

DE : Madame Sonia Lebel
Ministre responsable de l'administration gouvernementale
Présidente du Conseil du trésor

Le 31 octobre 2022

TITRE : Avis de prépublication des projets de règlements sur la pérennisation de mesures prises par arrêtés durant l'état d'urgence sanitaire

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Dans la foulée de la déclaration de l'état d'urgence sanitaire, des mesures ont été prévues par arrêtés du ministre de la Santé et des Services sociaux, dont l'arrêté n° 2022-029 (2022, G.O. 2, 1588A) (arrêté n° 2022-029), afin de s'assurer que le Réseau de la santé et des services sociaux (RSSS) dispose des ressources humaines nécessaires pour protéger la santé de la population contre la COVID-19.

L'arrêté n° 2022-029 autorise notamment des personnes compétentes à participer à la vaccination et au dépistage de la COVID-19, et détermine des conditions et des modalités applicables à l'exercice de ces activités. Il prévoit également des assouplissements aux exigences prévues dans la réglementation en lien avec l'obtention du statut d'externes en soins infirmiers, en technologie médicale et en inhalothérapie.

Ces mesures ont notamment permis d'accroître le nombre de personnes compétentes autorisées à participer à la vaccination et au dépistage de la COVID-19. Elles ont également fait en sorte d'augmenter le nombre et la disponibilité des externes en soins infirmiers, en technologie médicale et en inhalothérapie, lesquels sont des étudiants autorisés à exercer des activités professionnelles en dehors du cadre de leur programme d'études.

La *Loi visant à mettre fin à l'état d'urgence sanitaire tout en prévoyant le maintien de mesures transitoires nécessaires pour protéger la santé de la population* (2022, chapitre 15) prévoit que ces mesures cesseront d'avoir effet le 31 décembre 2022, et ce, malgré la menace persistante associée à la propagation de la COVID-19 et d'autres virus pouvant porter atteinte à la santé publique.

Selon les indications fournies par le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), ce contexte nécessite de doter le RSSS d'une meilleure agilité pour mener à bien les activités de dépistage et de vaccination de la population tout en lui permettant de poursuivre ses activités habituelles. Le MSSS a par conséquent sollicité l'Ordre des infirmières et infirmiers du Québec (OIIQ), l'Ordre des pharmaciens du Québec (OPQ), l'Ordre professionnel des technologistes médicaux du Québec (OPTMQ), l'Ordre professionnel des inhalothérapeutes du Québec (OPIQ) et l'Office des professions du Québec (Office) afin de convenir des ajustements requis à la réglementation professionnelle pour assurer le maintien, avec les adaptations nécessaires, des mesures de l'arrêté n° 2022-029 mentionnées plus haut.

2- Raison d'être de l'intervention

Toujours selon les indications du MSSS, le RSSS devra être en mesure, une fois que les mesures prévues à l'arrêté n° 2022-029 cesseront d'avoir effet, de poursuivre ses activités habituelles tout en assurant une prise en charge complète, sécuritaire et pérenne des activités de dépistage et de vaccination de la population.

De plus, d'autres besoins de vaccination pourraient ajouter une pression sur le maintien des activités habituelles du RSSS, notamment la vaccination des enfants âgés de 6 mois à 4 ans contre la COVID-19, le devancement potentiel des calendriers de vaccination contre la rougeole et l'influenza, ainsi que la vaccination contre la variole simienne.

Malgré un effort de vaccination massif à l'automne 2022, il n'est pas exclu qu'un autre variant voie le jour durant la période hivernale 2023. Pour éviter sa propagation, une vaccination massive devrait alors être déployée de façon précoce, ce qui nécessiterait l'implication intensive de plusieurs milliers d'employés. L'entrée en vigueur, au plus tard le 1^{er} janvier 2023, des modifications réglementaires proposées permettra de soutenir les efforts de dépistage et de vaccination que la santé publique pourrait devoir déployer dans ce contexte.

En l'absence de la contribution des personnes autorisées grâce à l'arrêté n° 2022-029, le dépistage et la vaccination ne pourraient se réaliser efficacement pour l'ensemble de la population. Dans ce contexte, l'efficacité de la vaccination serait réduite et augmenterait de ce fait le nombre de personnes infectées, notamment parmi le personnel du RSSS. Cette situation pourrait avoir comme effet, entre autres incidences, une augmentation des absences chez le personnel du RSSS.

