

**Le rôle de surveillance de l'Office des professions :
Un tournant guidé par l'actualisation
de la notion de protection du public**

**Rapport du Groupe de travail sur
le rôle de surveillance de l'Office**

Octobre 2012

Table des matières

Introduction	3
Le groupe de travail	4
Déroulement des travaux	5
1 La protection du public	6
1.1 La protection du public dans la littérature consultée	6
1.2 La protection du public selon le groupe de travail	7
1.3 L'actualisation de la notion de protection du public	9
1.4 La protection du public articulée en cinq dimensions	10
1.4.1 La compétence	10
1.4.2 L'intégrité	10
1.4.3 Le rôle sociétal	11
1.4.4 La transparence et l'information	12
1.4.5 Les recours	12
1.4.6 Représentation schématique de la notion actualisée de la protection du public	13
1.5 Consultations sur la notion actualisée de la protection du public	13
1.5.1 Les experts	13
1.5.2 Certains dirigeants d'ordres professionnels	14
1.5.3 Le groupe témoin	15
2 Le rôle de surveillance	17
2.1 Les orientations du groupe de travail	18
2.2 Le virage proposé : un rôle de surveillance préventif décliné en trois priorités	18
2.2.1 La rétroaction	19
2.2.2 L'accompagnement	19
2.2.3 La veille	19
2.3 De nouvelles actions concrètes de surveillance envisagées	20
Conclusion	21
Recommandations	21
Annexe	22

Introduction

L'Office des professions du Québec a pour mission de veiller à ce que les professions s'exercent et se développent en offrant au public des garanties de compétence et d'intégrité. Son rôle de surveillance est donc campé dans la mission de l'organisation.

Le rôle de surveillance de l'Office est également clairement établi à l'article 12 du Code des professions : « L'Office a pour fonction de veiller à ce que chaque ordre assure la protection du public ».

Le rôle de surveillance est donc intimement lié à la notion de protection du public. En effet, la protection du public constitue le prisme par lequel toutes les actions du système professionnel sont analysées.

Dans le cadre de la planification stratégique de l'Office pour la période 2009-2012, une priorité a été attribuée à la révision du rôle de surveillance de l'Office et à l'actualisation de la notion de protection du public. Ainsi, avant de se pencher sur la révision du rôle de surveillance de l'Office, des travaux visant la notion de protection du public devaient être complétés. En fonction de cette nouvelle notion de protection du public, le rôle de surveillance a ensuite été examiné.

L'Office a déjà abordé dans le passé la notion de protection du public ainsi que son rôle de surveillance. Cette fois, il a été jugé qu'une réflexion approfondie, exhaustive et actuelle devait être effectuée, afin de tenir compte de nouvelles réalités liées à l'exercice de la mission de la protection du public dévolue aux ordres et au rôle de surveillance de l'Office qui en découle.

Par ailleurs, dans un contexte où la confiance du public est fragilisée, de façon générale, par rapport aux institutions publiques, il est important de bien définir et de mieux faire connaître la notion de protection du public, qui est l'objet de l'action des ordres professionnels. En effet, il faut que les attentes envers ceux-ci soient réalistes tout en demeurant d'un haut niveau d'exigence.

De même, l'Office doit s'assurer que son rôle de surveillance est en adéquation avec les réalités socio-économiques actuelles et le sens précisé de la mission de protection du public des ordres.

L'Office a donc mis en place un groupe de travail avec pour mandat de se pencher sur ces questions centrales du système professionnel.

Le groupe de travail

Mandat

- ✚ Proposer aux autorités de l'Office une actualisation de la notion de protection du public au sens du système professionnel.
- ✚ Transmettre aux autorités de l'Office une évaluation de l'adéquation des mécanismes mis en place au sein des ordres pour répondre à cette nouvelle notion de protection du public.
- ✚ Proposer aux autorités de l'Office un énoncé actualisé de son rôle de surveillance.
- ✚ Suggérer une stratégie en vue de faire connaître cet énoncé auprès des ordres.
- ✚ Proposer des actions pour exercer le nouveau rôle de surveillance.

Composition

M. James Archibald, directeur
Université McGill

M. Archibald est membre de l'Office des professions

M. François Gauthier, md, syndic
Collège des médecins du Québec

Mme Manon Lambert, directrice générale et secrétaire
Ordre des pharmaciens du Québec

M. Paul Desrosiers, dmv
Administrateur nommé au sein du Barreau du Québec

De l'Office des professions :

M. Jean Paul Dutrisac, président

Mme Christiane Gagnon, vice-présidente

Mme Hélène Dubois, directrice de la recherche et de l'analyse

Me Jean-François Paquet, directeur des affaires juridiques

Mme Lucie Boissonneault, adjointe exécutive et responsable des communications

Mme Marie-Eve Chouinard, agente de recherche

Me Louise Caron, avocate

Déroulement des travaux

Le groupe de travail a tenu neuf rencontres entre juin 2010 et mai 2012.

Une première série de rencontres a porté plus spécifiquement sur l'actualisation de la notion de protection du public.

En octobre 2010, des experts, dont les intérêts de recherche sont liés à la protection du public, ont été rencontrés. Leur contribution a été sollicitée afin qu'ils présentent au groupe de travail leur conception de la protection du public. Il s'agissait de Mme Gaétane Desharnais, de M. Andrew Freeman et de sa collègue, Mme Monique Carrière.

Mme Desharnais est l'auteure du livre « *La professionnalisation : entre la protection du public et l'intérêt des professionnels* ».

M. Freeman est professeur adjoint à la faculté de médecine de l'Université Laval et il poursuit, avec sa collègue Mme Carrière, des recherches sur les obligations professionnelles en matière de responsabilisation.

Au printemps 2011, les travaux sur la protection du public étant à toute fin complétés, les résultats ont été présentés aux experts rencontrés à l'automne 2010, ainsi qu'à Mme Marie-Claude Prémont, professeure à l'École nationale d'administration publique (ENAP), dont l'expertise porte notamment sur la gouvernance et la déontologie.

Les résultats de ces travaux ont également été expliqués à certains dirigeants des ordres professionnels.

En septembre 2011, la notion actualisée de la protection du public a également été exposée à un groupe témoin composé de personnes ne faisant pas partie du système professionnel, mais néanmoins familières avec son fonctionnement.

Les travaux sur le rôle de surveillance de l'Office ont été amorcés, parallèlement à ces démarches de consultation.

Le groupe de travail a bénéficié des connaissances, des compétences et de l'expérience des membres qui ont généreusement contribué par leurs propos et leurs suggestions à une réflexion de grande qualité.

1 La protection du public

1.1 La protection du public dans la littérature consultée

La notion de protection du public prend racine dans les droits fondamentaux dont devrait jouir l'ensemble de la population et qui sont inscrits dans les chartes des droits et libertés de la personne du Québec et du Canada. Ces droits sont fondés sur des valeurs sociales telles que le droit au respect de l'intégrité physique, psychologique et du patrimoine ainsi que de la vie privée¹. C'est en vertu de ces principes que se définit d'abord la notion de protection du public.

