



**Mémoire du commissaire aux plaintes en matière de
reconnaissance des compétences professionnelles**

**présenté à la commission des institutions
de l'Assemblée nationale du Québec**

**dans le cadre de la consultation sur le projet de loi n° 98 —
*Loi modifiant diverses lois concernant principalement
l'admission aux professions
et la gouvernance du système professionnel***

TABLE DES MATIÈRES

Résumé	1
Introduction	1
1. Le poste de commissaire	3
1.1 Les fonctions du commissaire	3
1.2 La compétence du commissaire	4
2. Les enjeux et problèmes relatifs à la reconnaissance des compétences et à l'admission	5
2.1 Les fonctions des ordres relatives à la reconnaissance des compétences et à l'admission	5
2.2 La connaissance acquise par le commissaire et son équipe	5
2.3 Des enjeux et des problèmes.....	5
3. Les contraintes et difficultés de la compétence actuelle du commissaire	7
3.1 Un énoncé de compétence inadapté à la problématique	7
3.2 L'admission : une fonction cohérente et intégrée	8
3.3 Plusieurs acteurs et dispositifs, autonomes, mal coordonnés et avec une imputabilité variable	9
4. Commentaires sur le projet de loi — Compétence, fonctions et pouvoirs du commissaire	11
4.1 Paragraphe 1 (2 ^e alinéa, art. 16.10) — Ajout d'autres éléments du processus d'admission.....	12
4.2 Paragraphe 2 (2 ^e alinéa, art. 16.10) — Ajout d'autres acteurs et éléments déterminants de la démarche d'admission	16
4.3 Nouvel article 16.10.1 — Reconnaissance de fonctions de recherche, d'avis et de recommandations, assumées de facto.....	21
4.4 Des limites à la compétence du commissaire.....	22
4.5 Des modalités techniques, mais nécessaires	23
5. Commentaires sur le projet de loi — Pôle de coordination.....	25
5.1 Les origines du Pôle et le rôle des différents acteurs	25
5.2 La perspective du commissaire sur l'expérience du Pôle	25

5.3	Les leçons du passé et la proposition du projet de loi	27
5.4	La responsabilité et la présidence du Pôle	28
5.5	La composition du Pôle	28
6.	Commentaires sur le projet de loi — Modalités réglementaires pour la mise en œuvre d'ARM	29
	Conclusion	31
	ANNEXE 1 : Schéma des principaux parcours d'admission et mécanismes de reconnaissance des compétences	33
	ANNEXE 2 : Compétence actuelle du commissaire – Selon le type de permis et d'autorisation de pratique et en fonction des mécanismes de reconnaissance (art. 16.10 al. 2 du Code des professions)	35
	ANNEXE 3 : Reconnaissance des compétences et formation d'appoint — Liste des groupes de travail gouvernementaux et autres.....	37

RÉSUMÉ

Le présent mémoire soumet la position et les commentaires du Commissaire aux plaintes en matière de reconnaissance des compétences professionnelles (commissaire) sur le projet de loi n° 98 — *Loi modifiant diverses lois concernant principalement l'admission aux professions et la gouvernance du système professionnel*, dans le cadre de la consultation de la commission des institutions de l'Assemblée nationale du Québec.

Le mémoire présente le poste de commissaire puis aborde les éléments du projet de loi qui composeraient la compétence révisée du poste. Le mémoire aborde aussi d'autres aspects du projet de loi, dont l'incorporation du Pôle de coordination dans le Code des professions (Code).

Rappelons que le poste de commissaire a été rattaché administrativement à l'Office des professions, mais que la loi accorde à son titulaire une compétence nommée à la loi même.

Par son mandat, le commissaire participe aux mécanismes de surveillance et de gouvernance du système professionnel. Il est assigné spécialement à l'enjeu et à la fonction de la reconnaissance des compétences en vue de l'admission aux professions. Il le fait en toute indépendance et impartialité du fait qu'il ne joue aucun rôle décisionnel, à portée financière ou opérationnelle en matière de reconnaissance des compétences ou d'admission.

Au fil des ans, le commissaire et son équipe ont acquis une connaissance étendue de la question de la reconnaissance des compétences et plus largement de l'admission aux cinquante-quatre professions réglementées au Québec. Cette connaissance prend appui sur le bagage professionnel des individus qui composent cette équipe, une vaste démarche d'élaboration et de validation de schémas illustrant les principaux parcours d'admission et mécanismes de reconnaissance, l'examen de plaintes, la vérification de mécanismes et des missions d'information. À cela s'ajoutent les travaux des homologues du commissaire au Canada de même que ceux de chercheurs, experts et acteurs dans le domaine.

Soulignons que la reconnaissance des compétences pour l'admission aux professions, compétence actuelle du commissaire, représente la partie la plus complexe de la fonction d'admission des ordres. L'acquisition des connaissances supplémentaires pour que le commissaire agisse à l'égard des autres étapes et parcours d'admission que le projet de loi propose d'ajouter à sa compétence, est réaliste.

Contrairement à certaines affirmations véhiculées, la connaissance acquise et les travaux réalisés par le bureau du commissaire ont mis en lumière des enjeux et des problèmes aux étapes du parcours d'admission sous la responsabilité directe des ordres et non seulement celle des autres acteurs de la démarche (dont l'accès à la formation d'appoint et aux stages).

De plus, des plaintes et vérifications pointent vers des problèmes avec de tierces parties et d'autres acteurs affectant l'ensemble de la fonction d'admission, non seulement la reconnaissance des compétences. Plusieurs cas soulèvent des problèmes de conditions d'admission (norme et modalités), de processus, de méthode et même d'attitude des acteurs de

la démarche d'admission. Les problèmes recensés ne représentent possiblement que la pointe de l'iceberg.

Tous les parcours d'admission, que ce soit le parcours habituel de la formation initiale québécoise (diplôme désigné) ou un parcours de formation atypique, au Québec ou à l'étranger, se réfèrent aux mêmes exigences fondamentales de connaissances et d'habiletés (compétences). Les conditions s'énoncent toutefois dans des textes réglementaires et processus propres à chaque parcours et à chacun des ordres, avec le risque d'incohérence et de glissement par rapport à la norme fondamentale et commune.

L'admission devrait donc être un tout cohérent et intégré, bien qu'elle se manifeste par différents parcours, textes juridiques et processus. Elle doit être pensée, appliquée, critiquée de façon intégrée, pour en assurer la cohérence au regard de la protection du public, mais aussi l'équité entre les différents profils de candidates et candidats. Le commissaire doit adapter son regard, son intervention et sa compétence à cette réalité.

Nous observons que toutes les étapes des parcours d'admission et tous les acteurs de ces parcours sont à risque et ont un impact sur l'aboutissement de la démarche des candidates et candidats. À certaines étapes du processus, cela affecte tous les profils de candidatures, qu'ils soient du Québec ou de l'étranger.

Ces problèmes nous indiquent que le facteur humain dans un système complexe requiert une vigilance constante et des regards en mode de contrepoids et d'alerte, pour prévenir ou apporter prestement des ajustements pratiques et compréhensibles. Car ces problèmes affectent l'équité, la transparence, l'objectivité et l'efficacité dans le traitement des demandes d'admission aux professions réglementées. Ils affectent aussi la crédibilité des institutions québécoises, ici et ailleurs.

Dans l'ensemble, le commissaire considère que la nouvelle compétence proposée par le projet de loi répond de façon adéquate et mesurée aux changements requis par la situation et par les enjeux actuels et futurs de l'admission aux professions réglementées. Le projet de loi fait aussi écho aux propos des observateurs de la question, dont la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse.

Pour ce qui est du Pôle de coordination, devant la complexité et la multiplicité des dispositifs gouvernementaux et autres en présence, leurs cultures institutionnelles fortes et les résultats de leurs interactions des dernières années, le commissaire croit indiquée et prometteuse la mesure proposée par le projet de loi d'institutionnaliser la coordination des acteurs, avec de nouvelles modalités de reddition de compte.

INTRODUCTION

Le présent mémoire soumet la position et les commentaires du Commissaire aux plaintes en matière de reconnaissance des compétences professionnelles (commissaire) sur le projet de loi n° 98 — *Loi modifiant diverses lois concernant principalement l'admission aux professions et la gouvernance du système professionnel*, dans le cadre de la consultation de la commission des institutions de l'Assemblée nationale du Québec.

Le mémoire présente le poste de commissaire puis aborde les éléments du projet de loi qui composeraient la compétence révisée du poste. Le mémoire aborde aussi d'autres aspects du projet de loi, dont l'incorporation du Pôle de coordination dans le Code des professions (Code).

Rappelons que le poste de commissaire a été rattaché administrativement à l'Office des professions, mais que la loi accorde à son titulaire une compétence nommée à la loi même.

1. LE POSTE DE COMMISSAIRE

En décembre 2009, l'Assemblée nationale adopte la *Loi instituant le poste de Commissaire aux plaintes concernant les mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles* (PI 53). Cette loi a fait écho aux constats et recommandations de la commission Bouchard-Taylor sur la question de l'admission aux professions réglementées, particulièrement pour les personnes immigrantes. Les professeurs Bouchard et Taylor ont alors noté l'absence d'un recours et d'un regard critiques et indépendants sur cette question sensible et stratégique pour les individus concernés et pour le développement socioéconomique du Québec. Ils ont aussi noté le nombre important d'acteurs impliqués dans ces questions, ajoutant à la complexité du domaine et à la nécessité d'un regard particulier et global sur celui-ci.

Par son mandat, le commissaire participe aux mécanismes de surveillance et de gouvernance du système professionnel. Il est assigné spécialement à l'enjeu et à la fonction de la reconnaissance des compétences en vue de l'admission aux professions. Il le fait en toute indépendance et impartialité du fait qu'il ne joue aucun rôle décisionnel, à portée financière ou opérationnelle en matière de reconnaissance des compétences ou d'admission.

1.1 Les fonctions du commissaire

1. Recevoir et examiner les plaintes individuelles concernant la reconnaissance des compétences effectuée par les ordres professionnels.
2. Vérifier les mécanismes de reconnaissance des compétences (approche systémique plutôt qu'au cas par cas, pouvoir d'initiative complémentaire à l'examen de plainte).
3. Suivre l'évolution des mesures prises par l'Office favorisant la collaboration entre les établissements d'enseignement et les ordres professionnels quant à l'offre de formation d'appoint et aux stages.

Au travers de ses différentes fonctions, le commissaire porte également son regard sur le fonctionnement des mécanismes de reconnaissance découlant d'accords et d'ententes de mobilité de la main-d'œuvre. Il se réfère ainsi aux obligations pertinentes du Canada et du Québec en vertu de ces accords et ententes, de même que d'autres accords internationaux, de traités et de conventions pertinents.

Il est important de noter que tant dans l'examen de plainte que dans les vérifications, le commissaire est indépendant et impartial. Il ne représente pas les plaignants, mais doit tout de même examiner ce qu'ils allèguent. Pour les vérifications, il est dans l'ordre des choses qu'il les effectue en ayant des motifs ou une hypothèse de travail. Cela ne le rend pas partial pour autant.

1.2 La compétence du commissaire

La compétence actuelle du commissaire porte sur les mécanismes de reconnaissance des compétences mis en place au sein des ordres professionnels. Ces mécanismes sont identifiés par la liste des articles du Code qui habilite leur mise en place.

Pour simplifier la référence très technique du Code, on trouvera dans l'annexe 1 un schéma des principaux parcours d'admission et mécanismes de reconnaissance des compétences en vue de la délivrance d'un permis ou d'un certificat de spécialiste. On trouvera de plus à l'annexe 2 la même compétence transposée en liste des permis et autorisations d'exercice en fonction des mécanismes de reconnaissance empruntés pour les obtenir.

L'article 16.21 du Code des professions comporte une précision très importante quant à la portée de la compétence du commissaire :

16.21. Rien dans la présente section ne doit être interprété comme conférant au commissaire une compétence sur les décisions rendues par un ordre professionnel.

Cette disposition doit s'entendre comme écartant la possibilité pour le commissaire de réviser, modifier ou infirmer une décision rendue par un ordre. Le commissaire ne peut ainsi se substituer à un ordre pour évaluer la compétence d'une personne et rendre une décision à cet égard.

On trouvera dans un document complémentaire au présent mémoire plus d'information sur la fonction de commissaire et ses activités.

2. LES ENJEUX ET PROBLÈMES RELATIFS À LA RECONNAISSANCE DES COMPÉTENCES ET À L'ADMISSION

2.1 Les fonctions des ordres relatives à la reconnaissance des compétences et à l'admission

Les ordres professionnels exercent des fonctions déléguées par l'État en matière d'admission et d'autorisation de pratique, au sein desquelles se trouve la reconnaissance des compétences. Ces fonctions se déclinent de la façon suivante.

- 1) *Fonction normative* : établir et faire approuver par l'autorité publique les conditions de délivrance du permis ou du certificat de spécialiste :
 - a. Normes de compétence ;
 - b. Modalités de délivrance ;
- 2) *Fonction évaluative* : évaluer/apprécier les candidatures :
 - a. Appliquer les conditions (normes et modalités) ou en vérifier le respect ;
 - b. Examiner les diplômes, les autres éléments de formation et l'expérience de travail, selon des méthodes et approches ;
- 3) *Fonction décisionnelle* : décider de la délivrance ou non du permis (ou tout autre type d'autorisation d'exercer) :
 - a. Validation de l'évaluation des candidatures ;
 - b. Application des modalités de délivrance.

2.2 La connaissance acquise par le commissaire et son équipe

Au fil des ans, le commissaire et son équipe ont acquis une connaissance étendue de la question de la reconnaissance des compétences et plus largement de l'admission aux cinquante-quatre professions réglementées au Québec. Cette connaissance prend appui sur le bagage professionnel des individus qui composent cette équipe, une vaste démarche d'élaboration et de validation de schémas illustrant les principaux parcours d'admission et mécanismes de reconnaissance, l'examen de plaintes, la vérification de mécanismes et des missions d'information. À cela s'ajoutent les travaux des homologues du commissaire au Canada de même que ceux de chercheurs, experts et acteurs dans le domaine.

Soulignons que la reconnaissance des compétences pour l'admission aux professions, compétence actuelle du commissaire, représente la partie la plus complexe de la fonction d'admission des ordres. L'acquisition des connaissances supplémentaires pour que le commissaire agisse à l'égard des autres étapes et parcours d'admission que le projet de loi propose d'ajouter à sa compétence, est réaliste.

2.3 Des enjeux et des problèmes

Contrairement à certaines affirmations véhiculées, la connaissance acquise et les travaux réalisés par le bureau du commissaire révèlent des enjeux et des problèmes aux étapes du parcours d'admission sous la responsabilité directe des ordres et non seulement celle des autres acteurs de la démarche (dont l'accès à la formation d'appoint et aux stages).

