

GUIDE D'ANALYSE PRÉLIMINAIRE DES DEMANDES
D'ENCADREMENT PROFESSIONNEL
CRITÈRES ET PROCESSUS

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
RÔLE ET RESPONSABILITÉS DE L'OFFICE AU REGARD DES DEMANDES D'ENCADREMENT PROFESSIONNEL	5
OBJECTIFS ET LIMITES DU PRÉSENT DOCUMENT	5
1. QU'EST-CE QU'UN RISQUE DE PRÉJUDICE ?	6
LA NOTION DE RISQUE	6
LES TYPES DE PRÉJUDICE CONSIDÉRÉS	6
2. COMMENT COLLECTER L'INFORMATION PERTINENTE ?	7
LA CONSULTATION DU MILIEU	7
L'INVENTAIRE ET L'ÉVALUATION DES RISQUES	7
3. COMMENT ÉVALUER LE RISQUE DE PRÉJUDICE ?	8
4. QUELLES SONT LES PROCHAINES ÉTAPES DE L'ANALYSE ?	10
ANNEXE	11
INVENTAIRE ET ÉVALUATION DES RISQUES DE PRÉJUDICE ENGENDRÉS PAR LES ACTIVITÉS VISÉES	11
MATRICE DE RISQUE	12
ÉCHELLES QUALITATIVES	13
EXEMPLE DE MATRICE DE RISQUE	14

INTRODUCTION

RÔLE ET RESPONSABILITÉS DE L'OFFICE AU REGARD DES DEMANDES D'ENCADREMENT PROFESSIONNEL

L'Office est l'instance compétente, en vertu de l'article 12 du Code des professions, pour recevoir une demande d'encadrement par un système professionnel. C'est lui qui suggère, lorsqu'il le juge opportun, la constitution de nouveaux ordres, la fusion ou la dissolution d'ordres existants ou l'intégration d'un groupe de personnes à un ordre existant.

Pour évaluer l'opportunité de recommander que le système professionnel encadre un nouveau groupe de personnes qui fournissent un service ou accomplissent des activités déterminées, l'Office tient compte notamment des facteurs indiqués à l'article 25 du Code des professions. Il considère également les facteurs énoncés à l'article 26 afin d'évaluer s'il doit suggérer de réserver à ces personnes l'exercice d'activités particulières. L'Office peut en outre tenir compte d'autres facteurs dans le cadre de ses analyses¹.

Cependant, une démarche préalable doit être accomplie pour présenter une demande, à savoir démontrer d'abord à l'Office pourquoi il devrait se pencher sur ce projet. Pour ce faire, il est essentiel d'établir que des préjudices ou des risques de préjudice sérieux et relativement fréquents sont directement associés à l'intervention des personnes concernées. Cette démonstration doit être faite de façon probante à l'aide de données fiables, confirmées, le cas échéant, par les organismes publics responsables dans le milieu en cause.²

OBJECTIFS ET LIMITES DU PRÉSENT DOCUMENT

Le présent document vise à préciser les facteurs qui sont considérés par l'Office lorsqu'il évalue si le groupe demandeur a démontré de manière probante qu'un risque sérieux de préjudice justifie d'amorcer une analyse approfondie du projet d'encadrement qui lui est présenté.

Plus particulièrement, le document apporte des clarifications à l'égard des éléments suivants :

- › Qu'est-ce qu'un risque de préjudice ?
- › Quels sont les risques de préjudice jugés pertinents au soutien d'une demande ?
- › Quels critères permettent d'évaluer la gravité des risques de préjudice illustrés ?
- › Quels éléments permettent de mitiger les risques en cause ?
- › Quelles démarches peuvent favoriser la collecte des renseignements recherchés ?

¹ L'ensemble des facteurs considérés est décrit dans le document *La mise en place d'un ordre professionnel*, p. 12-13.

² *La mise en place d'un ordre professionnel*, p. 11.

1. QU'EST-CE QU'UN RISQUE DE PRÉJUDICE ?

LA NOTION DE RISQUE

La définition du risque retenue aux fins de l'analyse d'une demande d'encadrement professionnel s'inspire de celle qui est utilisée, notamment, dans le domaine de la gestion des risques³. La définition retenue est la suivante :

Risque : Probabilité que des conséquences négatives soient causées par l'activité à l'étude et gravité de ces conséquences pour le public.