Le citoyen qui entre en relation avec un professionnel peut être considéré en quelque sorte comme un acheteur de services. Dans ce rapport de consommation, on constate qu'il y a asymétrie de l'information². En effet, dans un tel cas, le public « acheteur » en sait généralement beaucoup moins sur l'opération que le professionnel « vendeur ». Par exemple, les services professionnels peuvent être d'une grande complexité technique et exiger une capacité de discernement qui est considérable comparativement à ce qu'un « consommateur » peut avoir comme connaissances³. Le citoyen aussi peut ne pas être en mesure de juger adéquatement de la qualité des services qu'il reçoit. Ce dernier doit donc faire confiance à une personne qui pourrait potentiellement lui causer préjudice. Le manque d'information et de connaissances du citoyen non initié le rend donc vulnérable. Diverses obligations sont alors imposées aux professionnels en ce qui a trait au contexte comme au contenu de leur pratique à l'égard du client, du public, de la profession et des autres membres d'un ordre. Le professionnel doit se tenir au fait de la réglementation et de la législation aux fins de respecter les règles régissant les gestes qu'il pose ou qu'il peut poser dans l'exercice de sa profession. Ainsi, considérant que les règles du marché ne peuvent à elles seules corriger cette asymétrie d'information, il y a nécessité d'une réglementation des services professionnels. Afin de pourvoir à la protection du public, l'État a prévu divers instruments de prévention des préjudices, le Code des professions, et pour assurer une réparation juste et efficace d'un préjudice subi, les recours civils et criminels⁴.

Un des objectifs de la mise en place du système professionnel de 1974 était d'améliorer la protection du public. Cette réforme se voulait une véritable remise en cause du corporatisme professionnel. Du point de vue du législateur, l'autonomie du professionnel ne permettait pas une garantie suffisante de protection du public. Une intervention de l'État devenait alors nécessaire pour régir les professions.

-
1. Site Internet du Conseil interprofessionnel du Québec, *Le système professionnel*, adresse URL : <http://www.professions-quebec.org/index.php/fr/element/visualiser/id/7#58>.
 2. Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*, chapitre 3 : La réforme de la réglementation et les services professionnels, Volume I, études sectorielles, Paris, 1997, p. 134.
 3. *Ibid.* p. 134.
 4. Site Internet du Conseil interprofessionnel du Québec, *Le système professionnel*, *op. cit.*
-

Certaines idéologies influencent tour à tour et en synergie la portée de la notion de protection du public et ce sont les conjonctures politiques qui forcent les compromis⁵. Premièrement, le corporatisme, idéologie à travers laquelle la protection du public est assurée par l'autonomie des professionnels. Quant à elle, l'idéologie technocratique, née de la Révolution tranquille, soutient une plus grande implication de l'État dans les diverses institutions, dont les ordres professionnels, pour améliorer la protection du public. Puis, survient le néolibéralisme qui fait la promotion des mécanismes du marché, autant évoqués pour justifier le système professionnel (déficit d'information) que pour en réduire la portée pour des motifs d'efficacité. Finalement, l'idéologie du consumérisme, dont la recherche d'un équilibre dans la relation entre le consommateur et le producteur de services est au cœur de la protection souhaitée. Bien que le Code des professions reflète encore l'idéologie corporatiste professionnelle dont il est issu, son évolution représente la cristallisation officielle de l'interaction entre les diverses idéologies concurrentes.

1.2 La protection du public selon le groupe de travail

Le groupe de travail a tout d'abord constaté que la protection du public était un concept flou et difficile à définir. À ce sujet, Mme Gaétane Desharnais, dans son ouvrage *La professionnalisation : entre la protection du public et l'intérêt des professionnels*, mentionne que, « dans sa plus simple expression, la notion de protection du public signifie la prévention des risques de préjudice que comporte l'exercice de certaines activités qui peuvent porter atteinte aux droits d'un individu⁶ ». Elle soutient également qu'au-delà de cette définition fondamentale, il devient difficile de cerner les contours de la notion de protection du public. Le groupe de travail a donc convenu que sans tenter de définir à proprement parler la protection du public, il était quand même nécessaire d'établir sur lesquelles de ces composantes l'emphase pourrait être mise.

Le premier objectif du groupe de travail était de voir si la conception traditionnelle de la protection du public était toujours actuelle et s'il était nécessaire de la revoir. En effet, depuis la création du système professionnel québécois en 1974, la société a évolué et de nouveaux enjeux pourraient avoir un impact sur la notion de protection du public. Considérant que le public a aujourd'hui davantage accès à de l'information et qu'il est généralement plus éduqué, le groupe de travail s'est questionné à l'effet de la nécessité de protéger les citoyens de la même manière que lors de la création du système professionnel. Après quelques discussions sur le sujet, il a été conclu que bien que plus éduqués et informés que lors de la création du système professionnel, il n'en demeure pas moins que les citoyens demeurent vulnérables. En effet, même si un individu poursuit des études approfondies dans un domaine, il ne connaît pas tous les autres domaines pour lesquels il peut avoir à recourir à un professionnel. Par ailleurs, malgré cette information accrue, le déficit de connaissances est toujours présent puisque les connaissances requises pour être un professionnel sont de plus en plus vastes et spécialisées à la fois. Le groupe de travail soutient qu'il faut aussi tenir compte de la dimension émotive du client qui le rend plus vulnérable. Cette émotivité peut interférer avec la compréhension du client. Et cela n'est pas vrai que

5. Jean-Guy Belley. *La notion de protection du public dans la réforme du droit professionnel québécois : une analyse socio-politique*, chapitre II de l'Étude préliminaire sur la notion contemporaine de protection du public, Groupe de recherche en droit professionnel, Faculté de droit de l'Université Laval, 1980.

6. Desharnais, Gaétane. *La professionnalisation : entre la protection du public et l'intérêt des professionnels*, Éditions Yvon Blais, 2008, p. 35.

dans le secteur de la santé; les professionnels des sciences appliquées (ex. : arpenteurs-géomètres) ou encore ceux des professions du domaine du droit et des affaires (ex. : notaires) peuvent aussi être confrontés à l'émotivité de leurs clients.

