

Le 17 septembre 2024

Transmission par courriel | [ci@assnat.qc.ca](mailto:ci@assnat.qc.ca)

Assemblée nationale du Québec  
A/S Philippe Brassard  
Secrétaire de la Commission des institutions  
Direction des commissions parlementaires  
1035, rue des Parlementaires, 3<sup>e</sup> étage, bureau 3.18  
Québec (Québec) G1A 1A3

**Objet** : Commentaires sur le Projet de loi n° 67, *Loi modifiant le Code des professions pour la modernisation du système professionnel et visant l'élargissement de certaines pratiques professionnelles dans le domaine de la santé et des services sociaux*

---

Membres de la Commission des institutions,

Vous trouverez ci-après les commentaires de M<sup>e</sup> Frédéric J. Doucet, avocat chez Rubin Tomlinson LLP, M<sup>e</sup> France Houle, *Ad. E.*, professeure titulaire à la Faculté de droit de l'Université de Montréal, et Madame Sylvie Dubois, doyenne de la Faculté des Sciences infirmières de l'Université de Montréal.

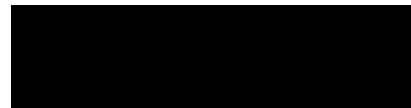
Bien cordialement,



**M<sup>e</sup> Frédéric Doucet, LL.D.**  
Avocat  
Rubin Tomlinson LLP  
[fdoucet@rubinthomlinson.com](mailto:fdoucet@rubinthomlinson.com)



**M<sup>e</sup> France Houle, Ad. E., LL.D.**  
Professeure titulaire  
Faculté de droit  
Université de Montréal  
[france.houle@umontreal.ca](mailto:france.houle@umontreal.ca)



**Mme Sylvie Dubois, inf., Ph.D.**  
Doyenne  
Faculté des Sciences  
infirmières  
Université de Montréal  
[sylvie.dubois@umontreal.ca](mailto:sylvie.dubois@umontreal.ca)

## COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI 67

### 1. Délivrance de permis spéciaux – articles 5, 6 et 7 du Projet de loi

Sur la question spécifique de l'admission des professionnels formés à l'étranger (PFÉ) aux professions réglementées par un ordre professionnel, le Projet de loi 67, prévoit une mesure phare à son article 5, qui se lit comme suit :

5. L'article 42.2 [du Code des professions] est modifié par l'ajout, à la fin, des alinéas suivants :

« Le Conseil d'administration peut également délivrer un permis spécial pour l'exercice de certaines activités professionnelles à une personne qui se trouve dans l'une des situations visées aux paragraphes 1° à 2° du premier alinéa de l'article 42.1 ou au paragraphe 2° du troisième alinéa de l'article 45.3 et qui renonce, pour un motif que l'ordre juge valable, à rencontrer l'une ou l'autre des conditions qui y sont visées. Le cas échéant, le Conseil d'administration détermine, parmi les activités professionnelles que peuvent exercer les membres de l'ordre, celles que peut exercer le titulaire du permis, ainsi que les conditions suivant lesquelles il peut les exercer. Le Conseil d'administration peut notamment déterminer le titre, l'abréviation et les initiales que peut utiliser le titulaire du permis.

Le titulaire du permis spécial pour l'exercice de certaines activités professionnelles prévu au deuxième alinéa qui, après l'obtention de ce permis, a complété une formation ou a acquis une compétence relative aux activités professionnelles que peuvent exercer les membres de l'ordre, peut demander au Conseil d'administration de modifier les activités professionnelles qui lui sont autorisées ou les conditions suivant lesquelles elles peuvent être exercées. ».

Cette modification permettra aux ordres de délivrer des permis autorisant des personnes à exercer certaines activités professionnelles, voire porter un titre professionnel (art. 42.4 du *Code des professions*), même si elles ne remplissent pas toutes les conditions requises pour obtenir le plein permis. Il sera également possible pour le détenteur d'un permis spécial, après avoir complété une formation ou acquis une compétence nécessaire à l'exercice de la profession, de demander à l'ordre de modifier les activités professionnelles qu'il est autorisé à exercer, par application de l'art. 45.3 du Code, qui sera par ailleurs modifié par l'art. 7 du Projet de loi pour y apporter cette précision.

