

*Au tournant du siècle,
les professions évoluent
et l'avenir est maintenant.*

La mise à jour du système professionnel québécois

Plan d'action présenté
par **Madame Linda Goupil**,
Ministre responsable
de l'application des lois
professionnelles

Québec 

Novembre 1999

Depuis 25 ans, le système professionnel a constitué un instrument majeur du développement social et économique du Québec.

Son originalité et son dynamisme ont fait leurs preuves. Aujourd'hui, dans un contexte de grande évolution, où il nous faut sans cesse s'ajuster à des défis nouveaux, ce système offre toujours une garantie essentielle de compétence d'abord, mais également de responsabilité et d'intégrité.

Des exigences de rigueur découlent d'une telle mission. Il faut tout particulièrement veiller à ce que le système professionnel dispose le plus possible des moyens nécessaires pour prendre acte des besoins que provoque l'évolution de ce nouveau contexte et qu'il soit capable d'y adapter ses mécanismes.

Le plan d'action qui est maintenant présenté, s'inscrit dans cet objectif de vigilance.

Sa mise en oeuvre permettra d'apporter des réponses pertinentes à des besoins concrets. À cette fin, la collaboration de chacun sera indispensable et je suis convaincue qu'elle sera présente. Je peux vous assurer de ma participation pour que cet exercice soit un franc succès.

La ministre responsable
de l'application des lois professionnelles,



Linda Goupil

Introduction

Assouplir les cadres d'action

Moderniser les pratiques
et les moyens pour assurer
la protection du public

Le système professionnel québécois compte plus de 25 ans d'existence et s'est affirmé, tout au long de son parcours, comme un mode d'organisation novateur et performant. Il regroupe aujourd'hui près de 265 000 personnes issues de 44 ordres professionnels différents. La quasi-totalité des secteurs d'activité s'y trouve représentée à l'enseigne de la protection des droits des citoyens qui font affaire avec le monde professionnel.

En ce moment, le tournant du millénaire sert de tribune à toutes sortes de changements annoncés qui partent généralement du constat que l'évolution récente de notre environnement humain et technologique dicte des façons de faire différentes. C'est précisément dans l'optique de s'ajuster à une série de tendances nouvelles que le système professionnel doit être actualisé de façon à offrir au public les meilleures garanties de compétence et d'intégrité. En lien avec un tel impératif, on doit donc prévoir des conditions de pratique professionnelle et d'encadrement de ces pratiques qui donnent aux actions un maximum d'efficacité et d'ouverture à la réalité moderne.

Comment compte-t-on effectuer les ajustements nécessaires? Précisons que la démarche s'articule autour de **trois objectifs principaux**, soit :

- un assouplissement et un allègement du cadre réglementaire;
- une efficacité accrue des mécanismes de protection du public prévus par le *Code des professions*;
- une plus grande ouverture des milieux professionnels à la coexistence de plusieurs disciplines (multidisciplinarité) et à la mise en commun de leurs compétences respectives (interdisciplinarité).

Le plan d'action comporte **six projets** : quatre d'entre eux (projets 1 à 4 dans le document) concernent l'ensemble du système professionnel, tandis que les deux autres (projets 5 et 6) ont une portée sectorielle.

Le plan d'action pour la mise à jour du système professionnel s'inscrit dans la continuité de l'avis que l'Office des professions rendait en 1997 et des réflexions qu'il a suscitées sur des perspectives de changements à y apporter. Les différents projets énoncés répondent à des attentes exprimées par les principaux partenaires et acteurs du système. Les choix découlent de l'orientation du gouvernement de procéder à un allègement du fardeau réglementaire et administratif régissant les ordres professionnels, les entreprises et les citoyens.

Les solutions avancées sont conçues de manière à permettre la poursuite des activités courantes du système durant la mise en œuvre du plan. Cette préoccupation rejoint d'ailleurs l'esprit dans lequel s'élabore et se réalise le plan d'action lui-même, dans le souci de maintenir en tout temps la meilleure qualité de réponse offerte par l'organisation québécoise des professions aux questionnements et aux défis qui lui sont posés.

Alléger la réglementation et son processus

1. La problématique : Des règlements trop nombreux, qui cheminent trop lentement, et un essor technologique à intégrer

Au Québec, l'encadrement des professions s'appuie sur une loi-cadre, 24 lois et près de 600 règlements. Il va de soi que chaque ordre n'est pas, à lui seul, régi par des centaines de règlements et que leur nombre élevé illustre la diversité des professions représentées. Mais il n'en demeure pas moins qu'en vertu du *Code des professions* ou des lois professionnelles particulières, les ordres adoptent une série de règlements précisant notamment des normes de pratique, d'accès à la profession et de fonctionnement de l'ordre. Or, entre le point de départ et l'aboutissement, se déroule un processus d'examen et d'approbation perçu par bon nombre d'intervenants comme une mécanique lourde, longue et complexe pouvant constituer un frein à d'autres volets d'activité des ordres.

