CI – 031M
C.P. – P.L. 49
Domaine des
sciences appliquées
VERSION RÉVISÉE

Mémoire présenté par monsieur Raymond Lalande, vice-recteur aux études, Université de Montréal, es-qual., à la Commission des institutions

dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi n° 49, Loi modifiant diverses lois professionnelles et d'autres dispositions législatives dans le domaine des sciences appliquées

Le 12 novembre 2013 (révisé le 14 novembre 2013)

Table des matières

Introduction 4

Position de principe 4

Inclusion au *Code des professions* de l'enseignement et de la recherche dans le champ d'exercice de toutes les professions 5

Ajout des activités « donner des avis » et « préparer et signer des rapports » au nombre des activités réservées aux membres des ordres professionnels 9

Autre commentaire 10

Liste des recommandations 11

Le présent mémoire fait état du consensus établi par les vice-recteurs aux affaires académiques de 17 établissements universitaires québécois à l'égard du projet de loi n° 49 (PL 49).

Il est respectueusement soumis à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale par Monsieur Raymond Lalande, vice-recteur aux études de l'Université de Montréal et président du Comité des affaires académiques, pour et au nom de ses collègues des établissements suivants, qui en ont approuvé le contenu :

- Université Bishop's
- Université Concordia
- Université Laval
- Université McGill
- Université de Montréal
- HEC Montréal
- Université de Sherbrooke
- Université du Québec
- Université du Québec à Montréal
- Université du Québec à Trois-Rivières
- Université du Québec à Chicoutimi
- Université du Québec à Rimouski
- Université du Québec en Outaouais
- Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue
- Institut national de la recherche scientifique
- École nationale d'administration publique
- Télé-université

INTRODUCTION

Nous remercions la Commission des institutions de l'occasion qui nous est offerte d'exprimer le point de vue des universités ci-haut mentionnées au sujet du PL 49, qui touche au cœur même de la mission des universités québécoises, soit l'enseignement et la recherche. Nous estimons que la contribution d'intervenants du secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche s'avère incontournable.

Le système universitaire québécois est l'une des plus grandes réalisations du Québec moderne. En quarante ans, les universités québécoises ont su relever le double défi de la qualité et de l'accessibilité à l'enseignement supérieur, tout en développant une importante infrastructure de recherche. Il importe au plus haut point de réaliser que l'un des facteurs les plus significatifs de cette formidable réussite réside dans l'autonomie dont les universités ont bénéficié et qui leur a permis de répondre adéquatement, avec souplesse et efficacité, aux conditions changeantes qui ont prévalu dans notre société pendant cette période, et de rayonner à l'échelle internationale.

Le développement de ce formidable réseau ne s'est pas fait en vase clos, mais en étroite collaboration avec les instances gouvernementales du secteur de l'éducation, de la recherche, de la science et de la technologie qui, au fil du temps, ont mis en place une structure et un éventail de mécanismes pour assurer une transparence et une imputabilité des universités à l'égard de l'État et de la société, notamment dans l'évaluation de la qualité de l'enseignement et la maximisation des retombées de la recherche. Il suffit de penser aux récents travaux des chantiers découlant du Sommet sur l'enseignement supérieur, d'une part, et la Politique nationale de la recherche et de l'innovation (PNRI), d'autre part.

POSITION DE PRINCIPE

Nous estimons que la mission des universités en matière d'enseignement et de recherche relève de la juridiction du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie (MESRST), et non de celle du ministère de la Justice, qui est responsable de l'application des lois professionnelles. Nous sommes donc fermement opposés aux dispositions du projet de loi qui proposent d'inclure l'enseignement et la recherche dans le champ d'exercice de toutes les professions.

La mise à niveau des lois constitutives des ordres du domaine des sciences appliquées est l'occasion de réaffirmer la mission fondamentale de protection du public des ordres professionnels. Nous souhaitons, pour notre part, réitérer et distinguer le rôle fondamental des universités dans la transmission des connaissances et l'avancement de la recherche. La formation et la formation à la recherche relèvent au premier chef des universités dont les programmes sont offerts avec l'autorisation du MESRST. Il appartient aux universités de recruter le personnel d'enseignement et de recherche le plus qualifié pour assumer sa mission. Il nous apparaît que le cadre législatif proposé menace l'équilibre de la relation tripartite et égalitaire qui a toujours prévalu entre l'Office des professions du Québec (OPQ), le MESRST et les universités.