La notion de conflit d'intérêts a également été abordée dans le cadre des travaux. À ce sujet, Mme Gaétane Desharnais mentionne dans son ouvrage que l'absence d'une définition précise de la notion de protection du public peut servir aux ordres à légitimer la promotion des intérêts de leurs membres simplement en invoquant la protection du public⁷. Le groupe de travail a fait remarquer que ce « conflit d'intérêts » existe bel et bien et qu'il est inhérent au système professionnel. Il y aura toujours des intérêts privés en jeu dans l'exercice d'une profession (gagne-pain) et il est impossible d'exiger des professionnels qu'ils n'en aient pas. Il est toutefois nécessaire de le reconnaître et de le gérer. L'avis général du groupe de travail est qu'il existe déjà un équilibre entre la protection du public et la promotion des intérêts des professionnels. Les médias contribuent à forcer cet équilibre, par exemple en dénonçant à l'occasion un ordre professionnel qui fait la promotion des intérêts de ses membres. Nonobstant le conflit d'intérêts, la protection du public, par le contrôle du professionnel, est généralement très bien servie grâce aux outils mis à la disposition des ordres. Le groupe de travail constate néanmoins la nécessité que les ordres professionnels se dotent de règles de gouvernance, et ce, notamment dans le but d'empêcher les conflits d'intérêts ou même son apparence.

Le groupe de travail s'est aussi penché sur le fait que la protection du public est essentiellement envisagée dans le Code des professions et donc, par le système professionnel, sous un angle « professionnel – client ». C'est donc essentiellement dans un rapport individuel que s'explique actuellement la notion de protection du public. La question s'est posée : faudrait-il élargir la portée de la notion de protection du public?

De plus, c'est davantage par ses mécanismes répressifs que le système professionnel est connu (plaintes, contrôle, discipline). Or, les participants au groupe de travail considèrent qu'il pourrait être opportun de miser davantage sur tous les mécanismes de gestion des risques en amont (admission, formation continue, déontologie), notamment en informant le public des actions des ordres professionnels qui opèrent en prévention des préjudices. Toutefois, pour le groupe de travail, il n'est pas possible pour le système professionnel de protéger le public contre tous les préjudices possibles.

Par ailleurs, le groupe de travail, à partir de certains indices, a posé l'hypothèse qu'il existe une diminution de la confiance du public envers le système professionnel et que le rôle des organismes régulateurs est de plus en plus remis en question. La collégialité au sein des ordres professionnels est d'ailleurs souvent considérée comme suspecte. De plus, le système professionnel est aussi parfois critiqué, notamment pour son manque de transparence. Le « huis clos » appliqué par les ordres professionnels pour certaines de leurs activités crée beaucoup de déception au sein du public et encourage la perception de corporatisme. L'interprétation du public et sa compréhension de l'action réelle des ordres sont brouillées par le manque de transparence, lequel ne sert ni le public, ni les professionnels. Afin que les ordres professionnels puissent accomplir de façon maximale leur principale mission, la protection du public, il est nécessaire que le public leur fasse confiance.

7. Desharnais, Gaétane, *op. cit.* p. 32.

Selon le groupe de travail, il est devenu nécessaire d'expliquer davantage de quelle façon le système professionnel assure sa mission de protection du public. Ceci permettra notamment d'atténuer la perception que les ordres professionnels sont corporatistes. De plus, il serait important d'informer le public sur l'objectif des recours offerts par le système professionnel, qui ne visent pas la réparation d'un dommage subi par la personne qui intente le recours.

1.3 L'actualisation de la notion de protection du public

Il a été constaté que présentement, le public est davantage au fait des rôles joués par les ordres professionnels en vertu des actions posées en aval, une fois le préjudice avéré. Par exemple, les sanctions disciplinaires sont davantage médiatisées que les actions posées en amont par les ordres professionnels, au niveau de l'admission ou de l'inspection notamment. Ce sont souvent les cas qui font les manchettes et dont le public entend parler. Mais qu'en est-il de toutes les actions posées par les ordres en amont? Qu'en est-il de toutes les actions préventives que posent les ordres? Le public les connaît malheureusement trop peu et pourtant ces actions préventives contribuent largement à la protection du public.

Un citoyen qui fait affaire avec un professionnel est-il conscient de tout ce qui est imposé à ce dernier par son ordre professionnel? Connait-il la formation et les compétences exigées pour exercer cette profession? Sait-il que le professionnel est généralement soumis à une obligation de formation continue? Est-il au courant que ce professionnel peut être inspecté? Qu'il a un code de déontologie à respecter?

Les discussions du groupe de travail ont amené celui-ci à conclure que la prévention serait dorénavant présentée comme le cœur de l'action du système professionnel et la pierre angulaire autour de laquelle s'articule la protection du public. Elle serait donc mise à l'avant-plan des actions du système professionnel.

La prévention est une notion largement présente dans l'action des ordres professionnels. De nombreux mécanismes de protection du public sont en fait des mécanismes de prévention des risques de préjudice.

Par contre, la prévention ne s'effectue pas uniquement par la réglementation professionnelle; elle peut aussi se réaliser par une culture de professionnalisme. Par la prévention, on peut réduire le risque mais il serait utopique de prétendre à sa disparition. Il faut donc cibler les recours aux mécanismes en fonction de la probabilité, de la gravité et du caractère irrémédiable des préjudices. Ainsi, pour les préjudices les plus graves, on peut avoir recours à la réserve d'activités. Pour les autres risques de préjudice, l'ordre professionnel peut moduler son action afin de tenir compte de ces paramètres.

La prévention est une réalité déjà présente chez les ordres professionnels. Il est souhaité que dorénavant elle devienne une véritable philosophie qui anime les ordres professionnels dans l'exercice de leur mission de protection du public.

1.4 La protection du public articulée en cinq dimensions

Les travaux ont mené à dégager cinq dimensions pour illustrer de quelle manière la prévention est au cœur de la protection du public.

1.4.1 La compétence

La compétence au sens du système professionnel est liée au contexte de risque de préjudice. En effet, le professionnel doit avoir la compétence (savoir, savoir-faire, savoir-être) nécessaire pour exercer des activités complexes, et jugées à risque de préjudice pour le public.

Les ordres professionnels sont en quelque sorte les gardiens de la compétence professionnelle, autant au moment de l'admission du professionnel mais aussi tout au long de son exercice. L'ordre professionnel est d'abord responsable de l'accès à la profession en établissant des normes de compétence que le candidat doit respecter comme conditions d'admissibilité⁸ (diplôme, stage, formation additionnelle, examen, etc.). Plus concrètement, avant de délivrer un permis d'exercice, l'ordre s'assure que le candidat possède les compétences requises.

Alors que ses membres sont en exercice, l'ordre procède également à des inspections professionnelles, visites ou enquêtes, dans le but de prévenir et de détecter des lacunes au niveau de l'exercice de la profession. Ces inspections peuvent entre autres porter sur le maintien de la compétence des membres. Lorsqu'une lacune est détectée, l'ordre peut par exemple prescrire une formation au membre en défaut de compétence.

La formation continue représente également un mécanisme préventif de protection du public lié à la compétence des professionnels. Par la formation continue imposée à ses membres, l'ordre professionnel s'assure du maintien de la compétence de ceux-ci. Dans un monde où tout évolue rapidement et où les technologies prennent de plus en plus de place, il est nécessaire que les professionnels maintiennent leurs connaissances à jour et qu'ils se perfectionnent. Les ordres professionnels surveillent donc leurs membres afin que ceux-ci maintiennent leurs compétences à jour et puissent appliquer des sanctions si un membre ne respecte pas son obligation de formation continue. Au-delà de l'obligation et des sanctions, un ordre professionnel se devrait d'instaurer une véritable culture de formation continue au sein de la profession qu'il administre.

