PROJET DE LOI N^o 98
*Loi modifiant diverses lois principalement l'admission aux professions
et la gouvernance du système professionnel*

MÉMOIRE PRÉSENTÉ À LA COMMISSION DES INSTITUTIONS

par

L'Ordre professionnel des inhalothérapeutes du Québec

21 septembre 2016

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
Partie 1 GOUVERNANCE DES ORDRES PROFESSIONNELS	2
Partie 2 COMMISSAIRE À L'ADMISSION.....	6.
Partie 3 PÔLE DE COORDINATION POUR L'ACCÈS À LA FORMATION.....	8

INTRODUCTION

L'Ordre professionnel des inhalothérapeutes du Québec (OPIQ) est heureux de présenter, de façon succincte, ses recommandations sur le projet de loi n° 98.

De façon générale, l'OPIQ souscrit à l'objectif poursuivi par le projet de loi n° 98 d'améliorer la gouvernance des ordres professionnels. Il appuie aussi l'élargissement des pouvoirs d'enquête de l'Office des professions du Québec. Ces développements étaient attendus et sont positifs. C'est le cas notamment des dispositions qui visent la réduction du nombre d'administrateurs et la composition du conseil d'administration que nous accueillons favorablement. L'OPIQ exprime toutefois quelques réserves sur certaines dispositions du projet de loi concernant la gouvernance.

En revanche, l'OPIQ reste perplexe devant la proposition d'étendre les pouvoirs du Commissaire aux plaintes aux personnes ayant été formées au Québec. De fait, nous craignons que la proposition de Pôle de coordination sur l'accès à la formation contribue peu ou pas à résoudre l'un des problèmes les plus criants, à savoir le caractère non contraignant de l'avis des ordres professionnels concernant le contenu des formations initiales.

Partie 1

GOVERNANCE DES ORDRES PROFESSIONNELS

- **Pouvoirs de surveillance de l'Office des professions**

L'OPIQ approuve les dispositions du projet de loi n° 98 concernant l'élargissement des pouvoirs de surveillance de l'Office des professions et l'article 7 tel que proposé. Par souci d'efficacité, l'Office ne devait pas avoir à requérir l'autorisation de la ministre pour procéder à une enquête auprès d'un ordre.

RECOMMANDATION N° 1

Que l'Office des professions du Québec n'ait pas à requérir l'autorisation de la ministre pour procéder à une enquête auprès d'un ordre.

- **Désignation et destitution des administrateurs nommés**

L'OPIQ est d'avis qu'une procédure de consultation des ordres devrait être prévue pour la désignation des administrateurs nommés par l'Office des professions. Ces nominations devraient répondre à des critères précis et correspondre aux profils complémentaires recherchés par les ordres, pour chaque poste d'administrateur nommé.

Il serait par ailleurs prudent que le Législateur prévoie une modalité de destitution d'un administrateur, afin d'assurer une gestion ordonnée des situations réclamant une telle procédure.

RECOMMANDATION N° 2

Que la désignation des administrateurs nommés par l'Office soit effectuée à partir de profils de compétences complémentaires, après consultation de l'ordre concerné.

RECOMMANDATION N° 3

Que le *Code des professions* prévoit une procédure de destitution d'un administrateur.

- **Éligibilité des administrateurs**

L'OPIQ croit qu'une clarification des notions d'associations professionnelles et de regroupements de membres s'impose. Cela éviterait l'exclusion de candidats ou d'administrateurs qui occupent des fonctions au sein d'autres organismes professionnels dont les objets ne sont pas incompatibles avec ceux de l'ordre. Une autre option serait d'obliger les administrateurs à déclarer toute autre fonction au sein d'une autre organisation professionnelle, laissant ensuite le soin au conseil d'administration de l'ordre de décider si cette fonction risque de placer l'administrateur concerné en situation de conflit d'intérêts.

RECOMMANDATION N° 4

Qu'aux fins de déterminer l'éligibilité d'un administrateur, les notions d'associations professionnelles et de regroupements de membres soient clarifiées ou que le pouvoir de déterminer cette éligibilité soit délégué au conseil d'administration de l'ordre.

- **Fonction de président**

Dans la situation particulière des ordres professionnels, l'OPIQ croit normal et important que la présidence conserve la surveillance générale des affaires de l'ordre parmi ses responsabilités. Bien qu'il s'inspire de principaux généraux valables, celui de séparer les responsabilités entre la direction générale et la présidence, limitant cette dernière à la surveillance des affaires du conseil d'administration, paraît difficile d'application dans le cas des ordres professionnels.