INCLUSION AU *CODE DES PROFESSIONS* DE L'ENSEIGNEMENT ET DE LA RECHERCHE DANS LE CHAMP D'EXERCICE DE TOUTES LES PROFESSIONS

Les notes explicatives du PL 49 indiquent que « *Le projet de loi modifie de plus le Code des professions afin que la recherche et l'enseignement soient inclus dans le champ d'exercice de toutes les professions, mais sans en faire une activité réservée à ces professionnels* ».

Les nouvelles dispositions visent les professions d'exercice exclusif (art. 34.1) et les professions à titre réservé (art. 37.0.1) :

> « 42. Le Code des professions (L.R.Q., chapitre C-26) est modifié par l'insertion, après l'article 34, du suivant :
>
> > « 34.1. La recherche et l'enseignement sont compris dans le champ d'exercice d'une profession exercée par les membres d'un ordre professionnel. »
>
> « 43. Ce code est modifié par l'insertion, après l'article 37, du suivant :
>
> > « 37.0.1. La recherche et l'enseignement sont compris dans le champ d'exercice d'une profession exercée par les membres d'un ordre professionnel. »

Les directions universitaires sont très préoccupées par l'impact de ces modifications sur la poursuite de leur mission. Les notions d'enseignement et de recherche sont étroitement associées au principe de liberté académique qui prévaut en milieu universitaire. Ce principe universellement reconnu est fondamental quand il s'agit d'avancement des connaissances et il ne doit pas être brimé ni limité par des exigences d'appartenance à un ordre professionnel. La possibilité que la recherche et l'enseignement tombent sous la juridiction des ordres professionnels par l'ajout de ces dispositions au *Code des professions* est inquiétante en raison du risque d'ingérence des ordres professionnels, notamment dans les contenus des programmes d'enseignement et les travaux de recherche menés dans les universités. Les qualifications du personnel d'enseignement et de recherche sont indépendantes de cette appartenance.

À cet égard, il nous apparaît pertinent de rappeler qu'en vertu du projet de loi 45 (*Loi sur le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie*) qui est présentement à l'étape de l'étude détaillée à la Commission de culture et de l'éducation, le législateur attribue de façon claire et non équivoque la juridiction sur l'enseignement et la recherche au MESRST, et non au ministère responsable de l'application des lois professionnelles :

> « 2. Le ministre a pour mission de soutenir le développement et la promotion de l'enseignement collégial et de l'enseignement universitaire afin de favoriser l'accès aux formes les plus élevées du savoir et de la culture à toute personne qui en a la volonté et l'aptitude.
>
> Il a également pour mission de contribuer à l'essor de la recherche, de la science, de l'innovation et de la technologie, notamment dans les milieux académiques, industriels et sociaux, dans une perspective de développement des connaissances et de développement durable. Pour ce faire, il favorise notamment la synergie des actions des différents acteurs de ces domaines.

> 3. Le ministre élabore et propose au gouvernement des orientations et des politiques relatives aux domaines de sa compétence. Il élabore notamment une politique nationale en matière de recherche et d'innovation.
>
> Il coordonne la mise en œuvre de ces orientations et politiques et en assure le suivi.
>
> 4. Les fonctions du ministre consistent plus particulièrement à :
>
> 1° faire la promotion de l'enseignement supérieur, de la recherche, de la science et de la technologie et favoriser, dans ces domaines, le rayonnement du Québec au Canada et à l'étranger;
>
> 2° contribuer au développement et au soutien de ces domaines, ainsi qu'à l'élévation du niveau scientifique, culturel et professionnel de la population québécoise;
>
> 3° favoriser le développement des établissements d'enseignement supérieur ou de recherche et veiller à la qualité des services éducatifs dispensés par ces établissements;
>
> 4° mener des actions concertées avec le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport afin de favoriser la continuité, le développement et l'intégration des parcours éducatifs;
>
> 5° assumer la gestion de l'ensemble des programmes d'aide financière institués par la *Loi sur l'aide financière aux études* (chapitre A-13.3);
>
> 6° participer, avec les ministres concernés et dans le cadre de la politique en matière d'affaires intergouvernementales canadiennes et de celle en matière d'affaires internationales, à l'élaboration et à la réalisation de programmes de coopération avec l'extérieur dans les secteurs où les échanges favorisent le développement des domaines de sa compétence;
>
> 7° conseiller le gouvernement, les ministères et les organismes et, le cas échéant, leur faire des recommandations.
>
> Le ministre assume, en outre, toute autre responsabilité que lui confie le gouvernement. »

