

AVIS

PRÉSENTÉ À LA COMMISSION DES INSTITUTIONS

PROJET DE LOI N° 21

Loi modifiant le Code des professions et d'autres dispositions législatives dans le domaine de la santé mentale et des relations humaines



Alliance du personnel
professionnel et technique
de la santé et des services sociaux

Présentation de l'APTS

L'Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux (APTS) est une organisation syndicale indépendante qui représente plus de 26 000 professionnels et techniciens pratiquant dans la grande majorité des établissements du réseau québécois de la santé et des services sociaux. Plus de 12 000 de ses membres sont touchés par le projet de loi 21 *Loi modifiant le Code des professions et d'autres dispositions législatives dans le domaine de la santé mentale et des relations humaines*.

L'APTS a été fondée, en 2004, à la suite de la fusion de plusieurs syndicats indépendants qui existaient depuis plusieurs décennies et qui ont choisi de s'unir pour s'adapter aux changements imposés par la loi 30¹. L'APTS regroupe plus d'une centaine de titres d'emploi. Elle est d'ailleurs l'organisation syndicale représentant la majorité des psychologues, des travailleurs sociaux et travailleuses sociales, des psychoéducateurs et psychoéducatrices et des ergothérapeutes travaillant dans le réseau québécois de la santé et des services sociaux. À l'exception des médecins et des infirmiers et infirmières, l'APTS représente tous les titres d'emploi visés par le projet de loi 21.

Le tableau ci-dessous indique, par titre d'emploi, le nombre de salariés dans le réseau, le nombre de salariés représentés par l'APTS ainsi que le pourcentage de représentation.

**Représentation de nos membres
dans le réseau de la santé et des services sociaux**

Titres d'emploi	Nombre dans le réseau de la santé et des services sociaux²	Nombre représenté par l'APTS	Taux de représentation
Technicien et technicienne en travail social	1 900	735	39 %
Agent et agente de relations humaines	5 495	1 880	34 %
Technicien et technicienne en éducation spécialisée	10 896	1 174	11 %
Psychologue	1 846	1 205	65 %
Travailleur social et travailleuse sociale	3 439	2 833	82 %
Psychoéducateur et psychoéducatrice	559	357	64 %
Thérapeute conjugale familiale	---	---	---
Conseiller et conseillère en orientation	---	18	---
Ergothérapeute	2 487	1 999	80 %
Audiologiste/orthophoniste	1 085	456	42 %

¹ *Loi concernant les unités de négociation dans le secteur des affaires sociales et modifiant la Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic*, (L.R.Q., chapitre U-0.1).

² Les données ont été tirées des différents rapports publiés dans le cadre des travaux de planification de main-d'œuvre menés par le ministère de la Santé et des Services sociaux au cours des années 2002 à 2005.

Partie 1

Mise en contexte

Dans l'ensemble, le projet de loi 21 reprend les dispositions contenues au projet de loi 50 avec certaines modifications, dont l'ajout de « dispositions transitoires et finales ». Dans ce contexte, le présent avis est fortement teinté des commentaires émis dans le mémoire présenté par l'APTS lors des consultations particulières concernant le projet de loi 50 et reprend, de façon succincte, certains des commentaires alors émis. L'APTS, dans le présent avis, traite également de ses préoccupations en regard des « dispositions transitoires et finales » et des travaux prévus à la table d'analyse de la situation des techniciens.

Néanmoins, elle demande des modifications au projet de loi, notamment en ce qui a trait aux dispositions transitoires et finales, plus particulièrement concernant l'article 18. En effet, elle constate que, si une telle loi entrait en vigueur, elle pourrait entraîner de grandes divergences d'interprétation et avoir des impacts considérables sur certains titres d'emploi et sur la distribution des services rendus à la population. Il est donc essentiel de clarifier dans le projet de loi quelles seront les conditions et modalités suivant lesquelles les personnes pourront exercer certaines activités. De plus, l'APTS demande que les travaux de la table d'analyse de la situation des techniciens se tiennent avant l'adoption du projet de loi, afin de permettre à tous les intervenants du secteur de la santé mentale et des relations humaines de prendre part au projet présenté, favorisant ainsi une meilleure adhésion au processus.