RECOMMANDATION N° 5

Que les responsabilités du président incluent la surveillance générale des affaires de l'ordre.

- **Directeur général**

L'OPIQ estime que l'embauche ou la destitution du directeur général ne devrait pas exiger un vote des deux tiers du conseil d'administration, mais être plutôt encadrée par les lois du travail et la jurisprudence en ces matières.

RECOMMANDATION N° 6

Que l'embauche ou la destitution du directeur général ne requiert pas un vote des deux tiers des administrateurs.

- **Infraction punissable de cinq ans d'emprisonnement ou plus**

Le projet de loi propose que le syndic puisse réclamer une suspension ou une limitation provisoire du droit d'exercice lorsqu'une poursuite est intentée contre un professionnel pour une infraction punissable de cinq ans d'emprisonnement ou plus. L'OPIQ s'interroge sur cette disposition relative au principe général de la présomption d'innocence. Même si ce pouvoir du syndic rassurait le public sur l'importance accordée par les ordres aux dispositions du Code de déontologie visant le comportement général d'un professionnel, il pourrait s'avérer fragile devant les tribunaux et compromettre sa mise en application. Si l'on envisage de maintenir ce pouvoir du syndic, l'OPIQ juge qu'il serait alors utile de fournir au syndic des balises, notamment des critères pour déterminer s'il doit ou non requérir une telle suspension ou limitation.

RECOMMANDATION N° 7

Que le pouvoir du syndic de réclamer une suspension ou une limitation provisoire du droit d'exercer lorsqu'une poursuite est intentée contre un professionnel pour une infraction punissable de cinq ans d'emprisonnement ou plus soit encadré par des critères plus précis.

- **Protection des lanceurs d'alerte**

L'OPIQ croit que la question de la protection des lanceurs d'alerte ne devrait pas donner lieu à des approches distinctes selon les catégories d'organisation. Cette protection devrait être garantie par un même régime général auquel toutes les organisations seraient assujetties. L'existence d'un régime général vaudrait mieux que plusieurs régimes distincts, dont l'un spécialement pour les ordres professionnels.

RECOMMANDATION N° 8

Que la protection des lanceurs d'alerte fasse l'objet d'un régime général, plutôt que spécifique aux ordres professionnels.

- **L'obligation de fournir une adresse électronique professionnelle**

Le projet de loi n° 98 ajoute une adresse électronique professionnelle à la liste des renseignements obligatoires requis au tableau de l'ordre. Toutefois, tous les membres de l'OPIQ ne reçoivent pas une adresse électronique de la part de leur employeur. Pour pallier cette difficulté, l'OPIQ suggère que le membre doit plutôt fournir une « adresse électronique valide établie à son nom ».

RECOMMANDATION N° 8

Que la notion d' «adresse électronique professionnelle» soit remplacée par celle d'«adresse électronique valide établie à son nom».

Partie 2

COMMISSAIRE À L'ADMISSION

L'OPIQ reste perplexe devant les dispositions du projet de loi ayant pour objet d'étendre les pouvoirs du Commissaire aux plaintes à l'ensemble des candidats à l'admission d'un ordre professionnel, peu importe qu'il ait acquis sa formation au Québec ou à l'extérieur de la province. Sans connaître la situation des autres ordres et sans se prononcer à ce sujet, l'OPIQ constate que, dans sa situation particulière, cet élargissement n'apporterait aucun bénéfice au regard de la protection du public.

En ce qui a trait aux pouvoirs actuels du Commissaire pour le traitement des plaintes provenant de personnes immigrées, une seule plainte a été déposée contre l'OPIQ depuis la création de ce poste en 2014 et les vérifications ont conclu à la conformité des processus de l'Ordre.

Concernant les nouveaux pouvoirs proposés pour le traitement des plaintes formulées par des personnes formées au Québec, l'OPIQ rappelle qu'il ne joue qu'un rôle théorique dans l'admission de ces personnes. De fait, ce sont les établissements d'enseignement — ou le gouvernement à travers *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* — qui exercent ce contrôle. En décernant ou non le diplôme, les établissements donnent ou non accès à la profession, puisqu'il s'agit de la seule exigence d'admission. Par conséquent, dans la situation actuelle, il est difficile d'envisager la possibilité de plaintes contre l'OPIQ en provenance de personnes formées au Québec sur le processus d'admission.