Nous nous questionnons sur la motivation même du législateur et sur le bien-fondé de l'argumentaire sur lequel s'appuient les modifications au Code des professions qui visent à intégrer la recherche et l'enseignement dans le champ d'exercice de toutes les professions. Souhaite-t-on assujettir la recherche et l'enseignement au pouvoir de surveillance des ordres professionnels ou cherche-t-on à faciliter le recrutement de nouveaux membres?

Il importe ici de souligner que le régime juridique encadrant le système professionnel québécois a pour finalité de garantir que chaque ordre professionnel assure la protection du public, avec des mécanismes de contrôle qui lui sont propres (inspection professionnelle, syndic, conseil de discipline, etc.), alors que la recherche et l'enseignement s'inscrivent dans une tout autre finalité qui est celle de promouvoir l'éducation, en favorisant l'accès aux formes les plus élevées du savoir et de la culture, en contribuant à l'élévation du niveau scientifique, culturel et professionnel.

Nous considérons que la mission, les activités, les mécanismes d'encadrement et de surveillance de même que les juridictions respectives des deux ministères concernés, l'un sur les secteurs de l'enseignement supérieur et l'autre sur le système professionnel, militent en faveur du respect de l'autonomie de ces deux secteurs et commandent au législateur d'éviter de créer des zones d'interférence susceptibles de miner les relations entre ordres professionnels et universités.

Nous croyons également que la pérennité de la mission de l'université, à travers le temps, repose sur la liberté académique, qui en garantit l'autonomie par rapport à des groupes ou à des acteurs sociaux qui pourraient porter atteinte à son indépendance. Les universités québécoises ont toujours exercé une grande vigilance à cet égard, tout en collaborant étroitement avec les instances gouvernementales du secteur de l'éducation, de la recherche, de la science et de la technologie. Ainsi, les universités ont maintes fois exprimé leur opposition à toute modification des lois professionnelles qui aurait institué une obligation d'appartenance à un ordre professionnel comme condition préalable d'exercice des activités d'enseignement et de recherche dans une université.

De plus, le milieu universitaire est doté de mécanismes d'encadrement de ses activités, notamment en matière d'assurance-qualité pour l'enseignement et d'évaluation par les pairs dans le secteur de la recherche. Les universités procèdent avec rigueur au développement de projets de nouveaux programmes et à l'évaluation régulière de leurs programmes de formation, pour en améliorer la qualité et la pertinence. Elles ont par ailleurs des mécanismes en place pour procéder à une évaluation continue des enseignements qu'elles offrent. De plus, leurs activités de recherche sont soumises aux plus hautes normes d'évaluation de la communauté scientifique internationale. Les processus d'évaluation par les pairs s'appliquent aux chercheurs et aux regroupements de chercheurs, ils doivent se soumettre à des concours réguliers pour obtenir le financement requis pour la réalisation de leurs projets de recherche. De surcroît, les établissements procèdent à des évaluations internes de la performance de leurs unités de recherche. Celles-ci sont également soumises à des normes rigoureuses en termes de reddition de comptes, tant à l'égard de l'université que des bailleurs de fonds.

Dans un souci d'efficience et une volonté d'éviter tout conflit de juridiction qui s'avérerait contre-productif dans l'accomplissement de la mission des universités (sous l'égide du MESRST, rappelons-le), il ne nous apparaît pas opportun d'ajouter un nouvel interlocuteur, les ordres professionnels en l'occurrence, en matière de recherche et d'enseignement. Le milieu universitaire a déjà mis en place des mécanismes d'évaluation du personnel enseignant, des comités d'éthique sur la recherche, des comités sur les conflits d'intérêts ainsi que des instances de traitement des plaintes en matière d'inconduite ou de harcèlement, pour ne citer que quelques exemples.