Cette définition oriente l'analyse vers deux axes principaux, soit la prise en considération, d'une part, de la gravité des conséquences possibles et la probabilité, d'autre part, que de telles conséquences surviennent.

Enfin, cette définition précise que les conséquences négatives doivent trouver leur origine dans les activités qui sont l'objet de la demande d'encadrement. Il importe en effet qu'un lien causal existe entre les risques de préjudice constatés et l'exercice des activités visées. On veut ainsi s'assurer que les mécanismes du système professionnel vont constituer une réponse appropriée aux risques de préjudice constatés.

LES TYPES DE PRÉJUDICE CONSIDÉRÉS

L'analyse d'une demande d'encadrement professionnel tient compte des risques de préjudice de différentes natures, qui peuvent se retrouver dans les catégories suivantes :

- › Préjudice physique;
- › Préjudice psychologique, émotif ou moral;
- › Préjudice financier ou économique;
- › Préjudice matériel;
- › Préjudice juridique.

Ainsi, divers types de préjudice peuvent être pris en considération. Il importe cependant d'établir le caractère sérieux du risque de préjudice constaté. C'est notamment le cas lorsque celui-ci présente les caractéristiques suivantes⁴ :

- › Il s'agit d'un préjudice grave;
- › Il présente un caractère difficilement remédiable ou irrémédiable;
- › Il résulte d'une activité complexe, impliquant un haut degré de technicité et nécessitant de recourir au jugement professionnel.

Enfin, comme l'a déjà rappelé l'Office, il importe de garder à l'esprit que le caractère préjudiciable d'une activité ne doit pas être uniquement fonction de sa mauvaise exécution, voire de l'omission de son exécution, mais qu'il doit avant tout résulter du fait que l'activité présente en elle-même un risque de préjudice.

³ Voir, par exemple : Institut national de santé publique du Québec (INSPQ), La gestion des risques en santé publique au Québec : cadre de référence, Montréal, 2016. La définition du risque privilégiée dans ce document se base sur celle proposée par des organismes de référence comme l'International Risk Governance Council et l'Organisation mondiale de la santé. D'autres sources ont également été consultées lors de la préparation du présent document, dont, notamment : Professional Standards Authority, Right-Touch Regulation Revised, UK, octobre 2015; Professional Standards Authority, The Role of Risk in Regulatory Policy : A Review of the Literature, UK, octobre 2015; Health Professions Regulatory Advisory Council (HPRAC), Regulation of a New Health Profession under the Regulated Health Professions Act : Criteria and Process, Toronto, 2011.

⁴ Sur ce point, voir Office des professions du Québec, *Grille de présentation et d'analyse des activités ou des actes préjudiciables*, Le système professionnel québécois de l'an 2000, annexe IV, 1997.

2. COMMENT RÉCOLTER L'INFORMATION PERTINENTE ?

Il est attendu du groupe demandeur qu'il fournisse des indications fiables qu'il est raisonnable de craindre que les activités qu'il souhaite voir encadrer exposent actuellement le public à un risque réel.

LA CONSULTATION DU MILIEU

Afin de recueillir les indications fiables attendues, il est recommandé que le groupe demandeur consulte le public susceptible d'être directement exposé à de tels risques.

L'objectif de cette consultation devrait être assez précis : démontrer l'existence et l'ampleur des préjudices rattachés aux activités de ceux dont l'encadrement est demandé. Les questions suivantes pourraient notamment être posées :

- › Quelle est la nature des préjudices subis (physique, psychologique, financier, matériel, juridique) ?
- › Quelle est la gravité des préjudices subis ?
- › S'agit-il de préjudices qui ont lieu fréquemment ?
- › A-t-il été possible de remédier à ces préjudices ?
- › Si oui, de quelle manière? Sinon, quelle est la gravité des séquelles conservées ?
- › Quelles sont les mesures en place pour éviter que ces préjudices aient lieu (par exemple, mesures d'encadrement ou de supervision) ?

Quant au public à qui s'adresser, il peut s'agir de personnes, d'associations, d'organismes ou d'entreprises qui, par leur connaissance du milieu concerné, sont à même de confirmer l'existence d'un important risque de préjudice et de préciser sa nature. Il est important à cet égard que la consultation couvre l'ensemble du secteur d'activité concerné et ne se limite pas à des aspects qui concernent plus spécifiquement les personnes représentées par le groupe demandeur.

