

Chapitre 2

Les travaux antérieurs réalisés

par l'Office des professions du Québec (OPQ)

et le Conseil interprofessionnel du Québec (CIQ)

Introduction

Le Groupe de travail ministériel sur les professions de la santé et des relations humaines s'est donné des orientations devant servir de fondements et de repères dans les recherches, la réflexion qu'il allait entreprendre et pour élaborer les recommandations qui allaient suivre. Entre autres orientations, il considère de la plus haute importance de mettre à profit les travaux déjà réalisés, en matière de révision du système professionnel, au cours des dernières années au Québec. Il s'agit principalement des travaux conduits parallèlement par l'Office des professions du Québec en 1997 et de ceux entrepris par le Conseil interprofessionnel du Québec à la même époque.

1. Les travaux de l'Office des professions du Québec (l'avis rendu en 1997)

Au milieu des années 1990, le système professionnel compte plus de 20 ans d'existence. Tout en affichant des réussites majeures au plan de l'atteinte des objectifs de départ, le système connaît certaines difficultés quant à son adaptation à un univers professionnel et à une société en évolution rapide. C'est ce qui amène alors l'Office des professions à mener des rencontres, des consultations et des travaux sur le sujet. Au terme de l'opération, il apparaît clairement que des assouplissements réglementaires sont souhaités en matière de fonctionnement des domaines d'exercice. Telle semble être la tendance à privilégier à quelques années du nouveau siècle qui s'annonce. Nous sommes en 1997 et l'Office des professions du Québec rend un avis dont les principaux points et énoncés sont brièvement repris ci-après.

1.1. La mission du système professionnel

À l'occasion de cet exercice, l'Office rappelle d'abord que la raison d'être du système professionnel est d'assurer la protection du public. Cette mission, élément commun à l'ensemble des intervenants dans le système, s'avère nécessaire en raison de la nature même de la relation professionnelle dans le cadre de laquelle une personne reçoit un service dont elle peut difficilement évaluer la qualité.

Chapitre 2

Après plus de 20 ans de fonctionnement, une révision du système professionnel apparaît essentielle en fonction des quatre objectifs suivants :

- la modernisation de ce système;
- l'évolution des professions;
- l'utilisation optimale des ressources professionnelles;
- la cohabitation harmonieuse des différents ordres professionnels.

1.2. L'adaptation des domaines d'exercice et du système professionnel à la réalité du XXI^e siècle¹

Au terme des travaux de révision, les éléments sur lesquels se fondent les modifications proposées sont les suivants :

- la réserve des titres professionnels; elle constitue le premier moyen dont dispose le public pour reconnaître un groupe professionnel;
- l'appartenance au système professionnel; le recours à des professionnels reconnus offre une garantie de qualité assurée par l'ensemble des mécanismes prévus au *Code des professions*;
- l'autonomie et la responsabilité des professionnels; un professionnel œuvrant dans son champ descriptif agit en toute autonomie et est entièrement responsable des gestes qu'il pose.

1.2.1. Le cadre conceptuel

Le cadre conceptuel recommandé comporte une série de paramètres, soit :

- des professions reconnues;
- des titres réservés;
- un champ descriptif pour chacune des professions reconnues;
- des activités ou des actes réservés lorsque la protection du public l'exige;
- des modalités de réserve d'actes ou d'activités;
- des mécanismes de contrôle de la compétence et de l'intégrité des professionnels.

¹ Le système professionnel québécois de l'an 2000, L'adaptation des domaines d'exercice et du système professionnel à la réalité du XXI^e siècle, Avis au gouvernement du Québec transmis au ministre responsable de l'application des lois professionnelle, Office des professions du Québec, juin 1997, 65 p.

Chapitre 2

1.2.2. Les professions reconnues

Les dispositions à l'égard des professions reconnues préconisent :

- le maintien des critères de reconnaissance d'une profession prévus au *Code des professions*;
- l'établissement d'un signe distinctif du système professionnel;
- la reconnaissance explicite par le gouvernement du Québec, en tant qu'employeur, de l'importance d'appartenir à un ordre professionnel (élimination des doubles appellations);
- l'affirmation par le gouvernement de l'appartenance au système professionnel en tant que mécanisme de protection du public.