Partie 2

Résumé des commentaires

2.1 Bien-fondé de la démarche

L'APTS partage les principaux objectifs du projet de loi, soit la protection du public et la dispensation des services par des professionnels qualifiés. Cependant, elle demeure sceptique quant à la nécessité de professionnaliser davantage le travail des intervenants travaillant dans le réseau pour assurer la protection du public. Elle s'interroge d'ailleurs quant aux réelles intentions à l'origine de ce projet de loi. En effet, alors que la protection du public est l'une des principales responsabilités des établissements du réseau, la professionnalisation à outrance risque au contraire de déresponsabiliser les établissements face à cette obligation, ceux-ci ayant tendance à s'en remettre à l'obligation d'appartenir à un ordre professionnel. L'APTS est donc d'avis que le projet de loi doit garantir que son application n'engendrera pas de graves répercussions sur l'accessibilité et sur la qualité des services.

2.2 Reconnaissance professionnelle

Bien que les professionnels et techniciens en santé mentale et en relations humaines perçoivent enfin dans ce projet de loi une certaine reconnaissance du travail qu'ils accomplissent dans un domaine qui a souvent été négligé dans le réseau de la santé et des services sociaux au Québec, et ce, au profit des volets biomédicaux et de la santé physique, l'APTS demeure inquiète concernant les titres d'emploi qui n'apparaissent pas au projet de loi bien qu'ils soient des acteurs importants, notamment ceux en première ligne.

2.3 Désengagement des employeurs quant à la formation

Une autre inquiétude de l'APTS concerne le désengagement des employeurs dans le domaine de la formation continue, soit le maintien des compétences et la mise à jour des connaissances. Certains employeurs agissent comme si l'obligation d'être membre d'un ordre professionnel et de maintenir à jour sa formation continue n'incombe qu'aux personnes salariées. Ce point de vue est d'ailleurs exprimé dans certains avis émis par des associations d'employeurs : « cette appartenance obligatoire de tous les intervenants visés devrait, nous l'espérons, contribuer à sensibiliser davantage les professionnels au maintien voire au développement de leurs compétences au cours de leur vie professionnelle »³. Toutes les obligations en lien avec la formation continue, particulièrement les coûts et le temps nécessaire à son acquisition, sont alors assumées par les salariés. De l'avis de l'APTS, la formation devrait être une responsabilité partagée entre le professionnel et l'employeur.

³ Commentaires de l'Association québécoise d'établissements de santé et de services sociaux (AQESSS) sur le rapport du comité d'experts sur la modernisation de la pratique professionnelle en santé mentale « Partageons nos compétences », AQESSS, 21 avril 2006.

2.4 Impact sur les autres obligations législatives

L'adoption de ce projet de loi est susceptible de compromettre la capacité des établissements de répondre de leur mission. L'un des objectifs de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*⁴ consiste à établir un mode d'organisation des ressources humaines destiné à rendre accessibles des services continus répondant aux besoins des individus, des familles et des groupes sur les plans physique, psychique et social. Par conséquent, se priver de la participation de certains professionnels et techniciens du réseau alors qu'elles contribuent activement à la prestation de service serait une grande perte pour celui-ci.

2.5 Confusion dans l'interprétation des actes

L'APTS constate que certaines décisions semblent avoir été influencées par les revendications corporatistes, et ce, au détriment de la qualité de la pratique des professionnels et techniciens visés. Certains actes sont, dans ce projet de loi, peu définis et d'une portée très large. Dans le domaine de la santé mentale et des relations humaines, le partage des actes entre les différentes professions est un exercice fort complexe en raison de la ligne très mince qui sépare chacune des interventions. Une définition libérale de ces actes entraînera nécessairement des difficultés d'interprétation. Celles liées à l'entrée en vigueur de la *Loi modifiant le Code des professions et d'autres dispositions législatives dans le domaine de la santé*⁵, dans le domaine de la santé physique le démontrent clairement. Sept ans plus tard, il existe toujours des conflits liés aux différentes interprétations de ces actes réservés, ce qui n'est pas sans conséquence sur la dispensation des services.