1.4.2 L'intégrité

Les ordres professionnels québécois disposent de mécanismes qui contribuent au maintien de l'intégrité du professionnel, principalement l'inspection, la discipline ainsi que la déontologie.

L'inspection, en plus d'être un mécanisme permettant de constater des lacunes au niveau de la compétence, peut aussi être utilisée pour détecter des manques au niveau de

8. Desharnais, Gaétane, *op. cit.* p. 44.

l'intégrité. L'inspection professionnelle permet d'accompagner le professionnel dans l'amélioration de sa pratique.

En ce qui concerne la discipline, il s'agit d'un mécanisme visant la sanction des infractions au Code des professions, aux lois professionnelles et à la réglementation professionnelle. Ce mécanisme vise à prévenir la récidive. Sans entrer dans les détails du processus disciplinaire, il est possible d'affirmer que celui-ci occupe une place majeure dans la mise en œuvre de la protection du public⁹.

Finalement et surtout, le code de déontologie d'un ordre professionnel contient les règles de conduite auxquelles le professionnel est tenu envers le public, ses clients et la profession, notamment celle de s'acquitter de ses obligations professionnelles avec intégrité. Il constitue un levier qui permet aux ordres d'agir envers un professionnel qui en dérogerait.

1.4.3 Le rôle sociétal

Les ordres professionnels se sont vus confier, par le gouvernement, en 1974 un rôle sociétal. En effet, en créant les ordres professionnels et en leur confiant la mission de protéger le public, le gouvernement a non seulement délégué des responsabilités importantes aux ordres, mais leur a aussi donné un rôle majeur à jouer dans la société québécoise.

Les ordres professionnels existent d'abord pour protéger le public. La mission principale qui leur a été confiée contribue donc à la sécurité et au bien-être de chaque citoyen et de la société dans son ensemble. Les ordres professionnels représentent aussi un pôle de compétence et de savoir qui peut contribuer, d'une part à répondre aux besoins de la société en matière de services professionnels de qualité, mais aussi, d'autre part, grâce à l'expertise dont chacun dispose dans le domaine qui lui est propre, à être de véritables promoteurs de réflexion et d'innovation sur certains enjeux de société.

Le rôle sociétal des ordres professionnels s'inscrit d'abord et avant tout dans une approche plus collective de la protection du public. Il ne s'agit donc pas d'un nouveau rôle ou d'une nouvelle responsabilité qui incombera dorénavant aux ordres professionnels. C'est un rôle qui a été constaté et que le groupe de travail a considéré comme opportun dans l'actualisation de la notion de protection du public pour en faire la promotion au-delà de la relation professionnel-client/patient, bien que les mécanismes de protection du public soient actuellement davantage axés sur la relation individuelle.

Le rôle sociétal peut se manifester par la prise de position publique, dans la mesure où elle s'inscrit dans la mission première de l'ordre; elle doit être pertinente, liée à l'intérêt du public et à des enjeux qui relèvent de la compétence des professionnels de l'ordre. Elle doit aussi être fondée sur des données probantes. Ces balises au rôle sociétal des ordres professionnels ont été suggérées dans le cadre des discussions du groupe témoin¹⁰. Les membres du groupe de travail ont trouvé ces critères pertinents et nécessaires à l'exercice

9. Desharnais, Gaétane, *op. cit.* p. 24.

10. La section 1.5.3 du présent document porte plus spécifiquement sur le contenu des discussions du groupe témoin.

approprié, par les ordres, de leur rôle sociétal. Pour le groupe de travail, c'est donc la sagesse qui doit primer sur la vitesse de réponse.

À ce propos, Mme Gaétane Desharnais¹¹ appelle à la prudence chez les ordres professionnels dans l'expression de leur rôle sociétal. En effet, elle mentionne que ce rôle peut susciter la critique et affecter la crédibilité de l'institution, notamment lorsqu'un ordre professionnel se prononce sur des enjeux controversés ou lorsque son opinion d'expert laisse planer un doute sur les intérêts que l'ordre cherche à protéger ou à promouvoir. D'où l'importance de bien lier la prise de position à la protection du public afin qu'elle ne soit pas corporatiste ou interprétée comme telle par les médias et la population. L'intérêt des membres demeure une préoccupation de l'ordre professionnel, il ne faut pas le nier. Par contre, lors d'une prise de position publique, c'est la protection du public qui doit transparaître et le discours doit être articulé autour de cet aspect. Les prises de position doivent être objectives et indépendantes.

Puisque certains ordres disposent de moins de ressources, il n'apparaît pas opportun de contraindre les ordres à jouer leur rôle sociétal en effectuant des prises de position. Il demeure que les ordres, par leurs actions courantes, contribuent à la société sans nécessairement tenir des positions dans des débats publics.

Cet aspect de la protection du public est relativement nouveau : le rôle sociétal joué par les professions n'a pas été formellement relié à la notion de protection du public jusqu'à ce jour.

1.4.4 La transparence et l'information

Comme mentionné précédemment, le système professionnel est souvent critiqué pour son manque de transparence. Ce manque de transparence entretient la perception du public à l'effet que les ordres professionnels font preuve de corporatisme. Par ailleurs, le public ne dispose pas toujours de l'information nécessaire à la compréhension de l'action des ordres.

Il est devenu nécessaire d'expliquer davantage comment le système professionnel assure sa mission de protection du public, ce qui permettrait notamment d'atténuer la perception que les ordres sont corporatistes. La transparence peut aussi contribuer à renforcer la confiance du public envers le travail des ordres professionnels et envers le système de façon générale.

Pour le groupe de travail, la notion actualisée de protection du public pourra servir d'outil pédagogique pour le public, les ordres professionnels et le gouvernement. Sa diffusion sera une occasion privilégiée de mieux faire connaître et surtout comprendre le système professionnel.