Cela dit, avec l'appui du Collège des médecins, l'OPIQ a engagé une démarche auprès de l'Office des professions pour la réintroduction d'un examen professionnel de l'Ordre. Si cette demande obtient l'aval de l'OPQ, la disposition du projet de loi ne serait pertinente à nos yeux que si l'expérience démontrait que l'Ordre exerce un contrôle abusif ou inéquitable sur l'admission à la profession. Avant de conclure à la nécessité d'élargir les pouvoirs du Commissaire, l'OPIQ se questionne, sans avoir la réponse, à savoir si la démonstration d'une telle problématique a été faite avec rigueur pour l'ensemble des ordres, notamment ceux qui administrent des examens d'admission.

Par ailleurs, il nous semble que même dans la situation où les ordres exercent par différents moyens un contrôle sur l'admission à la profession, ces contrôles sont, d'une part, encadrés par des règlements approuvés par l'Office des professions et, d'autre part, effectués par des pairs détenant les connaissances nécessaires à l'évaluation des candidats. Ces éléments soulèvent des questions : le Commissaire effectuera-t-il un contrôle sur le contrôle de l'Office? Si oui, s'agit-il d'un dédoublement? Le Commissaire aura-t-il les compétences, pour toutes les professions, pour juger de la rigueur de l'évaluation des candidats par les pairs?

Cette disposition du projet de loi soulève enfin une question concernant l'optimisation des ressources consacrées à la protection du public. S'agit-il du meilleur moyen, au meilleur coût, d'atteindre les objectifs visés? Les problématiques d'admission des personnes formées au Québec — si elles existent — sont-elles d'une importance proportionnelle aux ressources qui leur seront consacrées?

Compte tenu de toutes ces considérations, l'OPIQ partage l'avis du Conseil interprofessionnel du Québec (CIQ) à l'effet de maintenir les pouvoirs du Commissaire tels qu'actuellement, sans élargissement.

RECOMMANDATION N° 9

Que le projet de loi n° 98 préserve le statu quo en ce qui a trait aux pouvoirs du Commissaire aux plaintes.

Partie 3

PÔLE DE COORDINATION POUR L'ACCÈS À LA FORMATION

L'objectif d'assurer une meilleure collaboration entre les ordres professionnels et les établissements est certes louable, mais l'OPIQ ne croit pas que le projet de loi perçoit le cœur de la problématique concernée. L'expérience de l'OPIQ pointe plutôt en direction de l'opacité des processus décisionnels du gouvernement en matière de révision des programmes de formation initiale.

Pour mémoire, il a été convenu en 2008 que le programme de formation initiale en inhalothérapie nécessitait une révision complète et approfondie ; ce projet a été inscrit la même année comme une priorité ministérielle du ministère de l'Éducation. Aujourd'hui, huit ans plus tard, ce processus n'a toujours pas abouti. Pourtant, les mécanismes de collaboration existent : certains sont statutaires, comme le comité de la formation de l'Ordre, d'autres ont été mis en place pour les besoins spécifiques de la réforme de ce programme (comité de pilotage). Pourtant, ces mécanismes ont échoué. L'OPIQ ne croit pas que d'autres mécanismes de collaboration mèneraient à des résultats différents, malgré la possibilité d'en améliorer le fonctionnement ou la gouvernance. Notre expérience démontre plutôt que les problèmes les plus sérieux résident ailleurs.

Il faut notamment chercher les raisons fondamentales de cet échec des mécanismes de collaboration dans l'opacité des évaluations effectuées par le ministère de l'Éducation. Le dossier de la réforme de la formation initiale en inhalothérapie s'est heurté, dès 2009, au refus du ministère de partager avec l'Ordre la documentation relative à la classification de la fonction de travail. L'accès à ce document, cardinal dans la détermination du niveau d'enseignement, a été refusé à l'OPIQ et à d'autres partenaires du comité de pilotage. Dès lors, les mécanismes de collaboration sont devenus inopérants puisque des données fondamentales demeuraient inaccessibles, y compris pour l'Ordre professionnel qui doit pourtant garantir la compétence de ses membres.

En janvier 2014, quatre ordres (Ordre professionnel des inhalothérapeutes du Québec, Ordres des infirmières et infirmiers du Québec, Ordre des technologues en imagerie médicale, en radio-oncologie et en électrophysiologie médicale du Québec et Ordre professionnel des technologues médicaux du Québec) ont écrit ensemble à la ministre de la Justice pour porter à son attention les diverses difficultés rencontrées dans le cadre du processus de réforme des formations initiales. Ils mettaient notamment de l'avant l'idée qu'un cadre complet et plus formel soit mis en place pour définir ce processus et le rendre plus transparent.