3- Objectifs poursuivis

La pérennisation des mesures prévues par l'arrêté n° 2022-029 vise principalement l'atteinte des objectifs suivants :

- Permettre aux personnes compétentes agissant pour le compte d'un établissement public au sens de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (chapitre S-4.2) ou de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris* (chapitre S-5) de continuer à participer au dépistage et à la vaccination lors d'une campagne de masse en plus de maintenir leurs activités habituelles dans le RSSS;
- Faire en sorte que moins d'infirmières et d'infirmiers du RSSS soient requis pour mettre en œuvre le dépistage et la vaccination dans un contexte de masse et permettre le redéploiement de ces professionnels, notamment en première ligne;
- Continuer d'offrir la vaccination contre la COVID-19 et d'autres virus en pharmacie communautaire, contribuant ainsi à l'atteinte d'une couverture vaccinale élevée de la population;
- Permettre à un nombre accru d'externes en soins infirmiers, en technologie médicale et en inhalothérapie de prêter main-forte en première ligne.

La définition d'une campagne de masse s'appuie d'abord sur son sens courant, soit une campagne visant à procéder au dépistage et à la vaccination de groupes importants de personnes, en un laps de temps court, souvent en dehors du cadre normal des services de soins de santé. La portée de cette notion sera en outre davantage circonscrite lors de la prochaine mise à jour du Protocole d'immunisation du Québec (PIQ) prévue au début de l'année 2023.

4- Proposition

Il est proposé que des mesures prévues par l'arrêté n° 2022-029 soient pérennisées au moyen de la voie réglementaire applicable au système professionnel.

D'abord, l'OIIQ a adopté un nouveau règlement, soit le *Règlement sur certaines activités professionnelles en matière de vaccination et de dépistage qui peuvent être exercées par des personnes autres que des infirmières et des infirmiers*, qui vise à permettre à des personnes compétentes autres que des infirmières et infirmiers d'effectuer, dans un contexte de campagne de masse, les activités suivantes :

- Administrer un vaccin dans le cadre d'une activité découlant de l'application de la *Loi sur la santé publique* (chapitre S-2.2);
- Mélanger des substances en vue de compléter la préparation d'un vaccin;
- Effectuer un prélèvement nasopharyngé ou oropharyngé à des fins de dépistage dans le cadre d'une activité découlant de l'application de la *Loi sur la santé publique*.

Ce règlement s'appuie sur la réserve, aux paragraphes 4 et 12 du deuxième alinéa de l'article 36 de la *Loi sur les infirmières et infirmiers* (chapitre I-8), des activités suivantes aux infirmières et aux infirmiers :

- Initier des mesures diagnostiques à des fins de dépistage dans le cadre d'une activité découlant de l'application de la *Loi sur la santé publique* (chapitre S-2.2);
- Procéder à la vaccination dans le cadre d'une activité découlant de l'application de la *Loi sur la santé publique*.

Ce règlement est habilité par le paragraphe *h* du premier alinéa de l'article 94 du *Code des professions* (chapitre C-26), qui prévoit que le conseil d'administration d'un ordre professionnel peut, par règlement, déterminer, parmi les activités professionnelles que peuvent exercer les membres de l'ordre, celles qui peuvent être exercées par les personnes ou les catégories de personnes que le règlement indique.

Dans un deuxième temps, il est proposé de modifier les conditions encadrant l'activité de vaccination pour les pharmaciens par le biais d'une modification au *Règlement sur l'amorce et la modification d'une thérapie médicamenteuse, sur l'administration d'un médicament et sur la prescription de tests par un pharmacien* (chapitre P-10, r. 3.2). Actuellement, ce règlement permet uniquement l'administration d'un vaccin à un patient âgé d'au moins 6 ans, sauf dans le cas d'un vaccin requis en prévision d'un voyage ou celui contre l'influenza pour lesquels le patient doit être âgé d'au moins 2 ans. La modification proposée aura pour effet de permettre au pharmacien d'administrer un vaccin dans le cadre d'une campagne de masse à des personnes de tout âge.

Ce règlement est habilité par le paragraphe *h* du premier alinéa de l'article 10 de la *Loi sur la pharmacie* (chapitre P-10), qui prévoit que le Conseil d'administration de l'Ordre des pharmaciens du Québec doit, par règlement, déterminer les conditions et les modalités suivant lesquelles le pharmacien peut administrer un médicament aux fins de la vaccination.

