

MÉMOIRE
DE L'ORDRE PROFESSIONNEL
DE LA PHYSIOTHÉRAPIE DU QUÉBEC

SUR

LE PROJET DE LOI N°98 – LOI MODIFIANT DIVERSES
LOIS CONCERNANT PRINCIPALEMENT L'ADMISSION
AUX PROFESSIONS ET LA GOUVERNANCE
DU SYSTÈME PROFESSIONNEL

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

20 septembre 2016

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	3
1. La révision des pouvoirs de l'Office des professions	4
2. Un mécanisme de surveillance de la qualité du travail des ordres	6
La mise en place du <i>Programme de reconnaissance : Engagement qualité des ordres professionnels</i>	6
o Les objectifs du programme	6
o Le Conseil québécois d'agrément comme partenaire	7
o Les fondements du programme.....	7
o Une garantie d'imputabilité.....	8
3. Le rôle du Commissaire aux plaintes	10
Conclusion	12

Introduction

L'Ordre professionnel de la physiothérapie du Québec [ci-après, «l'Ordre ou l'OPPQ»] est heureux de pouvoir commenter auprès de la Commission des institutions de l'Assemblée nationale du Québec les mesures découlant du projet de loi n°98, *Loi modifiant diverses lois concernant principalement l'admission aux professions et la gouvernance du système professionnel*. Nous remercions les distingués membres de la Commission de l'intérêt qu'ils portent à l'Ordre.

L'OPPQ regroupe plus de 7532 membres, 5049 physiothérapeutes et 2483 thérapeutes en réadaptation physique, qui exercent autant dans le réseau de la santé et des services sociaux que dans le milieu privé. Les professionnels de la physiothérapie traitent les limitations fonctionnelles découlant de blessures et de maladies affectant les muscles, les articulations et les os, ainsi que les systèmes neurologiques (cerveau, nerfs, moelle épinière), respiratoire (poumons), circulatoire (vaisseaux sanguins) et cardiaque (cœur).

Afin d'assurer la protection du public, l'Ordre surveille l'exercice de la profession, veille à son développement et soutient ses membres dans l'exercice de leurs activités professionnelles.

Nous tenons à mentionner, de façon générale, que l'Ordre est favorable aux mesures prévues par ce projet de loi en ce qui concerne la gouvernance des ordres professionnels. Le présent mémoire s'emploie donc à soulever les préoccupations particulières de l'Ordre quant à l'augmentation des pouvoirs de l'Office des professions du Québec [ci-après, « l'Office »] et du rôle du commissaire aux plaintes.

Dans une perspective de contribution positive et innovante à notre effort commun de protection du public, l'Ordre présente aussi, brièvement, dans ses pages les bases d'un programme crédible et reconnu d'évaluation de la qualité du travail des ordres professionnels.

1. La révision des pouvoirs de l'Office des professions

L'OPPQ est d'avis que l'Office possède déjà un grand nombre de pouvoirs lui permettant de remplir adéquatement son mandat de surveillance des ordres et de protection du public. Ainsi, s'il y a une amélioration à faire, l'Ordre croit qu'elle se situe beaucoup plus au niveau de la pleine utilisation de ses pouvoirs existants.

En effet, l'article 12 du *Code des professions* octroie déjà à l'Office le pouvoir de vérifier le fonctionnement des divers mécanismes mis en place au sein des ordres. Cependant, l'Ordre se questionne grandement sur les modifications législatives qui visent à permettre à l'Office de faire abstraction des principes de collaboration et d'autonomie qui existent depuis toujours entre les ordres professionnels et lui (article 4, par. 1 et 2). Les ordres ont toujours travaillé en collaboration avec l'Office et répondent à ses demandes avec diligence.

L'OPPQ se questionne aussi sur l'octroi du pouvoir discrétionnaire que le projet de loi accorderait à l'Office en lui permettant d'entamer une enquête sur un ordre professionnel sans l'autorisation préalable du ministre responsable des lois professionnelles.