Le *Code des professions* contient des dispositions qui déterminent le cadre organisationnel de chaque ordre ainsi que les divers mécanismes de contrôle de la pratique professionnelle. Ces dispositions imposent souvent des obligations détaillées sur les moyens à prendre pour atteindre un objectif alors qu'il pourrait être plus adapté d'indiquer le résultat visé en laissant le choix des méthodes. Pour illustrer ces irritants, on peut prendre l'exemple d'un ordre qui, tout en gardant le cap sur ses buts habituels, souhaite apporter une adaptation mineure de l'un de ses moyens (nombre de participants à un comité, modalités de réunions, etc.) et se voit contraint, pour un tel ajustement, de subir les délais de la procédure d'examen et d'approbation législative et réglementaire.

Les changements technologiques justifient également d'importantes mises à jour. Les nouveaux outils de communication ont radicalement modifié les modes d'échange, la transmission de données et de documents, la collaboration entre professionnels, en plus d'étendre à l'infini les frontières de l'activité du professionnel. Il y a donc lieu d'adapter le cadre réglementaire aux méthodes en mutation.

2. Les travaux et les résultats attendus

Ce projet nécessitera :

- de réviser le *Code des professions* et les différentes obligations réglementaires qu'il comporte dans la perspective de l'assouplissement, de la simplification et de l'adaptation aux nouvelles technologies;
- de réviser le cheminement et le processus d'adoption des règlements pour en diminuer les étapes et les délais de traitement;
- d'envisager, comme une avenue prometteuse, l'adoption d'un cadre réglementaire axé sur le résultat plutôt que sur les moyens.

L'exercice de révision sera donc entrepris dans l'idée de ne conserver que les seuls éléments jugés **nécessaires et suffisants** pour assurer la protection du public. Les modifications apportées au *Code des professions* auront pour but de l'adapter aux divers contextes de pratique ainsi qu'à l'environnement socioéconomique dans lequel évoluent les professionnels.

3. Les ressources et le calendrier

Un groupe de travail multipartite sera constitué sous la responsabilité de l'Office des professions et mettra à contribution :

- les ordres professionnels et le Conseil interprofessionnel du Québec;
- des partenaires gouvernementaux, dont le ministère de la Justice.

Les travaux s'échelonneront sur une période de deux ans.

4. La pertinence du projet par rapport aux objectifs centraux du plan d'action

Ce projet découle des objectifs suivants :

- assouplissement et allègement du cadre réglementaire;
- efficacité accrue des mécanismes de protection du public prévus au *Code des professions*.

Améliorer le rendement des mécanismes de contrôle : l'inspection et la discipline

1. La problématique : Un cloisonnement entre la prévention et la dissuasion et une judiciarisation croissante

Au chapitre de la protection du public, le *Code des professions* prévoit deux mécanismes importants et obligatoires, soit l'inspection professionnelle et la discipline. Le premier est essentiellement rattaché à la compétence des membres dans l'exercice quotidien de leur profession et est voué à la prévention. Le second réagit à des plaintes portées contre des professionnels dont il analyse alors la conduite auprès des clients ou des patients à la lumière des règles déontologiques.

Logiquement, l'inspection et la discipline doivent fonctionner sur un mode complémentaire et, globalement, l'efficacité du contrôle des professions et son aptitude à cibler ses interventions reposent sur la concertation de ces deux composantes de la défense des droits des usagers. Toutefois, malgré que certaines interrelations soient prévues par le *Code des professions*, on constate un cloisonnement entre les structures. Cette distance va à l'encontre d'une indispensable continuité entre, d'une part, l'entité qui agit en amont des problèmes et, d'autre part, son vis-à-vis qui peut être appelé à constater et à sanctionner les écarts.

