

MÉMOIRE

sur le Projet de loi n° 53

*Loi instituant le poste de Commissaire aux plaintes concernant
les mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles*

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



Conseil interprofessionnel du Québec

18 novembre 2009

LE CONSEIL INTERPROFESSIONNEL DU QUÉBEC

Le Conseil interprofessionnel du Québec (CIQ) est le forum d'échange et de concertation des ordres professionnels de même qu'un lieu de mobilisation sur des sujets d'intérêt commun.

Par ailleurs, le *Code des professions* lui octroie un mandat d'organisme conseil auprès de l'autorité publique.

Le CIQ regroupe aujourd'hui les 45 ordres professionnels qui comptent collectivement plus de 332 000 membres exerçant 51 professions réglementées.

Acupuncteurs	Infirmières et infirmiers auxiliaires
Administrateurs agréés	Ingénieurs
Agronomes	Ingénieurs forestiers
Architectes	Inhalothérapeutes
Arpenteurs-géomètres	Médecins
Audioprothésistes	Médecins vétérinaires
Avocats	Notaires
Chimistes	Opticiens d'ordonnances
Chiropraticiens	Optométristes
Comptables agréés	Orthophonistes et audiologistes
Comptables généraux accrédités	Pharmaciens
Comptables en management accrédités	Physiothérapeutes — Thérapeutes en réadaptation physique
Conseillers et conseillères d'orientation — Psychoéducateurs et psychoéducatrices	Podiatres
Conseillers en ressources humaines et en relations industrielles agréés	Psychologues
Dentistes	Sages-femmes
Denturologistes	Techniciennes et techniciens dentaires
Diététistes	Technologistes médicaux
Ergothérapeutes	Technologues professionnels
Évaluateurs agréés	Technologues en imagerie médicale et en radio-oncologie
Géologues	Traducteurs, terminologues et interprètes agréés
Huissiers de justice	Travailleurs sociaux — Thérapeutes conjugaux et familiaux
Hygiénistes dentaires	
Infirmières et infirmiers	Urbanistes

TABLE DES MATIÈRES

	PAGE
Résumé.....	1
Introduction.....	2
1. Un engagement ferme des ordres professionnels envers la reconnaissance accélérée des compétences professionnelles	2
2. La reconnaissance des compétences professionnelles par les ordres professionnels... 4	
2.1 Reconnaissance d'une équivalence de diplôme ou de formation.....	4
2.2 Accélération de la reconnaissance des compétences professionnelles.....	5
2.3 Les ordres ne contrôlent ni l'offre ni la demande, ils gèrent un processus	6
2.4 L'explosion des demandes de reconnaissance d'une équivalence.....	6
2.5 Les décisions rendues	7
3. Le commissaire aux plaintes	7
3.1 Description	7
3.2 Accueil favorable	8
3.3 Aspects satisfaisants.....	8
3.4 Un gain de transparence.....	9
3.5 Désignation du commissaire.....	9
3.6 Renseignements obtenus par le commissaire.....	10
3.7 Délai d'examen d'une plainte.....	10
4. Le pouvoir d'enquête de l'Office des professions	11
4.1 L'article 14	11
4.2 La nouvelle section II du <i>Code des professions</i>	13
5. La formation d'appoint.....	13
6. Conclusion : l'affaire de tous.....	15

Résumé

Le Conseil interprofessionnel du Québec et ses membres, les quarante-cinq ordres professionnels, réitèrent leur engagement à améliorer le processus d'accès aux professions réglementées des personnes formées à l'étranger.

Le Conseil accueille favorablement la volonté gouvernementale d'instituer un commissaire aux plaintes en matière de reconnaissance des compétences professionnelles. À cet égard, il note avec satisfaction que le commissaire aux plaintes serait rattaché à l'Office des professions et qu'un ordre professionnel conserverait sa pleine compétence sur les décisions rendues en matière de reconnaissance des compétences professionnelles.

Le Conseil formule des commentaires sur quelques dispositions du projet de loi. Ainsi, en ce qui a trait à la désignation du commissaire aux plaintes, le Conseil recommande que les critères de sélection qu'établira l'Office des professions tiennent compte de la nature particulière du poste de commissaire aux plaintes et de la spécificité du système professionnel, afin que l'Office soit en mesure de désigner la personne la plus apte à exercer les fonctions visées.

En ce qui a trait au délai d'examen d'une plainte, le Conseil recommande de modifier le libellé du nouvel article 16.13, de manière à prévoir un délai indicatif à l'examen d'une plainte par le commissaire. Il est également recommandé d'y prévoir que le commissaire doit dans tous les cas informer l'ordre professionnel de ses conclusions.