Ce qui est observé indique que toutes les étapes des parcours d'admission et tous les acteurs de ces parcours sont à risque et ont un impact sur l'aboutissement de la démarche des candidates et candidats. À certaines étapes du processus, cela affecte tous les profils de candidatures.

TABLEAU 1

**Enjeux et risques documentés associés à tous les parcours d'admission,
sous la responsabilité directe des ordres ou d'autres acteurs de la démarche**

1. Justification des conditions et des processus ;
2. Cohérence, adéquation et interprétation du cadre juridique et des politiques ;
3. Application des conditions et qualité de la décision ;
 - 3.1. Communication (information) ;
 - 3.2. Méthodes et approches ;
 - 3.3. Efficacité et efficience du processus (organisation) ;
4. Suites à la décision ;
 - 4.1. Dont l'accès aux stages et à la formation d'appoint ;
5. Gouvernance des processus et coordination des acteurs ;
6. Comportement et attitude des acteurs ;
 - 6.1. Sensibilité à l'égard des candidates et candidats et de leur perspective.
 - 6.2. Ouverture à d'autres contextes de formation et de pratique professionnelles.

Le commissaire publiera sous peu un document faisant le survol des différents problèmes recensés depuis le début de son mandat. De plus, des problèmes sont exposés dans les chapitres du présent mémoire qui portent sur les commentaires sur le projet de loi.

Ces problèmes nous indiquent que le facteur humain dans un système complexe requiert une vigilance constante et des regards en mode de contrepois et d'alerte, pour prévenir ou apporter prestement des ajustements pratiques et compréhensibles. C'est d'autant plus indiqué lorsqu'il s'agit de fonctions de l'État qui sont déléguées. Car ces problèmes affectent l'équité, la transparence, l'objectivité et l'efficacité dans le traitement des demandes d'admission aux professions réglementées. Ils affectent aussi la crédibilité des institutions québécoises, ici et ailleurs.

3. LES CONTRAINTES ET DIFFICULTÉS DE LA COMPÉTENCE ACTUELLE DU COMMISSAIRE

Depuis plusieurs années, les rapports annuels d'activités du commissaire font état des contraintes et des difficultés de l'énoncé actuel de sa compétence.

3.1 Un énoncé de compétence inadapté à la problématique

L'énoncé de la compétence du commissaire de la loi de 2009 (PI 53) s'est révélé inadapté à la réalité de la problématique de la reconnaissance des compétences et plus largement de l'admission aux professions. L'énoncé est très limitatif, car il cible uniquement les ordres professionnels de façon directe et très indirectement, ou pas du tout, d'autres acteurs qui jouent un rôle déterminant dans la démarche d'admission aux professions, incluant l'étape de la formation d'appoint et des stages.

De plus, l'énoncé reprend une méthode légistique qui cible des articles du Code plutôt qu'un objet de sorte que si un mécanisme de reconnaissance ou similaire à celui-ci n'est pas mentionné à l'article du Code sur la compétence du commissaire, ce dernier n'a pas compétence, alors que le mécanisme est de même nature que ceux actuellement soumis au regard du commissaire. C'est le cas notamment de décrets de constitution d'ordre, de fusion ou d'intégration ainsi que de certains règlements et certaines dispositions de lois particulières.

Par ailleurs, les fonctions du commissaire en matière de plainte et de vérification visent l'action des ordres et des tierces parties qui sont dans leur périmètre juridique et opérationnel. Elles ne visent pas l'offre ou le déroulement de formations d'appoint et de stages (ex. : les cas des médecins étrangers en résidence, qui ne cesse de ressurgir dans les médias), ni l'action des tierces parties hors du périmètre juridique et opérationnel des ordres, qui pourtant ont un impact sur l'issue de la démarche.

Plusieurs plaintes et vérifications pointent vers des problèmes avec de tierces parties et d'autres acteurs affectant l'ensemble de la fonction d'admission, non seulement la reconnaissance des compétences. Au cours des dernières années, l'équipe du commissaire a dénombré plus d'une vingtaine de cas liés à l'admission aux professions, mais à l'égard desquels le commissaire n'a rien pu faire du fait de sa compétence définie trop restrictivement et inadaptée aux problèmes. . Les problèmes recensés ne représentent possiblement que la pointe de l'iceberg. Plusieurs cas soulèvent des problèmes de conditions d'admission (norme et modalités), de processus, de méthode et même d'attitude des acteurs de la démarche d'admission.

Soulignons que dans le dossier des médecins étrangers qui souhaitent obtenir une place de résidence ou qui font l'objet d'un traitement insensible ou discriminatoire, la Commission des droits de la personne et de la jeunesse (CDPDJ) a formulé à plusieurs reprises une

recommandation à l'effet d'élargir la compétence du commissaire à ce contexte, qui fait intervenir les établissements d'enseignement dans l'offre et la dispensation de formation¹.

3.2 L'admission : une fonction cohérente et intégrée

Le commissaire est, actuellement, un recours (plainte) pour les individus au parcours atypique (Québec ou hors-Québec) qui doivent faire reconnaître leurs compétences pour être admis à la profession. Il est aussi une entité indépendante qui porte un regard critique (vérification) sur la situation des individus au parcours atypique, sur l'orientation et l'application des lois, politiques et processus et sur la conduite des acteurs de la démarche de reconnaissance des compétences.

Les conditions de délivrance de permis tirent leur source, en théorie et toute cohérence, d'un même corpus de connaissances et habiletés exigées pour exercer au Québec dans la perspective de la protection du public. C'est la logique de la réglementation professionnelle. Ces connaissances et habiletés exigées sont traditionnellement incarnées par le contenu (cursus et activités d'apprentissage) des diplômes québécois qui donnent ouverture au permis (appelés communément « diplômes désignés »).

Ces connaissances et habiletés exigées peuvent également, pour de plus en plus d'ordres, être énoncées dans un référentiel de compétences fondamentales. Ces référentiels sont plus transparents dans l'énoncé de la norme d'admission et comportent l'avantage d'être également un outil propre au système professionnel pour évaluer la pertinence du contenu des diplômes des établissements d'enseignement qui donnent ouverture au permis (diplômes désignés). Malgré leurs avantages, les référentiels de compétences ne sont pas exempts de failles et de biais dans leur conception et leur application².

Les approches émergentes en matière d'admission, dont l'approche par compétences, repensent la démarche de façon intégrée, dans toutes ses facettes (formation initiale, reconnaissance des compétences et autres étapes). Ces approches émergentes et la vision intégrée en matière d'admission sont de plus en plus présentes au sein des ordres professionnels. En outre, elles sont avalisées et souhaitées par la Politique d'immigration, de participation et d'inclusion de mars 2016 (voir notamment le moyen d'action c) de la mesure 1.1.2 de la stratégie accompagnant la politique). Le phénomène de la mobilité et les politiques publiques sur la question abordent la démarche d'admission comme un tout.

Tous les parcours d'admission, que ce soit le parcours habituel de la formation initiale québécoise (diplôme désigné) ou un parcours de formation atypique, au Québec ou à l'étranger,

¹ Voir particulièrement les avis et positions de la CDPDJ : 2009, Cat. 2.412.111 ; 2011, Cat. 2.120-7.28 ; 2015, Cat. 2.120-7.30.

² Voir Commissaire aux plaintes en matière de reconnaissance des compétences professionnelles, *Competence-based Approaches and Professional Regulation : A Balancing Act*, allocution prononcée lors de la World Health Professions Regulation Conference, Genève, Mai 2014.

se réfèrent aux mêmes exigences fondamentales de connaissances et d'habiletés (compétences). Les conditions s'énoncent toutefois dans des textes réglementaires et processus propres à chaque parcours et à chacun des ordres, avec le risque d'incohérence et de glissement par rapport à la norme fondamentale et commune.

L'admission devrait donc être un tout cohérent et intégré, bien qu'elle se manifeste par différents parcours, textes juridiques et processus. Elle doit être pensée, appliquée, critiquée de façon intégrée, pour en assurer la cohérence au regard de la protection du public, mais aussi l'équité entre les différents profils de candidates et candidats. Le commissaire doit adapter son regard, son intervention et sa compétence à cette réalité.

3.3 Plusieurs acteurs et dispositifs, autonomes, mal coordonnés et avec une imputabilité variable

La démarche d'admission aux professions réglementées fait intervenir plusieurs acteurs et dispositifs qui jouissent d'une certaine autonomie et, pour certains, d'une forte culture organisationnelle. Parmi ces acteurs, on note les ordres professionnels, les tierces parties agissant au nom d'un ordre, des établissements d'enseignement publics et privés, les milieux de stages dans les réseaux publics et le secteur privé ainsi que des ministères et organismes gouvernementaux.

Depuis six ans, le commissaire a observé les difficultés de communication et d'arrimage des acteurs et dispositifs sur le terrain. Des individus sont bloqués dans leurs démarches d'admission du fait de ces difficultés et pour de longues périodes. Les problèmes de ce type reviennent fréquemment. Les institutions et les dispositifs en cause sont toujours à risque. Cela exige la présence d'un tiers indépendant qui ait le mandat de connaître les problèmes, de les analyser, puis d'alerter les responsables.

Rappelons que la compétence actuelle du commissaire cible uniquement les ordres professionnels de façon directe et très indirectement, ou pas du tout, d'autres acteurs qui ont pourtant un rôle déterminant dans la démarche d'admission aux professions, incluant à l'étape de la formation d'appoint et des stages. Plusieurs de ces acteurs, même ceux agissant par délégation ou mandat des ordres professionnels, ne sont pas soumis aux mécanismes d'imputabilité du système professionnel. Le commissaire doit adapter son regard et son intervention à cette réalité institutionnelle fragmentée et offrir un recours aux personnes qui rencontrent des difficultés.

4. COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI — COMPÉTENCE, FONCTIONS ET POUVOIRS DU COMMISSAIRE

Le projet de loi propose de redéfinir la compétence du commissaire. L'article 12 du projet de loi remplace l'énoncé de la compétence de l'article 16.10 du Code. Le nouvel article 16.10 reprend les fonctions actuelles du commissaire concernant l'examen de plainte, la vérification et le suivi en matière de formation d'appoint. L'article remplace toutefois la notion de « mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles », à laquelle réfèrent les fonctions d'examen de plainte et de vérification, par celle d'« admission ». Cette définition est la suivante :

16.10 (...)

Pour l'application de la présente section, l'admission à une profession comprend, pour une profession dont l'exercice est contrôlé par un ordre professionnel :

1 ° tout processus adopté par un ordre professionnel, l'Office ou le gouvernement et visant :

- a) la délivrance de tout permis ou certificat de spécialiste ;
- b) la première inscription au tableau ;
- c) une décision prise en vertu de l'article 45.3 ;
- d) l'habilitation, par autorisation spéciale, d'une personne légalement autorisée à exercer la profession hors du Québec, à utiliser un titre réservé aux membres de cet ordre professionnel ou à exercer au Québec des activités professionnelles qui leur sont réservées ;
- e) toute autre demande présentée dans le cadre d'une candidature à l'exercice de la profession ;

2 ° tout processus ou activité d'un ordre professionnel, d'un ministère, d'un organisme, d'un établissement d'enseignement ou d'une autre personne à l'égard de la formation, la démonstration des compétences ou l'évaluation de la formation ou des compétences d'un candidat à l'exercice d'une profession ou d'une personne visée par une décision prise en vertu de l'article 45.3, à l'exclusion :

- a) des programmes d'études établis par le ministre responsable de l'Éducation ou le ministre responsable de l'Enseignement supérieur qui donnent ouverture aux permis des ordres professionnels ;
- b) des programmes de grade établis par un établissement d'enseignement de niveau universitaire visé aux paragraphes 1 ° à 11 ° de l'article 1 de la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire (chapitre E-14.1) qui donnent ouverture aux permis des ordres professionnels ;
- c) du régime pédagogique particulier applicable à la formation professionnelle établi par le gouvernement en vertu de l'article 448 de la Loi sur l'instruction publique (chapitre I-13.3) ;

d) du régime des études collégiales établi par le gouvernement en vertu de l'article 18 de la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel (chapitre C-29), à l'exclusion des programmes visés au paragraphe c du troisième alinéa de cet article.

D'autres articles du projet de loi viennent préciser les contours de cet énoncé. Soulignons que la notion d'« admission », définie et circonscrite dans le deuxième alinéa de l'article 16.10, ne sert qu'à l'application de la section du Code qui concerne le commissaire.

Dans l'ensemble, nous sommes d'avis que la compétence proposée répond de façon adéquate et mesurée aux changements requis par la complexité des enjeux liés à l'admission aux professions réglementées. Nos commentaires porteront sur chaque élément du nouvel énoncé, accompagné d'enjeux et de risques documentés pour cet élément de la fonction d'admission.

4.1 Paragraphe 1 (2^e alinéa, art. 16.10) — Ajout d'autres éléments du processus d'admission

Le paragraphe 1 du deuxième alinéa du nouvel article 16.10 parle de « tout processus adopté par un ordre professionnel, l'Office ou le gouvernement ». Le sous-paragraphe 1 (a) parle de « la délivrance de tout permis ou certificat de spécialiste ». Il s'agit ici en premier lieu de reconnaître la variété des processus et étapes d'admission et d'autorisation de pratique comme de ceux qui en sont responsables au sein de l'État.

Ajout de types de permis et de mécanismes similaires

Il existe des permis qui sont délivrés selon les conditions prévues à un décret (dans l'attente des règlements habituels du nouvel ordre constitué ou d'une profession intégrée à un ordre existant), un règlement pris par l'Office ou des dispositions de lois particulières. Même en maintenant la compétence du commissaire à la seule reconnaissance des compétences et aux seuls processus des ordres, il faudrait corriger les « fuites » de la formule actuelle qui laissent s'échapper des processus de reconnaissance du seul fait que leur texte habilitant n'est pas mentionné dans la liste constituant la compétence.

TABLEAU 2

Enjeux et risques documentés associés à la délivrance d'autres permis et à d'autres mécanismes de reconnaissance des compétences, en vertu du Code des professions, de lois particulières ou de décrets (constitution d'ordre ou autres)

Exemples : en vertu du Code et de lois particulières — psychothérapeute et permis de comptabilité publique. En vertu de décrets — thérapeutes conjugaux et familiaux, sexologues et criminologues.

1. L'application des normes et procédures a suscité des questionnements légitimes de la part de candidates et candidats. Plaintes reçues, mais hors compétence.
2. Dans un cas, la logique des normes et de leurs modalités, enchâssées dans la loi particulière, fait supporter un poids excessif sur la candidate ou le candidat pour la démonstration de ses compétences.

