

SYNTHÈSE DES ENJEUX LIÉS À LA CONCEPTION ET À L'APPLICATION DES MÉCANISMES DE RECONNAISSANCE DANS LE CADRE DE L'ADMISSION AUX PROFESSIONS

Préparé par Marie-France Lavoie-Sergerie,
analyste en reconnaissance
des compétences professionnelles

avec la collaboration de Simon Bacon-Loignon
et Marie-Gaëlle Généreux-Godbout,
étudiants-recherchistes

Février 2017

Approuvé par André Gariépy, avocat, F.Adm.A.
Commissaire

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
Contexte et démarche	1
Objectifs	2
Mécanismes discutés	2
1. Considérations préalables.....	5
1.1. Concepts de base	5
1.2. Regard du commissaire.....	5
1.3. Principes directeurs.....	6
1.4. Politiques, obligations et références pertinentes.....	6
2. Le cadre juridique	9
2.1. Confusion entre les concepts d'équivalence de diplôme et d'équivalence de formation.....	9
2.2. Omissions et éléments désuets.....	10
2.3. Cohérence interne et externe	11
2.4. Maîtrise et interprétation des lois et règlements.....	12
2.5. Non-conformité et parallélisme des processus.....	14
2.6. Une réglementation à actualiser.....	15
3. L'automatisme et la systématisation	17
3.1. Modalités d'évaluation facultatives rendues automatiques.....	17
3.2. Reconnaissance partielle systématisée	18
3.3. Standardisation de la formation d'appoint	19
3.4. Prescription automatique et systématique d'examens	21
4. Les conditions (normes et modalités)	23
4.1. Conditions supplémentaires déguisées — règl. 94(i)	23
4.2. Logique de l'exigence d'examens dans le processus de reconnaissance d'équivalence	24
4.3. Justification de l'exigence de connaissances ou d'expérience québécoises ou canadiennes pour la reconnaissance d'équivalence ou pour l'admission	27

4.4.	Logique de l'exigence d'expérience professionnelle pour la reconnaissance d'équivalence de formation.....	29
4.5.	Justification des mesures de compensation dans les arrangements de reconnaissance mutuelle (ARM)	30
5.	La formation d'appoint et les stages prescrits	33
5.1.	Critères et modalités d'admission aux formations d'appoint contingentées.....	33
5.2.	Formation préparatoire ou formation d'appoint inexistantes.....	34
5.3.	Places de stage limitées.....	35
5.4.	Offre de formation d'appoint et organisation de stages hors du réseau de l'éducation.....	36
5.5.	Utilisation et adéquation des outils d'évaluation des stagiaires	36
5.6.	Impact des délais d'attente.....	37
5.7.	Maitrise du français.....	37
5.8.	Ouverture à la diversité ethnoculturelle	38
5.9.	Transparence en cas de perspectives professionnelles limitées ou nulles	39
6.	Le dispositif administratif et les ressources mobilisées	41
7.	Les tierces parties.....	43
7.1.	Délégation d'activités liées à la reconnaissance ou à l'admission.....	43
7.2.	Difficultés de communication et de coordination	45
7.3.	Pression pancanadienne.....	46
8.	L'information et la communication	49
8.1.	Accès à l'information sur les sites Web.....	49
8.2.	Communication dans le processus de reconnaissance d'équivalence.....	50
9.	Les frais	51
9.1.	Justification tarifaire	51
9.2.	Cas particulier des frais de révision	51
10.	La perspective des candidats et candidates.....	53
10.1.	Énonciation des conditions.....	53
10.2.	Simplification des processus	54
10.3.	Interprétation des lois et des règlements	54