Par ailleurs, le Conseil s'oppose à l'élargissement des pouvoirs de l'Office qui permettrait à celui-ci d'effectuer tout type d'enquête sur un ordre professionnel sans l'autorisation du Ministre responsable. À cet égard, le Conseil recommande le retrait de l'article 4 du projet de loi.

Il recommande également, afin de conférer au commissaire le pouvoir d'initiative qui pourrait être nécessaire à l'exercice de ses fonctions, l'ajout d'une mention à la nouvelle section II du Code (article 6 du projet de loi), indiquant que l'Office n'est pas soumis à l'autorisation du Ministre responsable pour l'application de cette section.

Enfin, le Conseil interprofessionnel est favorable à l'article 3 du projet de loi qui confère à l'Office des professions la responsabilité de prendre des mesures visant à assurer la collaboration entre les établissements d'enseignement et les ordres professionnels afin que cette formation soit effectivement offerte par un établissement d'enseignement.

Introduction

Le gouvernement a présenté à l'Assemblée nationale le Projet de loi n° 53 instituant, au sein de l'Office des professions du Québec, le poste de commissaire aux plaintes concernant les mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles d'un ordre professionnel.

Globalement, le projet de loi comprend trois aspects. Il définit les fonctions et pouvoirs du commissaire, lequel serait chargé de recevoir et d'examiner toute plainte d'une personne contre un ordre professionnel qui concerne les mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles. Le commissaire serait aussi appelé à vérifier le fonctionnement de ces mécanismes.

Par ailleurs, le projet de loi élargirait considérablement les pouvoirs de l'Office en lui confiant, sans l'autorisation du Ministre responsable comme c'est le cas présentement, la capacité d'enquêter sur tout ordre qui ne remplit pas les devoirs qui lui sont imposés par la loi.

Enfin, le projet de loi confie à l'Office la charge, en concertation avec le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, de prendre les mesures visant à assurer la collaboration entre les établissements d'enseignement et les ordres professionnels afin que cette formation soit effectivement offerte par un établissement d'enseignement.

Dans le présent mémoire, le Conseil interprofessionnel du Québec (CIQ) expose ses commentaires et ses recommandations relativement à ces trois grands aspects du Projet de loi n° 53.

1. Un engagement ferme des ordres professionnels envers la reconnaissance accélérée des compétences professionnelles

Le Conseil interprofessionnel du Québec et ses membres, les quarante-cinq ordres professionnels, réitèrent leur engagement à améliorer le processus d'accès aux professions réglementées des personnes formées à l'étranger.

Les ordres professionnels sont soucieux de la crédibilité de ce processus au regard de la protection du public et ils sont sensibles à l'égard de la situation des personnes immigrantes. Voilà pourquoi les ordres ont agi au cours des dernières années afin de bonifier leurs pratiques au regard des réalités changeantes de l'immigration et de la mobilité professionnelle.

C'est en 2001 que cet engagement a été pris, lorsque les ordres professionnels ont adopté à l'unanimité un *Plan de travail sur l'admission des personnes immigrantes aux ordres professionnels*. Cet engagement a été renouvelé en 2006 avec l'adoption de *Principes en matière de reconnaissance d'une équivalence de diplôme et de formation acquis hors du Québec*. Les ordres convenaient ainsi de s'assurer que leurs politiques et procédures sont conformes aux six principes suivants : égalité, équité, objectivité, transparence, ouverture et révision périodique des processus.

La même année, le CIQ a demandé et obtenu du gouvernement du Québec de soutenir financièrement les efforts entrepris par les ordres professionnels. Une majoration à hauteur de 4 millions \$ par année du *Programme de soutien à des projets afin de faciliter l'admission aux ordres professionnels* a été obtenu. À l'heure actuelle, une trentaine de projets issus d'ordres professionnels ont été réalisés ou sont en voie de réalisation grâce aux partenariats établis avec le Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, qui administre le programme.

En 2006 toujours, les ordres et le CIQ ont appuyé une modification importante du Code des professions instaurant de nouveaux types de permis en vue de faciliter l'exercice d'une profession réglementée par des professionnels formés à l'étranger.

Cette question est aujourd'hui étroitement liée aux pressions du marché du travail en faveur d'une plus grande mobilité de la main-d'œuvre, notamment la mobilité entre juridictions. Dans ce contexte, le CIQ et le gouvernement du Québec ont solennellement convenu le 12 février 2008, dans le cadre d'une déclaration conjointe signée par le Président du Conseil et le Premier ministre, de travailler en étroite collaboration afin d'accélérer les mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles. Cette démarche a mené notamment à la signature, le 15 octobre 2008, d'une entente historique et inédite entre la France et le Québec en matière de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles. Le Conseil et les ordres ont également participé aux consultations relatives à la mobilité des professionnels entre les provinces canadiennes.

