination entre ces différents acteurs, de revoir les rôles et responsabilités dévolus par le projet de loi aux différentes instances impliquées dans le dossier de l'intégration professionnelle des personnes immigrantes.

Recommandation 1

Que le mandat du Commissaire aux plaintes soit étendu, mais uniquement pour couvrir l'ensemble des demandeurs d'admission par équivalence et que son appellation devienne « Commissaire aux admissions par équivalence ».

Recommandation 2

Favoriser la mise en place d'instances de concertation entre les différents partenaires concernés par l'admission des différents demandeurs aux professions encadrées par les ordres professionnels.

Recommandation 3

Revoir les rôles et responsabilités dévolus par le projet de loi aux différentes instances impliquées dans le dossier de l'intégration professionnelle des personnes immigrantes.

Gouvernance du CIQ

L'Ordre salue les changements proposés dans le projet de loi concernant les modalités d'élection à la présidence du Conseil interprofessionnel du Québec (CIQ). En effet, nous avons été de ceux qui ont souligné les risques potentiels découlant de la formulation actuelle de l'article 20 du *Code des professions*.

Ainsi, nous considérons important que la présidence du CIQ ne puisse être assumée par un professionnel qui cumulerait le rôle de président de son ordre. La fonction de président du CIQ nécessite, pour son titulaire, d'adopter une stature de neutralité en se distançant notamment des intérêts de sa profession d'origine. Le cumul des fonctions de

président du CIQ et de président d'un ordre nous apparaît donc incompatible puisqu'il risque de mettre son titulaire dans des situations de conflits de loyauté qui seraient problématiques pour l'organisation.

L'article 20, tel qu'il est rédigé actuellement, peut selon nous engendrer une autre situation problématique. En effet, il est actuellement prévu qu'un candidat à la présidence doive, au moment de l'élection en assemblée des membres, être le représentant de son ordre professionnel. Le président de l'ordre ou le représentant habituel doit alors céder sa place autour de la table, au moment de l'élection. Cela implique en quelque sorte un droit de véto de l'ordre d'origine du candidat et, par le fait même, un risque potentiel à la nécessité de neutralité de la personne intéressée à assumer cette fonction.

Pour ces raisons, l'Ordre est favorable aux modifications proposées à l'article 20 du *Code des professions*. En plus d'éliminer les contraintes présentées précédemment qui créaient des situations à risque pour la neutralité du président, elles demeurent suffisamment souples pour permettre au CIQ d'identifier, à l'intérieur de son règlement déterminant la durée du mandat du président du conseil et les modalités de son élection, des règles de fonctionnement correspondant aux souhaits des membres.

Gouvernance des ordres

Le projet de loi n° 98 propose plusieurs modifications liées à la gouvernance des ordres et nous saluons plusieurs de ces propositions. Pour la plupart, nous constatons qu'elles correspondent aux règles générales de gouvernance que nous avons mises en place au sein de notre Ordre et nous y souscrivons d'emblée.

Le projet de loi n° 98 apporte certaines modifications aux responsabilités du conseil d'administration en lui confiant celle de la surveillance générale de l'ordre, responsabilité qui est actuellement attribuée au président. Tout en étant en accord avec la nécessité de rehausser la responsabilisation et la vigilance des membres des conseils d'administration des ordres, nous nous questionnons sur la portée de cet article. Il serait bien de mieux définir ce qu'implique la responsabilité de surveillance générale. Cette responsabilité plus large est-elle compatible avec l'implication très sporadique et distante des membres du conseil d'administration en regard des activités de l'ordre? Actuellement, en plus d'être le représentant et le porte-parole de l'ordre, le président est le seul membre du conseil autorisé à effectuer des vérifications directement auprès des différents services de l'ordre. Ce pouvoir, qui doit être utilisé avec grande modération pour éviter toute apparence d'ingérence indue, se retrouverait-il attribué à tous les membres du conseil? Une telle situation serait inacceptable et ne pourrait que nuire au bon fonctionnement

