

CONSEIL DES RELATIONS INTERCULTURELLES

COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI N^o 53

**LOI INSTITUANT LE POSTE DE COMMISSAIRE AUX PLAINTES CONCERNANT
LES MÉCANISMES DE RECONNAISSANCE DES COMPÉTENCES
PROFESSIONNELLES**

Novembre 2009

RECHERCHE ET RÉDACTION :

Évelyne Bishisha Bashala et Ralph Rouzier

COLLABORATION :

Florence Sallenave, consultante et présidente Florence Sallenave conseils

Fo Niemi, directeur général du Centre de recherche-action sur les relations raciales

ÉDITION ET MISE EN FORME DU DOCUMENT :

Martine Jore

CONSEIL DES RELATIONS INTERCULTURELLES

500, boulevard René-Lévesque Ouest, bureau 10.04

Montréal (Québec)

H2Z 1W7

Téléphone : (514) 873-5634

Télécopieur : (514) 873-3469

Courrier électronique : info@conseilinterculturel.gouv.qc.ca

Site Internet : www.conseilinterculturel.gouv.qc.ca

ISBN : (à venir)

DÉPÔT LÉGAL – BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC, 2009

Introduction

Le Conseil des relations interculturelles (Conseil), organisme chargé de conseiller la ministre de l'Immigration et des Communautés culturelles sur toute question relative aux relations interculturelles et à l'intégration des personnes immigrantes, est favorable au dépôt du projet de loi n° 53, *Loi instituant le poste de Commissaire aux plaintes concernant les mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles*. Ce poste est d'autant plus nécessaire que ce commissaire pourra se pencher en profondeur sur les biais systémiques amenant à la déqualification des personnes immigrantes.

La reconnaissance des compétences constitue l'un des enjeux les plus importants dans l'intégration socioéconomique des personnes immigrantes formées à l'étranger. Surtout si l'on considère que le système professionnel québécois compte 45 ordres professionnels et regroupe plus de 332 000 professionnels. La mise en place d'un poste de commissaire chargé de recevoir et d'examiner toute plainte d'une personne contre un ordre professionnel, qui concerne les mécanismes de reconnaissance des compétences, devrait permettre de répondre à des préoccupations d'équité, d'impartialité et de transparence.

Toutefois, pour que ce rôle soit pleinement assumé, le commissaire se doit d'être indépendant dans l'exercice de ses fonctions et doit avoir les pouvoirs nécessaires pour faire des enquêtes, des analyses et des rapports.

Le Conseil se demande pourquoi ne pas créer également un tel poste pour l'ensemble des métiers réglementés étant donné que le nombre de travailleurs représente environ 185 000 personnes. Il est conscient que cela dépasse le cadre du projet de loi 53, mais il demeure néanmoins convaincu qu'il est nécessaire de développer des mécanismes clairs et uniformes en matière de reconnaissance des compétences.

1 Les éléments touchant le Commissaire aux plaintes

o L'indépendance du commissaire

L'article 6 du projet de loi introduisant l'article 16.9 au Code des professions prévoit d'instituer le poste de commissaire au sein de l'Office des professions du Québec (Office). Le Conseil appuie la proposition de rattacher le poste de commissaire à l'Office d'autant plus que ce dernier peut, notamment en collaboration avec chaque ordre, vérifier le fonctionnement des divers mécanismes mis en place au sein de l'ordre en application du Code des professions. En attribuant une telle fonction spécifiquement au commissaire aux plaintes, il pourra, dès lors, se pencher de façon approfondie sur l'efficacité des mécanismes et l'absence d'éléments discriminatoires systémiques.

Par ailleurs, l'article 2 du projet de loi modifiant l'article 5 du Code des professions énonce que le commissaire sera nommé suivant la *Loi sur la fonction publique*. L'article 6 du projet de loi introduisant l'article 16.18 au Code des professions confie à l'Office la responsabilité de prendre les mesures visant à préserver l'indépendance du commissaire dans l'exercice de ses fonctions.

Ceci soulève de sérieux questionnements sur l'indépendance réelle qui sera accordée au commissaire, d'autant plus que ce projet de loi vise à accroître la confiance des personnes immigrantes formées à l'étranger en notre système.

Pour assurer que les travaux du commissaire soient menés de manière impartiale, le commissaire pourrait être un membre de l'Office, en plus des cinq autres membres, plutôt qu'un employé. Son mandat ne devrait pas dépasser 10 ans à l'instar du président et du vice-président.

Ainsi, le Conseil recommande de modifier l'article 4 du Code des professions de façon à intégrer la nomination d'un Commissaire aux plaintes concernant les mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles comme membre de l'Office.

Il recommande aussi de supprimer l'article 2 du projet de loi.

O La gouvernance

Le commissaire, qui devrait être membre d'un ordre professionnel, ne peut pas à lui seul faire tout le travail. Il devrait être entouré d'un personnel ayant, notamment, des connaissances et des compétences en matière d'immigration, de relations interculturelles et de connaissances de différents ordres.