Dans le même esprit, le CIQ a commenté favorablement et appuyé le projet d'un *Cadre pancanadien d'évaluation et de reconnaissance des qualifications des travailleurs formés à l'étranger* adopté le 30 septembre dernier par les premiers ministres.

2. La reconnaissance des compétences professionnelles par les ordres professionnels

Les ordres professionnels ont été créés par l'État pour assurer la surveillance des pratiques présentant un risque de préjudices graves pour les personnes, ce que l'on désigne par la notion de protection du public. Les ordres ont pour fonction principale la protection du public, qui s'exerce notamment par le contrôle de l'exercice d'une profession.

À cette fin, les ordres professionnels se sont vus délégués des pouvoirs en vertu d'une loi cadre de l'Assemblée nationale, le *Code des professions*. Les ordres ont notamment la responsabilité d'assurer la compétence professionnelle. Ils établissent à cette fin les normes relatives à l'admission à la pratique approuvées par le gouvernement. Prenant appui sur ce référentiel, les ordres professionnels vérifient la compétence et l'intégrité de tous les candidats à une profession et s'assurent du maintien de celles-ci tout au long de la vie professionnelle. La mise en œuvre du *Code des professions* est assurée par plus de cinq cents règlements publiés à la *Gazette officielle*.

Le *Code des professions* a également créé l'Office des professions, un organisme de surveillance gouvernementale qui veille à ce que chaque ordre assure adéquatement la protection du public. À cette fin, l'Office peut notamment vérifier le fonctionnement des divers mécanismes mis en place au sein d'un ordre (art. 12). Sur autorisation du Ministre responsable de l'application des lois professionnelles, l'Office peut également enquêter sur tout ordre qui ne remplit pas les devoirs imposés par la loi (art. 14). Sur recommandation de l'Office, le Ministre responsable peut mettre sous administration un ordre professionnel (art. 14.5).

En 2008, les pouvoirs de l'Office ont été renforcés par une modification au *Code des professions*, qui lui permet de « proposer à un ordre la conduite à tenir ou des mesures à prendre dans les situations où il l'estime nécessaire pour assurer la protection du public » (art. 12, para. 12).

2.1 Reconnaissance d'une équivalence de diplôme ou de formation

Pour obtenir un permis d'exercer une profession régie par le *Code des professions*, il faut détenir un diplôme reconnu valide à cette fin par règlement du gouvernement, satisfaisant, s'il y a lieu, aux conditions supplémentaires particulières d'un ordre professionnel (stage, formation supplémentaire, examen professionnel) également approuvées par le gouvernement et, enfin, posséder une connaissance de la langue française appropriée à l'exercice de la profession, conformément aux exigences de la *Charte de la langue française*.

Il n'est pas nécessaire d'être résident permanent ou citoyen canadien pour obtenir un permis.

Dans la situation où la personne ne détiendrait pas le diplôme reconnu valide, par exemple une personne formée à l'étranger, un règlement approuvé par le gouvernement du Québec détermine pour chaque ordre professionnel les normes devant s'appliquer à l'analyse d'une demande de reconnaissance d'une équivalence.

La reconnaissance d'une équivalence de diplôme ou de formation est la voie usuelle suivie par un candidat à l'exercice d'une profession formé à l'étranger en vue d'obtenir le permis d'un ordre professionnel. Cette reconnaissance peut être complète ou partielle. Dans ce dernier cas, l'ordre professionnel peut prescrire des cours et des stages requis pour satisfaire aux exigences d'admission, ce que l'on appelle communément une formation d'appoint.

Ce type de règlement détermine, entre autres, une base d'équivalence : les exigences de scolarité d'un ordre professionnel peuvent être satisfaites si cette personne possède un diplôme ou une formation reconnus équivalents, que ce diplôme ait été acquis hors du Québec ou que cette formation ait été acquise au Québec ou hors du Québec.

Situation unique au Canada et probablement dans le monde : tous les ordres professionnels sont requis par la loi québécoise de détenir un tel règlement. Le *Code des professions* en détermine d'ailleurs le contenu qui comprend des normes d'équivalence congruentes avec celles concernant les candidats formés au Québec, une procédure de traitement des demandes (documents requis, instance de décision, délai, etc.) et une procédure de révision de la décision par des personnes autres que celles qui l'ont rendue (art. 93 c) et c1, c2).

