



MÉMOIRE 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**

Septembre 2016

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	1
Commentaires et recommandations	2
Présentation de la profession de sage-femme au Québec	3
Philosophie de pratique	3
Projet de loi 98 : commentaires et recommandations	4
Recommandations 1 et 2	4
Recommandation 3	6
Recommandation 4	6
Recommandation 5	7
Recommandation 6	8
Conclusion	8

Avant-propos

L'Ordre des sages-femmes du Québec (OSFQ) a été créé en 1999. Comptant à ses débuts 66 membres, il en compte maintenant 215. Les sages-femmes travaillant uniquement dans le secteur public, l'augmentation du nombre de membres dépend essentiellement du développement et de la croissance des milieux de pratique en centre intégré de santé et de services sociaux (CISSS) et en centre intégré universitaire de santé et de services sociaux (CIUSSS). En 1999, le Québec comptait sept maisons de naissance et une maternité au Nunavik. À ce jour, 13 équipes sont établies dans 11 régions et quatre au Nunavik.

Afin de bien remplir sa mission de protection du public et de s'acquitter de ses obligations légales, le conseil d'administration de l'OSFQ est constitué de six sages-femmes et de deux personnes nommées par l'Office des professions du Québec (OPQ).

Mise à part la présidente, la permanence de l'OSFQ compte quatre personnes, dont une directrice générale, une chargée d'affaires professionnelles, une technicienne en administration et une adjointe administrative. À cela s'ajoutent une syndique, une syndique adjointe et des inspectrices qui ont une présence selon ce que les dossiers à traiter nécessitent. Aussi, plusieurs comités statutaires et non statutaires complètent l'équipe. Les membres de l'OSFQ démontrent un engagement exemplaire dans la réalisation de ses activités.

L'Ordre des sages-femmes du Québec remercie la Commission pour l'opportunité qui lui est donnée de s'exprimer concernant l'important projet de Loi 98.

Commentaires et recommandations

D'entrée de jeu, l'Ordre des sages-femmes du Québec tient à mentionner qu'il est dans l'ensemble en accord avec les objectifs du projet de loi et la plupart des modifications proposées; tout comme la ministre de la Justice, l'OSFQ accorde une très grande importance à l'intégration professionnelle des immigrants, à la gouvernance d'un ordre ainsi qu'aux mécanismes de protection du public.

Nous aimerions, toutefois, émettre certains commentaires et recommandations à l'égard du projet de loi 98 :

Recommandation 1 : Que la fonction de directeur général ne soit pas inscrite au code.

Recommandation 2 : Que le président de l'ordre exerce un droit de surveillance générale sur les affaires de l'ordre et non seulement des affaires du conseil d'administration.

Recommandation 3 : Que l'Office des professions du Québec (OPQ) détermine de façon rigoureuse et transparente les critères de compétence recherchés et la procédure servant à dresser la liste des administrateurs nommés, incluant le critère de la disponibilité.

Recommandation 4 : Que l'on maintienne le rôle du commissaire aux plaintes en matière d'équivalence, tel qu'il est actuellement.

Recommandation 5 : Lorsqu'il est constaté qu'un programme d'études conduisant à l'obtention d'un diplôme donnant ouverture à un permis de l'ordre ne comprend pas d'activités d'apprentissage relatives à l'éthique et à la déontologie, l'établissement d'enseignement devrait prendre les mesures pour modifier le programme de manière à combler le manque constaté.

Recommandation 6 : Que la cotisation annuelle des membres soit fixée par l'assemblée générale de l'ordre.

Présentation de la profession de sage-femme au Québec

La sage-femme est une professionnelle de la santé formée pour être entièrement responsable des soins et des services durant la grossesse, l'accouchement et la période postnatale pour la mère et le nouveau-né. La profession est régie par le Code des professions et encadrée par l'Ordre des sages-femmes du Québec depuis 1999.

Selon la Loi sur les sages-femmes, lorsque tout se déroule normalement, soit dans la vaste majorité des cas, les sages-femmes donnent aux femmes les soins et les services professionnels requis pendant la grossesse, le travail et l'accouchement ainsi qu'aux femmes et aux bébés durant les six premières semaines de la période postnatale. Elles pratiquent l'accouchement spontané et sont habilitées à effectuer plusieurs gestes cliniques, par exemple, la réparation d'une déchirure de premier et deuxième degré. Les sages-femmes sont aussi formées pour dépister les situations déviant du normal, répondre adéquatement aux situations d'urgence et référer à un médecin si nécessaire. Leur travail s'appuie sur la continuité relationnelle.