Ajout d'étapes

Il existe toutefois des étapes de l'admission, autres que celles de la reconnaissance des compétences, qui dépendent des ordres (ex. : conditions supplémentaires) ou d'autres entités gouvernementales, dont celle de la démonstration de la connaissance appropriée de la langue française (voir le schéma des parcours d'admission à l'annexe 1). Ces étapes comportent leur lot de risque et de problèmes documentés, tant pour les candidates et candidats ayant cheminé par les parcours de reconnaissance que ceux du parcours du programme qui donne ouverture au permis (diplôme désigné).

Nous comprenons que ce sont ces étapes que le projet entend ajouter à la compétence du commissaire. Nécessairement et en toute équité, ce sont tous les profils de candidatures qui cheminent par ces étapes qui sont visés. Nous voyons une utilité à la mesure, qui permettrait d'avoir un propos global et cohérent sur les processus d'admission de même qu'une meilleure logique dans les recours.

TABEAU 3

**Enjeux et risques documentés associés aux autres étapes de l'admission
dont l'ajout est envisagé (ex. : conditions supplémentaires)**

1. Justification des conditions d'admission (normes et modalités).
 - 1.1. Des normes et des modalités pour les satisfaire qui sont ou se révèlent contestables, malgré l'analyse de l'Office dans son rôle d'approbation des règlements en amont :
 - certaines normes ou modalités contreviennent ou pourraient contrevir à la Charte canadienne des droits de la personne (ex. : exigence d'expérience locale – Conclusion discriminatoire de la Commission des droits de la personne de l'Ontario de 2013) ;
 - il y a pour certains cas peu de justifications des exigences pour l'admission. Lorsqu'on s'informe de telles justifications, on entend souvent des généralités et des invocations de la protection du public, sans rapport avec des compétences précises requises.
 - 1.2. Des normes et des modalités redondantes ou inutilement complexes :
 - certaines conditions s'ajoutent lors de modifications réglementaires ou de politiques internes, sans remettre en question les conditions préexistantes et la logique globale du cadre ainsi modifié.
 - 1.3. Des conditions qui sont ou se révèlent incohérentes ou inefficaces :
 - des conditions dans la réglementation et les politiques internes de certains ordres sont incohérentes (ex. : mêmes situations traitées différemment dans la réglementation par le seul fait du profil différent du candidat, sans justification).
2. Stages (ou exigence d'expérience de travail, juniorat)
 - 2.1. Accès difficiles aux stages, principalement dans les milieux de travail :
 - insuffisance de places, ouverture à la diversité, organisation et responsabilité des milieux de stage ;

2.2. Dysfonctionnements dans les modalités des stages :

- approbation problématique des lieux de stages (contenu, encadrement) ;
- désignation et responsabilités floues du maître de stage (une tierce partie) ;
- démarche et outils d'évaluation inadaptés, peu transparents ou absents, qui mènent à des échecs sans recours ;

2.3. Déroulement des stages :

- relations difficiles avec les personnes sur le lieu de stage (notamment les évaluateurs) qui peuvent mener à des échecs sans alternative ;
- application problématique de l'évaluation des stagiaires qui peuvent entraîner des échecs.

3. Examen

3.1. Élaboration de l'examen :

- enjeu de validité et de reflet des exigences de la réglementation professionnelle ;
- cas de griefs quant à la traduction de l'examen ;
- problèmes accentués lorsque c'est une tierce partie qui est chargée de concevoir l'examen, ce qui est très souvent le cas.

3.2. Administration de l'examen :

- enjeu de processus, fréquence problématique des examens et des reprises, enjeu autour de la possibilité de reprise ou de report en cas de situation personnelle particulière.

3.3. Correction de l'examen et reprise :

- impartialité dans la correction et la révision de la correction (ex. : le réviseur est le premier correcteur qui révise sa propre correction) ;
- problème de transparence dans la communication des résultats. Difficulté de communication au candidat ou à la candidate des lacunes révélées par un échec pour mieux se préparer pour la reprise. Reprise ou formation sur les lacunes révélées ;
- gestion du droit de reprise (situation personnelle).

4. Formation professionnelle

Note : pas de cas observés dans le rôle actuel du commissaire, mais possibles en se basant sur l'expérience des contextes de formation des autres étapes et parcours d'admission (équivalence).

4.1. Adéquation de la formation et des approches pédagogiques à certains profils de candidates et candidats :

- enjeu d'ouverture à la diversité.

4.2. Accès à la formation :

- enjeu d'ouverture à la diversité.

4.3. Déroulement de la formation :

- enjeu d'ouverture à la diversité.

4.4. Méthodes et processus d'évaluation :

- enjeu de validité et de reflet des exigences de la réglementation professionnelle ;
- impartialité, transparence et efficacité du processus de révision de la correction.

Première inscription au tableau

Le sous-paragraphe 1(b) parle de « la première inscription au tableau ». Il s'agit d'une étape qui est administrative, mais qui peut comporter des difficultés pour les candidates et candidats en matière d'exigences documentaires et administratives et de leur respect. Des enjeux de raisonnabilité et de sensibilité peuvent surgir à cette étape. Sa présence dans l'énumération des étapes soumises à la compétence du commissaire est aussi complémentaire à la mention de l'article 45.3, discutée plus bas.

L'article 45.3

Le sous-paragraphe 1(c) parle du mécanisme de l'article 45.3 du Code. Parmi les étapes possibles du parcours d'admission qui ont fait l'objet de plaintes, mais qui sont hors de la compétence du commissaire, il y a le cas de l'article 45.3 du Code. Cet article permet aux ordres d'évaluer la compétence d'une personne qui satisfait aux conditions de délivrance du permis (candidature admissible) ou est titulaire du permis sans être inscrite au tableau depuis un certain nombre d'années (nombre prévu par règlement). L'ordre peut alors évaluer si les connaissances et habiletés de la personne sont équivalentes à celles de ses membres.

À cette étape du processus d'admission, toutes les candidates et tous les candidats, quel que soit leur profil, pourraient se retrouver dans les situations visées par l'article 45.3.

Nos travaux révèlent que l'article 45.3 est utilisé par des ordres pour évaluer les compétences de certains candidats et candidates ayant déposé une demande de reconnaissance d'équivalence [réf. art. 93(c) du Code] ou une demande de « permis sur permis » [réf. art. 94(q) du Code]. Pourtant, ces mécanismes comportent déjà une évaluation des compétences (individuelle, dans le premier cas, ou de groupe, dans le deuxième cas), même avec une clause de désuétude³. Le commissaire a ainsi constaté un dédoublement d'évaluation, qui peut amener des incohérences dans l'application des textes juridiques et, possiblement, la négation de droits valablement constitués. Notons que, selon certains ordres, l'article 45.3 est parfois utilisé pour contourner l'automatisme du mécanisme de « permis sur permis ». Cela représente un usage qui ne respecte pas la logique du Code.

³ Le mécanisme de reconnaissance d'équivalence prévoit déjà l'évaluation des candidats (lors de l'étude de la demande), tandis que le mécanisme du « permis sur permis » pour les détenteurs d'une autorisation légale d'exercer dans une province canadienne a été établi sur la base d'une évaluation de la profession entre les juridictions (pour déterminer les conditions de délivrance du permis en conséquence dans le règlement).

Notons que la problématique d'accès est aussi vécue par des professionnelles et professionnels qui sont dirigés vers les établissements d'enseignement pour réaliser un stage ou un cours de perfectionnement exigé en vertu de l'article 45.3 du Code. Des cas ont d'ailleurs été rapportés au commissaire.

TABLEAU 4

Enjeux et risques documentés associés à l'application de l'article 45.3 du Code

Note : évaluation des compétences en cas d'inscription/réinscription et d'éloignement de la pratique, pour les candidats qui auraient autrement droit d'obtenir le permis ou d'être inscrits. Possibilité pour l'ordre de prescrire une formation complémentaire à la suite de l'évaluation.

1. Évaluation utilisant les mêmes critères que la reconnaissance des compétences, mais :
 - 1.1. absence de balises méthodologiques (risque d'arbitraire et cas d'automatisme observés) ;
 - 1.2. enjeux et problèmes similaires à bon nombre de ceux de la reconnaissance des compétences, dont celle de l'accès à la formation complémentaire ;
 - 1.3. a quelques fois été utilisé par des ordres pour contourner l'automatisme de mécanismes de reconnaissance, possibilité de négation de droits valablement constitués.

Autorisation spéciale

Le sous-paragraphe 1(d) parle du mécanisme de l'autorisation spéciale. Il s'agit de l'autorisation qu'un ordre peut accorder à une personne légalement autorisée à exercer la profession hors du Québec, à utiliser un titre réservé aux membres de cet ordre professionnel ou à exercer au Québec des activités professionnelles qui leur sont réservées. Ce type d'autorisation est actuellement soumise à la compétence du commissaire. Le projet de loi reconduit cette situation.

Toute autre demande

Le sous-paragraphe 1(e) parle de « toute autre demande présentée dans le cadre d'une candidature à l'exercice de la profession ». Cet élément vise les demandes qui s'inscrivent dans la perspective de l'admission aux professions. C'est notamment le cas des demandes d'autorisations ou d'obtention de statuts transitoires en vue de compléter des stages et qui impliquent une démarche auprès d'un ordre (certificat d'immatriculation, carte de stage, inscription à un registre, statut de professionnel junior). Dans certains cas, il y a des conditions de maintien ou de révocation qui peuvent générer des différends.

4.2 Paragraphe 2 (2^e alinéa, art. 16.10) — Ajout d'autres acteurs et éléments déterminants de la démarche d'admission

Le paragraphe 2 du deuxième alinéa du nouvel article 16.10 propose de faire intervenir le recours et le regard critique du commissaire à l'égard de « tout processus ou activité d'un ordre professionnel, d'un ministère, d'un organisme, d'un établissement d'enseignement ou d'une

autre personne à l'égard de la formation, la démonstration des compétences ou l'évaluation de la formation ou des compétences d'un candidat à l'exercice d'une profession ou d'une personne visée par une décision prise en vertu de l'article 45.3 ». Il apporte toutefois des aménagements à cette portée nouvelle de l'action du commissaire.

Le projet de loi propose ici de porter l'action du commissaire hors du périmètre strict de l'ordre et sur ces autres acteurs qui contribuent de façon déterminante à la démarche d'admission aux professions.

Les acteurs de la démarche d'admission, autres que l'ordre

Le paragraphe 2 se veut en bonne partie une réponse aux constats et recommandations des rapports de vérification du commissaire portant sur le rôle et les paramètres de l'intervention de tierces parties dans les mécanismes de reconnaissance et l'admission aux professions réglementées⁴. Dans ces rapports, on constate le rôle déterminant de ces acteurs, parfois sur mandat des ordres, mais souvent sans balises et imputabilité. La problématique dépasse le fonctionnement du mécanisme de reconnaissance d'équivalence et touche l'admission dans son ensemble, puisque de tierces parties se trouvent à d'autres étapes du processus menant à l'obtention du droit de pratique. Ces acteurs interviennent, selon le cas, dans la détermination des normes (agrément de programmes, grilles de compétences), la conception d'outils d'évaluation (examen), l'évaluation elle-même et la formation des candidates et candidats. Certains ordres ont complètement délégué leur fonction d'évaluation des dossiers à de tierces parties.

Déléguer une ou plusieurs activités dans le traitement des demandes de reconnaissance ou d'admission à une tierce partie peut être utile, mais comporter certains risques pour les ordres. C'est tout particulièrement le cas si ce sont des activités qui influencent la décision de l'ordre au terme du traitement des demandes, par exemple l'évaluation des connaissances ou des compétences des candidates et candidats. Dans de tels cas, l'enquête du commissaire a révélé que les ordres sont à risque de perdre la maîtrise des conditions d'admission (normes et modalités) qui s'appliquent à la profession, à défaut d'un encadrement et de mécanismes d'imputabilité adéquats. Aussi, si l'ordre n'est plus l'organisme qui procède à l'évaluation des candidats et candidates, il peut lui être difficile de s'assurer que ces évaluations s'adaptent à l'évolution de la pratique et aux exigences québécoises. Il en est de même pour l'existence, l'efficacité et la crédibilité des recours pour les individus. Des enjeux et problèmes ont été signalés au commissaire par les ordres mêmes.

⁴ *Portrait des mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles : Implication des tierces parties dans les processus d'équivalence des ordres professionnels*, octobre 2013 [[Disponible en ligne.](#)] et *Rapport de vérification particulière portant sur les paramètres convenus entre les ordres professionnels et de tierces parties quant au rôle de celles-ci dans le traitement des demandes de reconnaissance d'une équivalence*, produit le 3 septembre 2014 [[Disponible en ligne.](#)].

Le phénomène des tierces parties est appelé à prendre de l'ampleur, notamment à la faveur de la coopération des ordres professionnels provinciaux au sein d'organismes pancanadiens. Les homologues du commissaire dans les provinces canadiennes partagent ses constats et conclusions. Ils entendent agir de façon concertée sur la question. L'enquête du commissaire québécois est devenue la référence canadienne sur le sujet.

Le paragraphe 2 du deuxième alinéa du nouvel article 16.10 est un des outils pour donner des recours adéquats aux candidates et candidats, peu importe leur profil, pour porter un regard critique sur le phénomène, pour maintenir un équilibre sain entre l'ordre et l'entité qui agit en son nom et, enfin, pour préserver la compétence provinciale sur la réglementation professionnelle.

Par ailleurs, il existe des acteurs qui sans nécessairement agir au nom de l'ordre ont un rôle déterminant sur la démarche d'admission des candidates et candidats. Il s'agit, par exemple, des milieux de formation et de stages, tant dans la sphère publique que privée. Des enjeux ont été révélés par les travaux du commissaire, dans le cadre de sa compétence actuelle et par des plaintes hors de sa compétence. Les récents rapports de la mission d'information du commissaire sur l'organisation et le financement de la formation d'appoint sont parlants⁵.

Processus et activités

Le paragraphe 2 utilise la formule « tout processus ou activité » « à l'égard de la formation, la démonstration des compétences ou l'évaluation de la formation ou des compétences » pour déterminer ce qui est visé. On doit comprendre qu'il s'agit ici d'une formule légistique pour tenir compte de la possibilité qu'un ensemble, un processus, comme un élément, une activité, soit sous la responsabilité d'un des acteurs visés. Le texte précise bien qu'il s'agit d'activités de formation, de démonstration des compétences ou d'évaluation de celles-ci. Le commissaire considère que ce texte est bien circonscrit, d'autant plus qu'il ne s'applique qu'aux personnes candidates à l'exercice de la profession.