Dans leurs processus et méthodologies, les ordres professionnels appliquent les principes reconnus et s'inspirent des meilleures pratiques en matière de reconnaissance des acquis

2.2 Accélération de la reconnaissance des compétences professionnelles

Avec l'appui des ordres professionnels et du Conseil, le *Code des professions* a été modifié en 2006 de manière à offrir de nouvelles voies d'accès à une profession aux personnes formées à l'étranger.

Ainsi, en plus du permis dit «régulier» se sont ajoutés le permis spécial et le permis restrictif temporaire. Le permis spécial s'adresse à un candidat ne possédant pas un diplôme ou une formation pleinement équivalent au diplôme désigné et lui permet d'exercer certaines activités sur une base permanente. Le permis restrictif temporaire permet pour sa part à un candidat de compléter son profil pour satisfaire aux exigences de délivrance du permis régulier ou spécial.

De plus, une procédure d'accélération d'obtention d'un permis a été incluse au *Code des professions*. Il s'agit de la procédure du «permis sur permis» selon laquelle l'ordre peut émettre un permis à une personne détenant déjà l'autorisation légale d'exercer sa profession dans sa juridiction d'origine.

Ces nouveaux mécanismes, en particulier le permis restrictif temporaire et le permis sur permis, se révèlent particulièrement utiles pour les ententes en matière de mobilité professionnelle, que ce soit à l'échelle pancanadienne ou internationale (Entente France-Québec).

Signalons enfin qu'un ordre professionnel peut délivrer un permis temporaire d'un an et renouvelable à un candidat n'ayant pas atteint le niveau de connaissance requis du français. Le permis peut être renouvelé trois fois au plus, par l'Office québécois de la langue française.

2.3 Les ordres ne contrôlent ni l'offre ni la demande, ils gèrent un processus

Malgré ce qu'on entend et ce qu'on peut croire, la délivrance d'un permis professionnel est un droit au Québec, lorsqu'on rencontre les critères établis par la loi et les règlements. L'ordre professionnel n'applique et ne peut appliquer aucun quota à l'admission. L'ordre professionnel gère principalement un processus d'évaluation.

On ne saurait trop le répéter : les ordres sont soumis à un encadrement juridique et à un régime d'imputabilité. Leur action est soumise à la surveillance de l'Office des professions et les règlements les plus fondamentaux, comme ceux relatifs à l'admission, sont approuvés par les autorités gouvernementales.

2.4 L'explosion des demandes de reconnaissance d'une équivalence

Depuis 2000-2001, le nombre de demandes de reconnaissance d'une équivalence a augmenté de plus de 500 %.

Le discours ambiant sur les difficultés d'intégration des personnes immigrantes place souvent les ordres comme étant les principaux responsables de cette problématique. Or, la réalité est tout autre. Les ordres professionnels ne sont sollicités dans le processus d'intégration des personnes immigrantes que pour une mince partie d'entre elles. Même avec 4 000 demandes environ par année, ce volume représente seulement 10% du nombre total de personnes immigrantes accueillies chaque année (40 000 en moyenne).

2.5 Les décisions rendues

Le discours ambiant fait également souvent mention des cas de refus, mais rarement du niveau d'acceptation. Or, les données colligées par le Conseil interprofessionnel depuis 2001 et par l'Office des professions depuis 2008 indiquent que les demandes refusées ne constituent qu'environ 15% des demandes.

Les demandes acceptées se classent en deux catégories : les demandes acceptées en totalité (reconnaissance complète d'une équivalence) et les demandes acceptées en partie (reconnaissance partielle d'une équivalence). Les données recueillies révèlent la nette prédominance de cette seconde catégorie. Dans ces situations, la décision de l'ordre est assortie d'une prescription de formation d'appoint (cours, stage) destinée au candidat, conformément à la réglementation. Nous reviendrons sur cet aspect à la rubrique 5, qui situera l'enjeu de la formation d'appoint et mentionnera le besoin de la collaboration avec les établissements d'enseignement.

3. Le commissaire aux plaintes

On observe à l'échelle canadienne une tendance à vouloir soumettre les mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles à la vérification d'un « commissaire à l'équité », à l'instar de ce qui s'effectue en Ontario depuis qu'une loi a été adoptée en ce sens en 2006. Le Manitoba et la Nouvelle-Écosse ont emboité le pas en 2008.

La préoccupation du gouvernement du Québec qui s'exprime à travers le Projet de loi n° 53 est de permettre à une personne formée à l'extérieur du Québec de pouvoir faire part à une instance extérieure à l'ordre professionnel de ses difficultés de reconnaissance de ses compétences.