Il s'agit de s'assurer que les plaintes soient traitées sans préjugés défavorables en raison d'une méconnaissance des réalités entourant la diversité ethnoculturelle. Le commissaire devrait donc être en mesure de traiter non seulement des plaintes qui concernent des ordres différents, mais également qui émanent d'individus ayant, par exemple, exercé des professions dans des pays différents.

Le projet de loi devrait donc inclure un article portant sur la création d'un secrétariat ou d'un bureau du commissaire, et les compétences souhaitées de ce personnel.

O Les fonctions du commissaire

En plus des fonctions prévues à l'article 6 du projet de loi introduisant l'article 16.10 au Code des professions, le commissaire devrait être chargé de :

- O conseiller la ministre de la Justice et les autres ministères et organismes gouvernementaux concernés, les organismes communautaires, les collèges, les universités et les ordres professionnels sur toute question relative aux mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles. Il pourrait notamment mettre en place un comité avec ces différents acteurs afin de revoir le système pour faciliter l'intégration des personnes immigrantes, mais aussi pour permettre aux entreprises de bénéficier de cette main-d'œuvre. Par ailleurs, ce serait l'occasion pour le commissaire de prendre connaissance des réalisations de certains membres des comités, par exemple le ministère de l'Immigration et des

Communautés culturelles (MICC), en matière de reconnaissance des compétences professionnelles et d'en faire état dans son rapport annuel, le cas échéant.

- o Faire rapport annuellement à la ministre de la Justice (voir section suivante).

o La reddition de comptes

En vertu de l'article 6 du projet de loi introduisant l'article 16.17 au Code des professions, le commissaire doit faire rapport annuellement de ses activités au président de l'Office. En poursuivant la réflexion sur le fait que le commissaire ne devrait pas être un employé de l'Office, il importe que le commissaire dispose d'un pouvoir de recommandation auprès de la ministre responsable de l'application des lois professionnelles, en l'occurrence, la ministre de la Justice et non pas auprès du président de l'Office. Ceci lui donnerait plus de crédibilité et de légitimité lors de ses enquêtes auprès des différents ordres professionnels, et ce, dans un souci de transparence.

Le Conseil recommande donc que l'article 6 du projet de loi introduisant l'article 16.17 au Code des professions soit modifié de sorte que le commissaire fasse rapport à la ministre de la Justice et que ce rapport contienne des éléments pertinents sur les plaintes et les décisions rendues.

Mentionnons que le Bureau du commissaire à l'équité de l'Ontario (la commissaire a été nommée en 2007) qui traite de la reconnaissance des compétences professionnelles des personnes formées à l'étranger rend compte annuellement de ses activités au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration. Dans son dernier rapport au gouvernement, la commissaire constatait déjà un début de changements positifs au regard des biais systémiques dans les mécanismes de reconnaissance des compétences.

o Le contenu du rapport

Le rapport du commissaire devrait inclure des informations pertinentes visant à aiguiller et à donner une vision d'ensemble à l'Office dans ses interventions auprès de ses membres. Il pourrait notamment comprendre :

- o les profils des plaignants selon l'origine ethnique ou nationale, le sexe et l'âge;
- o les motifs des plaintes reçues : biais intentionnel ou systémique, incapacité à évaluer les compétences acquises à l'étranger;
- o le nombre de plaintes reçues;
- o les ordres visés et les étapes de reconnaissance dans lesquelles le commissaire est intervenu;
- o les types de recommandations émises : nombre de refus et d'acceptation, qualité des recommandations;
- o le suivi accordé par les ordres professionnels sur ces recommandations.

Ces indications ne sont pas exhaustives. Toutefois, elles devraient être précisées dans le projet de loi afin d'orienter le commissaire et de s'assurer d'une plus grande efficacité dans ses travaux.

Par ailleurs, s'il est proposé à l'article 16.19 du projet de loi que « *Rien dans la présente section ne doit être interprété comme conférant au commissaire une compétence sur les décisions rendues par un ordre professionnel* », et afin de s'assurer que les plaintes et le travail du commissaire ne servent pas à rien, ce dernier devrait faire état de l'analyse des plaintes et de ses décisions publiquement.

2. Les éléments touchant les individus

o La formation d'appoint

Le Conseil appuie l'article 6 du projet de loi introduisant l'article 16.10, 3^e alinéa au Code des professions et portant sur la collaboration avec le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport relativement aux mesures appropriées sur les formations d'appoint. Cependant, il ne faudrait pas que cela devienne une pratique systématique laissant croire que toutes les personnes formées à l'étranger ont des carences en termes de formation. Personne ne devrait avoir à reprendre une formation déjà réalisée avec succès.

À cet égard, le commissaire devrait aussi examiner les problématiques de reconnaissance des diplômes et des compétences par les collèges et les universités. Les ordres posent problème, mais les institutions d'enseignement aussi parce qu'elles ont chacune leurs propres critères. Le commissaire devrait donc avoir le pouvoir d'analyser les plaintes concernant la reconnaissance des diplômes visant les collèges et les universités.

Le Conseil recommande l'ajout d'un article en ce sens dans le projet de loi, bien qu'il soit conscient que cela pourrait avoir un impact sur d'autres lois.