Ainsi, la consultation pourrait s'adresser :

- › Aux ministères ou organismes susceptibles de connaître les services en cause et les préjudices auxquels ils peuvent exposer;
- › Aux ministères ou organismes susceptibles d'offrir une forme d'encadrement des services en cause;
- › Aux entreprises ou associations regroupant les usagers ou les clients des services en cause;
- › Aux ordres professionnels agissant dans le secteur concerné;
- › Aux diverses associations agissant dans le secteur concerné.

L'INVENTAIRE ET L'ÉVALUATION DES RISQUES

À la lumière des renseignements obtenus, il est ensuite recommandé au groupe demandeur de procéder à une analyse exhaustive des activités qu'il souhaiterait voir encadrées afin de préciser la gravité des risques de préjudice qu'elles peuvent engendrer ainsi que la probabilité que ceux-ci surviennent.

À l'aide de la matrice de risque présentée en annexe à la page 12, le groupe demandeur énumère l'ensemble des activités concernées. Pour chacune, il indique, au moyen des critères qualitatifs proposés, quelle est la probabilité qu'elle cause préjudice au public et il précise la gravité du risque de préjudice constaté. Cette évaluation permet de renseigner l'Office sur la nature exacte des activités qu'il s'agirait d'encadrer en indiquant, pour chacune, leur degré de risque de préjudice.

Cette matrice de risque prévoit également que le groupe demandeur précise dans quelle mesure il existe un lien causal, c'est-à-dire un lien direct de cause à effet, entre les risques de préjudice décrits et le fait d'accomplir les activités visées. Cet élément permet de vérifier si le risque décrit est inhérent aux actes posés par les personnes concernées ou s'il trouve sa source ailleurs (problème de gestion, bris informatique, environnement de travail non approprié ou dangereux, etc.).

En présentant à l'Office son analyse des risques, le groupe demandeur devrait décrire, dans le détail, la démarche suivie, les communications acheminées, les personnes, organismes ou entreprises consultés ainsi que les données obtenues de chacun.

Enfin, pour compléter l'information souhaitée, il est recommandé au groupe demandeur d'identifier l'ensemble des personnes ou des groupes susceptibles de participer à la réalisation des activités qu'il est proposé d'encadrer. Il s'agit de considérations importantes pour l'Office, qui doit mesurer les impacts de l'encadrement professionnel souhaité sur l'ensemble des milieux pouvant être concernés.

Au besoin, l'Office peut en outre requérir du groupe demandeur tout complément d'information afin de compléter son analyse.

3. COMMENT ÉVALUER LE RISQUE DE PRÉJUDICE ?

Cette première collecte de renseignements a pour but d'aider le groupe demandeur à fournir à l'Office les données nécessaires à son analyse. L'analyse cherchera ensuite à évaluer si le groupe demandeur a démontré de manière probante qu'un risque sérieux de préjudice incite à amorcer un examen plus poussé du projet d'encadrement qui lui est présenté. Pour ce faire, l'Office prendra en considération un certain nombre de questions résumées dans le schéma présenté à la page suivante. Celui-ci propose dans un premier temps une liste de questions qui poursuivent principalement les objectifs suivants :