1.4.5 Les recours

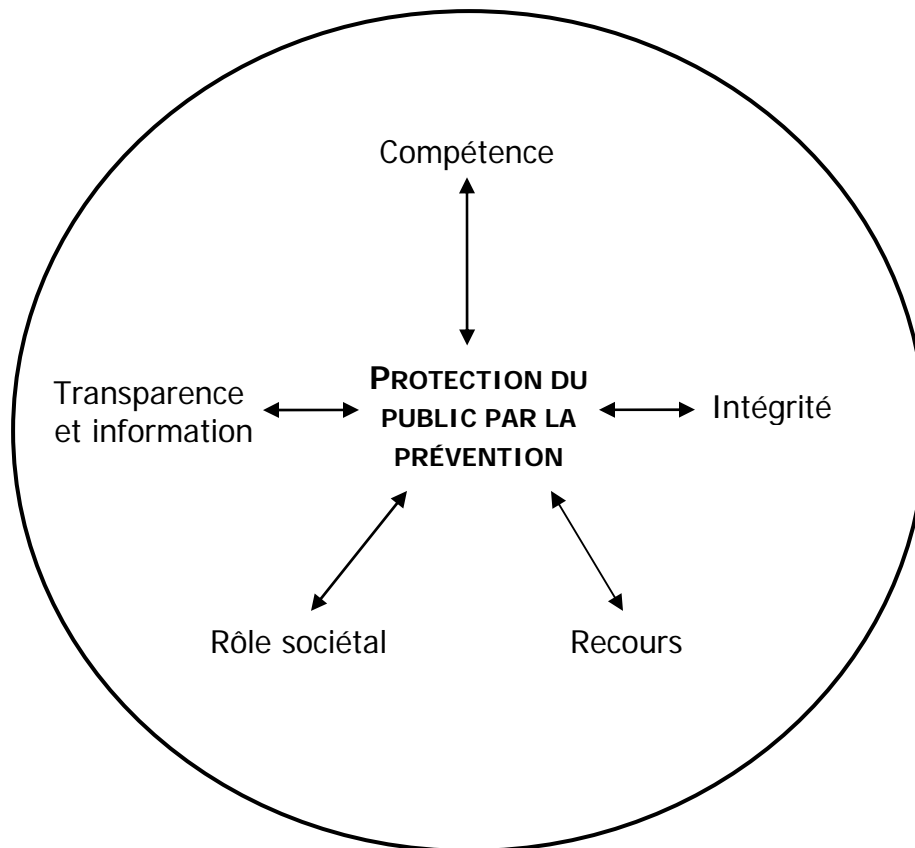
Les recours mis à la disposition des citoyens, bien que survenant en aval, jouent aussi un rôle préventif dans le sens qu'ils contribuent à prévenir qu'un professionnel fautif ne cause

11. Desharnais, Gaétane, *op. cit.*, p. 75.

d'autres préjudices. Une sanction disciplinaire peut également avoir un effet dissuasif sur les autres professionnels.

Ainsi, même un mécanisme à première vue de nature corrective s'inscrit naturellement dans la modalité préventive.

1.4.6 Représentation schématique de la notion actualisée de la protection du public



1.5 Consultations sur la notion actualisée de la protection du public

Dans le cadre des travaux, des consultations ont été effectuées auprès d'experts, de dirigeants d'ordres professionnels et d'un groupe témoin sur la notion actualisée de la protection du public.

1.5.1 Les experts

Tout d'abord, le groupe de travail a rencontré à nouveau les experts qui s'étaient prononcés sur la notion de protection du public dans le cadre d'une des premières rencontres du groupe de travail. À cette nouvelle rencontre avec les experts était aussi présente, aux

côtés de Mme Desharnais, M. Freeman et Mme Carrière, Me Prémont de l'ENAP. Ces experts ont réagi par des commentaires qui ont été fort pertinents et utiles.

La mise en évidence de l'aspect prévention a été bien reçue par les experts. De leur avis, ceci favorisera notamment une meilleure compréhension du rôle du système professionnel par le public en général, dans la mesure où il y a un effort important pour en faire la promotion.

Ils ont également fait remarquer que les mécanismes actuels de protection du public du système professionnel ont été conçus dans le contexte d'une relation entre un professionnel et un client (ou patient). Or, la tendance en émergence est de considérer le public de façon plus collective. De l'avis des experts, il faudrait aussi préciser le rôle de l'Office dans le cadre de ces nouvelles préoccupations plus collectives.

Plus spécifiquement sur la dimension du rôle sociétal, les experts ont fait remarquer qu'il ne faudrait pas la réduire à de simples relations publiques ou laisser croire que les ordres professionnels sont des « sociétés savantes » dont le rôle est de prendre des positions publiques. Le rôle sociétal des ordres peut se traduire par des interventions portant sur l'éthique ou les questions d'intégrité : lorsqu'un problème d'éthique se répand ou prend une tendance systémique, l'ordre doit agir de façon collective auprès de ses membres. Un dilemme se pose aux ordres lorsqu'ils sont appelés à réagir à une situation médiatisée : vitesse de réaction ou sagesse de réponse? La première est recherchée par les médias et généralement appréciée du public, alors que la seconde demande du temps, et ce délai peut faire mal paraître l'ordre qui s'y astreint. Dans son rôle de surveillance, l'Office devrait s'attendre à ce que les interventions des ordres reposent sur la sagesse plutôt que la vitesse.

De façon générale, les experts considèrent qu'il faut faire connaître davantage au public le rôle du système professionnel, car la perception largement répandue en est une de corporatisme.

1.5.2 Certains dirigeants d'ordres professionnels

Au printemps 2011, la notion actualisée de la protection du public a été expliquée à quelques dirigeants d'ordres professionnels :

Mme Gyslaine Desrosiers, présidente, Ordre des infirmières et infirmiers du Québec;

M. Florent Francoeur, président-directeur général, Ordre des conseillers en ressources humaines et en relations industrielles agréés du Québec;

M. Claude Laurent, directeur général et secrétaire, Ordre professionnel de la physiothérapie du Québec;

M. Daniel Mc Mahon, président et chef de direction, Ordre des comptables agréés du Québec (maintenant Ordre des comptables professionnels agréés du Québec);

M. André Rainville, directeur général, Ordre des ingénieurs du Québec.

L'objectif de cette présentation était d'obtenir les réactions de ces dirigeants issus d'un échantillon d'ordres professionnels face à la nouvelle façon d'aborder la notion de protection du public.

De façon générale, la notion actualisée de protection du public centrée sur la prévention a suscité des réactions positives, notamment à l'effet que la protection du public va au-delà du contrôle de l'exercice. Toutefois, ils ont souligné qu'en mettant l'emphase sur l'aspect préventif de la protection du public, il pourrait être interprété que les actions « correctives » sont laissées de côté.

Dans le cadre du rôle sociétal, en vertu duquel les ordres seront encouragés à prendre position dans certains débats de société, les dirigeants consultés étaient d'avis qu'il faut s'assurer que ces interventions ne soient pas interprétées comme du lobbyisme. Si les ordres professionnels interviennent davantage dans l'espace public, alors que les associations, syndicats et autres acteurs gravitant autour du système professionnel le font aussi, cette situation pourrait potentiellement accentuer la confusion du public à l'égard du rôle des ordres professionnels. Il serait alors pertinent qu'un rôle pédagogique soit assumé, peut-être par l'Office, afin d'expliquer le rôle spécifique des ordres professionnels, versus celui des syndicats et des associations.