3.1 Description

Le commissaire aux plaintes est chargé de recevoir et d'examiner toute plainte d'une personne contre un ordre professionnel qui concerne le fonctionnement des mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles. Le commissaire peut également vérifier le fonctionnement général de ces mécanismes. Il peut exiger qu'un ordre professionnel lui fournisse, dans le délai et de la façon qu'il indique, tout document, rapport ou renseignement dont il a besoin dans l'exercice de ses fonctions.

Bien que rattaché à l'Office, le commissaire agit en toute indépendance. Au terme de l'examen d'une plainte, il informe le plaignant de sa décision et lui transmet ses recommandations ainsi qu'à l'ordre professionnel, le cas échéant. Il fait rapport annuellement au Président de l'Office des professions.

Enfin, le commissaire n'a pas de compétence sur les décisions rendues par un ordre professionnel.

3.2 Accueil favorable

Le Conseil accueille favorablement la volonté gouvernementale d'instituer un poste de commissaire aux plaintes sur les mécanismes de reconnaissance des compétences.

Lors de l'adoption de principe du projet de loi n° 53 à l'Assemblée nationale le 30 septembre dernier, la Ministre responsable de l'application des lois professionnelles, M^e Kathleen Weil, déclarait qu'en matière de reconnaissance des compétences professionnelles, « les ordres professionnels ont embrassé cette cause et ont travaillé sans relâche ces objectifs de société, et nous leur en sommes reconnaissants » (*Journal des débats*, 30 septembre 2009).

Nous sommes convaincus, au Conseil, que nos membres s'acquittent adéquatement de leur mandat de vérifier la compétence professionnelle des candidats à l'exercice d'une profession, incluant les candidats issues de l'immigration et formés à l'extérieur du Québec.

Rappelons que le Québec est la seule juridiction à s'être dotée d'une réglementation exhaustive et obligatoire en matière de reconnaissance d'une équivalence. Un organisme gouvernemental existant nulle part ailleurs, l'Office des professions, a pour mandat de surveiller les ordres dans l'accomplissement de leur fonction de protection du public. Celui-ci dispose, avec l'autorisation du Ministre responsable, d'un pouvoir d'enquêter sur tout ordre qui pourrait ne pas remplir les obligations que lui impose la loi.

3.3 Aspects satisfaisants

Le Conseil note avec satisfaction que le commissaire aux plaintes serait désigné par l'Office des professions et rattaché administrativement à celui-ci (article 6 du projet de loi).

Il aurait été hasardeux, en effet, de faire agir le commissaire en-dehors de l'instance gouvernementale spécifiquement dédiée à la surveillance des ordres professionnels. L'Office possède les pouvoirs appropriés à cette fin. Il détient la connaissance des mécanismes et l'expertise requise, à tel point que le législateur a accru ses responsabilités, notamment en matière d'approbation réglementaire, à la faveur des modifications au *Code des professions* survenues en 2008 (Projet de loi n° 75) et en 2009 (Projet de loi n° 3 sur l'Entente France-Québec).

L'Office constitue donc le lieu désigné pour fournir au commissaire tout l'éclairage approprié à l'exercice de ses fonctions.

À l’instar du syndic d’un ordre professionnel dont l’indépendance est garantie par le *Code des professions*, le commissaire aux plaintes posséderait une indépendance similaire dans l’exercice de ses fonctions, également garantie par le Code (nouvel article 16.18 du Code).

Nous constatons également avec satisfaction que le projet de loi ne porte pas atteinte à la responsabilité légale de l’ordre professionnel en matière d’évaluation de la compétence professionnelle des candidats à l’exercice d’une profession. Ainsi, le commissaire n’a pas compétence sur les décisions rendues par un ordre (nouvel article 16.19 du Code). Ce principe est au fondement du système professionnel.

3.4 Un gain de transparence

Le travail des ordres professionnels en matière d’évaluation des compétences professionnelles est périodiquement mis en cause en ce qui a trait à l’accès des personnes immigrantes aux professions réglementées. Des cas individuels sont ainsi fréquemment portés à l’attention des médias.

Les ordres professionnels, faut-il le mentionner, ont l’obligation légale de garantir la confidentialité des renseignements contenus dans les dossiers de demandes d’admission à un ordre professionnel. Cette obligation leur impose un devoir de silence à l’égard de faits allégués relatifs à des cas individuels médiatisés et qu’ils ne peuvent rectifier publiquement.

Dans ce contexte, un commissaire aux plaintes serait susceptible d’apporter l’éclairage approprié tant réclamé par l’opinion publique à l’égard de certaines situations, sans toutefois compromettre un ordre eu égard aux obligations que lui impose la loi. Une transparence accrue du processus de reconnaissance des compétences professionnelles est un gain pour tous, car elle accroîtra la confiance du public à l’endroit des ordres professionnels.