TABLEAU 5

Enjeux et risques documentés associés aux autres acteurs déterminants de la démarche d'admission

1. Justification des conditions d'admissibilité à leurs services, des processus et des coûts.
2. Établissement de normes.
 - 2.1. Enjeu de validité et de reflet des exigences de la réglementation professionnelle québécoise, sur la durée.
 - 2.2. Enjeu d'influence et de coordination entre les ordres professionnels et l'organisme.

⁵ Le résultat de cette mission est disponible sur les pages du commissaire du site Web de l'Office : un [rapport pour le niveau collégial](#) (novembre 2015) et un [rapport pour le niveau universitaire](#) (juillet 2016).

3. Examen.

3.1. Élaboration de l'examen :

- enjeu de validité et de reflet des exigences de la réglementation professionnelle québécoise, sur la durée ;

3.2. Administration de l'examen :

- enjeu de processus, fréquence problématique des examens et des reprises, enjeu autour de la possibilité de reprise ou de report en cas de situation personnelle particulière.

3.3. Correction de l'examen et reprise :

- impartialité dans la correction et la révision de la correction ;
- problème de transparence dans la communication des résultats. Difficulté de communication à la candidate ou au candidat des lacunes révélées par un échec pour mieux se préparer pour la reprise. Reprise ou formation sur les lacunes révélées ;
- gestion du droit de reprise (situation personnelle).

4. Stages.

4.1. Accès difficiles aux stages, principalement dans les milieux de travail :

- insuffisance de places, ouverture à la diversité, organisation et responsabilité des milieux de stage ;

4.2. Dysfonctionnements dans les modalités des stages :

- approbation problématique des lieux de stages (contenu, encadrement) ;
- désignation et responsabilités floues du maître de stage (une tierce partie) ;
- démarche et outils d'évaluation inadaptés, peu transparents ou absents, qui mènent à des échecs sans recours ;

4.3. Déroulement des stages :

- relations difficiles avec les personnes sur le lieu de stage (notamment les évaluateurs) qui peuvent mener à des échecs sans alternative ;
- application problématique de l'évaluation des stagiaires qui peuvent entraîner des échecs.

5. Formation d'appoint ou professionnelle (conditions supplémentaires).

5.1. Adéquation de la formation et des approches pédagogiques à certains profils de candidates et candidats :

- tendance à la standardisation des programmes ;
- enjeu d'ouverture à la diversité.

5.2. Accès à la formation :

- communication inefficace ou peu transparente entre les établissements d'enseignement et les ordres professionnels, qui entraîne des suppressions abruptes de cohorte en formation d'appoint et bloque des gens dans leur démarche ;

- critères d'admissibilité des établissements d'enseignement pour les formations d'appoint contingentées qui ne tiennent pas suffisamment compte du profil adulte et professionnel des candidates et candidats ;
- repose essentiellement sur le système d'éducation, qui n'a pas toute la souplesse attendue, alors que d'autres avenues sont possibles (formation par des pairs) ;
- faible probabilité de faire sa formation en un temps raisonnable, du fait du manque de coordination des acteurs et de la non-disponibilité de formations sur mesure. Risque de décrochage professionnel entraînant le décrochage socioculturel ;
- enjeu d'ouverture à la diversité.

5.3. Déroulement de la formation :

- soutien scolaire aux « étudiants » en formation d'appoint souvent inadapté à une clientèle adulte et professionnelle ;
- enjeu d'ouverture à la diversité.

5.4. Méthodes et processus d'évaluation :

- enjeu de validité et de reflet des exigences de la réglementation professionnelle ;
- impartialité, transparence et efficacité du processus de révision de la correction.

Les exclusions propres au système d'éducation

Les sous paragraphes (a) à (d) du paragraphe 2 du deuxième alinéa du nouvel article 16.10 proposent d'exclure de la nouvelle compétence du commissaire les programmes donnant ouverture aux permis des ordres professionnels, tant à la formation professionnelle (commission scolaire), la formation collégiale que la formation universitaire. On parle ici des programmes de DEP et de DEC ainsi que des programmes de grade universitaire, incluant les régimes pédagogiques qui leur sont applicables. Le commissaire ne pourra traiter des plaintes ou mener des vérifications sur les diplômes désignés comme donnant ouverture aux professions et les situations des étudiants qui sont inscrits dans ces programmes en vue de l'obtention du diplôme.

Pour le commissaire, il n'apparaît pas utile pour sa mission de porter son regard sur des aspects institutionnels, administratifs et pédagogiques de l'activité des établissements d'enseignement dispensant la formation initiale qui mène à la profession. Il en va ainsi des décisions créant et finançant ces programmes, du contenu de ceux-ci, des activités d'enseignement et de celles qui ont trait à l'évaluation des étudiants. Le projet de loi respecte ici l'intimité du fonctionnement du système d'éducation, de ses entités et de l'imputabilité qui les lient.

À l'égard de la formation initiale, les établissements d'enseignement offrent un service qui est normé par les exigences professionnelles et est soumis au regard des comités de la formation institués de façon paritaire au sein des ordres et auxquels participent des représentants du système d'éducation.

Toutefois, il faut comprendre de l'économie générale du projet de loi que les candidates et candidats à la profession qui cheminent par le parcours du diplôme désigné auront un recours en plainte auprès du commissaire et que celui-ci pourra porter un regard critique sur leur situation aux autres étapes de la démarche d'admission (ex. : conditions supplémentaires et art. 45.3).

Les limites aux exclusions propres au système d'éducation

Les exclusions prévues par le projet de loi pour le système d'éducation ne concernent pas les attestations d'études collégiales (AEC) et les programmes universitaires sur mesure, qui sont les formes d'organisation de la formation utilisées habituellement pour offrir la formation d'appoint requise pour l'admission à une profession. Le commissaire pense que cette précision importante et pleinement justifiée. Le résultat de la mission d'information qu'il a récemment menée à terme démontre les enjeux dans l'organisation et le financement de ces programmes et leur impact sur les perspectives d'intégration professionnelle des personnes⁶.

L'action du commissaire serait ici 1) de connaître les problèmes avec une perspective circonscrite aux impacts possibles sur l'efficacité de la démarche d'admission aux professions, puis 2) uniquement de formuler des recommandations pour des ajustements pratiques et compréhensibles, sans remettre en question les missions et décisions des entités concernées.

Par ailleurs, le commissaire croit utile et incontournable qu'il porte son regard sur la situation des candidates et candidats qui, à partir d'une prescription de formation d'appoint d'un ordre, doivent suivre des cours qui ne sont offerts que dans le programme régulier, qui correspond au diplôme désigné, sans que ces personnes recherchent la diplomation dans ce programme. Ces situations sont les plus dramatiques en formation d'appoint, car elles signifient souvent de longs délais avant de satisfaire la prescription de l'ordre. À défaut de programme sur mesure, il faut s'assurer que tous les acteurs font le maximum pour accommoder les besoins de ces personnes et éviter leur décrochage socioprofessionnel. C'est une question d'équité de recours pour les différents candidates et candidats qui se font prescrire des formations d'appoint.

4.3 Nouvel article 16.10.1 — Reconnaissance de fonctions de recherche, d'avis et de recommandations, assumées de facto

L'article 12 du projet de loi propose d'incorporer au Code un nouvel article 16.10.1 qui ajoute aux fonctions actuelles du commissaire des fonctions de recherche, d'avis et de recommandations « sur toute question relative à l'admission à une profession ». On réfère ici à la notion d'« admission » énoncée dans le nouvel article 16.10 et discutée plus haut.

⁶ Voir note 5.

Le commissaire a développé une expertise et un regard indépendants sur les enjeux et processus en matière de reconnaissance des compétences et d'admission en général. Il est d'ailleurs sollicité par les ordres et des acteurs gouvernementaux.

Le commissaire a la capacité, mais n'a pas le rôle formel de faire des recherches et de formuler des avis à la variété des acteurs gouvernementaux et autres qui interviennent dans la démarche d'admission aux professions réglementées. Le projet de loi propose ici de reconnaître ce qui se fait dans la réalité.

Pour le commissaire, la chose comporte l'avantage de pouvoir analyser des questions et de s'exprimer sur celles-ci dans des modes plus souples et moins « intimidants » que ceux de l'examen de plainte et de la vérification.

4.4 Des limites à la compétence du commissaire

Le projet de loi apporte des aménagements à la compétence du commissaire pour en préciser les limites. Les exclusions des sous-paragraphes (a) à (d) du paragraphe 2 du deuxième alinéa du nouvel article 16.10, discutées plus haut et qui concernent le système d'éducation, font partie de ces aménagements. Les autres limites sont discutées plus bas.

Une compétence qui ne porte pas sur les décisions, de quiconque

L'article 20 du projet de loi confirme l'orientation de l'actuel article 16.21 du Code qui stipule que « rien dans la présente section ne doit être interprétée comme conférant au commissaire une compétence sur les décisions rendues par les ordres professionnels ». Dans la foulée de la nouvelle portée de l'action du commissaire sur des acteurs de la démarche d'admission autres que les ordres, le projet de loi applique également cette limite aux décisions des ministères, des organismes, des établissements d'enseignement ou de toute personne.

Cette disposition modifiée doit s'entendre comme écartant la possibilité pour le commissaire de réviser, modifier ou infirmer une décision rendue par quelque acteur que ce soit de la démarche d'admission. Le commissaire ne peut, par exemple, se substituer à un ordre ou quiconque pour évaluer la compétence d'une personne et rendre une décision à cet égard.

Cette mesure est justifiée aux yeux du commissaire, car il ne saurait s'ingérer dans les décisions mêmes des acteurs de la démarche d'admission ou s'instituer en mécanisme d'appel de ces décisions. Cette importante précision préserve aussi l'autonomie et la compétence des différents acteurs. Un souci qui a été rappelé récemment par les intéressés.

Exclusion de certaines considérations dans la délivrance du permis et l'inscription au tableau

L'article 21 du projet de loi propose d'insérer au Code un nouvel article 16.22 qui vise à exclure de la compétence du commissaire une série d'éléments qui sont considérés dans la délivrance de permis et l'inscription au tableau. Il s'agit principalement de la prise en compte des antécédents criminels et disciplinaires ou de l'état physique ou psychique des candidates et

candidats. Le commissaire considère ces exclusions justifiées, car les considérations auxquelles elles réfèrent ne relèvent pas de son propos.

Référence à une autre autorité, règlement de différend et saisine du litige par un tribunal

L'article 14 du projet de loi propose d'insérer un paragraphe à l'article 16.13 du Code qui permet au commissaire de refuser ou de cesser d'examiner une plainte « s'il est d'avis, étant donné la nature de la plainte, qu'il doit référer le plaignant à une autre autorité ». Cette mesure du projet de loi permettra de gérer les chevauchements de recours et la redirection vers les autorités les plus appropriées à la situation d'un plaignant. La mesure est de nature à rassurer les autres acteurs de la démarche d'admission, s'il dispose de recours adéquats qui peuvent être utilisés.

De façon complémentaire, l'article 21 du projet de loi propose d'insérer au Code un nouvel article 16.23 qui prévoit le refus ou la cessation d'examen d'une plainte par le commissaire en cas d'engagement dans une procédure de prévention et de règlement des différends ou en cas de saisine du litige par un tribunal. Pour le commissaire, cette disposition apporte une précision utile pour gérer les situations où plusieurs regards seraient portés sur une même situation. De plus, elle s'inscrit dans la nouvelle philosophie de prévention et de règlement des différends du nouveau Code de procédure civile du Québec.

4.5 Des modalités techniques, mais nécessaires

L'article 12 du projet de loi propose d'insérer au Code un nouvel article 16.10.2 qui permet au commissaire de « désigner une ou plusieurs personnes relevant de son autorité pour exercer une fonction essentielle à l'accomplissement de l'une ou l'autre de ses responsabilités prévues à l'article 16.10 ». Le commissaire considère cette modification comme utile. Il s'agit d'une précision technique qui vient répondre à un questionnement soulevé concernant les habilitations du personnel du bureau du commissaire, qui en ce moment recourt à des interprétations et des sources doctrinales en droit administratif pour agir valablement. Ce type d'article se retrouve dans plusieurs lois relatives à des fonctions apparentées à celle du commissaire. Il y aurait lieu toutefois d'inclure la référence à l'article 16.10.1, par concordance avec les nouvelles fonctions de recherche, d'avis et de recommandation du commissaire qu'ajouterait cet article.

L'article 13 du projet de loi propose d'insérer au Code un nouvel alinéa à l'article 16.11 qui permettrait au commissaire de « désigner toute personne pour effectuer l'enquête en son nom. La personne ainsi désignée est investie des mêmes pouvoirs et de la même immunité que le commissaire et, s'il ne s'agit pas d'une personne qui travaille pour l'Office, elle est tenue de prêter le serment contenu à l'annexe II ». Le commissaire croit également cet ajout utile, car il apporterait une flexibilité dans ses activités d'enquête et la gestion de ses ressources, par exemple pour répondre au besoin de cas ponctuels demandant une expertise particulière qui ne se trouve pas au sein de l'équipe du commissaire. Le commissaire n'aurait pas alors à embaucher à demeure une personne nantie de cette expertise.

5. COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI — PÔLE DE COORDINATION

Le projet de loi propose d'insérer un nouveau chapitre II.1 dans le Code des professions afin d'institutionnaliser dans la loi, avec certains aménagements, l'actuel Pôle de coordination.

5.1 Les origines du Pôle et le rôle des différents acteurs

Il faut rappeler que PI 53 de 2009, en plus d'instituer le commissaire, a ajouté une fonction à l'Office de prendre, en concertation avec le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES), les mesures visant à favoriser la collaboration entre les établissements d'enseignement et les ordres professionnels en matière d'offre de formations d'appoint et de stages, un enjeu important pour l'intégration professionnelle. Pour mettre en œuvre cette responsabilité confiée par la loi, l'Office a, notamment et en concertation avec le MEES, mis en place en 2010 le « Pôle de coordination pour l'accès à la formation prescrite par les ordres professionnels ainsi qu'aux stages ».

Pour compléter les mesures sur cette question, le PI 53 a confié au commissaire la fonction de suivre l'évolution des mesures prises par l'Office favorisant la collaboration entre les établissements d'enseignement et les ordres professionnels quant à l'offre de formation d'appoint et aux stages. Il s'agit ici de porter un regard critique et indépendant sur la question de la collaboration en vue d'une offre suffisante et adaptée de formation d'appoint et de stages menant à l'admission aux ordres professionnels. La loi prévoit que le commissaire peut formuler des recommandations à l'Office des professions et au ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur.