Les processus liés à l'inspection professionnelle et à la discipline doivent également faire l'objet d'une attention particulière, notamment en raison du constat d'un accroissement de la judiciarisation de ces deux modes de contrôle. Cet accroissement peut prendre des formes différentes selon qu'on le constate dans le processus de l'inspection ou de la discipline. Il faudra donc répondre à certaines questions que l'efficacité recherchée de ces deux modes de contrôle nous commande de poser. Le fonctionnement de l'inspection professionnelle doit-il s'inscrire dans un mode judiciaire ou davantage administratif ? Des règles plus souples, simples et rapides peuvent-elles être adaptées à notre système disciplinaire ? Comment peut-on réduire les coûts et délais inhérents à ces deux mécanismes ? De ces questions générales découlent plusieurs autres auxquelles des réponses devront être apportées.

2. Les travaux et les résultats attendus

Ce projet nécessitera de réviser le fonctionnement des mécanismes d'inspection professionnelle et du processus disciplinaire.

Dans la foulée de la réforme du *Code des professions* effectuée en 1994, il importe :

- d'assurer une meilleure complémentarité entre l'inspection et la discipline de façon à augmenter l'efficacité des deux mécanismes;
- de freiner la tendance à la judiciarisation, sans pour autant compromettre les droits et les recours des citoyens et des professionnels.

3. Les ressources et le calendrier

Le mandat sera confié à un groupe de travail dont la constitution relèvera de la responsabilité de l'Office des professions. Le groupe mettra à contribution :

- les ordres professionnels et le Conseil interprofessionnel du Québec;
- les intervenants sociaux les plus intéressés par cette question.

Les travaux s'échelonneront sur une période de deux ans.

4. La pertinence du projet par rapport aux objectifs centraux du plan d'action

Ce projet découle des objectifs suivants :

- efficience accrue des mécanismes de protection du public prévus au *Code des professions*;
- assouplissement et allègement du cadre réglementaire.

Autoriser *de nouveaux modes d'exercice professionnel pour permettre des formes modernes de regroupement*

1. La problématique : Un décalage entre le cadre juridique et un environnement concurrentiel et évolutif

Dans sa conception actuelle, le cadre juridique ne permet pas le recours à certains modes d'exercice qui paraissent plus compatibles avec les nouvelles conditions de pratique des professions. Cette restriction affecte tout particulièrement les secteurs du droit, de l'administration et des affaires, des domaines qui ressentent la contrainte comme un réel frein au développement et à l'expansion. Or, ailleurs au Canada et aux États-Unis, les concurrents de ces catégories de professionnels disposent de formes mieux adaptées au contexte moderne, comme les sociétés par actions et les sociétés en nom collectif à responsabilité limitée. Pour les professionnels québécois, c'est là un décalage d'autant plus évident au plan des moyens que le travail s'effectue à l'échelle mondiale. De plus, l'avènement des nouvelles technologies de l'information et une demande accrue pour des services professionnels multidisciplinaires exigent que les façons de faire évoluent.

2. Les travaux et les résultats attendus

Sans pour cela compromettre ni la protection du public, ni les garanties de compétence et d'intégrité inhérentes au système professionnel, de nouvelles formes d'exercice professionnel pourraient être autorisées.

Ce projet nécessitera :

- de concevoir des modes d'exercice en société qui permettront de lever les obstacles empêchant actuellement les membres des professions québécoises d'opter pour des formes modernes de regroupement;
- de baliser ces nouvelles formes d'exercice pour préserver l'efficacité des divers mécanismes de protection du public;
- de définir des modes de structure et d'encadrement facilitant l'exercice associé de professions distinctes.

3. Les ressources et le calendrier

L'Office des professions effectuera les travaux et les recherches entourant ce projet. Seront également mis à contribution :

- des experts que s'adjoindra l'Office;
- un groupe de travail composé des ordres professionnels particulièrement concernés qui agira comme équipe de soutien;
- le Conseil interprofessionnel du Québec;
- des partenaires gouvernementaux, soit les ministères des Finances et de la Justice.

Les résultats devraient être disponibles dès le printemps 2000.

4. La pertinence du projet par rapport aux objectifs centraux du plan d'action

Ce projet découle des objectifs suivants :

- assouplissement et allègement du cadre réglementaire;
- plus grande ouverture des milieux professionnels à la multidisciplinarité et à l'interdisciplinarité.

Soupeser *les bénéfices nets* *du système professionnel*

1. La problématique : Des interrogations sur des impacts socioéconomiques et l'absence d'outil de mesure

La protection du public et la compétence des professionnels participent, à l'évidence, aux avantages que notre société tire du système professionnel. La démonstration des bénéfices nets s'avère plus complexe lorsque les discussions portent sur des dimensions socioéconomiques de la même organisation : quels sont les « avantages-coûts » du système professionnel pour les particuliers et les entreprises, notamment en regard de son effet restrictif sur la concurrence?