3.5 Désignation du commissaire

Selon les modifications proposées à l’article 2 du projet de loi, le commissaire est désigné par l’Office des professions selon les modalités inscrites à l’article 5 du *Code des professions*. Cet article prescrit que les fonctionnaires et employés de l’Office sont nommés suivant la *Loi sur la fonction publique*.

Le poste de commissaire aux plaintes concernant les mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles est un poste inédit au sein de la fonction publique. Les fonctions exercées requerront un niveau d’expertise particulier en raison de la spécificité du système professionnel.

L'Office des professions devra ainsi établir des critères de sélection qui tiendront compte de ces aspects. Il nous apparaît essentiel que l'Office soit en mesure de désigner la personne la plus apte à occuper le poste de commissaire aux plaintes, compte tenu de la nature particulière de ce poste et de la spécificité du système professionnel.

Recommandation

Le Conseil interprofessionnel recommande que les critères de sélection qu'établira l'Office des professions tiennent compte de la nature particulière du poste de commissaire aux plaintes et de la spécificité du système professionnel, afin que l'Office soit en mesure de désigner la personne la plus apte à exercer les fonctions visées.

3.6 Renseignements obtenus par le commissaire

L'article 6 du projet de loi a trait notamment aux renseignements pouvant être obtenus par le commissaire dans l'exercice de ses fonctions. Étant donné la nature particulière de celles-ci, il serait opportun que l'Office prenne les mesures particulières pouvant être requises en vue d'assurer la confidentialité de ces renseignements.

3.7 Délai d'examen d'une plainte

Le nouvel article 16.13 du Code décrirait les obligations du commissaire eu égard à l'examen d'une plainte. Le commissaire doit informer le plaignant et, « s'il y a lieu », l'ordre professionnel concerné et leur transmet, le cas échéant, ses recommandations.

On note l'absence de délai pour l'examen d'une plainte. Afin d'assurer la crédibilité du processus, nous suggérons la mention d'un délai indicatif à l'article 16.13. On pourrait s'inspirer du délai indicatif de 90 jours imposé au syndic d'un ordre professionnel dans le cadre de son enquête sur un professionnel (art. 123.1 du *Code des professions*).

Par ailleurs, l'ordre professionnel devrait dans tous les cas être informé par le commissaire du résultat de l'examen d'une plainte, afin d'être en mesure de répondre à celle-ci s'il est publiquement interpellé.

Recommandation

Le Conseil recommande de modifier le libellé du nouvel article 16.13 du Code, de manière à prévoir un délai indicatif à l'examen d'une plainte par le commissaire. Il est également recommandé d'y prévoir que le commissaire doit dans tous les cas informer l'ordre professionnel de ses conclusions.

4. Le pouvoir d'enquête de l'Office des professions

Lors de l'adoption de principe du projet de loi, la Ministre a expliqué qu'« afin de donner au commissaire toute la latitude nécessaire pour exercer ses fonctions, le projet de loi donne à l'Office des professions un pouvoir d'initiative quant aux enquêtes qu'il peut juger nécessaire de mener sur le fonctionnement du système professionnel » (*Journal des débats*, 30 septembre 2009).

Le Conseil comprend l'objectif voulant que l'on confère au commissaire le pouvoir d'initiative dont il a besoin dans l'exercice de ses fonctions. Toutefois, nous nous opposons à la modalité proposée dans le projet de loi.

4.1 L'article 14

Cette modalité, formulée à l'article 4 du projet de loi, consiste à modifier l'article 14 du *Code des professions* de manière à permettre à l'Office d'enquêter « de son propre chef », c'est-à-dire sans l'autorisation du Ministre responsable, comme c'est le cas présentement, sur « tout ordre qui présente une situation financière déficitaire ou dont les revenus sont insuffisants pour remplir ses devoirs ainsi que sur tout ordre qui ne remplit pas les devoirs qui lui sont imposés par le présent code ou, le cas échéant, la loi le constituant en ordre professionnel ».

Le but de l'article 14 du Code est d'édicter une règle générale établissant les conditions d'utilisation du pouvoir d'enquête de l'Office sur tout aspect où un ordre pourrait ne pas remplir les devoirs imposés par le Code. Son application s'effectue dans un contexte où l'Office pourrait avoir des doutes sérieux sur la capacité d'un ordre de remplir adéquatement son mandat. La gravité d'une situation est implicite à l'article 14, comme en font foi les débats parlementaires ayant conduit à la modification de cet article en 1994 (Projet de loi n° 140). C'est d'ailleurs pourquoi l'enquête effectuée en vertu de l'article 14 pourrait paver la voie à la mise sous administration d'un ordre, prévue à l'article 14.5 du Code.