En matière de formation d'appoint et de stages, la fonction particulière actuelle du commissaire est celle d'un observateur/commentateur des mesures prises par l'Office pour favoriser la collaboration en matière d'offre de formations et de stages. Les rôles politiques (décision et concertation) et opérationnels dans ce dossier sont partagés par l'Office, le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, les ordres, les établissements d'enseignement et d'autres acteurs, la plupart représentés au Pôle de coordination.

5.2 La perspective du commissaire sur l'expérience du Pôle

Le commissaire a porté son regard sur l'expérience des six dernières années du mécanisme de coordination des acteurs selon la formule du Pôle. Au cours de cette période, le commissaire a noté à plusieurs reprises que cette formule d'un pôle de coordination simplement administratif n'engage pas réellement ses membres. Cette formule n'a pu agir de façon complète et efficace pour régler plusieurs situations qui ont bloqué et bloquent toujours les parcours d'insertion professionnelle de plusieurs dizaines de personnes.

La formule actuelle comporte des limites importantes qui, selon le commissaire, tiennent aux éléments suivants.

TABLEAU 6

Aspects observés limitant l'action du Pôle de coordination en matière de formation d'appoint et de stages

1. Le statut actuel du Pôle, qui est purement volontaire et administratif.
2. La mission du Pôle n'est pas perçue comme partie intégrante des responsabilités et de la mission des entités qui y sont représentées.
3. Les dispositifs et entités à coordonner, gouvernementaux et autres, sont multiples et complexes. Ils ont chacun une culture institutionnelle forte et une autonomie affirmée qui rendent la collaboration ardue.
4. La volonté et la capacité des membres du Pôle à s'engager dans la mission de celui-ci de même qu'à mobiliser les ressources de leur organisation sont incertaines et ont affecté l'efficacité et l'impact de la coordination espérée.
5. Communication insuffisante entre les représentants nationaux au sein du Pôle et leurs entités sur le terrain (ministères et réseaux).
6. Le Pôle n'a pas le pouvoir de requérir de ses membres l'information utile pour connaître les problèmes et apporter des solutions.

En 2013, le commissaire a pris l'initiative, pour son propre usage, de mener une mission d'information sur l'organisation et le financement de la formation d'appoint et des stages à l'enseignement collégial et à l'enseignement universitaire. Deux rapports en sont ressortis, totalisant cinquante recommandations⁷. Les recommandations portent sur certaines pratiques et mesures, à revoir, à encourager ou à mettre en place. Sont ainsi interpellés, selon le cas, les acteurs du système d'éducation et ceux du système professionnel, mais aussi ceux du domaine de l'immigration, de la santé et du marché du travail.

De l'observation qu'il a faite de l'expérience du Pôle et de la mission d'information qu'il a menée, le commissaire a pris la mesure de la complexité des rôles, contributions, contraintes et postures des acteurs sur ces questions. Il a noté la compartimentation des actions (quelquefois au sein d'une même organisation), des espaces de dialogue et d'arrimage inactifs ou absents et, parfois, un manque de sensibilité à l'égard de la situation des personnes qui sont bloquées dans leurs démarches, particulièrement les personnes immigrantes. Il a aussi noté un souci marqué de préserver des autonomies. On a aussi appris que tout ne se résume pas à une question d'argent sur ce sujet.

Pour le commissaire, il faut s'engager à vivre la coordination de façon réelle, consciente et soutenue. Il faut que chacun se responsabilise, que chacun intègre et contribue à l'objectif commun et réponde de ses actions.

⁷ Voir note 5.

5.3 Les leçons du passé et la proposition du projet de loi

Le commissaire n'est que le dernier de nombreux observateurs spécialisés, groupes de travail et même une commission d'enquête qui arrivent aux mêmes constats et notent les mêmes blocages depuis une quinzaine d'années en matière de formation d'appoint. L'annexe 3 dresse la liste des comités et groupes de travail qui se sont succédé au fil des ans pour traiter directement ou de façon complémentaire des enjeux de l'offre de formation d'appoint et de stages. De toutes ces expériences et des leçons tirées du Pôle, le commissaire retient certaines caractéristiques d'une approche de coordination qui entendrait plus résolument faire les constats sans tabou et régler les problèmes.

TABLEAU 7

**Caractéristiques d'une coordination nationale résolue
en matière de formation d'appoint et de stages**

1. Un signal des plus hautes autorités de l'État quant à l'importance de l'enjeu ainsi qu'à la conduite et la contribution attendues de tous les acteurs, gouvernementaux et autres.
2. Un statut suffisant donné à l'entité chargée de la coordination, qui rend incontournable l'intégration de sa mission et de ses objectifs dans les paramètres institutionnels des organisations souvent autonomes qui y participent.
3. Un sujet et des objectifs bien circonscrits et opérationnels, pour éviter les discussions trop générales.
4. Le pouvoir pour l'entité de coordination de requérir de ses membres l'information utile pour connaître les problèmes et apporter des solutions.
5. Des membres choisis par leur organisation pour leur connaissance directe des sujets, sur le plan des politiques et des opérations.
6. Des membres qui sont investis de la pleine représentativité de leur organisation auprès de l'entité de coordination, avec la capacité de s'engager.
7. Des membres qui sont investis par les hautes autorités de leur organisation des pouvoirs de requérir des informations et des contributions au sein de cette organisation en vue de connaître et de contribuer à apporter une solution aux problèmes discutés dans le cadre de la coordination.
8. Une communication soutenue et efficace au sein des ministères et organismes publics, des réseaux d'enseignement et des regroupements professionnels, pour documenter les situations, les activités, les difficultés et les problèmes sur le terrain et, inversement, communiquer les constats établis et les orientations convenues entre les représentants et représentantes nationaux réunis au sein de l'entité de coordination.
9. Idéalement, une présidence qui n'a pas de rôle important dans les décisions, le financement et les opérations relatifs au sujet (un intérêt), mais qui connaît bien ce sujet. Il faut un bon calibrage entre le statut de la présidence et des personnes représentant les membres, pour éviter un malaise et un conflit de loyauté.
10. Un premier niveau de reddition de compte opérationnel.
11. Un deuxième niveau de reddition de compte, plus politique, critique et orientant, qui peut rappeler à l'ordre les membres de l'entité de coordination, donner des impulsions et procéder à des arbitrages.

Devant la complexité et la multiplicité des dispositifs gouvernementaux et autres en présence, leurs cultures institutionnelles fortes et les résultats connus de leurs interactions, le commissaire considère la mesure proposée par le projet de loi comme indiquée et prometteuse. Notons que le projet de loi conserve au commissaire son regard complémentaire, indépendant et critique sur la coordination sous les auspices du Pôle ainsi que sur les résultats de celle-ci.

L'existence formelle du Pôle dans la loi signifierait que le signal de la mobilisation vient de la plus haute autorité de l'État, l'Assemblée nationale du Québec, et qu'on ne peut l'ignorer, peu importe le statut des uns et des autres dans l'univers institutionnel. Cette formalisation législative et le mode de nomination des membres par le conseil des ministres engageant sans équivoque les membres du Pôle envers la mission de celui-ci et les résultats attendus. Ils devront aussi fournir l'information nécessaire pour connaître les situations et les problèmes ainsi que pour élaborer et mettre en place des solutions.

5.4 La responsabilité et la présidence du Pôle

Le projet de loi attribue la présidence du Pôle au président de l'Office des professions. Le commissaire croit cette mesure justifiée. À ce sujet, le commissaire a pris connaissance de la proposition du Conseil interprofessionnel d'une entité de coordination sous l'autorité de la ministre de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion. C'est ignorer que ce ministère est un des acteurs qui agissent sur l'offre de formation d'appoint, particulièrement par le financement du développement de celles-ci. De plus, la formation d'appoint et les stages, visés par le regard et l'action du Pôle de coordination, concernent :

- des candidates et candidats au profil atypique et qui ne sont pas uniquement des personnes immigrantes ;
- une démarche essentiellement destinée à l'admission aux professions réglementées au sein du système professionnel.

L'Office des professions n'a pas de rôle actif, financier, décisionnel et opérationnel sur l'offre de formation d'appoint, ce qui lui donne la distance nécessaire pour faire interagir plusieurs entités, gouvernementales ou autres, dans un chantier commun qui vise l'admission aux professions réglementées. Pour ces raisons, l'Office est bien placé pour assurer le sens, la cohérence et le dynamisme des travaux d'un Pôle au mandat bien circonscrit et opérationnel.

5.5 La composition du Pôle

L'article 109 du projet de loi établit, jusqu'à une décision du conseil des ministres au même effet, les premiers membres du Pôle de coordination. Le commissaire estime que la composition reflète la variété des acteurs de la question de la formation d'appoint et des stages. Il salue particulièrement l'ajout, par rapport à la situation actuelle, d'un représentant du ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Les organismes sous la responsabilité de ce ministre sont des joueurs importants dans l'organisation et le financement de l'offre de formation d'appoint.

6. COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI — MODALITÉS RÉGLEMENTAIRES POUR LA MISE EN ŒUVRE D'ARM

L'article 49 du projet de loi propose d'ajuster les modalités d'adoption des règlements contenues à l'article 95.0.1 du Code pour les règlements de mise en œuvre des arrangements de reconnaissance mutuelle (ARM) des qualifications professionnelles. La mesure consiste à éliminer la consultation sur des modifications réglementaires portant sur un aspect purement technique, soit la modification de la liste des compétences professionnelles reconnues aux fins d'un ARM. Cette consultation est source de délai, alors que ce type d'intervention demande de suivre avec agilité l'évolution des programmes de formation dans les pays avec qui le Québec a conclu des ententes de reconnaissance mutuelle.

Cette mesure du projet de loi répond à des recommandations formulées par le commissaire au cours des dernières années dans le cas des ARM avec la France. Elle répond également à un souhait du Comité bilatéral de suivi de l'Entente entre le Québec et la France sur la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles.

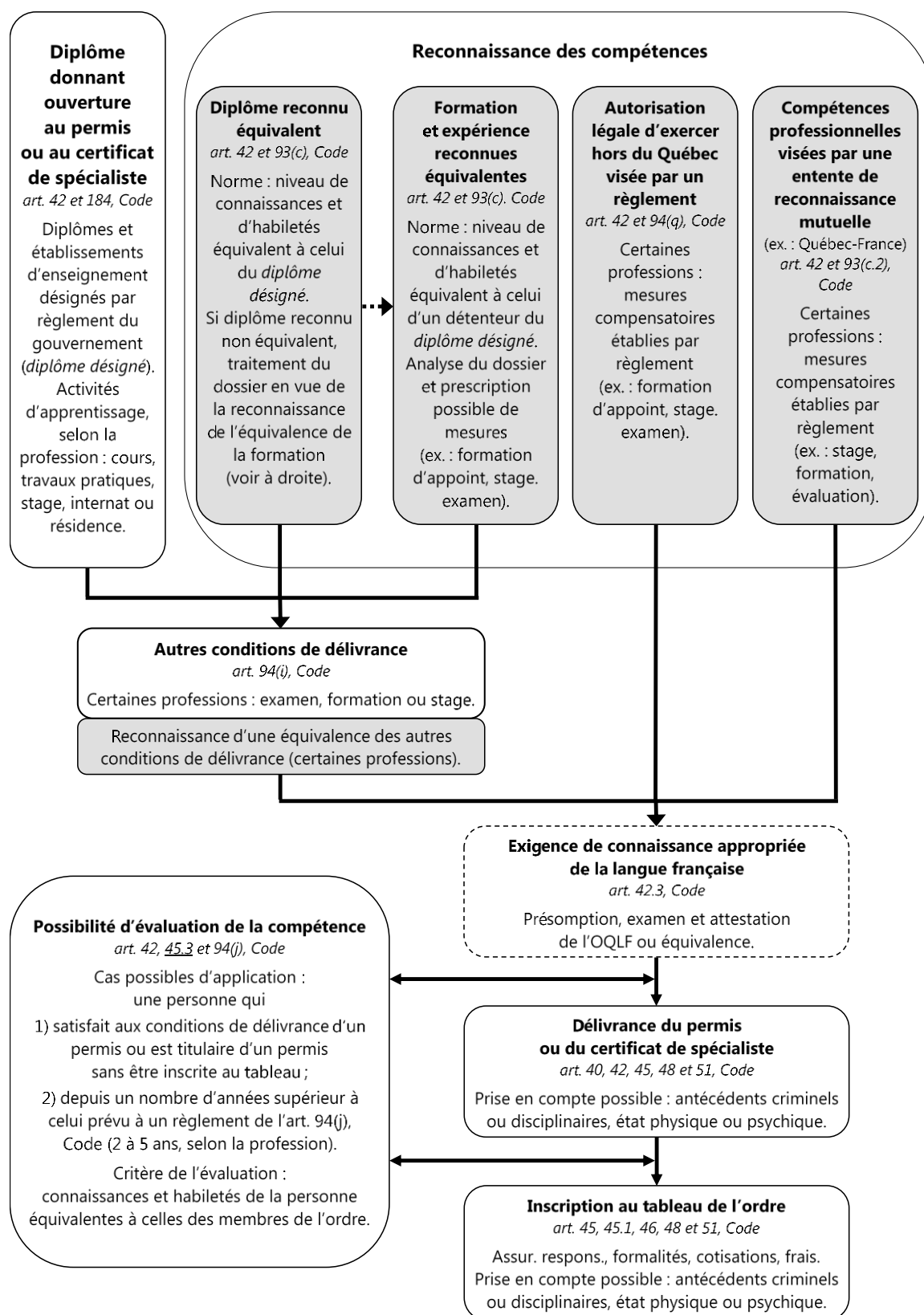
CONCLUSION

Le commissaire estime que la nouvelle compétence proposée pour son poste par le projet de loi n° 98 répond de façon adéquate et mesurée aux changements requis par la situation et par les enjeux actuels et futurs de l'admission aux professions réglementées.

Pour ce qui est du Pôle de coordination, devant la complexité et la multiplicité des dispositifs gouvernementaux et autres en présence, leurs cultures institutionnelles fortes et les résultats de leurs interactions des dernières années, le commissaire considère la mesure proposée par le projet de loi d'institutionnaliser la coordination des acteurs comme indiquée et prometteuse.