À cet égard, l'exemple le plus marquant concerne les physiothérapeutes et les thérapeutes en réadaptation physique (TRP). Des discussions ont toujours cours concernant deux actes que l'Ordre professionnel de la physiothérapie du Québec, qui régit ces deux titres d'emploi, a retiré sans consultation aux TRP alors que ces derniers les exerçaient depuis de nombreuses années, et ce, avec la reconnaissance de leur ordre professionnel. L'APTS s'interroge sur le pouvoir qu'exercent les ordres professionnels quant aux actes réservés. Les ordres bénéficient d'une latitude importante dans l'interprétation de la loi. Ils sont en mesure d'imposer leur vision à leurs membres, mais également aux institutions d'enseignement et aux employeurs qui doivent ajuster leur programme d'enseignement et l'organisation du travail au cadre légal entourant la pratique des professionnelles et techniciennes.

2.6 Difficultés appréhendées dans la dispensation des services

Le projet de loi, tel que présenté, risque d'affecter la capacité du réseau à maintenir les services offerts actuellement en santé mentale et en relations humaines. En effet, la majorité des titres d'emploi visés par celui-ci sont en pénurie et la situation risque de s'aggraver au cours des prochaines années. Le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) a d'ailleurs produit dernièrement une liste officielle des titres d'emploi les plus vulnérables, qui nous a été remise lors d'une rencontre avec ce dernier, où l'on retrouve, entre autres, les agents de relations humaines, les ergothérapeutes, les psychologues, les techniciens en éducation spécialisée et les travailleurs sociaux. Afin d'assurer la dispensation des services, plusieurs établissements misent sur la polyvalence des professionnels et des techniciens dont les champs de compétence s'entrecroisent. L'adoption du projet de loi 21 risque de restreindre cette possibilité et, par conséquent, d'affecter la distribution des services.

⁴ *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (L.R.Q., chapitre S-4.2)

⁵ *Loi modifiant le Code des professions et d'autres dispositions législatives dans le domaine de la santé* (L.Q. 2002, c.33).

Partie 3

Dispositions transitoires

L'absence de dispositions dans le projet de loi, concernant notamment les titres d'emploi de technicienne en travail social⁶, d'agente de relations humaines (incluant les criminologues, les sexologues et les bachelières en psychologie, etc.) et de technicienne en éducation spécialisée⁷ dénote une méconnaissance de ces professions qui sont pourtant en grand nombre et surtout fort utiles en santé mentale et en relations humaines. D'ailleurs, les résultats d'une enquête menée par le ministère de la Santé et des Services sociaux en début d'année 2009 a confirmé les prétentions de nombreuses associations, dont l'APTS, à l'effet que les techniciennes en travail social, les agentes de relations humaines et les techniciennes en éducation spécialisée exercent régulièrement des actes en voie d'être réservés et ce, depuis de nombreuses années. L'APTS salue donc l'ajout au projet de loi 21 de dispositions transitoires, particulièrement l'article 18 qui prévoit :

«18. Les personnes qui, à la date de l'entrée en vigueur d'une disposition de l'article 5 de la présente loi, ne satisfont pas aux conditions de délivrance du permis d'un ordre visé par cette disposition à l'égard des activités réservées à ses membres et qui exerçaient l'activité professionnelle visée par cette disposition à la date de l'entrée en vigueur de celle-ci ou à celle qui suit d'un an le (*indiquer ici la date de la sanction de la présente loi*), selon la plus rapprochée de ces dates, peuvent continuer à l'exercer, à condition d'en informer l'ordre visé selon les modalités déterminées par le Conseil d'administration.

Le Conseil d'administration d'un ordre visé au premier alinéa peut, par règlement, déterminer les conditions et modalités suivant lesquelles ces personnes peuvent exercer cette activité; ce règlement peut en outre déterminer, parmi les normes réglementaires applicables aux membres de l'ordre, celles applicables à ces personnes.»