Bien que l'Office possède présentement tous les moyens requis pour documenter une situation préoccupante, il se doit d'en faire préalablement rapport au ministre responsable avant d'agir. Or, l'Ordre est d'avis que cette autorisation préalable de la ministre est une mesure nécessaire puisqu'elle permet de rencontrer deux impératifs importants. Le premier est d'assurer un sain équilibre entre les vastes pouvoirs de l'Office et l'autonomie des ordres professionnels. Le second est que ce processus permet aux élus d'être pleinement au fait de toutes situations problématiques ayant cours au sein du système professionnel, garantissant ainsi le plein exercice du pouvoir démocratique.

À la lumière de ces arguments, l'Ordre recommande :

- Que soient retirés les paragraphes 1 et 2 de l'article 4 afin de préserver les principes de collaboration qui encadrent les relations entre l'Office des professions et les ordres professionnels.

- Que soit retirée la proposition relative à la possibilité pour l'Office des professions d'enquêter sans autorisation préalable du ministre responsable.

2. Un mécanisme de surveillance de la qualité du travail des ordres

Au-delà de son pouvoir de surveillance des ordres et d'intervention en cas de situation problématique, l'OPPQ croit que le système professionnel doit se doter d'un mécanisme reconnu permettant d'assurer et de maintenir une qualité exemplaire du travail effectué par chacun des ordres.

L'Ordre souhaite profiter de cette occasion pour partager avec la Commission une initiative qui a cours actuellement et qui a pour but d'atteindre cet objectif de manière structurée et pertinente.

La mise en place du Programme de reconnaissance : Engagement qualité des ordres professionnels

Dans la foulée de la volonté de l'Office des professions et du gouvernement de permettre un meilleur encadrement des ordres professionnels, plusieurs ordres, dont l'OPPQ, à titre d'initiateur, ont décidé d'implanter de nouveaux outils favorisant une meilleure performance de leur gestion dans un souci de saine gouvernance.

La finalité de ce projet est une reconnaissance officielle, par un organisme tiers, de la qualité du travail des ordres et l'instauration d'une démarche continue visant à maintenir les plus hauts standards de qualité. Ce projet, nommé *Programme de reconnaissance : Engagement qualité des ordres professionnels*, se révèle être, par la même occasion, une réponse du système professionnel aux attentes élevées et justifiées du public envers les ordres.

o Les objectifs du programme

Le programme vise à doter les ordres d'outils pertinents, rigoureux et adaptés à leur réalité afin d'évaluer leur performance en matière de gestion et de résultats, et ce, peu importe leur taille ou leur secteur d'activités. Il vise aussi à donner aux ordres les

moyens de continuer à améliorer leur performance sur une base continue. De ce fait, il cherche à répondre aux attentes du public et des partenaires en termes de qualité, de professionnalisme, d'équité et d'intégrité.

○ **Le Conseil québécois d'agrément comme partenaire**

Pour assurer la rigueur de la démarche d'évaluation de la qualité, le programme s'est allié au Conseil québécois d'agrément (CQA). Celui-ci possède une expertise reconnue en santé, en éducation et auprès d'organismes à but non lucratif. En effet, l'expertise du CQA s'est développée au Québec depuis de nombreuses années au niveau de l'agrément, de la certification ou de la reconnaissance de la qualité auprès de 2 500 clients. Le CQA a jusqu'à présent effectué plus de 500 visites d'agrément et 6 000 visites de certification, le tout afin de s'assurer que les organisations répondent aux exigences prévues dans plusieurs lois et règlements¹.

○ **Les fondements du programme**

L'évaluation de la gestion et des services rendus par un ordre que propose ce programme repose sur huit thématiques qui constituent les fondements d'une démarche de qualité. Ce sont :

- La gouvernance et l'éthique;
- L'offre de services (aux 3 clientèles d'un ordre : les membres, le public et les candidats à l'admission);
- Le travail en partenariat;
- La gestion des ressources humaines;
- La gestion des ressources financières, matérielles et informationnelles;
- Les bonnes pratiques;
- Les activités de communication et de formation;
- La gestion des risques.