De plus, l'art. 6 du Projet de loi propose d'ajouter l'art. 42.5 au Code afin d'attribuer le pouvoir au ministre d'autoriser un ordre professionnel, par arrêté, à délivrer des autorisations spéciales en situation d'urgence et pour la durée de la situation d'urgence.

Nous saluons l'adoption de cette mesure, car elle est susceptible de pallier certains obstacles auxquels font face les nouveaux arrivants désirant exercer une profession réglementée au Québec. En effet, cette mesure permettra aux personnes immigrantes titulaires d'un permis spécial :

- D'avoir accès plus rapidement, du moins en théorie, à des emplois dans leur domaine de formation et la possibilité de maintenir leurs connaissances et compétences;
- D'éviter que des conditions supplémentaires à l'obtention d'un plein permis ne leur soient imposées ou que leurs qualifications professionnelles ne soient pas reconnues par l'ordre professionnel en raison d'un éloignement de la pratique pendant un certain nombre d'années<sup>1</sup>.
- De s'adapter progressivement aux exigences professionnelles locales et d'élargir graduellement leur champ de pratique au Québec jusqu'à l'obtention éventuelle d'un plein permis d'exercice.
- De se familiariser avec la pratique professionnelle au Québec. Sachant que le contexte québécois ou canadien entourant l'exercice d'une profession (par exemple, l'organisation du système de santé) est un argument invoqué par les ordres professionnels pour justifier l'imposition de mesures compensatoires<sup>2</sup>, il est possible d'espérer que ces permis entraîneront une réduction du nombre de mesures compensatoires imposées aux PFÉ par les ordres professionnels pour obtenir un plein permis d'exercice de la profession.

Par ailleurs, autre avantage non négligeable à la délivrance de permis spéciaux est que ceux-ci ne seront pas temporaires. À l'heure actuelle, les ordres professionnels n'ont que l'autorisation de délivrer des permis restrictifs temporaires aux PFÉ et qui ne sont valides que pour une année<sup>3</sup>. En conséquence de la nouvelle mesure proposée dans le projet de loi 67, les démarches administratives des PFÉ seront réduites de même que l'incertitude de savoir si l'ordre acceptera de renouveler le permis.

---

<sup>1</sup> Les ordres professionnels peuvent refuser de reconnaître des qualifications lorsqu'un candidat à la profession s'est éloigné de la pratique pendant un certain nombre d'années (variant de 3 à 5 ans selon la profession). Voir notamment : Commissaire à l'admission aux professions, *Synthèse des enjeux liés à la conception et à l'application des mécanismes de reconnaissance dans le cadre de l'admission aux professions*, Office des professions du Québec, février 2017, p.55, en ligne : <https://www.opq.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/Commissaire/EnjeuxReconnComp2017.pdf>.

<sup>2</sup> Frédérick J. Doucet, *La reconnaissance des qualifications des professionnels formés à l'étranger : l'égalité réelle mise en œuvre au Québec?*, thèse de doctorat, Québec, Faculté de droit, Université de Montréal, 2022, p. 491-492 et 502-503, en ligne: <https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/handle/1866/28683>.

<sup>3</sup> *Code des professions*, RLRQ, c. C-26, art. 42.1. Voir aussi : Hélène Dubois, « Les enjeux de la reconnaissance professionnelle au Québec », (2019) 60(2) *Recherches sociographiques* 261, p. 269.

Cependant, certains facteurs pourraient atteindre à l'efficacité de cette mesure. En effet, le succès de cette mesure dépendra :