de l'organisation. Nous croyons donc qu'il est nécessaire de mieux préciser les implications de l'article 28 du projet de loi n° 98. Nous sommes d'avis que le président doit demeurer en mesure d'assurer une certaine surveillance des activités de l'ordre, en plus de la surveillance générale sur les affaires du conseil d'administration, comme le précise d'ailleurs le présent projet de loi à l'article 40 lorsqu'il indique que le président peut requérir des informations de diverses personnes et instances au sein de l'ordre. Nous suggérons de préciser au projet de loi que la responsabilité de surveillance générale dévolue au conseil d'administration s'actualise à travers le président, qui mène à terme les mandats que lui confie le conseil d'administration et qui assume les pouvoirs qui lui sont confiés en vertu de l'article 80 du *Code des professions*.

De plus, afin de permettre au président de bien assumer son rôle de surveillance des affaires du conseil d'administration, et en conformité avec les pratiques reconnues de bonne gouvernance, nous proposons d'ajouter aux responsabilités du président celle de la mise en place d'une procédure d'évaluation de la performance du conseil d'administration.

Nous endossons la proposition d'interdire le cumul des fonctions entre le président et le directeur général, ce qui est actuellement permis. Nous croyons qu'il s'agit d'une bonne pratique de gouvernance adoptée dans la plupart des organisations. Toutefois, nous recommandons de prévoir la possibilité d'un tel cumul de façon transitoire et limitée dans le temps advenant un départ subit du directeur général, de manière à ne pas compromettre la poursuite des affaires de l'ordre. Une telle mesure serait particulièrement utile dans de plus petits ordres où le directeur général est le seul employé cadre de l'organisation.

Nous croyons à la nécessité que les membres du conseil d'administration d'un ordre respectent des normes élevées en matière d'éthique et de déontologie. Pour cette raison, nous appuyons la proposition d'exiger pour ces administrateurs une formation sur la gouvernance et l'éthique. Il est également prévu que l'Office des professions déterminera par règlement les normes éthiques et déontologiques applicables aux administrateurs du conseil d'administration d'un ordre professionnel. Nous croyons que cela permettra une plus grande uniformité pour l'ensemble des ordres. Nous souscrivons tout particulièrement à la proposition que ce règlement de l'Office précise les modalités selon lesquelles un administrateur peut être relevé provisoirement de ses fonctions.

Pour ce qui est de l'obligation pour un conseil d'administration d'adopter un code d'éthique et de déontologie applicable aux administrateurs, nous sommes tout à fait en faveur. D'ailleurs, les membres de notre conseil d'administration ont déjà adopté des règles de gouvernance qui incluent des volets d'éthique et de déontologie. Nous croyons

toutefois que cela devrait être encadré par une résolution du conseil d'administration plutôt que par un règlement. Cela permettrait une plus grande souplesse, en cas de nécessité de mise à jour par exemple, sans pour autant en diminuer la portée puisque le code d'éthique et de déontologie se devrait de respecter les éléments du règlement de l'Office.

Nous considérons que tout membre d'un conseil d'administration doit pouvoir y siéger en toute neutralité et avec le souci premier de veiller à la bonne gestion de l'ordre dans une perspective de protection du public. Nous sommes donc en accord avec l'article précisant qu'un administrateur élu ne représente pas les professionnels de la région dont il est issu, ainsi que celui visant à prévenir les conflits d'intérêt en interdisant à un administrateur d'être en lien trop étroit avec un regroupement de membres ou une association professionnelle du domaine de la profession affiliée à l'ordre. De plus, nous considérons que les responsabilités qui incombent au conseil d'administration concernent tous les membres du conseil. En ce sens, nous souscrivons aux propositions qui visent à permettre à l'avenir aux administrateurs nommés de voter, au même titre que les administrateurs élus, pour la désignation des membres du comité exécutif ainsi que pour combler une vacance à un poste d'administrateur en cours de mandat.