1.2.3. Les titres réservés

Afin de renforcer l'efficacité du titre réservé comme moyen d'assurer la protection du public, on prévoit les mesures suivantes :

- le professionnel est présumé être dans l'exercice de sa profession lorsqu'il utilise son titre dans le cadre d'une relation avec un client;
- l'obligation d'aviser sur les limites du domaine d'action de la profession doit être incluse dans les codes de déontologie.

1.2.4. Le champ descriptif

La notion de champ descriptif vise à actualiser, à moderniser et à harmoniser la description d'un champ d'exercice afin :

- de permettre un choix éclairé par le public;
- de permettre aux membres de retrouver l'essence même de leur profession;
- de permettre aux ordres d'utiliser les mécanismes de surveillance plus adéquatement.

Par conséquent, chacun des ordres doit être doté d'un champ descriptif qui ne confère aucune exclusivité, mais qui présente l'ensemble des composantes et des caractéristiques essentielles au champ d'activité de la profession. Ces notions doivent être exposées de façon claire, précise, globale et concise de manière à faciliter la compréhension de la nature des activités de la profession.

Chapitre 2

Un champ descriptif pourrait inclure :

- la désignation professionnelle (le titre principal reconnu);
- les objectifs ou la finalité de la pratique professionnelle (ex. : prévenir, traiter, améliorer, promouvoir, concevoir, etc.);
- le ou les domaines généraux d'exercice;
- les principales activités exercées (grands volets de la profession);
- les biens ou les services principaux (produits ou dispensés par le professionnel);
- les conditions d'exercice (par exemple, la nécessité d'une ordonnance);
- les lieux ou les milieux ainsi que les modes de pratique (par exemple, exercer en cabinet privé ou en établissement, faire partie d'équipes multidisciplinaires);
- les méthodes ou les techniques utilisées (si elles caractérisent la profession par rapport à une autre).

1.2.5. Des activités et des actes réservés

Il est convenu que les activités et actes réservés ne peuvent être exercés que par des professionnels habilités selon les critères suivants :

- le risque de préjudice est sérieux; ce préjudice peut être de type physique, financier ou économique, matériel, psychologique, émotif ou moral, juridique;
- l'activité ou l'acte fait appel à la démonstration de connaissances, de compétences et d'habilités acquises dans le cadre d'une formation reconnue.

À partir du champ descriptif, chaque ordre doit identifier les activités qui devraient faire l'objet d'une réserve, en se basant sur les caractéristiques suivantes :

- les actes et les activités sont reliés à l'essence même de la profession;
- les actes et les activités font partie de la pratique professionnelle courante des membres de l'ordre;
- les actes et les activités sont décrits d'une façon claire et précise, sans être limitative;
- la description des actes et des activités est intelligible pour le public.

Chapitre 2

1.2.6. Deux modes de réserve d'actes et d'activités

On établit ici deux modes de réserve d'actes et d'activités, soit :

- la réserve sans condition;
- la réserve avec condition.

La réserve avec condition prévoit des conditions permettant à un professionnel d'agir en toute autonomie sous réserve du respect de ces exigences. Le but poursuivi est d'assurer la protection du public sans créer de lien de subordination et, par conséquent, remplacer la délégation d'actes. À titre d'exemple de condition, on songe notamment à une activité ou à un acte préalable. Des conditions particulières peuvent, par exemple, porter sur la nature du milieu d'exercice, le contexte de pratique, le type de clientèle, etc.

Dans ce contexte, la délégation d'actes ou l'autorisation doit devenir une mesure exceptionnelle, utilisée dans des circonstances particulières et limitée dans le temps. On pourrait y recourir, par exemple, lors d'une pénurie ou d'une rareté des ressources dans les régions éloignées. L'autorisation peut s'exercer, entre autres, auprès de non-membres qui, dans ces circonstances précises, sont assujettis à des règles de contrôle de la compétence et de l'intégrité. L'Office des professions du Québec disposerait du pouvoir réglementaire pour émettre l'autorisation requise.

1.2.7. Des mécanismes de contrôle de la compétence et de l'intégrité des professionnels

Le champ descriptif actualisé intervient pour maintenir et renforcer l'ensemble des mécanismes de contrôle de la compétence et de l'intégrité des professionnels exercé par les ordres en vertu du principe de l'autonomie des professions. Ce champ qui regroupe les composantes et les caractéristiques essentielles du domaine d'action couvert par une profession est en effet réputé constituer l'exercice de la profession.