Cet ajout démontre une certaine reconnaissance de l'apport de ces intervenants qui, grâce à leur formation académique et à leur expérience de travail, exercent des actes et sont pleinement aptes à le faire. Suivant l'application de cette clause, les intervenants qui exercent des actes en voie d'être réservés mais qui ne peuvent adhérer à un ordre professionnel pourront continuer à pratiquer ces actes mais sous certaines conditions. À cet égard, l'APTS demeure préoccupée quant à la portée du deuxième alinéa de cette clause. En effet, les expériences passées concernant l'encadrement de la pratique par les ordres professionnels nous ont malheureusement démontrées que ceux-ci sont davantage enclins à restreindre la pratique de ces intervenants en limitant au minimum les actes que ces derniers peuvent exercer. Cet encadrement trop restrictif de la pratique ne ferait qu'alourdir l'accès aux services dans le réseau. Il diminuerait la capacité de prise en charge de la clientèle et mettrait en péril l'équilibre précaire des services octroyés à une clientèle hautement vulnérable. De plus, il renverserait les efforts d'optimisation des ressources humaines visant à

⁶ Le titre de technicienne en travail social est utilisé dans notre avis afin de correspondre à la terminologie utilisée dans le rapport *Partageons nos compétences sur la modernisation de la pratique professionnelle en santé mentale et en relations humaines*. Cependant, la nomenclature des titres d'emploi, des libellés, des taux et des échelles de salaires du réseau de la santé et des services sociaux utilise plutôt le titre d'emploi de technicienne en assistance sociale pour identifier cette profession.

⁷ Le titre de technicienne en éducation spécialisée est utilisé dans notre avis afin de s'harmoniser avec la terminologie utilisée dans le rapport *Partageons nos compétences sur la modernisation de la pratique professionnelle en santé mentale et en relations humaines*. Cependant, nous incluons dans ce titre d'emploi toutes les personnes qui exercent cette profession, qu'il s'agisse d'une éducatrice (classe I, II et III) ou d'une technicienne en éducation spécialisée prévue dans la nomenclature des titres d'emploi, des libellés, des taux et des échelles de salaires du réseau de la santé et des services sociaux.

utiliser judicieusement les compétences professionnelles et techniques du personnel du réseau dans l'organisation du travail⁸.

Le projet de loi ne devrait pas laisser les ordres professionnels déterminer « les conditions et modalités suivant lesquelles ces personnes peuvent exercer cette activité »⁹. L'APTS considère que cette situation risque d'entraîner des effets pervers sur les intervenants et sur les services rendus à la population. Une simple confirmation à l'ordre concerné par l'intervenant exerçant l'acte qu'il se prévaut du droit acquis est, à notre avis, la seule modalité nécessaire.

Finalement, l'APTS tient à souligner le fait que ces mesures transitoires permettent certes aux intervenants qui exercent présentement des actes en voie d'être réservés de continuer à les exercer mais ne prévoient aucune disposition pour les intervenants qui intégreront le réseau par la suite. Ces derniers ne seront pas autorisés à exercer les mêmes actes que leurs collègues même si les compétences acquises en milieu scolaire permettent de le faire; cette situation sera préjudiciable pour ces professions et pour les services à la population.

⁸ Québec. Ministère de la Santé et des Services sociaux. *Projet – Planification de la main-d'œuvre dans le secteur des services sociaux et de la santé*. 2004, p. 133.

⁹ Article 18 des Dispositions transitoires et finales du projet de loi 21, Loi modifiant le Code des professions et d'autres dispositions législatives dans le domaine de la santé mentale et des relations humaines.

Partie 4

Table d'analyse de la situation des techniciens

À l'automne 2008, l'Office des professions du Québec (OPQ) annonçait qu'il avait reçu le mandat de mettre sur pied une table d'analyse de la situation des techniciens. L'APTS salue cette dernière initiative qu'elle réclamait dans le cadre de son mémoire sur le projet de loi 50. Elle soulignait alors qu'un comité de travail devait être mis en place pour étudier la situation des techniciens en travail social, des agents de relations humaines et des techniciens en éducation spécialisée et que la reconnaissance professionnelle de ces titres d'emploi devait avoir lieu, et ce, en concertation avec les acteurs concernés.