Enfin, il est proposé d'apporter des modifications aux trois règlements suivants :

- Le *Règlement sur les activités professionnelles pouvant être exercées par des personnes autres que des infirmières et des infirmiers* (chapitre I-8, r. 2);
- Le *Règlement sur les activités professionnelles qui peuvent être exercées par des externes en technologie médicale* (chapitre C-26, r. 237);
- Le *Règlement sur les activités professionnelles qui peuvent être exercées par des personnes autres que des inhalothérapeutes* (chapitre C-26, r. 164.1).

Les modifications proposées à ces règlements auront principalement pour effet de permettre aux externes en soins infirmiers et en technologie médicale d'exercer, tout au long de l'année, les activités qui leur sont autorisées, notamment celles prévues au règlement de l'OIIQ sur le dépistage et la vaccination. Les règlements actuels limitent la contribution de ces personnes à certains moments de l'année. Les modifications proposées permettront également d'assouplir les conditions d'accès à l'externat en inhalothérapie, ce qui permettra à un nombre accru d'étudiants d'exercer les activités professionnelles afférentes à ce statut.

En terminant, il est proposé d'autoriser la publication de ces règlements à titre de projets à la *Gazette officielle du Québec* pour une période de 10 jours, afin de permettre aux personnes et organismes intéressés de faire des commentaires sur les modifications proposées, tout en visant une entrée en vigueur en temps opportun, c'est-à-dire au 1^{er} janvier 2023.

5- Autres options

Au début des travaux ayant conduit à l'élaboration des modifications réglementaires proposées, la voie législative a été évoquée. Cette option a cependant été écartée puisqu'il est rapidement apparu qu'elle soulevait des enjeux importants de cohérence avec le corpus réglementaire en place dans le système professionnel. De l'avis des principaux acteurs impliqués, la voie réglementaire s'est imposée comme l'option la plus appropriée pour pérenniser certaines mesures contenues dans l'arrêté n° 2022-029.

Quant à la réduction des délais de publication prévus par la *Loi sur les règlements* (chapitre R-18.1), elle apparaît la seule voie possible pour s'assurer qu'au-delà du 31 décembre 2022, le cadre légal et réglementaire relatif au dépistage, à la vaccination et à l'externat en soins infirmiers, en technologie médicale et en inhalothérapie a été adapté, et ainsi éviter que l'encadrement en vigueur avant l'état d'urgence sanitaire ne s'applique de nouveau. Cette situation engendrerait des difficultés pour obtenir la main-d'œuvre requise pour mettre en œuvre des campagnes de dépistage et de vaccination de masse en concomitance avec le déroulement des activités régulières du RSSS.

6- Évaluation intégrée des incidences

Les modifications envisagées au corpus réglementaire du système professionnel auront des incidences positives sur la protection de la santé de la population. Elles permettront également d'instaurer un modèle d'organisation des soins agile et de répondre avec efficacité à des situations où un déploiement massif d'actions pourrait être requis en vue de dépister et de vacciner la population pour contrer la COVID-19 ou d'autres virus pouvant porter atteinte à la santé de la population.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Conformément au premier alinéa du paragraphe *h* de l'article 94 du *Code des professions*, l'OIIQ a procédé aux consultations obligatoires des ordres dont les membres exercent des activités de dépistage et de vaccination découlant de l'application de la *Loi sur la santé publique* avant d'adopter le *Règlement sur certaines activités professionnelles en matière de vaccination et de dépistage qui peuvent être exercées par des personnes autres que des infirmières et des infirmiers*. Le Conseil interprofessionnel du Québec ainsi que l'ensemble des ordres dont les membres sont visés par ce règlement ont également été consultés. Au total, 24 ordres professionnels ont été consultés à propos de ce règlement.

Lors de ces consultations, certains ordres ont mis en question le fait que le règlement proposé ne reconduise pas les mesures de l'arrêté n° 2022-029 permettant au président ou, en son absence, au directeur général ou au secrétaire d'un ordre professionnel du domaine de la santé d'accorder une autorisation spéciale d'état d'urgence sanitaire afin d'autoriser les personnes qui ne sont plus membres de l'ordre ou qui sont inscrites à titre de membres non actifs ou de membres d'une catégorie similaire de contribuer aux activités de dépistage et de vaccination. Après analyse, l'OIIQ a fait le choix de ne pas reconduire cette mesure et a notamment invoqué les raisons suivantes pour justifier sa décision :

- L'Ordre entrevoit des enjeux concernant le contrôle du statut de ces personnes et les recours advenant un manquement dans l'exercice des activités autorisées par le règlement;
- Si ces personnes souhaitent effectuer un retour à la profession afin d'exercer les activités en lien avec la vaccination et le dépistage, elles pourront se soumettre au processus habituel du système professionnel, c'est-à-dire s'inscrire au tableau de leur ordre professionnel respectif, ce qui leur permettra d'être visées par le règlement.