La formation, offerte à l'Université du Québec à Trois-Rivières, consiste en un baccalauréat de quatre années et demie d'études permettant de développer les compétences requises afin d'offrir des services sécuritaires et de qualité aux femmes et aux familles du Québec.

Philosophie de pratique

Au cœur de la philosophie de pratique des sages-femmes se retrouve le respect du vécu des femmes et des familles autour de l'arrivée d'un nouvel enfant dans leur vie. Ainsi la relation professionnelle qui s'établit est personnelle et égalitaire et permet à la femme de faire les choix les meilleurs pour elle et son enfant. Les sages-femmes reconnaissent que la grossesse et l'accouchement appartiennent à la femme tout comme le droit de choisir le lieu d'accouchement qui leur convient et le professionnel de la santé qui les accompagne. Les sages-femmes considèrent que les intérêts de la mère et de son enfant à naître sont liés et compatibles, et que pour assurer leur bien-être, le soutien de la communauté doit être encouragé. Les sages-femmes croient aussi qu'une approche alliant promotion et prévention est primordiale dans le cycle de la maternité.

Projet de loi 98 : commentaires et recommandations

Tout en étant en accord avec les objectifs du projet de loi 98, certaines modifications proposées, nous font craindre que les nouvelles exigences ou restrictions amenées à la structure de l'Ordre ne nous permettent plus des aménagements de tâches nécessaires à la gestion efficiente d'un ordre ayant un budget de fonctionnement très limité.

L'Ordre des sages-femmes du Québec a toujours assumé avec fierté ses obligations envers le public. Nos rapports annuels en font foi. Notre ordre est dynamique et a toujours réussi à tirer le meilleur d'une situation économique précaire. Nous avons à cœur le système professionnel québécois qui nous offre la possibilité d'une pratique autonome et spécifique, répondant à la demande des femmes et des familles.

Notre profession est née du besoin exprimé par les femmes de vivre autrement la grossesse et la naissance de leurs enfants. Et le choix de la professionnalisation a été nécessaire pour l'accessibilité de nos soins et services.

Toutefois, aujourd'hui, devant ce que le projet de loi 98 propose, nous nous demandons sincèrement comment nous réussirons à continuer notre mission de protection du public et de surveillance d'exercice de la profession, sans être noyées dans des activités de reddition de compte non nécessaires et sans bénéficier d'une flexibilité au niveau de notre structure de gouvernance. Il semble que la réalité des ordres de petite taille ait été occultée dans ce projet de loi. Pourtant, le législateur se doit de considérer toutes les diversités au niveau des ressources des ordres et a tout intérêt à démontrer de l'équité dans ses décisions.

Nous vous partageons donc quelques éléments qui suscitent certains questionnements et nous profitons de l'occasion pour vous faire quelques recommandations.

Nous regrouperons nos deux premières recommandations autour d'un même argumentaire de gouvernance efficiente et réaliste.

Recommandation 1 : Que la fonction de directeur général ne soit pas inscrite au code.

Recommandation 2 : Que le président de l'ordre exerce un droit de surveillance générale sur les affaires de l'ordre et non seulement des affaires du conseil d'administration.

Les deux modifications proposées au Code des professions, visées par ces recommandations, touchent la structure des ordres. Bien que nous comprenions les volontés qui mènent à ces recommandations, nous croyons que l'impact particulier sur les ordres ayant des ressources limitées ne semble pas avoir été considéré. Les lois doivent être applicables et réalisables pour l'ensemble des ordres professionnels. Or, ceux-ci sont à géométrie variable. Administrer 74 000 ou 200 membres n'est pas la même réalité. Les moyens ne peuvent qu'être différents puisque le système professionnel est autofinancé. L'efficience se décline autrement pour une organisation, telle que l'OSFQ, ayant des ressources, tant humaines que financières, restreintes.