Recommandation 4

Mieux définir ce qu'implique la responsabilité de surveillance générale de l'ordre confiée au conseil d'administration.

Recommandation 5

Préciser au projet de loi que la responsabilité de surveillance générale dévolue au conseil d'administration s'actualise à travers le président, qui mène à terme les mandats que lui confie le conseil d'administration et qui assume les pouvoirs qui lui sont confiés en vertu de l'article 80 du *Code des professions*.

Recommandation 6

Ajouter aux responsabilités du président celle de la mise en place d'une procédure d'évaluation de la performance du conseil d'administration.

Recommandation 7

Tout en maintenant l'interdiction du cumul des fonctions de président et de directeur général, nous recommandons de prévoir certaines modalités pour que ce cumul soit possible de manière temporaire et transitoire advenant un départ subit du directeur général de l'ordre.

Recommandation 8

Que le code d'éthique et de déontologie applicable aux administrateurs soit encadré par une résolution du conseil d'administration plutôt que par un règlement.

Fonctionnement des ordres

Nous souscrivons à la nécessité d'inclure la fonction de directeur général au *Code des professions* car nous considérons que sans cette inclusion, l'interdiction du cumul entre le président et le directeur général deviendrait pratiquement impossible à encadrer. En effet, comment interdire le cumul avec une fonction n'étant pas clairement précisée dans le *Code des professions*?

Nous exprimons cependant des réserves concernant les articles qui visent à encadrer cette fonction. Plus précisément, nous sommes d'avis que la destitution du directeur général ne devrait pas nécessiter un vote des 2/3 mais uniquement un vote à majorité des membres du conseil d'administration. Les fonctions de syndic et de secrétaire nécessitent une indépendance manifeste avec le conseil d'administration, ce qui justifie le vote de destitution aux 2/3. Cependant, nous considérons que cela n'est pas approprié dans le cas du directeur général. Cela pourrait même devenir problématique pour l'organisation si, par exemple, une majorité des administrateurs ne lui attribuaient plus leur confiance, sans pour autant pouvoir mettre fin à son contrat. Nous sommes toutefois en faveur que le *Code des professions* garantisse une immunité au directeur général comme il le fait pour d'autres fonctions.

Le projet de loi n° 98 prévoit attribuer certains nouveaux pouvoirs au syndic. Celui-ci pourra donc, dans certaines circonstances, octroyer l'immunité à un membre qui dénonce une infraction tout en étant lui-même impliqué dans celle-ci. Le syndic pourra également requérir du conseil de discipline qu'il impose une suspension ou une limitation provisoire

de son droit d'exercer à l'encontre d'un professionnel faisant l'objet d'une poursuite pour une infraction punissable de cinq ans d'emprisonnement. Nous sommes en accord avec ces propositions. De même, nous considérons positivement les modifications visant à faciliter l'échange de renseignements entre les syndicats d'ordres différents. Toutes ces mesures contribueront à nos yeux à mieux protéger le public.

Recommandation 9

Que la destitution du directeur général de l'ordre par le conseil d'administration nécessite uniquement un vote à la majorité simple.

Membres

Le projet de loi n° 98 propose des modifications au *Code des professions* qui visent plus directement les membres des ordres. Ainsi, nous endossons la proposition obligeant tous les membres d'un ordre à fournir une adresse électronique de correspondance. C'est une mesure qui tient compte des réalités actuelles en matière de communication et qui facilitera grandement les liens avec les membres pour les ordres.

La proposition permettant aux ordres de réclamer le remboursement des frais engagés par l'ordre pour faire enquête ainsi que celle visant à augmenter les montants des amendes nous apparaissent appropriées. Elles permettent de limiter la portion budgétaire qui incombe à l'ensemble des membres pour couvrir les dépenses reliées aux comportements problématiques d'une petite proportion d'entre eux. Nous sommes également en faveur d'une autre proposition qui a un lien direct avec la capacité financière des ordres. Il s'agit de la fixation de la cotisation qui ne reviendra plus à l'assemblée générale mais plutôt au conseil d'administration. Bien que cette façon de procéder avait le mérite de responsabiliser les membres et pouvait être perçue comme une mesure démocratique, il faut malheureusement reconnaître que la résistance naturelle des membres à appuyer des demandes d'augmentation des cotisations a fréquemment fragilisé la capacité d'ordres à assumer pleinement leurs responsabilités de protection du public.