Cette question soulève des enjeux qui concernent l'ensemble des ordres professionnels et elle s'inscrit dans le contexte plus large de la pénurie de main-d'œuvre qui touche l'ensemble des secteurs d'activités économiques. Considérant qu'elle nécessite une réflexion approfondie, il est prévu qu'à courte échéance la présidente du Conseil du trésor et l'Office examinent, en collaboration avec le MSSS, quelles solutions pourraient être déployées concernant le retour à l'exercice pour ces catégories de personnes. Ces travaux se feront dans le cadre du chantier sur l'élargissement des pratiques professionnelles découlant du *Plan pour mettre en œuvre les changements nécessaires en santé*.

De son côté, l'OPQ a procédé aux consultations requises en application du troisième alinéa de l'article 10 de la *Loi sur la pharmacie* (chapitre P-10). L'Office, le Collège des médecins du Québec, l'Ordre des sages-femmes du Québec, l'Ordre des infirmières et infirmiers auxiliaires du Québec, l'OPIQ et l'OIIQ ont donc été consultés sur les modifications apportées au *Règlement sur l'amorce et la modification d'une thérapie médicamenteuse, sur l'administration d'un médicament et sur la prescription de tests par un pharmacien*. L'OPQ a également sollicité l'avis de l'Association québécoise des pharmaciens propriétaires (AQPP) et de l'Association des pharmaciens des établissements de santé du Québec.

Des questions ont notamment été soulevées concernant la portée de la notion de campagne de masse. Il importe de rappeler que cette notion s'appuie d'abord sur son sens courant et que sa portée sera circonscrite dans le PIQ. En réponse aux questions soulevées, l'OPQ a également précisé que la vaccination contre la COVID-19 et contre l'influenza seront considérées comme des campagnes de vaccination de masse au sens de son règlement (et de celui de l'OIIQ).

En ce qui a trait aux règlements de l'OIIQ, de l'OPTMQ et de l'OPIQ visant à modifier des dispositions relatives à l'externat en soins infirmiers, en technologie médicale et en inhalothérapie, aucune consultation particulière n'était exigée préalablement à leur adoption, comme prévu au paragraphe *h* du premier alinéa de l'article 94 du *Code des professions*. En effet, ces modifications concernent uniquement des personnes inscrites à un programme donnant ouverture au permis de l'ordre. Les ordres se sont toutefois assurés de la cohérence des modifications apportées à leurs règlements respectifs.

Enfin, l'ensemble des travaux menant à l'adoption des cinq règlements ont fait l'objet d'une étroite collaboration avec le MSSS. Des échanges sont prévus avec le Secrétariat du Conseil du trésor en parallèle de la publication à titre de projet des cinq règlements à la *Gazette officielle du Québec*. De manière générale, l'ensemble des instances consultées jusqu'ici sont en faveur des modifications réglementaires proposées.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

L'OIIQ, l'OPQ, l'OPTMQ et l'OPIQ prévoient transmettre des directives à leurs membres pour leur expliquer la mise en œuvre des modifications réglementaires. Le MSSS prévoit faire de même à l'ensemble des établissements du RSSS. Ces démarches seront entreprises en temps opportun en vue de l'entrée en vigueur des règlements.

L'OIIQ et l'OPQ collaboreront en outre avec le MSSS pour mettre à jour le PIQ afin qu'il tienne compte des dispositions du *Règlement sur certaines activités professionnelles en matière de vaccination et de dépistage qui peuvent être exercées par des personnes autres que des infirmières et des infirmiers*, entre autres pour préciser la portée d'une campagne de masse. Comme indiqué précédemment, la prochaine mise à jour du PIQ est prévue au début de l'année 2023.

9- Implications financières

Les modifications proposées n'engendrent pas d'incidences financières particulières pour les ordres professionnels qui ont adopté ces règlements.

Par ailleurs, considérant que les modifications proposées sont déjà en vigueur par le biais de l'arrêté n° 2022-029, il est peu probable que leur mise en œuvre ait de nouvelles incidences financières importantes.

10- Analyse comparative

Le Québec fait preuve d'avant-gardisme au Canada en travaillant à pérenniser certaines des mesures adoptées durant l'état d'urgence sanitaire.

La ministre responsable de l'administration
gouvernementale et présidente du Conseil
du trésor,

Sonia Lebel