Par ailleurs, on pourrait inclure des stages d'immersion en milieu de travail qui peuvent être autant bénéfiques qu'une formation. Encore là, cela ne devrait pas devenir une pratique systématique.

Rappelons qu'en 2008, dans son document *Pour enrichir le Québec : Intégrer mieux*, le MICC faisait état de mesures pour renforcer l'action du Québec en matière d'intégration en emploi des personnes immigrantes. Entre autres, il était question d'offrir « *une expérience de travail aux personnes formées à l'étranger souhaitant exercer une profession régie par un ordre professionnel au Québec* ». Cette expérience devait compenser une partie de la formation ou du stage pouvant être prescrits par un ordre professionnel en vue de la reconnaissance complète d'une équivalence.

o La possibilité de plaintes collectives

Le Conseil recommande aussi que l'article 6 du projet de loi introduisant l'article 16.10 au Code des professions soit modifié afin que des plaintes puissent aussi être déposées

par une tierce partie (organismes de défense des droits, organismes communautaires s'occupant de la reconnaissance des compétences professionnelles, etc.), plusieurs personnes ou un regroupement, par exemple, la Coalition des associations de médecins diplômés à l'étranger. Cela pourrait permettre de mieux établir quelles sont les barrières systémiques au regard de la reconnaissance des compétences professionnelles.

o Les renseignements au plaignant

Le projet de loi pourrait être modifié également par l'insertion d'un article mentionnant que le commissaire devrait également informer tout plaignant des autres instances concernant sa plainte et des délais impartis, afin que le plaignant puisse agir rapidement, si nécessaire. Il devrait également l'informer sur la recevabilité de la plainte.

CONCLUSION

Le Conseil salue la création d'un poste de *Commissaire aux plaintes concernant les mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles*. Le Conseil est conscient que cela ne lèvera pas toutes les barrières limitant l'accès aux professions des personnes immigrantes qui représentent des atouts précieux pour le développement économique du Québec. Ainsi, il importera que l'ensemble des acteurs concernés collaborent à cette initiative et, éventuellement, suivent les recommandations du commissaire.

La révision des pratiques d'admission aux professions réglementées par une instance externe offrira une garantie d'impartialité et de transparence pour les personnes immigrantes qui en feront la demande. D'où l'importance d'accorder au commissaire les pouvoirs nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions.

Le fait d'avoir un poste de commissaire devrait améliorer le processus de reconnaissance des compétences professionnelles, ce qui aura un effet bénéfique sur les ententes entre le gouvernement du Québec et d'autres gouvernements concernant la mobilité de la main-d'œuvre.

En ce sens, le Conseil recommande les amendements suivants au projet de loi :

- o la modification de l'article 4 du Code des professions de façon à intégrer la nomination d'un Commissaire aux plaintes concernant les mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles comme membre de l'Office;
- o la suppression de l'article 2 du projet de loi;
- o l'ajout d'un article portant sur la création d'un secrétariat ou d'un bureau du commissaire et les compétences souhaitées de ce personnel;

- o l'ajout des deux fonctions suivantes pour le commissaire à l'article 6 du projet de loi introduisant l'article 16.10 au Code des professions :
 - o conseiller la ministre de la Justice et les autres ministères et organismes gouvernementaux concernés, les organismes communautaires, les collèges, les universités et les ordres professionnels sur toute question relative aux mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles;
 - o faire rapport annuellement à la ministre de la Justice et le rendre public;
- o la modification de l'article 6 du projet de loi introduisant l'article 16.17 au Code des professions de sorte que le commissaire fasse rapport à la ministre de la Justice et que ce rapport contienne des éléments pertinents sur les plaintes et les décisions rendues;
- o l'ajout d'un article au projet de loi précisant la portée et le contenu du rapport du commissaire;
- o l'ajout d'un article au projet de loi accordant au commissaire le pouvoir d'analyser les plaintes concernant la reconnaissance des diplômes faites visant les collèges et les universités;
- o la modification de l'article 6 du projet de loi introduisant l'article 16.10 au Code des professions afin que des plaintes puissent aussi être déposées par une tierce partie, plusieurs personnes ou un regroupement;
- o l'insertion d'un article au projet de loi mentionnant que le commissaire devrait informer tout plaignant des autres instances existantes concernant sa plainte et des délais impartis;
- o l'ajout d'un article au projet de loi mentionnant que le commissaire devrait informer tout plaignant sur la recevabilité de sa plainte.

Les membres du Conseil des relations interculturelles

Présidente

Mme Patricia **RIMOK**

Membres

Mme Marie-Luce **AMBROISE**

M. Abderrahmane **BÉNARIBA**

Mme Geneviève **BOUCHARD**

M. Karim **DAABOUL**

M. Hoanh **DAM-VAN**

Mme Sylvie **FONTAINE**

M. Shah Ismatullah **HABIBI**

Mme Danielle **LEMIRE**

M. Bogidar **PÉRUCICH**

M. Stephan **REICHHOLD**

M. Witakenge Benoît **SONGA**

M. Terry **TATASCIORE**

M. Marc **LACROIX**

Sous-ministre, ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (sans droit de vote)