Vouloir estimer ce type d'impact ne remet pas en doute la valeur sociale de l'encadrement des professions, et correspond plutôt à un questionnement des plus appropriés au moment où on parle de mise à jour de la structure, d'allègement de la charge réglementaire et de réaffirmation des missions de base. Récemment, un groupe constitué à la demande du Premier ministre, le Groupe-conseil sur l'allègement réglementaire, se questionnait en ce sens et il est certainement indiqué de doter le système professionnel d'un outil de mesure pour en arriver à une évaluation de bénéfices nets pour la population.

2. Les travaux et les résultats attendus

Ce projet nécessitera :

- d'identifier des paramètres d'analyse pour dégager les avantages socio-économiques nets du système professionnel;
- de développer une méthodologie conduisant à l'élaboration d'un instrument qui permettra d'analyser les impacts socioéconomiques de nouveaux projets.

3. Les ressources et le calendrier

L'Office des professions fera appel à un économiste pour mener à bien ce projet.

Les premiers résultats devraient être disponibles un an après le début des travaux.

Une fois la méthodologie établie, celle-ci fera l'objet d'échanges sur la nature même de l'instrument, son utilité et l'usage qui en sera fait. Outre l'Office des professions, les participants à cette nécessaire planification des étapes ultérieures seront notamment les suivants :

- les ordres professionnels et le Conseil interprofessionnel du Québec;
- les partenaires gouvernementaux.

4. La pertinence du projet par rapport aux objectifs centraux du plan d'action

Ce projet découle de l'objectif suivant :

- assouplissement et allégement du cadre réglementaire.

Revoir *les champs de pratique des architectes et des ingénieurs pour tenir compte des nouvelles conditions d'exercice*

CHEZ LES ARCHITECTES

1. La problématique : Un 100 000 \$ désuet

La *Loi sur les architectes* définit les activités réservées à ces derniers et fixe notamment à 100 000 \$ le coût total des travaux pour lesquels des plans et devis sont signés et scellés par un architecte. Ce seuil n'a pas été revu depuis plus de 25 ans et est devenu, avec la progression généralisée des coûts, une limite désuète. Bien que dépassée, cette norme a une incidence considérable sur le domaine de la construction et a aussi pour effet de limiter les activités des professionnels issus du secteur collégial. Par ailleurs, le développement de la formation technique est une voie qui a été soutenue par le gouvernement québécois pour répondre aux besoins du marché et diversifier l'embauche. Il est donc important de prendre ici en considération les différentes compétences.

2. Les travaux et les résultats attendus

L'exercice entrepris dans le cadre du plan d'action et touchant la *Loi sur les architectes* devrait conduire à une révision de ce champ d'exercice.

Ce projet nécessitera :

- d'envisager la possibilité de remplacer la norme financière par certains facteurs plus significatifs pour la protection du public, tels que la vocation du bâtiment, sa surface et le nombre d'étages;
- d'examiner les dispositions de la loi en fonction de ces nouveaux paramètres;
- de déterminer pour quel type de bâtiment l'apport de l'architecte est obligatoirement requis à des fins de protection du public.

3. Les ressources et le calendrier

Les travaux seront effectués sous la coordination de l'Office des professions et mettront à contribution :

- les ordres concernés;
- une expertise externe, lorsque l'Office le jugera nécessaire.

Compte tenu de l'acuité des problèmes et de l'avancement actuel de la réflexion sur ces questions, les travaux devraient être complétés rapidement.

4. La pertinence du projet par rapport aux objectifs centraux du plan d'action

Ce projet découle des objectifs suivants :

- assouplissement et allègement du cadre réglementaire;
- plus grande ouverture des milieux professionnels à la multidisciplinarité et à l'interdisciplinarité.

CHEZ LES INGÉNIEURS

1. La problématique :
Des articles de loi à actualiser après 25 ans

La *Loi sur les ingénieurs* décrit principalement le champ d'exercice qui est attribué en exclusivité aux membres de l'ordre. Certains des articles pivots de cette loi remontent à 1964, avec modification ponctuelle en 1973, et accusent un retard manifeste par rapport à ce qu'est devenu le secteur du génie aujourd'hui. Porteur de progrès marquants, ce domaine a en effet bénéficié, et bénéficie toujours, des avancées de ses propres spécialités ainsi que de celles des sciences appliquées et des technologies. Pour ces raisons, les ingénieurs ressentent un profond besoin de modifier leur loi. Parallèlement, des techniciens diplômés affichent de nouvelles qualifications ainsi que le désir d'occuper la place qui leur revient. Une plus grande souplesse dans les pratiques dérivées du génie est réclamée de même que l'accès à des ressources professionnelles compétentes et plus diversifiées.