ANNEXE 1 : Schéma des principaux parcours d'admission et mécanismes de reconnaissance des compétences

(compétence actuelle du commissaire en ombré)



ANNEXE 2 : Compétence actuelle du commissaire – Selon le type de permis et d'autorisation de pratique et en fonction des mécanismes de reconnaissance (art. 16.10 al. 2 du Code des professions)

• Types de permis

- **Permis régulier, à l'étape de l'équivalence de diplôme ou de formation** (art. 42 par. 2 °, Code) :
En vertu d'un règlement sur les normes d'équivalence de diplôme et de formation (art. 93 (c), Code) ;
- **Permis régulier, à l'étape de l'équivalence des autres conditions de délivrance** (« conditions supplémentaires ») :
En vertu d'un règlement sur les autres conditions et modalités de délivrance des permis (volet normes d'équivalence de ces conditions) (art. 94 (i), Code) ;
- **Permis régulier relié à un ARM** (art. 42 par. 2.1 °, Code) :
En vertu d'un règlement pour donner suite à un ARM (art. 93 (c.2), Code) ;
- **Permis régulier (« permis sur permis », autorisation légale d'exercer hors du Québec)** (art. 42 par. 3 °, Code) :
En vertu d'un règlement sur les autorisations légales d'exercer hors du Québec (art. 94 (q), Code) ;
- **Permis spécial (« permis restrictif permanent », autorisation légale d'exercer hors du Québec)** (art. 42.2, Code) :
En vertu d'un règlement sur les autorisations légales d'exercer hors du Québec (art. 94 (r), Code) ;
- **Permis restrictif temporaire (concernant une démarche de délivrance de permis)** (art. 42.1, Code) :
Validité d'un an, renouvelable :
 - Permis régulier, à l'étape de l'équivalence de diplôme et de formation, et des autres conditions de délivrance. *Situation* : candidat doit acquérir une formation ou remplir d'autres conditions en vue de la délivrance d'un permis (art. 93 (c) et 94 (i), Code),
 - Permis régulier relié à un ARM. *Situation* : candidat doit remplir certaines conditions en vue de la délivrance d'un permis (art. 93 (c.2), Code),
 - Permis régulier (« permis sur permis », autorisation légale d'exercer hors du Québec). *Situation* : candidat doit remplir certaines conditions en vue de la délivrance d'un permis (art. 94 (q), Code),
 - Permis spécial ('permis restrictif permanent', autorisation légale d'exercer hors du Québec). *Situation* : candidat doit remplir certaines conditions en vue de la délivrance du permis spécial (art. 94 (r), Code) ;

- **Permis temporaire (autorisation légale d'exercer hors du Québec)** (art. 41, Code) :

Validité d'un an, renouvelable.

- **Certificats de spécialiste**

- **Certificat de spécialiste, à l'étape de l'équivalence de diplôme ou de formation** (art. 42 par. 2 °, Code) :

En vertu d'un règlement sur les normes d'équivalence de diplôme et de formation (permis et certificat de spécialiste) (art. 93 (c), Code) ;

- **Certificat de spécialiste, à l'étape de l'équivalence des autres conditions de délivrance** (« conditions supplémentaires ») :

En vertu d'un règlement sur les autres conditions et modalités de délivrance des permis et certificats de spécialiste (volet normes d'équivalence de ces conditions) (art. 94 (i), Code) ;

- **Certificat de spécialiste relié à un ARM** (art. 42 par. 2.1 °, Code) :

En vertu d'un règlement pour donner suite à un ARM (art. 93 (c.2), Code) ;

- **Certificat de spécialiste (approche « permis sur permis », autorisation légale d'exercer hors du Québec)** (art. 42 par. 3 °, Code) :

En vertu d'un règlement sur les autorisations légales d'exercer hors du Québec (art. 94 (q), Code).

- **Autorisation spéciale (autorisation légale d'exercer hors du Québec)** (art. 42.4, Code)

La décision précise les activités, pour le compte de quelle personne, les conditions et restrictions. Validité d'un an, renouvelable (par le CA de l'ordre avec délégation possible au président ou à la présidente).

- **Dispositions d'autres lois**

Articles des lois constituant les ordres professionnels d'exercice exclusif qui concernent la délivrance des permis restrictifs ou temporaires :

Agronomes,	Chimistes,
Architectes,	Dentistes,
Arpenteurs-géomètres,	Ingénieurs,
Avocats,	Médecins.

ANNEXE 3 : Reconnaissance des compétences et formation d'appoint — Liste des groupes de travail gouvernementaux et autres

- 2014-2016** **Comité de travail interministériel sur la reconnaissance des acquis et des compétences professionnelles (Comité Rotiroti)**
(OPQ, MELS, MESRS, MIDI, MESS, MRIF, CPMT, OQLF, CPRCP, CIQ)
Présidé par l'Adjointe parlementaire, MIDI.
- 2010-...** **Pôle de coordination sur l'accès à la formation prescrite par les ordres professionnels ainsi qu'aux stages**
(OPQ, MELS, MESRS, MIDI, CIQ, Féd. des Cégeps, BCI-CREPUQ)
Présidé par l'OPQ, en concertation avec le MEES.
- 2008-...** **Comité consultatif sur la mobilité de la main-d'œuvre**
(OPQ, CIQ et al.)
Présidé par l'OPQ. En lien avec la *Stratégie sur la mobilité de la main-d'œuvre du gouvernement du Québec*. Plusieurs objets de travail portent sur la mobilité de la main-d'œuvre et l'accès des personnes immigrantes aux professions réglementées
- 2008— ...** **Comité sur l'accélération de la reconnaissance des compétences et du droit de pratique**
(OPQ, CIQ et al.)
Présidé par l'OPQ. En lien avec la *Stratégie sur la mobilité de la main-d'œuvre du gouvernement du Québec*.
- 2008-...** **Comité interministériel sur la mobilité de la main-d'œuvre et son Équipe de coordination**
(MESS, MDEIE, MELS, MICC, MRI, Min Travail, MSSS, OPQ)
Présidé par le MESS. En lien avec la *Stratégie sur la mobilité de la main-d'œuvre du gouvernement du Québec*. Plusieurs objets de travail portent sur la mobilité de la main-d'œuvre et l'accès des personnes immigrantes aux professions réglementées.
- 2006-...** **Table nationale de concertation sur la formation collégiale des membres d'ordres professionnels**
(CIQ, Féd. des cégeps, MELS, OPQ)
Plusieurs objets de travail portent sur la mobilité de la main-d'œuvre et l'accès des personnes immigrantes aux professions réglementées

- 2006-...** **Comité de suivi de la *Stratégie de renouvellement des effectifs dans le secteur de la santé et des services sociaux* et son comité technique de suivi**
(MSSS, MELS, MESS, MICC, SCT, CIQ, OPQ)
Plusieurs objets de travail portent sur la reconnaissance des acquis et la formation d'appoint.
- 2006-2007** **Comité de travail sur la formation manquante**
(MEQ, CIQ)
- 2005-2007** **Comité multipartite sur l'accès aux professions régies par les ordres professionnels**
(MICC, OPQ, CIQ, MELS, MESS-EQ, MSSS, CREPUQ, CAMO-PI).
Présidé par le MICC. Suivi des recommandations du Rapport Bazergui.
Coordination et cohérence des actions.
- Sous-comité sur les perspectives professionnelles (MELS, MSSS, CIQ, MESS-EQ)
 - Sous-comité sur l'aide financière (MICC, MELS, MESS-EQ)
 - Groupe de travail des registraires (CREPUQ)
- 2004-2005** **Équipe de travail sur l'intégration des personnes immigrantes aux professions et métiers réglementés (Rapport Bazergui)**
(MICC, OPQ, CIQ, CREPUQ, Féd. des Cégeps, Adjointe parlementaire MICC, Chambre de commerce ethnique, 3 ordres prof., assoc. prof).
Constitué et nommé par le Conseil des ministres.
- Sous-comité sur l'information (MICC, CIQ)
 - Sous-comité sur la reconnaissance des acquis (MICC, OPQ, CIQ, un ordre)
 - Groupe de travail sur les conditions supplémentaires (MICC, OPQ, CIQ)
 - Groupe de travail sur les nouvelles formes de permis (MICC, OPQ, CIQ)
 - Sous-comité sur la formation d'appoint (MICC, MELS, CIQ, établis. d'enseign.)
- 2004-2005** **Groupe de travail de parlementaires sur l'accès aux professions et métiers réglementés (Rapport Legault)**
Constitué de députés ministériels et présidé par l'Adjointe parlementaire, MICC.
- 2003-2004** **Comité de travail sur le financement de la formation manquante**
(MEQ, MESS-EQ, MSS, CIQ)

- 2002-2007 Comité technique sur la reconnaissance des acquis**
(MEQ, MESS-EQ, MICC, CIQ)
Rattaché à la Table interministérielle. Élaboration d'un plan d'action gouvernemental sur la reconnaissance des acquis à la suite de l'adoption de la *Politique québécoise d'éducation des adultes et de la formation continue*.
- Sous-groupe sur les besoins
 - Sous-groupe sur les expérimentations
 - Sous-groupe sur la formation manquante
 - Sous-groupe sur les indicateurs
- 2002-2007 Table interministérielle sur la reconnaissance des acquis et des compétences**
(MEQ, MESS, MICC, CIQ, CPMT, CAMO-PI)
Mise en œuvre de la *Politique québécoise d'éducation des adultes et de la formation continue* et suivi du plan d'action gouvernemental.
- 2001-2002 Comité technique sur la reconnaissance des acquis**
(MEQ, MESS-EQ, MICC, CIQ)
Apport à l'élaboration du volet reconnaissance des acquis de la *Politique québécoise d'éducation des adultes et de la formation continue*.
- 2001-2006 Table de concertation sur l'immigration et l'admission aux ordres professionnels II**
(MICC, CIQ, CAMO-PI, EQ)
- 1995-1999 Table de concertation sur l'immigration et l'admission aux ordres professionnels I**
(MICC, CIQ)

**Office
des professions**

Québec



À propos du commissaire

**Complément au
mémoire du commissaire aux plaintes en matière de
reconnaissance des compétences professionnelles**

**présenté à la commission des institutions
de l'Assemblée nationale du Québec**

**dans le cadre de la consultation sur le projet de loi n° 98 —
*Loi modifiant diverses lois concernant principalement
l'admission aux professions
et la gouvernance du système professionnel***

TABLE DES MATIÈRES

1. Le poste de commissaire	5
1.1 Les fonctions du commissaire	6
1.2 La compétence du commissaire	6
2. Les activités du commissaire	7
2.1 Examen de plainte.....	7
2.2 Vérification.....	9
2.3 Suivi de la collaboration en matière d'offre de formation d'appoint.....	10
2.4 Documentation des mécanismes de reconnaissance et des parcours d'admission ...	11
2.5 La vision et l'approche du commissaire.....	12
2.6 Les commissaires au Canada.....	12
ANNEXE 1 : Schéma des principaux parcours d'admission et mécanismes de reconnaissance des compétences	15
ANNEXE 2 : Compétence actuelle du commissaire – Selon le type de permis et d'autorisation de pratique et en fonction des mécanismes de reconnaissance (art. 16.10 al. 2 du Code des professions).....	17
ANNEXE 3 : Énoncé des principes guidant l'analyse critique faite par le bureau du commissaire.....	19

1. LE POSTE DE COMMISSAIRE

En décembre 2009, l'Assemblée nationale adopte la *Loi instituant le poste de Commissaire aux plaintes concernant les mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles* (PI 53). Cette loi a fait écho aux constats et recommandations de la commission Bouchard-Taylor sur la question de l'admission aux professions réglementées, particulièrement pour les personnes immigrantes. Messieurs Bouchard et Taylor ont alors noté l'absence d'un regard critique et indépendant sur cette question sensible et stratégique pour les individus concernés et pour le développement socioéconomique du Québec. Ils ont aussi noté le nombre important d'acteurs sur ces questions, ajoutant à la complexité et à la nécessité d'un regard particulier et global.

Le PI 53 a modifié les mécanismes d'imputabilité au sein du système professionnel sur la question de la reconnaissance des compétences, dans la foulée des questionnements sur les pratiques des ordres à l'égard des personnes formées à l'étranger. En plus d'instituer le recours et le moyen de surveillance indépendants qu'est le commissaire dans ses différentes fonctions, la loi a ajouté une fonction à l'Office (paragraphe 7.1 ° de l'article 12 du Code des professions) de prendre, en concertation avec le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES), les mesures visant à favoriser la collaboration entre les établissements d'enseignement et les ordres professionnels en matière d'offre de formations d'appoint et de stages, un enjeu important pour l'intégration professionnelle.

Le PI 53 consistait principalement à instituer au sein de l'Office des professions (Office), un poste indépendant de commissaire voué au traitement des plaintes concernant le fonctionnement des mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles, mais aussi à la vérification du fonctionnement des mécanismes de reconnaissance des compétences et au suivi de la collaboration en matière de formation d'appoint. En matière de formation d'appoint et de stages, la fonction particulière actuelle du commissaire est celle d'un observateur/commentateur des mesures prises par l'Office pour favoriser la collaboration entre les établissements d'enseignement et les ordres en matière d'offre de formations et de stages. Les rôles politique (concertation) et opérationnel dans ce dossier sont partagés par l'Office et le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, complétés par l'action des ordres et des partenaires membres du Pôle de coordination présidé par l'Office.

Par son mandat, le commissaire participe aux mécanismes de surveillance et de gouvernance du système professionnel. Il est assigné spécialement à l'enjeu et à la fonction de la reconnaissance des compétences en vue de l'admission aux professions. Il le fait en toute indépendance et impartialité du fait qu'il ne joue aucun rôle décisionnel, à portée financière ou opérationnelle en matière de reconnaissance des compétences ou d'admission.

1.1 Les fonctions du commissaire

1. Recevoir et examiner les plaintes individuelles concernant la reconnaissance des compétences effectuée par les ordres professionnels.
2. Vérifier les mécanismes de reconnaissance des compétences (approche systémique plutôt qu'au cas par cas, pouvoir d'initiative complémentaire à l'examen de plainte).
3. Suivre l'évolution des mesures prises par l'Office favorisant la collaboration entre les établissements d'enseignement et les ordres professionnels quant à l'offre de formation d'appoint et aux stages.

Au travers de ses différentes fonctions, le commissaire porte également son regard sur le fonctionnement des mécanismes de reconnaissance découlant d'accords et d'ententes de mobilité de la main-d'œuvre. Il se réfère ainsi aux obligations pertinentes du Canada et du Québec en vertu de ces accords et ententes, de même que d'autres accords internationaux, de traités et de conventions pertinents.

Il est important de noter que tant dans l'examen de plainte que dans les vérifications, le commissaire est indépendant et impartial. Il ne représente pas les plaignants, mais doit tout de même examiner ce qu'ils allèguent. Pour les vérifications, il est dans l'ordre des choses qu'il les effectue en ayant des motifs ou une hypothèse de travail. Cela ne le rend pas partial pour autant.

1.2 La compétence du commissaire

La compétence actuelle du commissaire porte sur les mécanismes de reconnaissance des compétences mis en place au sein des ordres professionnels. Ces mécanismes sont identifiés par une liste des articles du Code qui habilite leur mise en place.