De plus, au XXI^{e} siècle, le développement des connaissances et des savoirs et, par conséquent, la formation des étudiants passent par une exposition à des disciplines diverses. C'est en explorant une multiplicité de champs du savoir que se développent et se transmettent de nouvelles compétences arrimées aux défis de la société. Les professionnels de demain doivent bénéficier de ce mélange des disciplines dans leurs programmes de formation. Inclure l'enseignement et la recherche dans le mandat d'un ordre professionnel, même s'il ne s'agit pas d'une activité réservée, nous semble aller à l'encontre de cette ouverture et de tout ce mélange hautement souhaitable que l'on observe partout sur la planète.

Nous considérons que la seule mention de la recherche et de l'enseignement dans le champ d'exercice de toutes les professions comporte un risque d'interprétation et d'ingérence grave, qui pourrait avoir un impact considérable sur la poursuite de la mission des universités. Nous pensons, par exemple, à l'exigence d'assurances professionnelles pour enseigner ou faire de la recherche, ce qui pourrait augmenter grandement les coûts de fonctionnement des universités sans aucune valeur ajoutée pour la protection du public ou à la possibilité qu'un ordre professionnel puisse exiger de sanctionner un enseignement lacunaire, en faisant fi des processus disciplinaires existant dans les universités.

À notre avis, les dispositions du projet de loi qui intègrent l'enseignement et la recherche dans le champ d'exercice de toutes les professions empiètent sur les prérogatives dévolues aux universités et introduisent un nouvel interlocuteur qui n'a ni le mandat ni les aptitudes nécessaires pour apprécier les prérogatives qui sont celles des universités.

En conséquence, nous formulons donc la première recommandation suivante :

Recommandation 1

Nous recommandons que soient retirées du projet de loi les dispositions suivantes :

> « 42. Le Code des professions (L.R.Q., chapitre C-26) est modifié par l'insertion, après l'article 34, du suivant :
>
> > « 34.1. La recherche et l'enseignement sont compris dans le champ d'exercice d'une profession exercée par les membres d'un ordre professionnel. »
>
> « 43. Ce code est modifié par l'insertion, après l'article 37, du suivant :
>
> > « 37.0.1. La recherche et l'enseignement sont compris dans le champ d'exercice d'une profession exercée par les membres d'un ordre professionnel. »

AJOUT DES ACTIVITÉS « DONNER DES AVIS » ET « PRÉPARER ET SIGNER DES RAPPORTS » AU NOMBRE DES ACTIVITÉS RÉSERVÉES AUX MEMBRES DES ORDRES PROFESSIONNELS

Nous avons également relevé dans le PL 49 l'ajout des activités « donner des avis » et « préparer et signer des rapports » au nombre des activités qui seraient dorénavant réservées en exclusivité aux membres des ordres concernés (art. 24.1, al. 1, par. 9 de la *Loi sur les agronomes*, art. 16.0.1, al. 1, par. 3 de la *Loi sur les architectes*, art. 15.2, al. 1, par. 6 de la *Loi sur les chimistes professionnels*, art. 5.1, al. 1, par. 5 de la *Loi sur les géologues*, art. 3.3, al. 1, par. 8 de la *Loi sur les ingénieurs*).

Il est de notoriété publique que les professeurs et les chercheurs de nos établissements sont consultés, sur une base quotidienne, par des organisations de tous les secteurs d'activités de la société, y compris des secteurs public et parapublic (ministères et organismes), dans des domaines aussi variés que la santé et les services sociaux, les ressources naturelles, le génie, le droit et les affaires (contrats de recherche, commissions d'enquête, mandat d'expertise, procès, etc.). Des organismes subventionnaires, publics et privés, financent également des travaux dans lesquels ils sollicitent des avis ou la production d'un rapport, qui sont par la suite largement diffusés dans le cadre de communications destinées au grand public ou de publications scientifiques. Les médias écrits et électroniques interpellent régulièrement les professeurs et les chercheurs de nos universités afin d'obtenir leur avis concernant des dossiers d'actualité (entrevues radiophoniques et télévisées, publication d'articles dans les quotidiens, blogues, etc.). Finalement, de très nombreux domaines d'intervention nécessitent une approche interdisciplinaire pour mieux comprendre et contribuer à résoudre ces enjeux sociaux, une démarche largement reprise dans la nouvelle PNRI. Dans ce contexte, restreindre le pouvoir d'intervention des membres du corps professoral des universités dans ce domaine serait contre-productif.