- De la bonne volonté des ordres professionnels et de leur capacité réelle à la mettre en œuvre, compte tenu des ressources humaines et financières dont ils disposent (les ressources disponibles varient grandement d'un ordre à l'autre). Ce problème potentiel n'est pas théorique, puisque le pouvoir des ordres de délivrer des permis restrictifs temporaires (qui leur avait été accordé en 2006 pour s'attaquer aux obstacles ci-haut mentionnés<sup>4</sup>) est demeuré sous-utilisé jusqu'à présent dans la plupart des professions.
- De la procédure, des conditions d'obtention et des délais d'obtention de ces permis. Il sera important que les procédures et les conditions soient souples et que les délais soient courts.
- Un récent article du Devoir, concernant la situation d'une anesthésiologiste formée en Argentine venu s'installer au Québec<sup>5</sup>, souligne un autre obstacle au succès de la mesure, puisque se pose la question de l'accès effectif à un emploi pour les titulaires de permis spéciaux. Existera-t-il des postes pour lesquels un plein permis n'est pas requis? Les employeurs sont-ils prêts à accommoder les titulaires de permis spéciaux? De plus, il ne faut pas oublier que la discrimination en emploi chez les PFÉ continue de sévir, avec de nombreux employeurs qui refusent de les embaucher même lorsque leurs qualifications ont été reconnues par un ordre professionnel.
- Sur l'ensemble de ces questions, nous saluons la modification proposée à l'art. 1 du Projet de loi, qui vient remplacer le sous-paragraphe *d* du paragraphe 1<sup>o</sup> du deuxième alinéa de l'article 16.10 du Code par le sous-paragraphe suivant : « *d*) la délivrance de toute autorisation spéciale ». En effet, cette modification charge le Commissaire à l'admission aux professions de recevoir et d'examiner toute plainte et de vérifier le fonctionnement de tout processus ou activité concernant l'admission à une profession et, par le biais de la modification proposée, la délivrance de permis spéciaux.

Pour terminer sur la question des permis spéciaux, l'ajout de l'art. 42.5 au Code apporte une clarification importante sur les pouvoirs du ministre en situation d'urgence, notamment lorsqu'une déclaration d'état d'urgence sanitaire est déclarée par le gouvernement par application de l'art. 118 de la *Loi sur la santé publique*, étant donné que l'art. 123 de la cette dernière loi n'attribue pas un tel pouvoir de manière explicite.

---

<sup>4</sup> *Loi modifiant le Code des professions concernant la délivrance de permis*, LQ 2006, c. 20.

<sup>5</sup> Sarah R. Champagne, « Une médecin spécialiste prête à travailler n'arrive pas à se faire embaucher », *Le Devoir* (20 août 2024), en ligne : <https://www.ledevoir.com/societe/sante/818441/medecin-specialiste-prete-emploi-arrive-pas-faire-embraucher>.

Bien que cette proposition soit le fruit des expériences vécues durant la pandémie de COVID-19, la rédaction du nouvel article 42.5 laisse ouverte la question de savoir si l'intention législative est d'attribuer ce pouvoir au ministre pour toutes les situations d'urgence, ou si elle se limite aux situations où une déclaration d'état d'urgence sanitaire est décrétée en vertu de la *Loi sur la santé publique*. Si l'intention du législateur est de limiter la portée de ce nouvel article aux urgences sanitaires, il serait utile de le préciser. Par ailleurs, et compte tenu notamment des états d'urgence qui pourraient être déclarés pour d'autres motifs (par exemple en raison des changements climatiques), il serait sans doute indiqué d'adopter le texte de l'art. 42.5 tel quel afin que les différentes catégories de professionnels pouvant servir et aider à endiguer d'autres types d'urgence que les urgences sanitaires puissent recevoir les autorisations requises rapidement.

## **2. La fonction de Commissaire à l'admission aux professions : immunité de poursuites et témoin non contraignable – art. 2 et 29 du Projet de loi**

Nous saluons la proposition des art. 2 et 29 du Projet de loi prévoyant l'ajout de l'art. 16.10.3 et la modification de l'art. 193 du Code des professions. Ces changements ont pour but de faire en sorte que le Commissaire à l'admission aux professions ne puisse être contraint de faire une déposition ayant trait à un renseignement ou à un document obtenu dans l'exercice de ses fonctions et qu'il puisse bénéficier de l'immunité de poursuite.

Puisque le Commissaire joue un rôle primordial dans le fonctionnement du système professionnel et permet de mieux équilibrer les forces en présence, ces nouvelles dispositions lui permettront d'exercer ses fonctions en toute quiétude. À cet égard, ces modifications renforcent aussi le statut, le rôle et la mission du Commissaire dans l'administration publique pour le rapprocher de plus près, dans une certaine mesure, à celui d'un ombudsman ou d'un protecteur du citoyen. À cet égard, nous avons consulté la *Loi sur le Protecteur du citoyen* et nous avons pu constater que cette dernière contient aussi deux articles portant sur ces objets, soit les articles 25 et 34.