1.5.3 Le groupe témoin

La notion actualisée a aussi fait l'objet d'une présentation à un groupe témoin, composé de personnes non membres d'un ordre professionnel, mais gravitant quand même autour du système professionnel. En effet, ce groupe témoin a été constitué parmi des responsables au sein d'organismes du domaine de la santé et des relations humaines, des tribunaux administratifs, des services financiers et de l'environnement. Deux critères principaux avaient été retenus pour leur sélection : le lien entre ces organismes avec le public et leurs missions d'intérêt public d'une part, le fait que ces organismes soient eux-mêmes consommateurs de services professionnels d'autre part. Neuf personnes issues de sept organismes ont accepté l'invitation de l'Office pour une réunion d'une demi-journée tenue à la fin de l'été 2011.

La réponse de ces personnes face à la notion actualisée de la protection du public a été généralement positive. Les participants ont indiqué leur satisfaction de voir l'approche actualisée de la notion de protection du public, qui fait de la prévention une pierre angulaire de la protection du public en matière de services professionnels. À cet égard, les participants ont également indiqué que cette approche donnait un portrait plus large de la réalité du système professionnel.

Les participants au groupe témoin ont apprécié la déclinaison en cinq dimensions de la protection du public et ils ont porté un intérêt particulier à la dimension du rôle sociétal. Ils ont souligné que le rôle sociétal des ordres est une nouveauté particulièrement intéressante dans la façon de présenter la protection du public et jette un éclairage nouveau sur la représentation du système professionnel. Toutefois, ils ont incité à la prudence, notamment sur la nécessité que les prises de position des ordres professionnels soient effectuées de façon éthique. Le groupe témoin croit que l'Office devrait guider les ordres professionnels pour qu'ils exercent leur rôle sociétal de manière éthique. Pour ce faire, les participants ont finalement proposé quatre critères pour définir une prise de position éthique dans l'esprit du rôle sociétal d'un ordre professionnel :

- ✚ La prise de parole doit être d'intérêt public, motivée par l'intérêt public ou même orientée vers l'intérêt du public.

- ✚ La prise de position doit être pertinente, c'est-à-dire émaner d'une institution parlant sur la base de son domaine de compétence, constituant une sorte d'avis professionnel plus large.
- ✚ La prise de parole doit être en lien avec des enjeux constatés de façon experte par la profession.
- ✚ Finalement, la prise de parole de l'ordre doit être fondée sur des données probantes.

Conclusion sur la notion actualisée de la protection du public

Ces travaux portant sur l'actualisation de la notion de protection du public ont amené le groupe de travail à dégager la mise en évidence nécessaire de l'aspect « prévention » de la protection du public et, comme mentionné précédemment, d'articuler celle-ci en fonction des cinq dimensions que sont : la compétence, l'intégrité, le rôle sociétal, la transparence et l'information ainsi que les recours. Un document présentant de façon succincte et schématique la notion actualisée se retrouve par ailleurs en annexe du présent rapport.

Après plusieurs rencontres portant sur la notion actualisée de la protection du public, pour en définir les nouveaux contours, c'est sur cette base que les membres du groupe de travail ont abordé le rôle de surveillance de l'Office.

2 Le rôle de surveillance

Actuellement, l'Office joue essentiellement son rôle de surveillance en s'assurant que les ordres disposent des outils nécessaires pour accomplir leur mission de protection du public. De plus, il surveille l'application des mécanismes établis au sein des ordres.

Pour réaliser son rôle de surveillance, l'Office prend principalement appui sur les données présentées dans les rapports annuels de chacun des ordres professionnels. Les rencontres régulières avec chacun des ordres représentent également une source d'information pour l'Office à cet effet.

On constate que l'Office agit essentiellement en aval, alors que l'actualisation de la notion de protection du public met l'accent sur la prévention : le rôle de surveillance devrait donc faire de même.

Puisque la prévention serait désormais présentée au cœur de la protection du public, il allait de soi qu'elle devienne également la philosophie qui guide l'Office dans son rôle de surveillance.

Les discussions des membres du groupe de travail ont permis de dégager certaines priorités sur lesquelles l'Office devrait à l'avenir tabler dans un objectif de prévention.

Les membres du groupe de travail ont jugé que, de manière générale, l'Office pourrait, par divers moyens, améliorer sa rétroaction auprès des ordres, par exemple sur l'analyse des données contenues dans le rapport annuel des ordres. De plus, le groupe de travail suggérerait généralement que l'Office partage également plus d'information avec les ordres, par exemple, les tendances en matière de protection du public, les meilleures pratiques, ainsi que d'autres données qui pourraient s'avérer pertinentes.

Le groupe de travail a aussi suggéré que l'Office joue un rôle d'accompagnement auprès des ordres professionnels dans l'accomplissement de leur mission de protection du public. L'Office pourrait aider les ordres à mettre la prévention au cœur de leurs actions de protection du public.

Au cours des travaux du groupe de travail, des discussions ont également porté sur la veille. En effet, il a été souligné qu'un organisme tel que l'Office des professions, à qui un rôle de surveillance a été attribué, se doit de développer une véritable culture de veille afin que son rôle soit efficacement accompli.

Finalement, les discussions sur le rôle de surveillance de l'Office ont amené les membres du groupe à se pencher sur les problèmes de gouvernance qu'un ordre professionnel peut vivre et sur le peu de moyens dont dispose l'Office pour intervenir le cas échéant. La gouvernance des ordres professionnels a été longuement discutée par les membres du groupe de travail et a soulevé plusieurs interrogations. Un constat s'est imposé : une réflexion spécifique et plus approfondie sur le sujet serait peut-être nécessaire. Il a néanmoins été suggéré que l'Office pourrait accompagner les ordres qui voudraient se doter de règles de gouvernance.

Les rencontres du groupe de travail ayant porté sur le rôle de surveillance de l'Office et les discussions qui s'y sont tenues ont permis à l'Office de mieux définir son rôle de surveillance, auquel seront juxtaposées des priorités qui guideront ses actions.