¹ *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, L.R.Q., c. S-4.2, article 107.1; *Règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat de conformité et les normes d'exploitation d'une résidence privée pour aîné*, R.R.Q. c. S-4.2, r.5.01; *Règlement sur la certification des ressources en toxicomanie ou en jeu pathologique*, R.R.Q. c. S-4.2, r.1.

Cet exercice d'évaluation vise à mobiliser l'ensemble des acteurs de l'organisation (administrateurs de l'ordre, personnel, membres de l'Ordre, membres de comités, ressources contractuelles) puisqu'ils sont tous responsables, directement ou indirectement, de la qualité du service dans l'accomplissement de leurs tâches respectives.

Cette évaluation sera faite par le CQA en collaboration avec l'ordre concerné selon des outils développés conjointement par le CQA et par les ordres. L'évaluation est effectuée à partir de sondages auprès de la clientèle, du personnel et des bénévoles, de la complétion d'un questionnaire, de l'analyse de preuves documentaires et de la réalisation d'une visite de validation par des experts externes. Selon les résultats de cette évaluation, le CQA pourra ou non accorder à l'Ordre un certificat de reconnaissance valide pour une période déterminée. Le CQA verra aussi à assurer un suivi jusqu'à la période de renouvellement du certificat.

- **Une garantie d'imputabilité**

Cette démarche possède le grand avantage de rendre un ordre imputable de la qualité des services qu'il offre ainsi que la gestion de ses ressources auprès de la population et des instances gouvernementales qui lui ont confié son mandat. C'est pourquoi l'OPPQ croit qu'il est essentiel que les résultats de ces évaluations soient transmis à l'Office et rendus publics.

Comme aucun règlement n'impose actuellement cette démarche d'évaluation à un ordre, l'adhésion à ce programme s'effectue sur une base volontaire. Notons cependant que plusieurs ordres ont déjà manifesté leur décision d'y participer et que le programme débutera cet automne. Notons par ailleurs que l'Office a donné à cette initiative un accueil très favorable.

Mais au-delà de cet accueil, l'Ordre est d'avis que ce programme d'évaluation et de reconnaissance de la qualité devrait être imposé à l'ensemble des ordres par l'Office, comme c'est le cas pour l'agrément ou la certification dans plusieurs secteurs de la société québécoise.

Ainsi, l'Ordre recommande :

- Que soit modifié le Code des professions afin d'y introduire une disposition habilitante permettant à l'Office des professions d'adopter un règlement obligeant les ordres professionnels à obtenir un certificat de reconnaissance de la qualité des services qu'il offre ainsi que de la gestion de leurs ressources.

3. Le rôle du Commissaire aux plaintes

Le projet de loi propose d'élargir les compétences du «commissaire aux plaintes concernant les mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles» pour en faire un «commissaire à l'admission aux professions».

Le commissaire passerait donc d'un mandat limité à un aspect spécifique de l'admission (mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles acquises à l'étranger) à un mandat très large lui permettant d'enquêter sur tout ce qui concerne l'admission aux professions.

Or, l'élargissement des pouvoirs du commissaire pour inclure tous les mécanismes d'admission à une profession réglementée par des candidats formés au Québec vise-t-il à répondre à une problématique réelle et concrète?

Pour sa part, l'Ordre considère qu'il est non seulement inutile d'élargir les pouvoirs immédiats du commissaire, mais qu'il serait même nuisible de les étendre à tous les processus d'admission.

En effet, des comités chargés de l'étude des demandes et des mécanismes d'appel sont déjà en place et rien n'indique que le processus actuel présente des signes d'inefficacité à protéger le public ou soit la cause de quelconques injustices pour accéder aux professions.

De plus, l'article 12 du *Code des professions* donne actuellement à l'Office tout le pouvoir de vérifier le fonctionnement du processus d'admission. Notons d'ailleurs que toute la réglementation liée à l'admission doit être approuvée par l'Office et sanctionnée par la suite par le Conseil des ministres.