Or, le travail du commissaire se situe dans une toute autre perspective. Ce travail consiste à examiner une plainte et, le cas échéant, à formuler des recommandations en vue d'améliorer le processus de reconnaissance des compétences. Le commissaire n'a d'ailleurs pas compétence pour réviser la décision d'un ordre. Au final, il fait annuellement rapport au président de l'Office des professions.

Notons également que la modalité proposée par le projet de loi consiste à modifier la règle générale aux seules fins de gérer des situations particulières, celles concernant le commissaire aux plaintes et ayant trait exclusivement aux mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles.

En somme, la modalité proposée excède largement le problème que l'on cherche ici à résoudre. Sous prétexte de doter le commissaire du pouvoir d'initiative nécessaire à l'exercice de ses fonctions, on propose d'élargir les pouvoirs de l'Office en vue de permettre à celui-ci d'effectuer sur un ordre professionnel *tout type d'enquête*, sans l'autorisation préalable du Ministre. Or, la nécessité de révoquer l'autorisation préalable du Ministre responsable en matière d'enquête a-t-elle été démontrée? L'histoire du système professionnel ne comporte pas d'épisode permettant de conclure que l'Office ne disposait pas de la marge de manœuvre nécessaire pour surveiller les ordres professionnels et, le cas échéant, pour agir contre l'un d'eux dans l'intérêt public.

Au surplus, tel que mentionné précédemment, les pouvoirs de l'Office ont été renforcés en 2008 par une modification au *Code des professions* permettant de « proposer à un ordre la conduite à tenir ou des mesures à prendre dans les situations où il l'estime nécessaire pour assurer la protection du public » (art. 12, al. 3, para. 12). Voici ce que l'on peut lire dans le rapport annuel de gestion 2008-2009 de l'Office à propos de cette disposition (page 10) :

« Il est maintenant possible pour l'Office de recommander aux ordres, (...) des améliorations dans leurs façons de faire. Ce pouvoir de recommandation est un pouvoir lié, c'est-à-dire qu'il fonde pour l'Office un véritable devoir de s'exprimer auprès d'un ou de plusieurs ordres, lorsqu'il constate que le cours des choses à un moment donné révèle des insuffisances, notamment pour la saine protection du public.

(...)

C'est ainsi que nous comprenons cet outil, qui nous permettra de réagir, avec pertinence et en temps opportun, aux situations que nous constatons. Bref, l'Office est à présent à même de s'exprimer et nous sommes désormais en mesure de qualifier certaines lacunes et de suggérer ouvertement des façons de mieux protéger le public. Ce moyen est dans le droit-fil des interventions que l'Office pratiquait déjà informellement ; il donnera à ces interventions une portée et une signification supplémentaires au besoin.

Sur un dernier aspect, l'article 14 exprime l'équilibre historiquement souhaité par le législateur entre les ordres, l'Office et le Ministre responsable. En effet, on y prévoit un pouvoir d'enquête pour l'Office qui est assujéti à l'autorisation préalable du Ministre responsable. Cette mesure permet au Ministre d'affirmer pleinement sa capacité d'arbitrer les situations problématiques portées à son attention; elle permet également à un ordre professionnel de maintenir une voie de communication avec « son » ministre, avant qu'une action lourde de conséquence pour l'ordre et ses membres ne soit posée par l'autorité publique.

Rien ne vient donc à notre sens justifier la modification de l'article 14 proposée par le projet de loi.

4.2 La nouvelle section II du *Code des professions*

Cela dit, il subsiste la problématique de départ évoquée par la Ministre concernant l'absence de pouvoir d'initiative du commissaire. Le Conseil estime que cette difficulté, pour autant qu'elle s'avère réelle, doit être réglée sans modifier l'article 14. Nous invitons ainsi le législateur à considérer l'opportunité d'insérer une mention à la nouvelle section II du Code, qui préciserait que l'Office n'est pas soumis à l'autorisation du Ministre responsable pour l'application de cette section.

Recommandation

Le Conseil recommande le retrait de l'article 4 du projet de loi.

Par ailleurs, afin de conférer au commissaire le pouvoir d'initiative nécessaire à l'exercice de ses fonctions, une mention pourrait être ajoutée à la nouvelle section II du Code (article 6 du projet de loi), indiquant que l'Office n'est pas soumis à l'autorisation du Ministre responsable pour l'application de cette section.