2.1 Les orientations du groupe de travail

Les membres du groupe de travail ont, au fil des rencontres, fait quelques propositions en termes d'actions que l'Office pourrait poser dans son rôle de surveillance, et ce, dans une optique de prévention :

- ✚ L'Office pourrait tenir des rencontres formalisées avec les ordres professionnels, à partir d'un calendrier fixe, afin de faire le point sur des questions ciblées. L'Office pourrait ainsi intervenir de façon préventive auprès des ordres professionnels.
- ✚ Une analyse des tendances en matière de protection du public, à partir des données contenues dans les rapports annuels, pourrait être effectuée par l'Office. Une présentation de ces tendances pourrait être faite aux ordres professionnels, par exemple, sur une base annuelle.
- ✚ L'Office pourrait faire connaître aux ordres professionnels les meilleures pratiques recensées en matière de protection du public.
- ✚ Une certaine forme de reddition de compte pourrait être instaurée pour les ordres professionnels à propos des règles de gouvernance qu'ils ont mises en place au sein de leur organisation.
- ✚ Les ordres professionnels pourraient être invités à se fixer des objectifs de prévention et à faire rapport à l'Office sur leur performance à cet effet.
- ✚ L'Office pourrait fonder sa surveillance du rôle sociétal joué par les ordres professionnels en établissant des critères et des balises portant sur l'expression de ce rôle sociétal. Il est aussi envisagé que, par le biais du rapport annuel, les ordres professionnels rendent des comptes sur la dimension du rôle sociétal qu'ils auraient exercé.
- ✚ Il est suggéré que l'Office documente pour lui-même mais aussi pour les ordres professionnels, des idées intéressantes, notamment quant aux meilleures façons de situer la prévention au cœur de la planification, des méthodes, des règles et de l'action.
- ✚ L'Office pourrait jouer un rôle d'accompagnement auprès des ordres professionnels dans l'accomplissement de leur mission de protection du public. L'Office pourrait aider les ordres à mettre la prévention au cœur de leurs actions de protection du public.
- ✚ Mettre en place, au sein de l'Office, un système de vigie ou de veille.

2.2 Le virage proposé : un rôle de surveillance préventif décliné en trois priorités

Il est envisagé que l'Office joue dorénavant son rôle de surveillance par l'exercice d'un leadership attentif, et ce, dans une optique de prévention.

Le virage annoncé, qui reprend et bonifie les actions de surveillance actuelles, va également en introduire de nouvelles. Les priorités du rôle de surveillance de l'Office seront donc recentrées sur les actions préventives que sont la rétroaction, l'accompagnement et la veille.

2.2.1 La rétroaction

Au cours des discussions du groupe de travail, il a été constaté qu'une rétroaction plus systématique auprès des ordres, sur des objets précis, pourrait améliorer le rôle de surveillance de l'Office.

L'actualisation de la notion de protection du public a mis en lumière, entre autres choses, l'importance du partage de l'information. La rétroaction constitue en fait un retour sur l'information qui permettrait à l'Office de boucler la boucle après avoir pris connaissance et analysé les données sur la protection du public transmises par l'ordre professionnel. L'Office, par cet exercice de rétroaction, pourrait, par exemple, de concert avec l'ordre professionnel, identifier les éléments sur lesquels ce dernier devrait dorénavant consacrer plus de ressources afin d'améliorer sa performance en matière de protection du public et ainsi prévenir certains problèmes.

Cette priorité accordée à la rétroaction permettrait donc à l'Office d'agir en prévention et en jouant son rôle de leader attentif.

2.2.2 L'accompagnement

La priorité accordée à l'accompagnement ne signifie pas que l'Office jouera son rôle de surveillance de manière paternaliste ou encore, qu'il imposera aux ordres une marche à suivre rigide. L'accompagnement de l'Office auprès des ordres est plutôt fondé sur la mise en place d'outils et de mécanismes qui pourront permettre aux ordres de régler des problématiques spécifiques, d'améliorer leurs pratiques, ou autres.

D'ailleurs, à certains égards, l'Office joue déjà son rôle de surveillance en accompagnant les ordres professionnels. Par exemple, l'Office met en place des comités qui permettent aux ordres professionnels de se pencher sur des problématiques sectorielles ou encore spécifiques à une profession.

En faisant de l'accompagnement une priorité dans le cadre de son rôle de surveillance, l'Office mettra en place d'autres moyens qui pourront soutenir les ordres dans la réalisation de leur mission de protection du public. Par exemple, un guide pourrait être élaboré afin de baliser le rôle sociétal que les ordres professionnels seront davantage encouragés à jouer, conformément à la notion actualisée de la protection du public.

2.2.3 La veille

L'Office exerce une veille sur les activités des ordres professionnels, sur l'actualité ainsi que sur les tendances en matière de protection du public. Toutefois, il est suggéré que l'Office soit dorénavant davantage à l'affût, par exemple, de changements qui pourraient survenir,

de problématiques qui pourraient émerger au sein du système professionnel ou encore, de bonnes pratiques observées ailleurs qui pourraient être intéressantes pour le système professionnel québécois. Cette veille constante que l'Office continuera d'effectuer et sur laquelle il accordera dorénavant une priorité s'inscrit dans une optique de prévention.

2.3 De nouvelles actions concrètes de surveillance envisagées

Le groupe de travail a retenu un certain nombre d'actions concrètes qui pourraient être envisagées relativement au rôle de surveillance de l'Office. Ces actions s'inscrivent dans une optique de prévention et se retrouvent dans les priorités présentées dans la section précédente que sont la rétroaction, l'accompagnement et la veille :

- ✚ Élaboration d'un cadre de référence pour des règles de gouvernance;
- ✚ Mise en place d'un calendrier annuel de rencontres avec les ordres;
- ✚ Favorisation d'une culture de collaboration (tables sectorielles);
- ✚ Mise en place d'un calendrier annuel des activités réglementaires;
- ✚ Révision du règlement sur le rapport annuel des ordres;
- ✚ Établissement d'une culture de veille stratégique à l'intérieur de l'Office dans une optique de prévention;
- ✚ Révision de la structure de reddition de compte de l'Office (pour donner suite au rapport Geoffrion);
- ✚ Élaboration d'une activité de formation pour les administrateurs nommés, additionnelle à la formation offerte par le CIQ;
- ✚ Développement d'un cadre de référence et de principes éthiques pour encadrer le rôle sociétal;
- ✚ Rétroaction systématisée auprès des ordres;
- ✚ Élaboration d'un portrait annuel des commentaires reçus du public et des demandes d'intervention afin d'en dégager des tendances.

Conclusion sur le rôle de surveillance

Puisque la prévention se retrouve au cœur de la notion actualisée de la protection du public, elle sera également centrale dans la façon dont l'Office compte jouer son rôle de surveillance.

Bien qu'il reste à identifier les nouvelles actions concrètes qui seront entreprises, l'Office dispose, grâce au groupe de travail, de pistes sur lesquelles il pourra orienter ses nouvelles actions de surveillance.

Il importe de préciser que, dans le cadre du virage envisagé par l'Office, les actions traditionnelles de surveillance ne seront pas négligées. Dans certains cas, elles pourraient plutôt être bonifiées.

La réflexion se poursuivra à l'Office afin de préciser les nouvelles actions concrètes de surveillance qu'il mettra en place.

Conclusion

Les travaux menés au cours des deux dernières années auront permis à l'Office de moderniser sa conception de la protection du public ainsi que du rôle de surveillance qu'il doit jouer auprès des ordres professionnels. La contribution des membres du groupe de travail, ainsi que des différents intervenants consultés, aura permis à l'Office de valider et de bonifier sa notion actualisée de la protection du public ainsi que de déterminer les priorités sur lesquelles appuyer son rôle de surveillance.