Pour simplifier la référence très technique du Code, on trouvera dans l'annexe 1 un schéma des principaux parcours d'admission et mécanismes de reconnaissance des compétences en vue de la délivrance d'un permis ou d'un certificat de spécialiste. On trouvera de plus à l'annexe 2 la même compétence transposée en liste des permis et autorisations d'exercice en fonction des mécanismes de reconnaissance empruntés pour les obtenir.

L'article 16.21 du Code des professions comporte une précision quant à la portée de la compétence du commissaire :

16.21. Rien dans la présente section ne doit être interprété comme conférant au commissaire une compétence sur les décisions rendues par un ordre professionnel.

Cette disposition doit s'entendre comme écartant la possibilité pour le commissaire de réviser, modifier ou infirmer une décision rendue par un ordre. Le commissaire ne peut se substituer à un ordre pour évaluer la compétence d'une personne et rendre une décision à cet égard.

2. LES ACTIVITÉS DU COMMISSAIRE

2.1 Examen de plainte

Le portrait des activités du bureau du commissaire en matière d'examen de plainte est présenté par les tableaux suivants.

EXAMEN DES PLAINTES DE 2010 AU 31 MARS 2016 PORTRAIT DES ACTIVITÉS	
Communications reçues	242
Communications hors compétence à leur face même	137
Dossiers de plaintes traités	104
Dossiers de plaintes dont l'examen a conclu à un objet hors de la compétence du commissaire	12
Dossiers de plaintes relevant de la compétence du commissaire	92

NOMBRE DE DOSSIERS DE PLAINTES TRAITÉS AU 31 MARS 2016						
2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	Total
15	17	17	20	16	19	104

RÉSULTATS DU TRAITEMENT DES DOSSIERS DE PLAINTES DE 2010 AU 31 MARS 2016*	
	Nombre de dossiers
Recommandations	25
Interventions (facilitation, résolution de différend, sensibilisation, information)	28
Dossiers fermés sans suite (sans recommandation ni intervention, objet hors compétence après examen, retrait de la plainte, perte de communication avec le plaignant)	48

*Ces statistiques concernent les dossiers fermés au 31 mars 2016. Il se peut qu'un même dossier contienne à la fois des recommandations et des interventions.

5 PRINCIPAUX ORDRES VISÉS PAR LES PLAINTES DE 2010 AU 31 MARS 2016	
	Nombre de plaintes
Ingénieurs	21
Infirmières et infirmiers	11
Médecins	7
Physiothérapie	6
Infirmières et infirmiers auxiliaires	5

NOMBRE D'ORDRES VISÉS PAR LES PLAINTES DE 2010 AU 31 MARS 2016	
1 plainte	7
2 plaintes	9
3 plaintes	4
4 plaintes	3
5 plaintes ou plus	6
Total	29

On notera que le volume de plaintes (104 en 6 ans) est faible. D'aucuns seraient tentés de considérer cela comme un signe que tout va bien en matière de reconnaissance des compétences. Toutefois, les personnes bien au fait des dispositifs de plainte sont généralement d'avis qu'il s'agit d'un phénomène de pointe d'iceberg. Les personnes, particulièrement les nouveaux arrivants, hésitent généralement à porter plainte (dimension culturelle ou du fait de la situation de nouveauté dans une nouvelle société). De plus, il faut que les personnes soient pleinement informées de leur recours. Le commissaire a sollicité le concours des ordres à cet effet, le public cible étant forcément en contact avec les ordres. Mais l'information n'est pas toujours communiquée aux intéressés, comme le suggère une vérification récente du bureau du commissaire de l'information sur les processus d'admission disponible sur les sites Web des ordres.

De plus, au cours des dernières années, l'équipe du commissaire a dénombré plus d'une vingtaine de cas liés à l'admission aux professions, mais à l'égard desquels le commissaire n'a rien pu faire du fait de sa compétence définie trop restrictivement et inadaptée aux problèmes. Encore ici, les problèmes recensés ne représentent possiblement que la pointe de l'iceberg. Plusieurs cas ont soulevé des problèmes de conditions d'admission (norme et modalités), de processus, de méthode et même d'attitude des acteurs de la démarche d'admission.

Malgré leur faible nombre, les plaintes examinées ont révélé les problèmes suivants :

- Conditions d'admission (normes et modalités) dont la justification est discutable ;
- Processus lourds et coûteux ;
- Communications déficientes ;
- Application inadéquate de la loi, des règlements et des politiques ;
- Conduite (attitude) des acteurs critiquable.

Les rapports d'examen de plaintes sont disponibles sur les pages du commissaire du site Web de l'Office des professions.

2.2 Vérification

Le deuxième volet du mandat du commissaire est de vérifier le fonctionnement des mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles dans les processus d'admission des ordres professionnels.

La finalité inhérente à la vérification des mécanismes est de s'assurer du bon fonctionnement de ceux-ci. La vérification permet de détecter ou de déceler des problèmes, sans attendre que ces problèmes soient signalés ou révélés au commissaire. En ce sens, la vérification apporte un éclairage supplémentaire à celui apporté par l'examen des plaintes que le commissaire reçoit. Ces deux moyens d'intervention, investis au sein de la fonction de commissaire, permettent des apports croisés riches et performants. La vérification permet également de s'enquérir des suites données par les ordres professionnels à des recommandations que le commissaire a pu leur formuler par le passé.

La vérification du fonctionnement des mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles vise l'amélioration continue de ces mécanismes et des pratiques qui leur sont associées. Pour vérifier le fonctionnement des mécanismes, le commissaire a recours à des collectes systématiques d'information et de données auprès de l'ensemble des ordres professionnels (portrait des mécanismes), ainsi qu'à des enquêtes sur des problématiques particulières auprès des ordres concernés.

Depuis la mise en place de la fonction de commissaire, des vérifications ont été menées sur les sujets suivants :

Portrait des mécanismes

- Pratiques des instances et du personnel de l'ordre intervenant dans la reconnaissance de l'équivalence de diplôme et de formation (rapport prévu automne 2016)
- Normes et modalités de délivrance de permis sous la forme d'activités professionnelles qualifiantes (expérience de travail et stages) (rapport mars 2016).
- Implication de tierces parties dans les processus de reconnaissance d'équivalence des ordres professionnels (rapport novembre 2013).

Vérifications particulières

- Accès à l'information sur les sites Web des ordres professionnels (rapport mars 2016).
- Approche de reconnaissance d'équivalence par l'Ordre des ingénieurs du Québec (rapport octobre 2015).
- Arrangement de reconnaissance mutuelle Québec-France pour les médecins (rapport mars 2015).
- Paramètres convenus entre les ordres professionnels et leurs tierces parties (rapport septembre 2014).

Les rapports de vérification sont disponibles sur les pages du commissaire du site Web de l'Office des professions.

2.3 Suivi de la collaboration en matière d'offre de formation d'appoint

Le troisième volet du mandat du commissaire est de suivre l'évolution des mesures que l'Office des professions du Québec doit prendre, en concertation avec le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES), pour favoriser la collaboration entre les ordres professionnels et les établissements d'enseignement concernant l'offre de formation et de stages pour répondre aux exigences des ordres dans le cadre de l'application des mécanismes de reconnaissance des compétences. Le commissaire peut faire les recommandations qu'il juge appropriées à l'Office et au MEES.

Dans le cadre de ce volet de son mandat, le commissaire rencontre le Pôle pour lui faire part de ses observations sur les objets de travail de ce mécanisme de coordination. Il intervient dans certains dossiers pour alerter les responsables sur les problèmes observés.

En plus de l'information fournie par l'Office et par le Pôle, le commissaire recueille d'autres renseignements et d'autres positions ou points de vue sur l'accès à la formation d'appoint et aux stages. Il développe sa propre connaissance du dossier, pour alimenter et soutenir son regard critique et indépendant voulu par la loi.

Soulignons que le bureau du commissaire a récemment mené à terme une mission d'information visant à mieux comprendre les modalités d'organisation et de financement de la formation d'appoint aux niveaux collégial et universitaire¹.

¹ Les rapports sont disponibles sur les pages du commissaire du site Web de l'Office : un [rapport pour le niveau collégial](#) (novembre 2015) et un [rapport pour le niveau universitaire](#) (juillet 2016).

2.4 Documentation des mécanismes de reconnaissance et des parcours d'admission

Au début de 2013 et jusqu'en 2014, l'équipe du commissaire a effectué un important travail de compilation et de synthèse de l'ensemble de la documentation disponible sur les mécanismes de reconnaissance et sur l'admission aux professions régies par les ordres à partir de diverses sources (ex. publications, pages Web et documents en ligne, lois et règlements, etc.).

L'équipe a ainsi produit des documents illustrant, sous forme de schémas, les différents parcours menant à l'obtention des permis réguliers, de certains permis restrictifs, des certificats de spécialistes et des permis spéciaux, et ce, pour les principaux profils de candidates et candidats. Structurés en fonction d'une méthodologie propre au bureau du commissaire, ces schémas témoignent de sa compréhension des processus, des procédures et des exigences des ordres en vue de la reconnaissance des compétences et de l'admission.

Puisque les schémas servent d'outils à usage interne pour le personnel du bureau du commissaire (notamment pour l'examen des plaintes et pour la vérification du fonctionnement des mécanismes), le commissaire était soucieux que chacun de ces schémas prenne appui sur une compréhension juste des mécanismes au sein de l'ordre concerné. Il a donc lancé une tournée auprès des ordres à cet effet, qui s'est échelonnée de l'été 2013 à l'hiver 2014. Au total, une centaine de schémas ont été produits et 32 ordres ont été rencontrés pour en discuter.

Cette démarche documentaire a révélé plusieurs enjeux, voire certains éléments problématiques dans la conception, le cadre juridique et l'application des mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles. Les questionnements de l'équipe du commissaire ont été discutés avec les ordres rencontrés en 2013-2014, dans une perspective de compréhension de la situation.

Depuis, la documentation du bureau du commissaire fait l'objet d'une mise à jour périodique et s'enrichit en continu par les diverses recherches, analyses, enquêtes (plaintes et vérifications) et mission d'information sur des problématiques particulières.

En plus de l'examen de plainte, des vérifications et des missions d'information, le commissaire a effectué une analyse globale des mécanismes de reconnaissance découlant de l'Entente Québec-France sur la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles. La démarche d'analyse globale s'est conclue en mai 2014 par la publication d'un rapport, disponible sur les pages du commissaire du site Web de l'Office. Dans son rapport, le commissaire fait état de plusieurs difficultés relatives à la mise en œuvre de l'Entente Québec-France et formule une vingtaine de recommandations.

Dans l'approfondissement de sa connaissance des mécanismes de reconnaissance et parcours d'admission, le commissaire a soulevé plusieurs enjeux et problèmes. Bien que certains éléments aient déjà été exposés dans divers rapport et documents, le commissaire croit utile de faire le survol de tous ces constats dans un document qui sera publié sous peu.

2.5 La vision et l'approche du commissaire

La vision du commissaire à l'égard de ses fonctions est celle d'un agent de changement. Dans ce rôle, il questionne les pratiques établies, il explore et propose de nouvelles avenues. Enfin, il interagit avec les acteurs concernés pour les amener à se mobiliser dans une perspective d'amélioration continue.

Tant pour l'examen des plaintes que pour la vérification, le bureau du commissaire est amené à enquêter et à analyser les résultats de ces enquêtes et à formuler au besoin des recommandations. L'analyse critique, comme l'analyse de conformité, peut porter sur tous les aspects du fonctionnement des mécanismes de reconnaissance :

- Cadres juridique et normatif ;
- Processus et procédures ;
- Méthodologie ;
- Dispositif administratif ;
- Rôles, actions et conduite des organisations et des individus.

Les principes et les bonnes pratiques auxquels se réfèrent le commissaire et son équipe dans leur travail s'inspirent de ceux énoncés par diverses organisations œuvrant dans le domaine de la reconnaissance des compétences, tant au Québec que sur la scène internationale. Certains de ces principes peuvent même être considérés comme des valeurs, qui guident le commissaire et qui devraient également guider les ordres professionnels et les autres acteurs de la démarche d'admission.

Les principes s'énumèrent de la façon suivante :

- | | |
|----------------|-------------------------|
| - Égalité | - Efficacité |
| - Équité | - Efficience |
| - Objectivité | - Caractère raisonnable |
| - Transparence | - Responsabilité |
| - Ouverture | - Amélioration continue |
| - Cohérence | |

On trouve à l'annexe 3 l'énoncé des principes retenu par le commissaire.

2.6 Les commissaires au Canada

Le commissaire établit des liens particuliers avec des entités d'autres juridictions canadiennes ayant une mission semblable à la sienne. En effet, la collaboration et la coordination entre ces entités sont nécessaires lorsque les enjeux en matière de reconnaissance des compétences et d'admission concernent plusieurs juridictions, ce qui est de plus en plus le cas.

Au Canada, les homologues du commissaire sont les suivants :

- Ontario : commissaire à l'équité ;
- Manitoba : commissaire à l'équité ;
- Nouvelle-Écosse : Review Officer for the Fair Registration Practices Act.