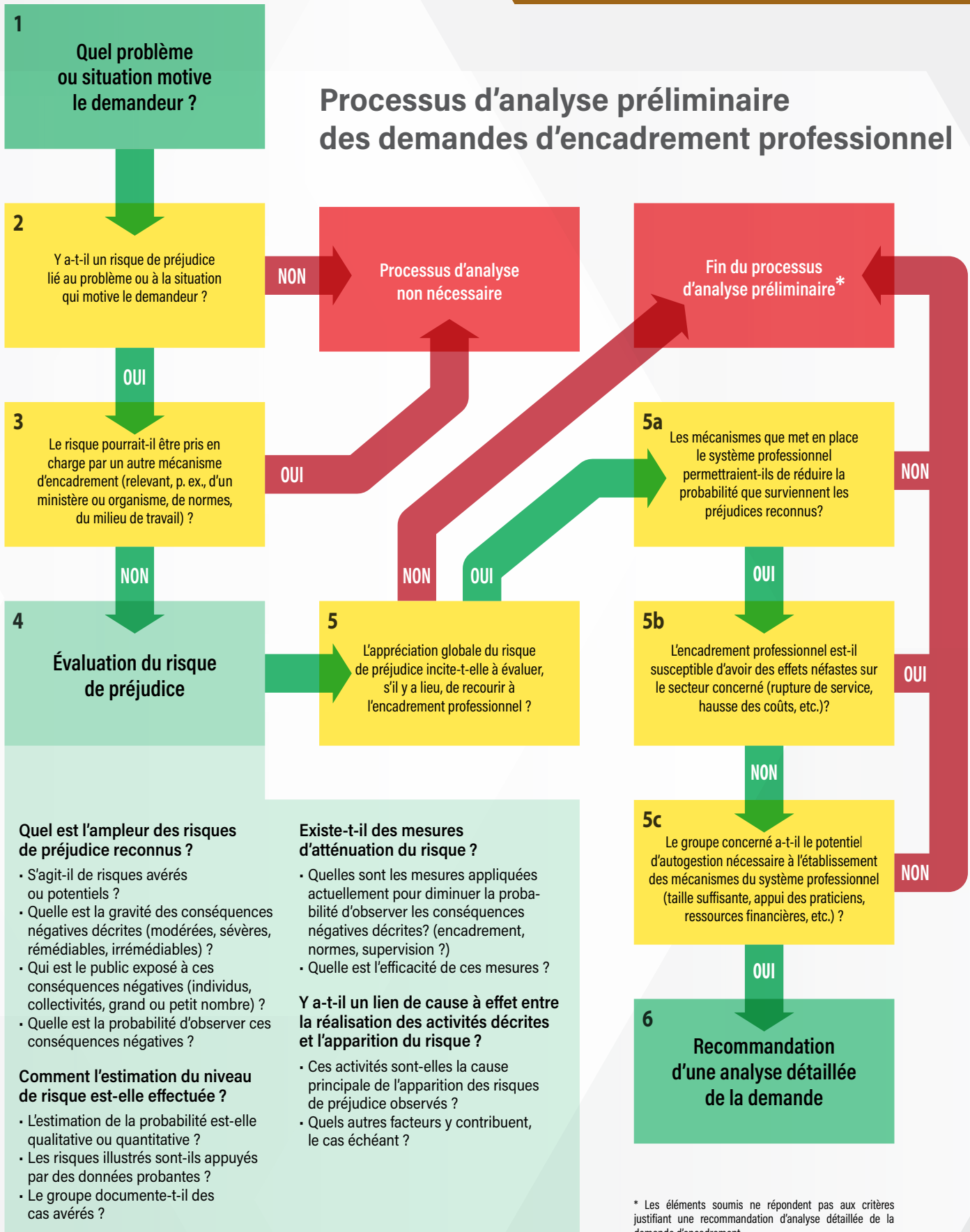
- › évaluer la gravité et la probabilité des risques présentés au soutien de la demande;
- › préciser le lien de causalité entre les risques de préjudice et les activités visées par la demande;
- › juger si le contexte de réalisation de ces activités est susceptible de favoriser, ou au contraire de réduire, la probabilité que survienne le préjudice indiqué.

Les questions énoncées dans la seconde partie du schéma ont quant à elles pour objectif d'évaluer l'opportunité de recourir aux mécanismes du système professionnel pour éviter que surviennent les préjudices reconnus, ou pour s'en prémunir le plus possible. De ce point de vue, il s'agit d'apprécier :

- › si le type d'encadrement qu'offre le système professionnel constitue la réponse appropriée aux risques reconnus;
- › si le groupe des personnes concernées par la demande possède la capacité d'établir l'ensemble des mécanismes dont les ordres professionnels ont la charge⁵.

⁵ Ces mécanismes sont décrits dans la troisième partie du document *La mise en place d'un ordre professionnel*, p. 19-26.





4. QUELLES SONT LES PROCHAINES ÉTAPES DE L'ANALYSE ?

Lorsque l'analyse est complétée, l'Office en communique les conclusions au groupe demandeur.

Dans le cas où cette analyse conclut que les activités en cause présentent de sérieux risques de préjudice pour le public et que les mécanismes offerts par le système professionnel peuvent constituer une réponse appropriée à cet égard, l'Office procédera aux travaux nécessaires à la préparation d'un avis au gouvernement. Cet avis présentera les recommandations de l'Office relativement à l'opportunité que le système professionnel encadre ou non les activités concernées.

L'ensemble des démarches nécessaires à la préparation d'un tel avis sont résumées dans le document sur l'établissement d'un ordre professionnel⁶.