L'Ordre est donc convaincu que l'extension des pouvoirs du commissaire aux plaintes à l'ensemble du processus d'admission conduirait à les rendre à la fois trop larges et trop importants si on les considère sous l'angle du peu de cas problématiques auxquels il vise à répondre. L'Ordre estime de plus que l'élargissement de ses pouvoirs n'entraînerait qu'une multiplication inutile des structures et qu'une complexification non nécessaire des processus bureaucratiques.

L'expérience de l'Ordre à cet égard est éloquent. Depuis la création du poste de commissaire aux plaintes en 2010, l'Ordre n'a eu à répondre qu'à deux plaintes en provenance de candidats issus de l'immigration. Bien que ces deux cas ont pu être résolus de manière simple, ils ont entraîné de nombreuses correspondances écrites avec le commissaire aux plaintes.

Concernant le cas des candidats formés au Canada (cas qui seraient dorénavant sous la juridiction étendue du commissaire aux plaintes), l'Ordre n'a eu à faire face qu'à un cas problématique depuis 2010. Or, ce cas a pu être entièrement résolu à travers les processus de l'Ordre prévu à cet effet.

En terminant, l'Ordre souhaite porter à l'attention de la Commission deux dimensions des pouvoirs du commissaire aux plaintes qu'il juge inquiétantes. En effet, le commissaire jouit, d'une part, d'une indépendance complète dans l'exercice de ses fonctions, ce qui lui donne un pouvoir d'enquête applicable non seulement à l'égard des ordres professionnels, mais aussi à l'égard de l'Office et du gouvernement. D'autre part, le commissaire aux plaintes a le pouvoir d'intervenir à sa guise sans plainte préalable.

Le système professionnel comprend très bien la notion d'indépendance et d'enquête puisqu'elles sont intrinsèquement liées à une de ses fonctions clés, soit celle de syndic. Or, pour éviter tout abus, le *Code des professions* impose au syndic une certaine imputabilité en octroyant au conseil d'administration le pouvoir de le destituer. De plus, le *Code des professions* ne permet au syndic d'agir que suite à un signalement.

L'Ordre s'inquiète donc du fait qu'il n'existe aucune mesure d'imputabilité ou de balise d'intervention équivalentes dans le cas du commissaire aux plaintes. Cette autonomie totale du commissaire aux plaintes risque par conséquent de rendre encore plus périlleux l'élargissement de ses pouvoirs à l'ensemble de l'admission.

En vertu de l'ensemble des arguments énoncés précédemment, l'Ordre recommande :

- Que soit retiré l'ensemble des propositions législatives liées à l'élargissement des pouvoirs du Commissaire aux plaintes.

Conclusion

L'Ordre professionnel de la physiothérapie du Québec est un acteur engagé dans la volonté d'améliorer l'efficacité du système professionnel dans ses efforts de protection du public.

À ce titre, l'Ordre est favorable à la majorité des dispositions proposées par le projet de loi n° 98, notamment celles concernant la gouvernance des ordres, la suspension ou limitation provisoire lors de certaines poursuites criminelles, le secret professionnel et l'échange de l'information, de même que le pôle de coordination pour l'accès à la formation.

L'Ordre croit toutefois que certains éléments mis de l'avant dans le projet ne conduiront pas à optimiser sa capacité de répondre à son mandat de protection du public. Au contraire, l'Ordre estime que les dispositions du projet de loi n°98 qui traitent de l'augmentation des pouvoirs de l'Office et de l'intervention du commissaire dans le processus d'admission pourraient avoir un effet néfaste sur le fonctionnement du système professionnel.

L'Ordre pense cependant qu'un programme structuré, crédible et performant d'évaluation de la qualité de la gestion et des services offerts par les ordres pourrait répondre à bien des préoccupations. Le présent document s'emploie justement à présenter les bases d'un tel programme, actuellement en phase d'implantation, qui s'intitule *Programme de reconnaissance : Engagement qualité des ordres professionnels*. Ce programme, qui pourrait être sous l'égide de l'Office des professions du Québec, s'avérerait une solution efficace et applicable à court terme à l'ensemble des ordres professionnels.

En terminant, l'Ordre tient à remercier la Commission des institutions de l'Assemblée nationale pour son invitation à lui faire part de ses commentaires sur le projet de loi n°98.