Cette mesure s'avère complémentaire avec le pouvoir dévolu aux ordres de poursuivre pour pratique illégale d'activités ou d'actes réservés.

Chapitre 2

1.2.8. *Les modalités de mise en œuvre*

La révision du domaine d'exercice d'une profession implique les étapes suivantes :

- un processus fondé sur la concertation et le consensus interordres favorisés par le recours à des tables sectorielles, sous la responsabilité du Conseil interprofessionnel;
- une consultation des groupes, ministères et organismes concernés comme moyen privilégié de prendre en considération l'environnement dans lequel évoluent les professions.

Le processus de révision revêt ici un caractère obligatoire imposant à chacun des ordres l'exercice de procéder à la révision et à la formulation de son champ d'exercice à l'intérieur d'une période déterminée. À défaut pour les ordres de se conformer à cette obligation, les travaux de révision et de formulation sont réalisés par un groupe d'experts, soumis pour consultation aux groupes concernés et recommandés par l'Office des professions du Québec au gouvernement pour adoption.

Les modifications législatives et réglementaires sont adoptées par l'Assemblée nationale lorsque l'ensemble de la révision est complété.

Au plan du règlement des litiges interordres, l'Office recommande de mener une étude pour trouver des moyens d'éviter les poursuites judiciaires et de leur substituer des mécanismes plus appropriés de règlement des différends.

La concertation interordres est favorisée en ce sens que les ordres professionnels qui œuvrent dans des domaines connexes ou qui exercent les mêmes activités réservées peuvent se concerter, notamment pour mettre en place des normes et des standards de pratique harmonisés.

Une mise à jour périodique est recommandée par l'Office des professions selon les modalités suivantes :

- une révision quinquennale des domaines d'exercice respectifs est effectuée par les ordres professionnels;
- à la suite de la révision, les ordres présentent un rapport sur les modifications requises à l'Office des professions;

Chapitre 2

- l'Office des professions formule des recommandations au gouvernement sur les modifications requises afin d'assurer l'adéquation du système professionnel à son environnement.

1.2.9. La recommandation finale

À titre de proposition finale, l'Office des professions recommande au gouvernement :

- d'entreprendre une réforme du système professionnel basée sur la révision de la définition et de l'articulation des domaines d'exercice, dans une perspective de déréglementation, de décloisonnement et d'assouplissement;
- que le mandat d'amorcer et d'implanter la réforme soit confié à l'Office des professions; ce dernier devra réaliser son mandat selon les paramètres retenus et être doté des moyens requis.

2. Les travaux du Conseil interprofessionnel du Québec

À l'époque où l'Office menait ses travaux sur la révision du système professionnel et rendait son avis sur la question, le Conseil interprofessionnel du Québec élaborait aussi sa réflexion sur les problèmes du système professionnel et les avenues à envisager. Les constats résultant de sa démarche sont résumés ci-après :

2.1. La mission du système professionnel

Dans sa vision du système professionnel, le Conseil interprofessionnel du Québec prend en compte une notion plus englobante que la protection du public, à savoir l'intérêt du public, concept qui inclut l'apport du système professionnel au développement social et économique. Quant à la mission de ce système, elle comporte quatre volets, soit :

- la qualité de l'exercice professionnel;
- la protection du public contre des préjudices dus à l'incompétence et aux entorses à l'éthique;
- les efforts pour contrer la pratique professionnelle illégale;
- la volonté de servir l'intérêt du public.

2.2. La mise à jour du système professionnel²

2.2.1. *Le cadre organisationnel*

Selon l'approche du Conseil, le cadre organisationnel :

- établit pour chaque profession son champ d'exercice, sa spécificité, ses activités caractéristiques, les normes la régissant ainsi que son ou ses titres réservés;
- définit les activités professionnelles en tant que processus d'ensemble;
- réserve des activités comportant un risque de préjudice;
- définit la compétence nécessaire pour mener les activités réservées;
- harmonise les normes de pratique des activités réservées à plus d'un ordre;
- met en place un processus de mise à jour sectoriel des nouvelles connaissances, des activités à réserver, des normes professionnelles communes;

² Démarche de mise à jour du système professionnel entamée par le Conseil interprofessionnel au Québec, documents préparés par le comité administratif du Conseil et présentés à l'ensemble des ordres à l'assemblée des membres du 23 mai 1997, en vue d'une assemblée spécial des membres tenue le 25 juin 1997.