## **3. Proposition relative à la mise en œuvre d'un projet pilote, art. 30 du Projet de loi**

La proposition de mise en œuvre de projet pilote se lit comme suit :

30. Ce code est modifié par l'insertion, après l'article 198, du suivant :

« 198.1. Le gouvernement peut, par décret, autoriser la mise en œuvre d'un projet pilote relatif à toute matière visée par le présent code, par la loi constituant un ordre ou par un

règlement pris pour leur application dans le but d'étudier, d'améliorer ou de définir des normes applicables en ces matières.

Tout projet pilote doit s'inscrire dans les objectifs poursuivis par le présent code ou par la loi constituant un ordre.

Le gouvernement détermine les normes et obligations applicables dans le cadre d'un projet pilote, lesquelles s'appliquent malgré toute disposition inconciliable d'une loi, du présent code, de la loi constituant un ordre ou des règlements adoptés conformément au présent code ou à ladite loi.

Un projet pilote est établi pour une durée maximale de deux ans que le gouvernement peut prolonger d'au plus un an. Le gouvernement peut, en tout temps, modifier un projet pilote ou y mettre fin.

Dans les six mois suivant la fin du projet pilote, l'Office en fait l'évaluation et transmet au ministre son rapport et ses recommandations. ».

Nous saluons la proposition de cet ajout au *Code des professions*. En effet, les projets pilotes constituent un mécanisme utile pour tester des solutions répondant à des problèmes de fonctionnement d'un système réglementaire. Pendant longtemps, les autorités administratives ou gouvernementales y ont eu recours sans y être explicitement autorisés par le législateur, mais cette pratique, contraire au principe de la primauté du droit, s'estompe. En effet, depuis quelques décennies, nous observons l'ajout de dispositions législatives permettant explicitement le recours à des projets pilotes dans les lois québécoises et fédérales.

La proposition d'ajout de l'art. 198.1 dans le Code est rédigée très largement et permet, somme toute, la création de projets pilotes touchant toute question régie par le Code. Puisque c'est le gouvernement qui a le pouvoir de décréter la mise en œuvre de projets pilotes et qu'il en détermine les normes et obligations applicables, il faut conclure que la *Loi sur les règlements*<sup>6</sup> ne s'applique pas à ces projets pilotes. En conséquence, il n'y aurait pas de consultations préalables formelles et publiques sur ces projets pilotes avant qu'ils ne soient décrétés. Nous comprenons que cette procédure vise à alléger et accélérer les changements potentiels.

Cependant, puisque bien souvent l'objectif d'un projet pilote est de tester une solution qui s'inscrit dans les objectifs généraux d'une loi, tout en étant inconciliable avec certaines de ces dispositions législatives ou réglementaires<sup>7</sup> (comme il le serait édicté dans le nouvel art. 198.1 du Code, une fois adopté), il faut s'interroger si, en l'absence d'urgence, le choix de soustraire tous les projets pilotes à des consultations préalables formelles et

---

<sup>6</sup> RLRQ, c. R-18.1.

<sup>7</sup> France Houle, *Les règles administratives et le droit public : aux confins de la régulation juridique*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2001, 267 p.

publiques est nécessaire. En effet, l'art. 30 du Projet de loi précise que des projets pilotes peuvent être mis en œuvre « dans le but d'étudier, d'améliorer ou de définir des normes applicables en ces matières ».

Notre dernier commentaire porte sur l'évaluation du projet pilote prévue au dernier alinéa de l'art. 30 du Projet de loi. Nous avons trois points à soulever :

- Concernant la proposition selon laquelle l'Office des professions serait l'organisme responsable de faire une telle évaluation, nous voulons souligner qu'à l'heure actuelle, il est un fait connu que l'Office éprouve des difficultés à remplir sa mission avec célérité. Il faut donc s'interroger quant à savoir si l'Office sera en mesure de remplir cette obligation à l'intérieur du délai de six mois, délai qui nous apparaît très court.
- Il serait utile de préciser quel est le type d'évaluation qui sera recherché. Bien sûr, la réponse variera selon le type de projet pilote, mais de façon générale, il faut éviter, nous semble-t-il, les évaluations quantitatives qui ne chercheraient qu'à déterminer le taux de satisfaction des parties prenantes ou des citoyens.
- Nous croyons que l'évaluation de tous les projets pilotes concernant l'admission aux professions devrait être confiée, par délégation de l'Office, au Commissaire à l'admission aux professions.