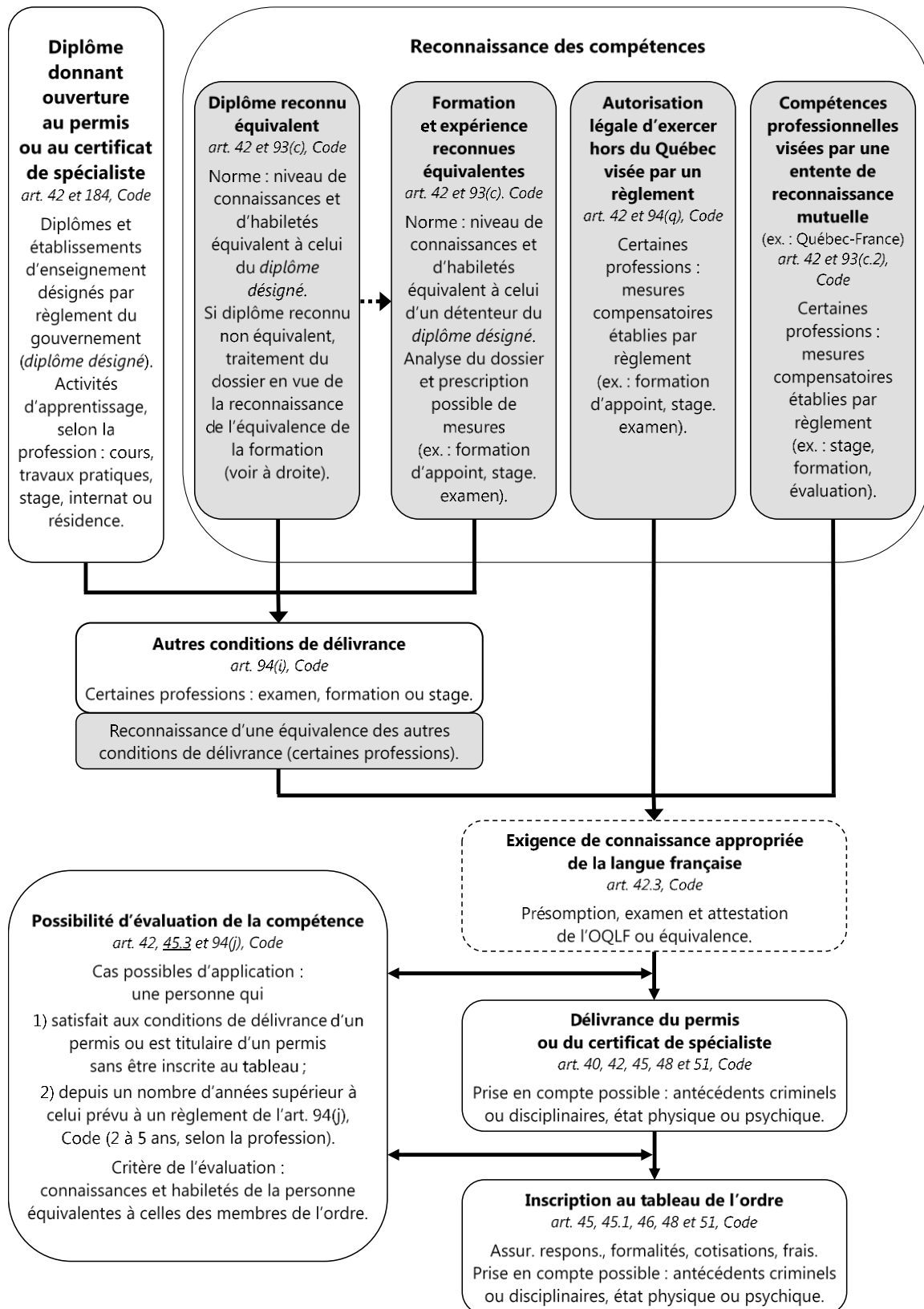
Notons que ces autres commissaires ont compétence sur l'ensemble de la fonction d'admission des ordres professionnels ainsi que des métiers réglementés dans leur province.

Il y a quelques années, les quatre commissaires provinciaux ont formé le Forum de surveillance de l'admission (Registration Oversight Forum), qui les réunit sur une base régulière. Les objectifs du forum sont les suivants :

- l'échange sur les pratiques de surveillance et les travaux menés dans chaque juridiction ;
- la réflexion commune sur les enjeux de la reconnaissance des compétences et de l'admission aux professions réglementées ;
- la coordination des actions sur des enjeux communs.

ANNEXE 1 : Schéma des principaux parcours d'admission et mécanismes de reconnaissance des compétences

(compétence actuelle du commissaire en ombré)



ANNEXE 2 : Compétence actuelle du commissaire – Selon le type de permis et d'autorisation de pratique et en fonction des mécanismes de reconnaissance (art. 16.10 al. 2 du Code des professions)

• Types de permis

- **Permis régulier, à l'étape de l'équivalence de diplôme ou de formation** (art. 42 par. 2 °, Code) :
En vertu d'un règlement sur les normes d'équivalence de diplôme et de formation (art. 93(c), Code) ;
- **Permis régulier, à l'étape de l'équivalence des autres conditions de délivrance** (« conditions supplémentaires ») :
En vertu d'un règlement sur les autres conditions et modalités de délivrance des permis (volet normes d'équivalence de ces conditions) (art. 94(i), Code) ;
- **Permis régulier relié à un ARM** (art. 42 par. 2.1 °, Code) :
En vertu d'un règlement pour donner suite à un ARM (art. 93(c.2), Code) ;
- **Permis régulier (« permis sur permis », autorisation légale d'exercer hors du Québec)** (art. 42 par. 3 °, Code) :
En vertu d'un règlement sur les autorisations légales d'exercer hors du Québec (art. 94(q), Code) ;
- **Permis spécial (« permis restrictif permanent », autorisation légale d'exercer hors du Québec)** (art. 42.2, Code) :
En vertu d'un règlement sur les autorisations légales d'exercer hors du Québec (art. 94(r), Code) ;
- **Permis restrictif temporaire (concernant une démarche de délivrance de permis)** (art. 42.1, Code) :
Validité d'un an, renouvelable :
 - Permis régulier, à l'étape de l'équivalence de diplôme et de formation, et des autres conditions de délivrance. *Situation* : candidat doit acquérir une formation ou remplir d'autres conditions en vue de la délivrance d'un permis (art. 93(c) et 94(i), Code),
 - Permis régulier relié à un ARM. *Situation* : candidat doit remplir certaines conditions en vue de la délivrance d'un permis (art. 93(c.2), Code),
 - Permis régulier (« permis sur permis », autorisation légale d'exercer hors du Québec). *Situation* : candidat doit remplir certaines conditions en vue de la délivrance d'un permis (art. 94(q), Code),
 - Permis spécial ('permis restrictif permanent', autorisation légale d'exercer hors du Québec). *Situation* : candidat doit remplir certaines conditions en vue de la délivrance du permis spécial (art. 94(r), Code) ;

- **Permis temporaire (autorisation légale d'exercer hors du Québec)** (art. 41, Code) :

Validité d'un an, renouvelable.

- **Certificats de spécialiste**

- **Certificat de spécialiste, à l'étape de l'équivalence de diplôme ou de formation** (art. 42 par. 2 °, Code) :

En vertu d'un règlement sur les normes d'équivalence de diplôme et de formation (permis et certificat de spécialiste) (art. 93(c), Code) ;

- **Certificat de spécialiste, à l'étape de l'équivalence des autres conditions de délivrance** (« conditions supplémentaires ») :

En vertu d'un règlement sur les autres conditions et modalités de délivrance des permis et certificats de spécialiste (volet normes d'équivalence de ces conditions) (art. 94(i), Code) ;

- **Certificat de spécialiste relié à un ARM** (art. 42 par. 2.1 °, Code) :

En vertu d'un règlement pour donner suite à un ARM (art. 93(c.2), Code) ;

- **Certificat de spécialiste (approche « permis sur permis », autorisation légale d'exercer hors du Québec)** (art. 42 par. 3 °, Code) :

En vertu d'un règlement sur les autorisations légales d'exercer hors du Québec (art. 94(q), Code).

- **Autorisation spéciale (autorisation légale d'exercer hors du Québec)** (art. 42.4, Code)

La décision précise les activités, pour le compte de quelle personne, les conditions et restrictions. Validité d'un an, renouvelable (par le CA de l'ordre avec délégation possible au président ou à la présidente).

- **Dispositions d'autres lois**

Articles des lois constituant les ordres professionnels d'exercice exclusif qui concernent la délivrance des permis restrictifs ou temporaires :

Agronomes,	Chimistes,
Architectes,	Dentistes,
Arpenteurs-géomètres,	Ingénieurs,
Avocats,	Médecins.

ANNEXE 3 : Énoncé des principes guidant l'analyse critique faite par le bureau du commissaire

Il est important de noter que les principes se manifestent et s'interprètent selon le contexte propre à chaque situation. L'énoncé qui suit est un guide qui peut changer, suivant l'évolution des enjeux dans le domaine.

ÉGALITÉ

Reconnaître le droit à l'égalité, c'est agir en considérant que chaque candidat ou candidate à une profession mérite le même respect, la même déférence et la même considération, tout en étant conscient ou consciente que certains groupes de personnes sont défavorisés sur le plan culturel, social et économique et qu'ils ont besoin d'être protégés contre toute forme de discrimination.

ÉQUITÉ

Agir avec équité, c'est agir de façon juste, selon ce qui est dû à chacun et en tenant compte des différences et de la diversité des situations vécues par les personnes. Dans le contexte de la reconnaissance des compétences professionnelles, l'équité comporte trois dimensions :

1. L'équité dans les procédures et dans les processus : ce principe s'apprécie dans la façon dont les décisions de reconnaissance sont prises et dans les différentes étapes qui mènent à ces décisions et à leur application ;
2. L'équité sur le fond : ce principe s'apprécie dans la légalité et dans le caractère raisonnable du contenu même des décisions de reconnaissance (voir aussi le principe « Caractère raisonnable ») ;
3. L'équité relationnelle : ce principe s'apprécie dans la façon dont les individus sont traités et dans leur perception à l'égard du processus de reconnaissance et de ses résultats.

OBJECTIVITÉ

Agir avec objectivité, c'est agir sans préjugé, de manière impartiale et fidèle à la réalité. Dans le contexte de la reconnaissance des compétences professionnelles, cela implique notamment que le traitement d'une demande et les décisions relatives à cette demande ne soient pas influencés par les sentiments, les opinions ou les intérêts des personnes impliquées.

TRANSPARENCE

Agir avec transparence, c'est notamment communiquer clairement le sens de son action ainsi que les critères utilisés pour prendre une décision. En matière de reconnaissance des compétences professionnelles, on notera des enjeux dans l'information au public et dans la

communication aux candidats et candidates. Le principe de transparence s'apprécie tout particulièrement dans la justification des décisions rendues par les ordres professionnels, dans les explications fournies aux candidats et candidates quant aux démarches à entreprendre pour combler les lacunes, ainsi que dans la disponibilité et la clarté de l'information générale sur les processus, les procédures, les méthodes, les recours, etc. En contexte de fonctions déléguées par l'État, comme c'est le cas des ordres professionnels, cela implique aussi de faire connaître l'information et les données sur les activités menées en vertu des fonctions de puissance publique ainsi déléguées.

OUVERTURE

Agir avec ouverture, c'est accepter de considérer — ou ne pas rejeter d'emblée — ce qui est différent ou ce qui est nouveau. Dans les organisations, cela implique d'avoir le souci de connaître et d'intégrer, lorsque cela est approprié, d'autres réalités et façons de faire. Dans le contexte de la reconnaissance des compétences professionnelles, le principe d'ouverture se manifeste :

- dans l'appréciation des systèmes d'éducation et des contextes de pratique professionnelle hors du Québec ;
- dans l'appréciation des parcours des candidates et des candidats formés hors du Québec ;
- dans la collaboration des ordres avec d'autres organismes pour faciliter la reconnaissance des compétences.

COHÉRENCE

Agir avec cohérence, c'est s'assurer que nos actions et nos décisions sont logiques les unes par rapport aux autres. Dans le contexte de la reconnaissance des compétences professionnelles, cela implique que les différents processus, politiques et exigences soient harmonisés au mieux. Leur cohérence ne s'apprécie pas seulement à l'interne, au sein de chaque ordre, mais aussi à l'externe, concernant les processus, politiques et actions des autres parties prenantes aux processus de reconnaissance des compétences et d'autres acteurs en intégration socioprofessionnelle.

EFFICACITÉ

Agir avec efficacité, c'est agir de sorte à produire les résultats attendus. En matière de la reconnaissance des compétences professionnelles, on examinera si les procédures, exigences et méthodes produisent les effets prévus. Des enjeux peuvent se manifester dans l'organisation du dispositif administratif des ordres professionnels.

EFFICIENCE

Agir avec efficacité, c'est agir en optimisant les moyens et les ressources dont on dispose, dans l'atteinte des objectifs. Ce principe concerne le rapport entre les résultats obtenus et les moyens mis en œuvre pour y parvenir. Dans le contexte de la reconnaissance des compétences professionnelles, l'efficacité concerne aussi la diligence dans le traitement d'un dossier de demande de reconnaissance ainsi que dans la prise de décision des diverses instances. Des enjeux peuvent se manifester sur le plan de la performance du dispositif administratif.

CARACTÈRE RAISONNABLE

Ce principe concerne à la fois l'opportunité, la légitimité et le bien-fondé des décisions et des actions. On se trouvera à soulever la question du caractère raisonnable lorsque, bien que conforme à la norme, un geste, une position ou une décision heurte le bon sens ou provoque une réaction instinctive devant les conséquences manifestement disproportionnées qu'il entraîne pour une personne ou pour un groupe de personnes. On considère alors le sens de la mesure, de la justice et de la proportionnalité, ainsi que la justification à l'égard des enjeux sous-jacents.

Dans le contexte de la reconnaissance des compétences professionnelles, apprécier le caractère raisonnable consiste à porter un regard global et organique sur les finalités de la loi, les exigences, la démarche imposée et ses objectifs, la situation des candidats et candidates à une profession, ainsi que les résultats prévus et non prévus. On portera une attention particulière au degré de complexité des démarches exigées des candidats et candidates.

L'analyse au regard du caractère raisonnable viendra alimenter celle sur l'équité. Elle servira d'autant plus dans la perspective d'interpréter, de compléter ou de corriger une loi, une norme ou une politique.

RESPONSABILITÉ

Agir avec responsabilité, ce n'est pas seulement exercer ses fonctions, mais aussi répondre de cet exercice. Les ordres professionnels exercent des fonctions déléguées par l'État, impliquant des pouvoirs décisionnels qui ont des impacts importants sur des individus et sur la société. Ils doivent rendre compte à la fois des activités menées en vertu de ces fonctions déléguées et de la manière d'exercer ces fonctions et les pouvoirs afférents. En matière de reconnaissance des compétences professionnelles, les ordres sont responsables du respect des normes de compétences et du fonctionnement des mécanismes de reconnaissance, et ce, même lorsqu'ils confient certaines de leurs activités à de tierces parties. À ce sujet, on notera des enjeux dans la délégation de fonction ou d'activité à de tierces parties, de même que dans l'influence d'autres parties prenantes à la reconnaissance des compétences.

AMÉLIORATION CONTINUE

L'amélioration continue est une démarche structurée pour accroître la performance d'une organisation, ainsi que pour améliorer la qualité des services et la satisfaction de la clientèle. Dans le contexte de la reconnaissance des compétences professionnelles, cela implique que les mécanismes de reconnaissance soient évalués et révisés périodiquement sous leurs différents aspects : cadre juridique, cadre normatif, processus, procédures, méthodes, dispositif administratif, etc.

Un des objectifs de la révision périodique est de s'assurer que le fonctionnement des mécanismes de reconnaissance satisfait aux principes et aux bonnes pratiques en la matière. L'amélioration continue permet de s'adapter à la réalité changeante de l'immigration comme à celle des méthodes, des outils et des partenariats mis en place pour la reconnaissance des compétences.

**Office
des professions**

Québec