Chapitre 2

- recommande la reconnaissance légale des professions, les regroupements et les fusions;
- maintient l'objectif de bien-être des individus et de satisfaction des besoins des organisations et de la société, visé par les activités professionnelles;
- reconnaît l'interdisciplinarité et la multidisciplinarité;
- établit l'adhésion à un ordre professionnel en tant que norme de reconnaissance d'un professionnel qualifié;
- assure des conditions favorables à l'exercice professionnel;
- agit comme partenaire dans l'établissement des programmes de formation des professionnels;
- participe à l'ajustement de l'offre et de la demande des services professionnels;
- est responsable de la mise à jour périodique des lois professionnelles.

2.2.2. Le fonctionnement du système professionnel

Faisant du bon fonctionnement du système professionnel une priorité, le Conseil considère que ce fonctionnement :

- favorise la collaboration entre les ordres;
- privilégie la solution des différends interprofessionnels par des moyens autres que judiciaires;
- favorise l'intervention interdisciplinaire et multidisciplinaire;
- reconnaît la compétence, l'autonomie et la responsabilité professionnelle;
- reconnaît des modes de collaboration appropriés aux praticiens non reconnus.

2.3. La démarche adoptée par le Conseil interprofessionnel du Québec

Soucieux d'en venir à des résultats concrets, le Conseil met dès lors en place une démarche sectorielle mettant l'accent sur l'identification et la solution de problèmes. On poursuit les finalités suivantes :

- déborder du cadre conceptuel de la proposition sur la réserve et le partage d'actes développée par l'Office des professions;
- évaluer l'applicabilité de ce cadre conceptuel;
- pour ce faire, aborder tôt dans le processus l'actualisation des champs d'exercice.

Chapitre 2

Des modalités et des objectifs de travail sont définis, soit :

- respecter un échéancier serré;
- procéder sectoriellement;
- utiliser des mécanismes de conciliation et d'arbitrage dans les cas où les divergences entre les parties demeurent inconciliables; il s'agit là d'une mesure nécessaire pour assurer la crédibilité du processus; toutefois, l'arbitrage constitue une étape ultime pour dénouer une impasse entre les parties; le Comité administratif du Conseil le veut facultatif, mais liant les parties en cas de recours;
- actualiser le concept de champ d'exercice;
- identifier des actes ou des activités à réserver, en exclusivité, en partage ou en autorisation; cette étape se réalise notamment en tenant compte des pratiques sur le terrain; ces pratiques démontrent la complémentarité des interventions des membres de diverses professions et on entend reconnaître formellement des actes ou des activités qui sont partagées sans pour autant qu'il y ait atteinte à la protection du public;
- maximiser l'adhésion au système professionnel; à cet égard, deux propositions sont formulées, soit l'immatriculation obligatoire ainsi que la création et la réserve d'un sigle à l'usage exclusif des professionnels ayant adhéré au système.

Dans le cadre de la démarche du Conseil, l'approche privilégiée consiste à favoriser le partage d'actes ou d'activités là où l'intérêt public le requiert. Diverses considérations sont prises en compte, notamment le souci d'optimiser l'accès aux services de santé ou encore la fluidité du marché du travail.

2.4. Des résultats

Au terme de ses travaux, le Conseil livre les résultats de sa démarche :

- un document d'orientation du Conseil propose une vision et une mission générale pour le système professionnel, ainsi que des principes d'organisation;
- des propositions de définition de domaines d'exercice actualisés pour chacune des professions de la santé ont été préparées par le Comité administratif du Conseil à partir de grilles abrégées complétées par les ordres;
- une définition des domaines d'exercice actualisés est élaborée, comprenant les trois éléments suivants :
 - le champ d'exercice évoqué par des mots clés;

Chapitre 2

- la marque distinctive qui correspond à celle que la personne non initiée se fait de la profession dont il est question;
- les activités essentielles à réserver dans le système professionnel.