Malgré ce qui précède, l'APTS s'inquiète quant au déroulement des étapes. En effet, elle considère que les travaux de la table d'analyse devraient être complétés avant que le projet de loi ne soit adopté. Il aurait été judicieux de profiter de l'automne 2008 pour avancer les travaux et arriver aujourd'hui avec un projet plus global pour l'ensemble des intervenants en santé mentale et en relations humaines. Ainsi, l'ensemble des données serait connu de tous au moment de l'adoption du projet de loi. Autrement, ces intervenants seront dépendants des travaux et des discussions et, à cet égard, l'APTS demeure préoccupée par les conclusions des travaux. Une restriction de la pratique d'un nombre important de salariés compromettrait l'avenir de certaines professions fort actives en santé mentale et en relations humaines. Ces professions risquent de se retrouver à la remorque de celles qui adhèrent à un ordre, la loi leur enlevant toute latitude pour exécuter leurs tâches. À titre d'exemple, ces intervenants devront dorénavant se référer à d'autres professionnels pour ajuster le moindre élément d'un plan d'intervention, et ce, même si leur formation les prépare à assumer cette responsabilité. Elles risquent éventuellement de se retrouver en trop grand nombre ou bénéficiaires du régime de la sécurité d'emploi puisque les gestionnaires ne pourront leur assigner des tâches conformes aux dispositions législatives.

Partie 5

Considérations

5.1 La psychothérapie

Le projet de loi consacre une section à la création d'un mécanisme d'encadrement de la pratique de la psychothérapie. L'APTS ne peut que saluer cette initiative visant à assurer une meilleure protection du public. Il s'agit d'ailleurs d'une excellente occasion de développer davantage la place de la psychothérapie dans le réseau public de la santé et des services sociaux, surtout à la lumière de l'évolution des pratiques dans ce secteur. Principalement offerte en pratique privée, elle n'est souvent accessible qu'aux mieux nantis ou aux bénéficiaires d'assurances privées. La réserve de la pratique de la psychothérapie à différentes professions contribuera certainement à assurer la pérennité de ce service.

Quant à la définition de la psychothérapie, l'APTS craint que celle-ci ne génère de l'ambiguïté dans l'interprétation et l'application des dispositions législatives. Il ne faudrait pas que certains employeurs élargissent les exigences de qualifications requises pour le titre d'emploi de psychothérapeute aux professionnels et techniciens qui exercent les autres formes d'intervention du type « aide visant à faire face aux difficultés courantes ou d'un apport de conseils ou de soutien »¹⁰. Cela risquerait d'entraîner de lourdes conséquences sur la distribution des services.

5.2 Prévention du suicide

Nous tenons à mettre en évidence que nous sommes favorable à l'insertion de la prévention du suicide dans le Code des professions¹¹ comme champ d'exercice pour toutes les professions du domaine de la santé physique, de la santé mentale et des relations humaines. Nous croyons que tous les efforts doivent être faits afin de prévenir un grand malaise qui est toujours trop répandu dans notre société.

Conclusion

Avant d'adopter un projet de cette nature, il est impératif d'analyser exhaustivement les répercussions sur le personnel et sur les services rendus à la population. La modernisation de la pratique en santé mentale et en relations humaines telle que prévue dans le projet de loi sous étude pose certaines difficultés, quant aux dispositions transitoires et aux travaux de la table d'analyse des techniciens qui seront à la remorque du projet de loi, car elle risque de diminuer considérablement la capacité du réseau de la santé et des services sociaux à réaliser sa mission.

Ainsi, l'APTS recommande que :

1. le 2^e alinéa de l'article 18 soit retiré;
2. les travaux de la table d'analyse des techniciens soient complétés avant l'adoption de la loi.

¹⁰ Article 187.1 2^e alinéa des Dispositions transitoires et finales du projet de loi 21, *Loi modifiant le Code des professions et d'autres dispositions législatives dans le domaine de la santé mentale et des relations humaines*.

¹¹ Code des professions (L.R.Q., chapitre C-26).

SIÈGE SOCIAL :

1111, rue Saint-Charles Ouest, bureau 1050
Longueuil, Québec J4K 5G4
Tél. : 450 670-2411 ou 1 866 521-2411
Téléc. : 450 679-0107

BUREAU DE QUÉBEC :

1305, boul. Lebourgneuf, bureau 200
Québec, Québec G2K 2E4
Tél. : 418 622-2541 ou 1 800 463-4617
Téléc. : 418 622-0274

info@aptsq.com • www.aptsq.com