Cinq personnes incluant la présidente, certaines à temps partiel, sont les ressources humaines dont dispose l'Ordre des sages-femmes du Québec pour mener à bien ses activités. La permanence de l'Ordre a eu, au cours de son développement, des configurations multiples. L'intégration de la fonction de directeur général au sein du *Code des professions* amène l'obligation d'avoir ce poste au sein des ordres, obligation qui aurait pu apporter son lot de difficultés au sein de notre structure, il y a quelques années. Nous jouissons maintenant d'une certaine stabilité et les fonctions de directrice générale et de secrétaire sont occupées par la même personne.

La présidente accomplit sa tâche à temps partiel, mais réalise beaucoup plus qu'une simple fonction de représentation ou de présidence des réunions du conseil d'administration. Il est essentiel dans une petite organisation que les tâches soient bien partagées, mais pour la bonne marche des choses, la division des tâches ne peut être aussi stricte que dans une grande organisation. Nous devons bénéficier d'une certaine souplesse décisionnelle de notre structure et cela ne nuit pas à la bonne gouvernance de notre organisation, au contraire!

En plus, d'un point de vue plus théorique, nous ne voyons pas en quoi le fait d'inscrire la fonction de direction générale au *Code des professions* et d'en faire une obligation légale est un gain en gouvernance. La preuve n'est en aucun cas faite que cela protège qui que ce soit d'une mauvaise gestion ou de malversation. Il en est de même pour enlever à la présidence le rôle de surveillance des affaires de l'ordre. L'Office a déjà le pouvoir de questionner le conseil d'administration sur sa gestion interne en cas de doute. Nous ne croyons pas que la gouvernance bénéficie en quoi que ce soit d'un cadre aussi strict et contraignant.

Il est essentiel de laisser à chacun des ordres la flexibilité nécessaire au niveau de la structure organisationnelle, en fonction de leurs contraintes budgétaires.

Nous craignons fortement un impact négatif sur la capacité de notre organisation à faire son travail efficacement si le mandat de la présidente de notre ordre l'empêchait de contribuer, comme elle le fait présentement, à la surveillance des affaires de l'ordre. Dans notre cas, cela reviendrait à découpler le travail de la directrice générale, afin de livrer au conseil d'administration tout ce qui est nécessaire à la surveillance générale plus en détail. Nous comptons déjà sur un conseil d'administration très impliqué et des comités de gouvernance et finances qui viennent consolider le contrôle des activités. Notre conseil d'administration compte huit personnes, nous n'avons donc pas de comité exécutif. Il contribue efficacement à l'adoption des orientations stratégiques et s'assure de prendre toutes les décisions que le *Code des professions* lui a déléguées. Les membres de notre conseil d'administration se réunissent à toutes les six à huit semaines, et ce, pour une journée complète. Si les membres du conseil d'administration devaient se réunir plus souvent, afin d'exercer la part de surveillance que la présidente fait actuellement, ceci aurait un impact budgétaire majeur pour notre ordre et provoquerait une baisse d'efficacité et d'efficience.

De plus, la question se pose : en quoi un tel changement est-il nécessaire et pertinent pour améliorer les processus de gouvernance?

Recommandation 3 : Que l'Office détermine de façon rigoureuse et transparente les critères de compétence recherchés et la procédure servant à dresser la liste des administrateurs nommés, incluant le critère de la disponibilité.

Pour cette recommandation, nous abondons dans le sens du Conseil interprofessionnel du Québec. L'article 37 du projet de loi 98 devrait être bonifié, en incluant une obligation pour l'Office d'établir les critères recherchés chez les administrateurs nommés.

L'Ordre des sages-femmes du Québec est favorable à un rôle accru des administrateurs nommés au sein des comités de l'ordre. Nous avons souvent bénéficié et grandement apprécié les compétences des administrateurs nommés. Nous avons aussi malheureusement vécu des situations un peu plus difficiles... Lorsqu'un conseil d'administration compte huit personnes et qu'il se partage en plus la composition des comités de gouvernance et des finances, l'engagement de chacun de ses membres revêt une importance capitale. La qualité, les compétences, la connaissance du système professionnel, tout comme la disponibilité des candidats choisis comme administrateurs nommés, se doivent d'être exemplaires. Le processus de sélection manque grandement de transparence actuellement et certaines expériences nous laissent à croire que les critères de compétence exigés pourraient effectivement être plus rigoureux.