Pour terminer, nous souscrivons pleinement à l'intention du projet de loi de faire en sorte que les codes de déontologie soient explicites en matière de fraude de toute sorte. Nous souhaitons toutefois porter à l'attention des parlementaires qu'il est important de respecter les réalités propres à chaque profession. Par exemple, l'obligation d'utiliser des termes tels que « collusion », « corruption » ou « trafic d'influence » n'a pas la même

pertinence pour une profession comme la nôtre où la très grande majorité de nos membres sont des salariés de l'État que pour d'autres professions. Tout en exigeant un haut niveau d'intégrité, un code de déontologie dans sa rédaction doit être signifiant et correspondre aux réalités professionnelles des membres si l'on veut qu'il suscite l'adhésion et la responsabilisation de tous les professionnels.

Recommandation 10

Éviter l'imposition aux ordres d'inclure dans leurs codes de déontologie des termes qui correspondraient peu à la réalité professionnelle vécue par les membres de cette profession.

Conclusion

L'Ordre salue l'intention du gouvernement de renforcer le *Code des professions* pour améliorer la protection du public. À plusieurs égards, le projet de loi n° 98 s'inscrit dans cette orientation et nous appuyons plusieurs des mesures qui y sont présentées. Nous avons également exprimé certaines réserves qui se retrouvent à l'intérieur de nos 10 recommandations.

Nous apprécions avoir eu l'opportunité de contribuer aux travaux en lien avec le projet de loi n° 98 et nous espérons que nos réflexions seront utiles aux membres de la Commission des institutions.

Liste des recommandations

Recommandation 1

Que le mandat du Commissaire aux plaintes soit étendu, mais uniquement pour couvrir l'ensemble des demandeurs d'admission par équivalence et que son appellation devienne « Commissaire aux admissions par équivalence ».

Recommandation 2

Favoriser la mise en place d'instances de concertation entre les différents partenaires concernés par l'admission des différents demandeurs aux professions encadrées par les ordres professionnels.

Recommandation 3

Revoir les rôles et responsabilités dévolus par le projet de loi aux différentes instances impliquées dans le dossier de l'intégration professionnelle des personnes immigrantes.

Recommandation 4

Mieux définir ce qu'implique la responsabilité de surveillance générale de l'ordre confiée au conseil d'administration.

Recommandation 5

Préciser au projet de loi que la responsabilité de surveillance générale dévolue au conseil d'administration s'actualise à travers le président, qui mène à terme les mandats que lui confie le conseil d'administration et qui assume les pouvoirs qui lui sont confiés en vertu de l'article 80 du *Code des professions*.

Recommandation 6

Ajouter aux responsabilités du président celle de la mise en place d'une procédure d'évaluation de la performance du conseil d'administration.

Recommandation 7

Tout en maintenant l'interdiction du cumul des fonctions de président et de directeur général, nous recommandons de prévoir certaines modalités pour que ce cumul soit possible de manière temporaire et transitoire advenant un départ subit du directeur général de l'ordre.

Recommandation 8

Que le code d'éthique et de déontologie applicable aux administrateurs soit encadré par une résolution du conseil d'administration plutôt que par un règlement.

Recommandation 9

Que la destitution du directeur général de l'ordre par le conseil d'administration nécessite uniquement un vote à la majorité simple.

Recommandation 10

Éviter l'imposition aux ordres d'inclure dans leurs codes de déontologie des termes qui correspondraient peu à la réalité professionnelle vécue par les membres de cette profession.