Dans un contexte de société du savoir et d'interdisciplinarité, il serait pour le moins paradoxal de priver la société québécoise de la contribution de la communauté scientifique, dont elle finance en partie les travaux, en écartant les professeurs et les chercheurs universitaires qui ne sont pas membres d'un ordre professionnel des dossiers et des débats où leur avis est précieux, voire indispensable, dans toutes les sphères d'activité de nature sociale, économique, technique ou culturelle. À cet égard, on peut penser notamment à l'expertise des biologistes, des géographes et des informaticiens.

Dans une perspective de protection du public, nous ne nous opposons pas à l'initiative du législateur de valoriser la formation, les compétences et l'expertise des professionnels en leur reconnaissant comme activités réservées celles de donner un avis et de produire des rapports dans leurs champs d'exercice. Par contre, cette reconnaissance ne doit pas restreindre la capacité de nos professeurs et de nos chercheurs de donner des avis et de produire des rapports dans le cadre de leurs travaux d'enseignement et de recherche. Le public n'a rien à gagner en termes de protection alors que la société a beaucoup à perdre en termes d'accès à une expertise de haut niveau.

Afin de clarifier les choses et d'éviter de créer des zones de tension inutile entre les ordres professionnels et les universités, nous formulons une seconde recommandation visant à ce que soit ajoutée au *Code des professions* la disposition générale suivante, applicable à toutes les professions :

Recommandation 2

Nous recommandons que le *Code des professions* soit modifié par l'insertion, après les articles 34 et 37, du suivant :

« Rien dans la présente loi ou dans une loi particulière n'empêche une personne d'enseigner, de poursuivre des travaux de recherche, de donner des avis, de préparer et de signer des rapports en lien avec ces travaux dans un établissement visé par l'article 1 de la *Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire* (L.R.Q., chapitre E-14.1) et ce, dans toute discipline, activité ou matière connexe au champ d'exercice d'un ordre professionnel. »

AUTRE COMMENTAIRE

Finalement, nous souhaitons inviter le législateur à être attentif aux répercussions que pourrait avoir l'élargissement de certains champs d'exercice sur la nature du travail de plusieurs diplômés universitaires embauchés à titre de scientifiques ou de professionnels dans leur domaine d'expertise. En effet, l'élargissement de certains champs d'exercice pourrait avoir pour effet d'empêcher plusieurs diplômés dont la formation est visée par les modifications proposées au *Code des professions* d'accomplir certaines tâches dans le cadre de l'exercice de leur profession, voire rendre plus difficile leur intégration sur le marché du travail, alors qu'ils ont suivi une formation universitaire qui leur a permis de développer toutes les compétences requises pour le faire. Il nous apparaît important de souligner que plusieurs catégories de professionnels qui seraient visées par ces modifications bénéficient de la reconnaissance du milieu scientifique et universitaire et de la confiance du public, et ce, malgré le fait que leur profession ne soit pas encadrée par un ordre professionnel.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Nous recommandons que soient retirées du projet de loi les dispositions suivantes :

> « 42. Le Code des professions (L.R.Q., chapitre C-26) est modifié par l'insertion, après l'article 34, du suivant :
>
> > « 34.1. La recherche et l'enseignement sont compris dans le champ d'exercice d'une profession exercée par les membres d'un ordre professionnel. »
>
> « 43. Ce code est modifié par l'insertion, après l'article 37, du suivant :
>
> > « 37.0.1. La recherche et l'enseignement sont compris dans le champ d'exercice d'une profession exercée par les membres d'un ordre professionnel. »

Recommandation 2

Nous recommandons que le *Code des professions* soit modifié par l'insertion, après les articles 34 et 37, du suivant :

> « Rien dans la présente loi ou dans une loi particulière n'empêche une personne d'enseigner, de poursuivre des travaux de recherche, de donner des avis, de préparer et de signer des rapports en lien avec ces travaux dans un établissement visé par l'article 1 de la *Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire* (L.R.Q., chapitre E-14.1) et ce, dans toute discipline, activité ou matière connexe au champ d'exercice d'un ordre professionnel. »