Recommandation 4 : Que l'on maintienne le rôle du commissaire aux plaintes en matière d'équivalence comme il est actuellement.

L'Ordre des sages-femmes du Québec se positionne contre les modifications proposées par le projet de loi 98 concernant le commissaire aux plaintes, en matière d'équivalence.

Après plusieurs réflexions et discussions, nous ne pouvons concevoir en quoi ce nouveau rôle de commissaire à l'admission est une amélioration à l'intégration professionnelle des immigrants. En réalité, en aucun cas la démonstration nous a été faite que l'ensemble des processus d'admission avait besoin d'une surveillance particulière.

Nous sommes tout à fait en accord avec le rôle actuel du commissaire, car l'admission des candidats étrangers est complexe et sensible. Il est utile et même nécessaire que ces candidats aient des recours administratifs en cas de désaccord avec les décisions prises à leur égard.

Mais les autres aspects de l'admission aux professions sont encadrés et simples. Le type de décision que le conseil d'administration prend ne relève pas d'une étude de dossier aussi approfondie que dans les cas des candidats étrangers. Les mécanismes d'admission, par le *Règlement sur les diplômes délivrés par les établissements d'enseignement désignés qui donnent droit aux permis et aux certificats de spécialistes des ordres professionnels*, ou encore le *Règlement sur les autorisations légales d'exercer la profession de sage-femme hors du Québec qui donnent ouverture au permis de l'Ordre des sages-femmes du Québec*, encadrent efficacement l'admission. De plus, à ce jour, l'OSFQ n'a reçu aucune plainte ou demande de révision en lien avec ce processus d'admission. En quoi est-il utile de rendre des comptes sur une admission à la profession qui se base sur l'obtention d'un diplôme ? Il aurait été beaucoup plus utile de donner plus de pouvoir aux comités de la formation et qu'ainsi l'ordre puisse s'assurer de l'adéquation exacte des programmes de formation et de ses attentes au niveau de la compétence des candidats à l'exercice.

Nous craignons par ces modifications un détournement de l'attention des ordres vers des activités bureaucratiques et de rédaction de rapports, pour une surveillance qui n'est pas démontrée comme nécessaire.

Les ordres ayant des budgets de fonctionnement limités comme l'OSFQ seront les plus touchés par de telles modifications. Au sein de notre permanence, la directrice générale n'a pas de directeur adjoint ou de direction subordonnée à qui déléguer la rédaction de rapport et notre chargée d'affaires professionnelles répond déjà à tous les rapports sur l'admission par équivalence de diplôme et de formation ainsi que tous ceux sur les arrangements de reconnaissance mutuelle (ARM) qui sont demandés et par l'Office des professions du Québec et par le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion.

Depuis notre règlement sur les équivalences de diplôme et de formation, en vigueur depuis huit ans, près de 30 candidates hors Canada ont été admises par équivalence ou en vertu des arrangements de reconnaissance mutuelle (ARM) que notre ordre a d'ailleurs été l'un des premiers à signer. Ceci représente plus de 10 % de notre membrariat. Les sages-femmes de l'étranger sont un apport important à notre développement et à notre présence dans le réseau de la santé.

Notre plus grande difficulté est, comme pour bien d'autres, la disponibilité des places de stage, ce sur quoi le commissaire n'a pas vraiment de pouvoir. Il serait beaucoup plus pertinent de mettre tout en œuvre afin d'assurer la disponibilité de la formation d'appoint ainsi que des places de stage. Ce serait un moyen tangible d'augmenter l'intégration des professionnels immigrants. À l'Ordre des sages-femmes du Québec, l'admission des candidates de l'étranger est étroitement liée au développement de nos services et nous faisons tout ce qui est en notre pouvoir pour les accueillir.

Recommandation 5 : Lorsqu'il est constaté qu'un programme d'études conduisant à l'obtention d'un diplôme donnant ouverture à un permis de l'ordre ne comprend pas d'activités d'apprentissage relatives à l'éthique et à la déontologie, un établissement d'enseignement devrait prendre les mesures pour modifier le programme, de manière à combler le manque constaté.