La nature et l'étendue des problèmes - on s'intéresse ici au plus vaste secteur d'activité professionnelle au Québec mis à part la santé - justifient, à coup sûr, qu'on revoie la portée d'une loi. L'opération a été entamée au début des années 90 et a mené à l'élaboration d'un avant-projet de loi. Récemment, une commission parlementaire a procédé à l'examen de cet avant-projet, faisant ressortir que des changements devaient y être apportés mais qu'il y avait absence de consensus sur leur nature. Les travaux de la commission ont plus particulièrement mis en lumière l'essor réel de la formation technique, la difficulté de définir de façon exhaustive le champ de pratique du génie et les effets des changements envisagés sur différents secteurs de l'économie.

2. Les travaux et les résultats attendus

Au cours de la prochaine année, ce projet nécessitera :

- de tirer les conclusions de la récente commission parlementaire;
- d'identifier les difficultés précises liées à ce secteur avec la préoccupation d'adapter le champ d'exercice du génie aux nouvelles réalités économiques et technologiques;
- de repérer des pistes de solution.

3. Les ressources et le calendrier

L'Office des professions fera appel à des ressources de divers milieux et mettra notamment à contribution des experts :

- de la grande et de la petite entreprise;
- des entreprises publiques;
- de l'Ordre des ingénieurs;
- de l'Ordre des technologues professionnels.

Les travaux se dérouleront sur une période d'un an.

4. La pertinence du projet par rapport aux objectifs centraux du plan d'action

Ce projet découle des objectifs suivants :

- assouplissement et allègement du cadre réglementaire;
- plus grande ouverture des milieux professionnels à la multidisciplinarité et à l'interdisciplinarité.

Moderniser *l'organisation professionnelle du secteur de la santé et des relations humaines*

1. La problématique : Des bouleversements organisationnels et des rigidités de fonctionnement

Le secteur de la santé et des relations humaines, ou secteur sociosanitaire, regroupe un nombre important de professions reconnues, soit 26 sur les 44 du système professionnel, et compte plus de la moitié de l'ensemble des membres du système. Les professionnels ainsi que les organismes qui oeuvrent dans ce domaine ont vécu, ces dernières années, d'importants changements au plan des services et de l'organisation. Chirurgie d'un jour, politique de maintien à domicile, désinstitutionnalisation, implication accrue de l'utilisateur dans le processus de soins, augmentation de la pratique en cabinet privé : ce sont là quelques effets des nouveaux courants et l'évolution se poursuit, incitant à revoir les façons de faire pour viser l'efficacité optimale.

La déconcentration des lieux de services caractérise également le système de santé québécois et appelle à des coexistences et à des actions concertées, autrement dit à la multidisciplinarité et à l'interdisciplinarité. Ce sont là des rapprochements et des collaborations dont dépend, en grande partie, le rendement des services de santé. Toutefois, certaines dispositions propres au système professionnel ne suivent pas cette évolution.

2. Les travaux et les résultats attendus

On doit donc tenter d'abolir certaines barrières inutiles entre les professions, sans toutefois porter atteinte à la protection du public. Dans cette perspective, l'articulation des champs d'exercice professionnel doit permettre une utilisation souple des ressources, condition d'efficacité et d'efficience dans l'organisation des soins.

Afin d'amener le système professionnel, en ce qui touche les ordres concernés, à s'ajuster au nouveau contexte de pratique, ce projet nécessitera :

- de consulter les partenaires de la santé et les ordres professionnels pour étudier l'organisation du travail;
- d'identifier les problèmes qui affectent l'organisation des services professionnels en cause;
- de suggérer des orientations relativement aux domaines d'exercice en regard des nouvelles réalités.

3. Les ressources et le calendrier

Un expert reconnu aura la responsabilité d'un groupe de travail composé de cinq personnes particulièrement au fait du système professionnel et du système de santé québécois. L'Office fournira son soutien au comité.

Compte tenu de l'ampleur des travaux, ceux-ci s'échelonneront sur une période de trois ans.

4. La pertinence du projet par rapport aux objectifs centraux du plan d'action

Ce projet découle des objectifs suivants :

- assouplissement et allègement du cadre réglementaire;
- plus grande ouverture des milieux professionnels à la multidisciplinarité et à l'interdisciplinarité.

Pour informations: www.opq.gouv.qc.ca
ISBN 2-550-35274-2