On y lisait :

« En vertu de leur mission de protection du public, les ordres professionnels doivent s'assurer que la formation de leurs membres correspond aux contextes de leur pratique professionnelle, et vice versa. Il s'agit d'un environnement en constante évolution. Dans ces circonstances, comment les

administrateurs d'un ordre professionnel peuvent-ils, d'un côté, voir apparaître de nouveaux besoins de formation initiale et, de l'autre, assister à un processus de réforme s'étalant sur des années (parfois une décennie) et aggravant les problématiques observées, sans éprouver une inquiétude véritable et grandissante?»

«À la lumière de nos expériences respectives, nos organismes croient que le Code des professions devait formaliser davantage les processus actuels pour accorder un caractère contraignant aux avis des ordres professionnels sur ces questions et assurer la transparence des décisions, par exemple :

- en renforçant la procédure réglementaire par laquelle un ordre professionnel peut, par l'intermédiaire de l'Office des professions, produire un avis concernant toute situation d'écart entre le contenu des programmes de formation initiale et un contexte d'exercice professionnel qu'il constate (situation de travail, mobilité interprovinciale, changements prospectifs, etc.);
- en créant une procédure par laquelle les autorités compétentes en matière d'élaboration des programmes de formation initiale ont l'obligation de formuler une réponse complète, dans un délai maximum d'un an, à un tel avis, notamment en exposant les mesures qu'elles entendent prendre pour corriger les programmes de formation, les délais d'implantation et, le cas échéant, les mesures transitoires. ;
- en prévoyant, en cas de différend sur certaines évaluations des besoins entre l'ordre et les autorités compétentes, une réponse complète et motivée, permettant un débat ordonné et transparent sur le fond de la question. »

On y lisait également :

«Il est particulièrement préoccupant de constater que des problématiques sérieuses de formation soulevées par nos ordres respectifs prennent beaucoup trop de temps à aboutir à des réformes concrètes. Malgré des années d'études et de travaux divers, ces processus se sont avérés très lents. En outre, plusieurs éléments nous portent à croire que diverses considérations étrangères à l'objectif prépondérant de protection du public interviennent de manière décisive dans ces processus.»

L'OPIQ est évidemment déçu que le projet de loi 98 ne s'attaque pas directement à cette problématique. Les mécanismes de collaboration concernant les questions de formation initiale ne fonctionneront que dans un contexte où les obligations de transparence des uns et des autres sont claires et où il est admis qu'il s'agit de pouvoirs partagés devant mener à des consensus ou, en cas d'échec, à une forme d'arbitrage. Le projet de loi 98 ne propose rien à cet égard.

Pour sa part, l'OIIQ a recommandé à ce sujet que «soient davantage mis à contribution les ordres au moment de déterminer la formation initiale afin d'assurer une meilleure adéquation entre cette formation et les compétences requises pour exercer la profession en les rendant décisionnels à cet égard.» L'OPIQ croit que l'encadrement du processus de détermination des besoins en formation initiale doit dépasser le mécanisme de collaboration. Comme il s'agit d'une responsabilité partagée, le processus doit faire l'objet d'un cadre spécifique, prévu par la loi, énonçant les différentes étapes à suivre (amorce, avis, nature des études, commentaires des parties, délais) et précisant les obligations de toutes les parties, dont les ordres professionnels, l'Office et les ministères concernés du gouvernement.

En ce qui a trait au Pôle de coordination pour l'accès à la formation tel que proposé par le projet de loi 98 et les objectifs spécifiques qu'il poursuit, l'OPIQ partage avec plusieurs autres ordres le point de vue que cette forme de collaboration, notamment pour l'accès à des places de stages, pourrait être assumée par le Comité interministériel sur la reconnaissance des acquis et des compétences en le dotant d'un statut permanent et en élargissant son mandat et sa composition.

RECOMMANDATION N° 10

Qu'un mécanisme formel de révision des formations initiales soit enchâssé dans le *Code des professions* afin d'augmenter le poids des ordres professionnels en cette matière et d'assurer la transparence des orientations de toutes les parties prenantes de ce processus.

RECOMMANDATION N° 11

Que le Pôle de coordination pour l'accès à la formation proposé par le projet de loi n° 98 soit remplacé par le Comité interministériel sur la reconnaissance des acquis et des compétences en le dotant d'un statut permanent et en élargissant son mandat et sa composition.