Nous appuyons et faisons nôtre la recommandation du Conseil interprofessionnel du Québec concernant l'article 48 du projet de loi 98, modifiant l'article 94 du *Code des professions*. La modification proposée se lit ainsi : « Lorsque le programme d'études conduisant à l'obtention d'un diplôme donnant ouverture à un permis de l'ordre ne comprend pas d'activités d'apprentissage relatives à l'éthique et à la déontologie, le Conseil d'administration doit adopter un règlement en vertu du présent paragraphe afin de prévoir l'obligation de réussir une formation en éthique et en déontologie. »

Il nous semble que par une telle proposition, le législateur ne choisit pas le bon moyen pour atteindre son objectif de s'assurer que tous les professionnels aient de solides bases en éthique. Puisque nous sommes tous d'accord que l'éthique et la déontologie sont des connaissances fondamentales à la pratique d'une profession, elles doivent donc être comprises dans la formation initiale.

Nous sommes fortement en accord avec l'obligation pour tous les professionnels d'être formés sur ces aspects, nous croyons que c'est essentiel. C'est pour cela que nous sommes préoccupées que le moyen prévu soit un règlement. Cela ouvre la porte à une variété de formation et à des écarts de qualité des contenus. De plus, cela amène une lourdeur administrative non souhaitable pour beaucoup d'ordres.

Recommandation 6 : Que la cotisation annuelle à l'ordre soit fixée par l'assemblée générale

L'article 44 qui modifie la suppression du deuxième alinéa de l'article 85.1 du *Code des professions*, soit « *Toute résolution adoptée par le conseil d'administration en vertu du premier alinéa doit, pour entrer en vigueur, être approuvée par la majorité des membres de l'ordre qui se prononcent à ce sujet...* », propose que la cotisation annuelle de l'ordre soit fixée par le conseil d'administration.

Nous sommes très étonnées de cette proposition dans un projet de loi ayant pour but l'amélioration de la gouvernance. Bien que les ordres professionnels ne soient pas des associations représentatives de leurs membres, l'OSFQ croit que la cotisation annuelle doit être approuvée par ceux-ci.

Les membres d'un ordre, réunis en assemblée générale annuelle, ont bien peu de pouvoir, mise à part l'approbation des recommandations de la cotisation et de l'auditeur ainsi que du mode d'élection à la présidence. Alors, nous croyons que la discussion sur la cotisation encourage le conseil d'administration à plus de transparence et d'efficience, ce qui ne peut être favorable qu'à une bonne gouvernance. Nous croyons aussi que cela a un impact sur l'implication des membres et leur intérêt envers les activités de l'ordre.

Un ordre professionnel n'est pas un organisme public ni une association à la défense des membres. La moindre des choses que l'on puisse faire avant d'obliger les professionnels à donner des sommes importantes, c'est sans doute de leur demander leur avis.

Nous comprenons que ce type de fonctionnement peut amener des tensions importantes. Certains pourraient craindre de ne pas avoir les fonds nécessaires pour leurs activités. Cependant, le Code prévoit déjà des cotisations supplémentaires ou spéciales qui ne sont pas soumises à l'assemblée générale pour des activités essentielles de l'ordre qui auraient entraîné un dépassement des coûts, par exemple le processus disciplinaire.

L'Ordre des sages-femmes du Québec ne voit aucun avantage à cette modification au *Code des professions* et recommande donc que le pouvoir de fixer la cotisation demeure à l'assemblée générale.

Conclusion

L'Ordre des sages-femmes du Québec considère que le projet de loi 98 a des objectifs louables. Les modifications proposées amélioreront sans doute les mécanismes de protection du public, tout comme l'intégration professionnelle des immigrants et la gouvernance des ordres professionnels.

L'OSFQ a cependant des interrogations quant à certains points et est fortement en désaccord avec la modification du rôle du commissaire aux plaintes et la modification du rôle du président de l'ordre quant à la surveillance des affaires de l'ordre.

Finalement, l'OSFQ, étant un des ordres ayant le moins de membres, est très préoccupé par ce que les modifications demanderont de plus, au niveau des ressources humaines et financières.

Nous espérons que les opinions émises au cours du processus de commission parlementaire seront vues comme des conseils avisés afin de mieux concerter nos efforts pour améliorer le système professionnel québécois.