Enfin, il est important de mentionner que la décision de créer ou non un ordre professionnel, d'intégrer un groupe de personnes à un ordre existant ou d'encadrer par d'autres moyens certaines activités particulières appartient au gouvernement et, le cas échéant, à l'Assemblée nationale. C'est pourquoi ces instances ont toute latitude pour donner suite ou non aux recommandations que l'Office formule à ce sujet.

⁶ *La mise en place d'un ordre professionnel*, p. 12-17.



ANNEXE

INVENTAIRE ET ÉVALUATION DES RISQUES DE PRÉJUDICE ENGENDRÉS PAR LES ACTIVITÉS VISÉES

Utilisation de la matrice de risque proposée :

1. À l'aide du tableau présenté à la page suivante, faire la liste des activités réalisées par les personnes qu'il faudrait encadrer.
2. Pour chacune de ces activités, préciser la nature des préjudices qu'elles sont susceptibles d'engendrer.
3. Indiquer, grâce au pointage proposé dans les échelles qualitatives présentées à la page suivante, la gravité de chacun des préjudices décrits et la probabilité qu'ils surviennent.
4. Préciser la teneur du lien causal unissant la réalisation de l'activité et l'apparition du préjudice décrit. Utiliser, pour ce faire, l'échelle qualitative proposée. Préciser, si possible, en quoi consiste le lien de cause à effet concerné.
5. Indiquer, s'il y a lieu, les mesures existantes qui permettent d'atténuer la probabilité que survienne le préjudice décrit.
6. Joindre toute documentation permettant d'appuyer, de confirmer ou d'étayer l'évaluation des risques qui est proposée.

Au besoin, se référer à l'exemple présenté à la page 12.

ÉCHELLES QUALITATIVES

Mesure de la probabilité

Indiquer dans quelle mesure il est probable que le préjudice décrit se produise effectivement.

Niveau de probabilité	Échelle par fréquence	Pointage
Extrême	1 sur 2	10
Élevé	1 sur 3	9
Important	1 sur 8	8
Significatif	1 sur 20	7
Modéré	1 sur 80	6
Faible	1 sur 400	5
Très faible	1 sur 2000	4
Minime	1 sur 15 000	3
Négligeable	1 sur 150 000	2
Inexistant	1 sur 1 000 000	1

Mesure de la gravité

Indiquer l'ampleur des impacts subis par le public si le préjudice décrit se produit effectivement.

Niveau de gravité	Impact	Pointage
Extrême	Fatal	10
Critique	Énorme	9
Considérable	Très important	8
Manifeste	Important	7
Modéré	Moyen	6
Bas	Relativement faible	5
Très bas	Faible	4
Mineur	Très faible	3
Marginal	Marginal	2
Inexistant	Inexistant	1

Mesure du lien causal

Indiquer dans quelle mesure il existe un lien de cause à effet entre la réalisation de l'activité et l'apparition du préjudice décrit.

Niveau de causalité	Pointage
Immédiat	10
...	9
Prépondérant	8
...	7
Déterminant	6
...	5
Modéré	4
...	3
Inexistant	2
...	1

EXEMPLE DE MATRICE DE RISQUE

Description des activités réalisées par le groupe demandeur

Activités visées	Préjudices susceptibles d'être engendrés par l'activité	N ^{os}	TDP	P	G	L	Mesures d'atténuation existantes	Précisions sur la nature du LC
Effectuer un prélèvement sanguin	Infection lors de l'introduction de l'aiguille.	1	P				Matériel jetable; protocoles en place.	Importance de manipuler adéquatement les aiguilles.
	Réception de résultat erroné en cas de mauvaise identification d'échantillon.	2	PM				Identification des échantillons en partie informatisée; protocoles en place.	Plusieurs intervenants peuvent être impliqués dans l'identification.
Utiliser un défibrillateur externe automatisé	Blessure causée par l'utilisation dans un environnement inadéquat (présence de métal, gaz, humidité).	3	P				Consignes d'utilisation détaillées.	L'usage inadéquat peut relever d'un contexte d'urgence.
Assuré la prise de rendez-vous	Difficultés personnelles à la suite de la divulgation de renseignements confidentiels.	4	PM				Code de conduite du milieu de travail; ententes de confidentialité.	

Types de préjudices (TDP)

Physique (P)

Psychologique, émotif ou moral (PM)

Financier ou économique (F)

Matériel (M)

Juridique (J)

Probabilité (P)

Gravité (G)

Lien causal (LC)

Office
des professions

Québec