5. La formation d'appoint

Sur le dernier aspect du projet de loi, le Conseil interprofessionnel est favorable à l'article 3 qui fait obligation à l'Office des professions « de prendre, en concertation avec le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, les mesures visant à assurer la collaboration entre les établissements d'enseignement et les ordres professionnels afin que, lorsqu'un ordre professionnel exige d'une personne qu'elle acquière une formation (...), cette formation soit effectivement offerte par un établissement d'enseignement et que cet établissement permette à la personne de la suivre.

Le Conseil appuie aussi la disposition suivant laquelle le commissaire aux plaintes doit suivre les mesures de collaboration visée précédemment.

Selon les données compilées par le Conseil et l'Office des professions, au moins la moitié des personnes formées à l'étranger qui font une demande de reconnaissance d'une équivalence se voient prescrire par l'ordre professionnel une formation d'appoint en vue de la reconnaissance complète de leur équivalence.

À la faveur des orientations gouvernementales en matière d'immigration et de mobilité professionnelle, la demande de formation d'appoint ira sans doute en s'accroissant au cours des prochaines années. Or, si la prescription de la formation d'appoint relève de l'ordre professionnel, la dispensation de celle-ci relève des établissements d'enseignement. L'offre de formation d'appoint par les établissements d'enseignement doit donc être

suffisante et adaptée afin que les personnes visées puissent satisfaire aux exigences et obtenir leur permis d'exercice.

Toutefois, les établissements d'enseignement tarderaient à répondre à la demande croissante de formation d'appoint. Cette problématique a été évoquée dans la Politique d'éducation des adultes dans une perspective de formation continue (2002) et a fait l'objet de recommandations dans le rapport de l'Équipe de travail sur la reconnaissance des diplômes et des compétences des personnes formées à l'étranger (2005), du Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles. Plus récemment, le rapport de la Commission Bouchard-Taylor (2008) en a fait état. Les difficultés ont trait à la difficulté d'accès aux cours visés (la démarche du candidat se situe hors programme), au nombre de places restreints (dans le cas des programmes contingentés) ou encore à l'absence de cours répondant à des besoins spécifiques. Ces problèmes semblent davantage perceptibles au niveau universitaire qu'au niveau collégial.

Le Conseil croit que la particularité de cette formation appelle à l'exploration de formules novatrices et adaptées de manière à tenir compte des réalités structurelles et financières que vivent les établissements d'enseignements.

L'annonce en 2008 des actions gouvernementales en vue d'un *Nouvel espace économique* pour le Québec (Stratégie gouvernementale en matière de mobilité de la main-d'œuvre) a lancé un signal clair sur la nécessaire collaboration entre tous les partenaires. Des engagements fermes ont été pris par les autorités gouvernementales pour financer la formation d'appoint. Ainsi, des projets sont en voie d'élaboration par les ordres professionnels en partenariat avec des établissements d'enseignement et financés par le MICC et le MELS. Un accord de principes en matière de formation d'appoint est d'ailleurs sur le point d'être signé entre le CIQ et la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec (CRÉPUQ).

Bien que ces éléments constituent des pas dans la bonne direction, des difficultés surgissent périodiquement dans le dossier de la formation d'appoint, ayant pour effet de retarder l'intégration professionnelle des personnes immigrantes. L'offre de formation d'appoint n'est pas encore adéquate en 2009, cependant que le volume des candidats à l'exercice d'une profession réglementée formés à l'étranger ne cesse de croître. La mise en œuvre de l'Entente France-Québec sur la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles, pourrait servir de révélateur aux carences des mécanismes actuels.

Il est temps dorénavant d'assurer les conditions propices à la convergence des actions et celle-ci passe notamment par l'assurance d'une collaboration entre les partenaires, ce que vient consacrer l'article 3 du projet de loi.

6. Conclusion : l'affaire de tous

Les difficultés constatées au chapitre de la reconnaissance des compétences professionnelles ne pourront être résolues par les seuls ordres professionnels. La solidarité de tous les acteurs est indispensable. Le gouvernement est bien présent par sa collaboration et ses mesures financières. Il faudra toutefois qu'il assure une plus grande cohérence des interventions de diverses composantes. Il faudra aussi que les cégeps et les universités soient des partenaires engagés dans la recherche de solutions et dans l'action.

Il en est de même des employeurs. Bien que ceux-ci ne soient pas visés par le Projet de loi n° 53, ils n'en jouent pas moins un rôle crucial dans le processus d'intégration professionnelle des personnes immigrantes.

Quant aux ordres et au Conseil, leur engagement est double : premièrement, nous poursuivrons nos actions et deuxièmement nous accentuons notre collaboration avec tous les intervenants concernés, ceux du gouvernement comme ceux de la société civile, notamment les établissements d'enseignement, pour faire en sorte que l'intégration des personnes immigrantes à leur société d'accueil soit une intégration réussie.