#### **4. Le pouvoir de diagnostiquer en matière de santé mentale – art. 3, 36, 47 à 49 et 53 à 58 du Projet de loi**

Les articles 3, 36, 47 à 49 et 53 à 58 du Projet de loi 67 proposent d'apporter différentes modifications au *Code des professions*, à la *Loi sur les infirmières et les infirmiers*<sup>8</sup>, au *Règlement sur la formation et l'expérience clinique requises des infirmières pour l'évaluation des troubles mentaux*<sup>9</sup>, le *Règlement sur une activité de formation des conseillers d'orientation pour l'évaluation des troubles mentaux*<sup>10</sup> et le *Règlement sur une activité de formation des psychologues pour l'évaluation des troubles neuropsychologiques*<sup>11</sup> de façon à accorder à plusieurs professionnels du domaine de la santé le pouvoir de diagnostiquer dans le domaine des troubles mentaux et à assurer que ces personnes soient adéquatement formées pour ce faire. Nous saluons la démarche visant à renforcer le rôle de ces professionnels dans la prise en charge de la santé mentale.

---

<sup>8</sup> RLRQ, c. I-8.

<sup>9</sup> RLRQ, c. I-8, r. 15.1.

<sup>10</sup> RLRQ, c. C-26, r. 65.1.

<sup>11</sup> RLRQ, c. C-26, r. 208.3.

Dans une optique de protection du public, et plus particulièrement de sécurité des soins dispensés aux patients, nous soumettons toutefois les commentaires suivants.

Pour poser des diagnostics de santé mentale, il faut tout d'abord exclure l'existence d'une cause physique sous-jacente (par exemple, une hypothyroïdie), ce que seuls les médecins et les infirmières praticiennes spécialisées (IPS) sont habilités à faire. En conséquence, les professionnels de la santé autorisés à poser le diagnostic en santé mentale nécessiteront tout de même un niveau d'accompagnement par un médecin ou une IPS pour confirmer, hors de tout doute, le diagnostic de santé mentale<sup>12</sup>. Nous soumettons donc qu'afin d'éviter la création de nouveaux goulots d'étranglement, le système de santé devra planifier l'accessibilité complémentaire en lien avec la continuité des soins, comprenant des trajectoires avec des médecins et des IPS, en particulier pour les usagers n'ayant pas de médecin ou d'IPS.

Dans un même esprit, il sera aussi nécessaire de prévoir des trajectoires pour favoriser l'accessibilité aux ressources pour les problèmes de santé mentale et les problèmes psychosociaux. En effet, comme nous aurons davantage de ressources pour procéder au diagnostic, il faut s'assurer que le réseau puisse ensuite offrir les services complémentaires adéquats dans les meilleurs délais.

Enfin, concernant le *Règlement sur la formation et l'expérience clinique requises des infirmières pour l'évaluation des troubles mentaux*, sans prendre position sur ce point, nous soumettons qu'il serait pertinent de s'interroger quant à savoir s'il ne faudrait pas distinguer plus clairement, à même le Règlement, la formation (prévue à l'Annexe 1 du Règlement) et l'expérience clinique (prévue à l'Annexe 2 du Règlement) entre les différents niveaux d'infirmières, c'est-à-dire selon les infirmières cliniciennes et les IPS (et, dans ce dernier cas, en fonction des classes de spécialité).

---

<sup>12</sup> À noter cependant qu'une IPS habilitée à poser un diagnostic de santé mentale, tout comme un médecin, n'aurait pas besoin de faire confirmer ledit diagnostic, puisque l'IPS est habilitée à procéder à l'évaluation physique et poser les diagnostics adéquats, si requis.