L'actualisation de la notion de protection du public, recentrée sur la prévention, ne représente pas une révolution. Elle consiste plutôt à mettre l'emphase sur cette philosophie qui se manifeste principalement à travers les cinq dimensions identifiées.

En mettant la prévention au cœur de la mission de protection du public des ordres professionnels et en recentrant les actions de surveillance de l'Office dans une optique de prévention, la confiance du public envers le système professionnel pourra être renforcée.

Recommandations

L'Office devra diffuser la notion actualisée de la protection du public. Il devra également baliser le rôle sociétal que les ordres professionnels seront dorénavant encouragés à jouer. L'Office aura aussi un rôle pédagogique à jouer afin que soient bien assimilées les nouvelles approches en matière de protection du public et de son rôle de surveillance.

La question de la gouvernance des ordres a été abordée dans le cadre des rencontres du groupe de travail et elle devrait faire l'objet de travaux additionnels par l'Office.

L'Office devra mettre en place des actions concrètes relativement à son rôle de surveillance dans l'esprit des trois priorités identifiées dans le cadre des travaux du groupe, soit la rétroaction, l'accompagnement et la veille.



La protection du public par les acteurs système professionnel Une notion actualisée

Il ressort des discussions du Groupe de travail sur le rôle de surveillance de l'Office que les différents intervenants du système professionnel¹ posent essentiellement des actions préventives afin d'assurer la protection du public. Effectivement, la prévention est au cœur de l'action du système professionnel, particulièrement par une gestion en amont des risques de préjudice. Pourtant, ce sont les actions prises en aval (notamment les recours disciplinaires) qui sont le plus largement connues par le public.

LA PRÉVENTION

Par la prévention, pierre angulaire de la protection du public, le système professionnel rend service au citoyen. Pour actualiser la notion de protection du public, la prévention sera mise à l'avant-plan des actions du système professionnel, et sera illustrée par cinq dimensions.

1. *La compétence*

Les ordres professionnels ont à leur disposition des mécanismes leur permettant d'assurer et de maintenir la compétence de leurs membres, tels que le contrôle à l'admission, l'inspection ainsi que la formation continue. Ils ont aussi un rôle à jouer dans le développement de la compétence, afin de suivre l'évolution de la profession.

2. *L'intégrité*

Les ordres professionnels ont à leur disposition des mécanismes leur permettant de s'assurer de l'intégrité de leurs membres, tels que l'inspection, la discipline et la déontologie.

3. *Le rôle sociétal*

La protection du public va au-delà de la relation « professionnel – client », elle a aussi une portée collective qui se traduit entre autres par le rôle sociétal que jouent les ordres professionnels, notamment en prenant part à des débats de société, en portant une attention au contexte de prestation des services professionnels ou en prenant position sur des questions d'intérêt public. Ces prises de position doivent être fondées sur quatre critères : la prise de parole doit être d'intérêt public, pertinente, liée à l'expertise de la profession et appuyée sur des données probantes. Par le rôle sociétal les ordres professionnels contribuent à éclairer le public et les décideurs.

4. *La transparence et l'information*

Pour que le système professionnel réalise sa mission de protection du public, la confiance du public est essentielle. En faisant preuve de transparence et en facilitant l'accessibilité à l'information et aux renseignements pour le public, les ordres professionnels et les autres intervenants du système professionnel favorisent cette confiance.

5. *Les recours*

Différents recours sont à la disposition du public afin de signaler les actes qui vont à l'encontre de la déontologie professionnelle et de la protection du public. L'ordre professionnel ou le citoyen qui utilisent ces recours pour signaler une pratique professionnelle inappropriée ou dangereuse

¹ Les intervenants du système professionnel (ordres professionnels, Office des professions du Québec, Conseil interprofessionnel du Québec et ministre responsable de l'application des lois professionnelles) jouent un rôle majeur dans la protection du public mais ils ne sont pas les seuls. La notion actualisée de protection du public présentée dans ce document l'a été au sens du système professionnel.

contribuent à empêcher qu'un professionnel en faute ou des actes qu'il pose ne causent des préjudices. Ainsi, les recours, qui sont aussi des mesures correctives, contribuent à la prévention.

Considérant qu'il a été convenu qu'il n'était pas souhaitable d'élaborer une définition statique et restreinte de la notion de protection du public.

Considérant que la notion de protection du public est soumise au contexte et se doit d'être pérenne et évolutive.

Considérant qu'il est nécessaire que le système professionnel fasse preuve de transparence afin de renforcer la confiance du public.

Considérant que le système professionnel doit faciliter l'accès du public à l'information.

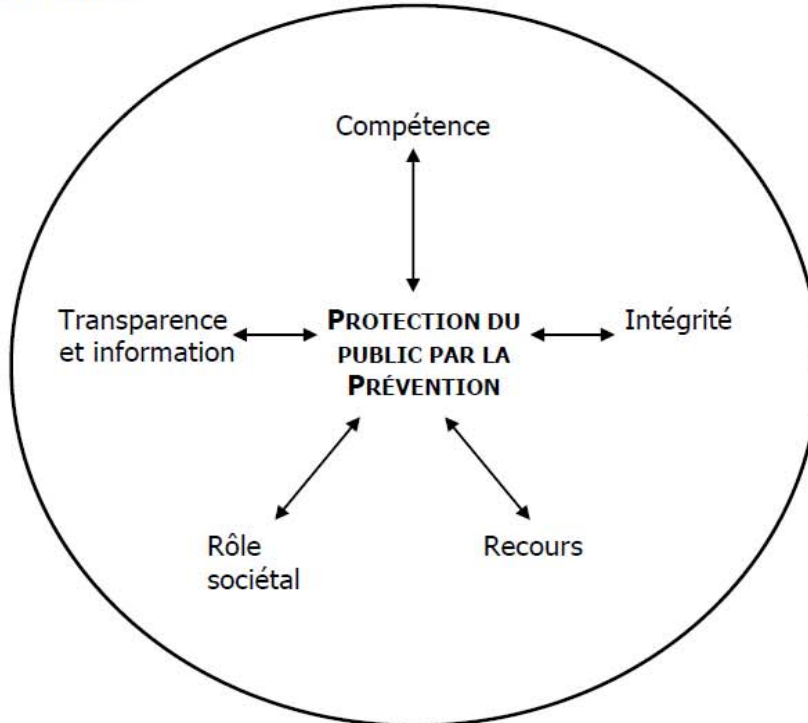
Considérant que les ordres professionnels constituent un pôle de compétences à mettre au service du public et ont la capacité de jouer un rôle social.

Considérant que la protection du public, en plus de la relation « professionnel – client », doit avoir une portée collective.

Il est convenu que:

La prévention sera dorénavant au cœur de la notion actualisée de la protection du public. Elle s'articulera en cinq dimensions principales dans lesquelles chacun des intervenants du système aura un rôle à jouer.

Voici une représentation schématique de la notion actualisée de la protection du public par le système professionnel :



2011-12-08