10.4. Décrochage socioprofessionnel.....	54
11. Les candidates et candidats pouvant être affectés.....	57
11.1. Mécanismes de reconnaissance.....	57
11.2. Des situations d'abandon de la démarche	58
11.3. Autres parcours ou étapes de l'admission.....	59
Conclusion : Vers une démarche qualité.....	61
ANNEXE 1 : Première démarche documentaire sur les mécanismes de reconnaissance et les processus d'admission (2013-2014).....	63
ANNEXE 2 : Ordres professionnels rencontrés lors de la démarche documentaire (2013-2014).....	65
ANNEXE 3 : Schéma des principaux parcours d'admission et mécanismes de reconnaissance des compétences	67
ANNEXE 4 : Énoncé des principes guidant l'analyse critique faite par le bureau du commissaire	69
ANNEXE 5 : Principes en reconnaissance des acquis et des compétences (RAC) au Québec.....	73
ANNEXE 6 : Obligations, engagements et références en matière de reconnaissance des compétences et d'admission aux professions.....	75
Convention de Lisbonne sur la reconnaissance (1997).....	75
Organisation internationale du Travail.....	78
Accords de commerce et de mobilité	79
Norme ISO/CEI 17024.....	80
ANNEXE 7 : Règles fédérales concernant la concurrence au Canada	83
ANNEXE 8 : Critères de justification et bonnes pratiques en matière d'exigence d'expérience locale (québécoise ou canadienne)	85

LISTE DES ABRÉVIATIONS

ACI :	Accord de commerce intérieur
ARM :	Arrangement de reconnaissance mutuelle
CAPLA :	Association canadienne pour la reconnaissance des acquis (en anglais : <i>Canadian Association for Prior Learning Assessment</i>)
CICDI :	Centre d'information canadien sur les diplômes internationaux
CODP :	Commission ontarienne des droits de la personne
ECOS :	Examen clinique objectif structuré
ISO :	Organisation internationale de normalisation (en anglais : <i>International Organization for Standardization</i>)
MEES :	Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur
MIDI :	Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion
MSSS :	Ministère de la Santé et des Services sociaux
OIT :	Organisation internationale du Travail
RAC :	Reconnaissance des acquis et des compétences
UNESCO :	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (en anglais : <i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>)

INTRODUCTION

Le présent document survole divers enjeux qui se sont révélés au Commissaire aux plaintes en matière de reconnaissance des compétences professionnelles (ci-après le « commissaire ») au cours des années. Sans être exhaustif, il traite tout de même de plusieurs aspects du fonctionnement des mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles : juridique, normatif, procédural, méthodologique et administratif. Les enjeux sont regroupés par thèmes et les éléments problématiques sont présentés avec des exemples dépersonnalisés.

Contexte et démarche

Dans le cadre de ses activités, le bureau du commissaire se constitue une documentation sur les mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles, sur leur fonctionnement au sein de chacun des ordres, ainsi que sur la façon dont ces mécanismes s'insèrent dans les processus d'admission.

Le présent document s'appuie en premier lieu sur une vaste démarche d'élaboration et de validation de schémas illustrant les principaux parcours d'admission et mécanismes de reconnaissance, qui s'est déroulée en 2013-2014 (voir l'[annexe 1](#) à la page 63, pour plus de détails). Au total, une centaine de schémas ont été produits et 32 ordres ont été rencontrés pour en discuter¹.

Cette démarche documentaire a révélé plusieurs enjeux, voire certains éléments problématiques dans la conception et dans 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 et missions d'information sur des problématiques particulières, dans les différents volets du mandat du commissaire².

Plusieurs enjeux soulèvent des questions fondamentales et méritent l'attention de l'ensemble des acteurs et des partenaires du système professionnel. Certains enjeux ont déjà été exposés dans divers documents et rapports portant sur des sujets distincts, aussi le commissaire a-t-il cru bon de les rassembler dans le présent document.

¹ La liste des ordres en question se trouve dans l'[annexe 2](#), à la page 65 du présent document.

² Les trois volets du mandat du commissaire : l'examen des plaintes, la vérification des mécanismes de reconnaissance et le suivi des mesures de collaboration concernant la formation d'appoint.

Objectifs

Le présent document poursuit deux objectifs :

- 1) Aborder des enjeux et exposer certains éléments problématiques pouvant appeler des actions de la part du commissaire ou d'autres autorités publiques;
- 2) Susciter une réflexion sur les impacts potentiels de ces éléments problématiques sur le parcours d'admission des candidats et candidates.

Mécanismes discutés

Voici quelques articles du Code des professions³ (ci-après le « Code ») et les règlements qui en découlent (correspondant à des mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles, pour la plupart) qui sont discutés dans le présent document⁴ :

Art. 93(c) : Règlement sur les normes d'équivalence de diplôme et de formation⁵;

Art. 93(c.2) : Règlement sur la délivrance d'un permis pour donner effet à un arrangement conclu en vertu d'une entente de reconnaissance mutuelle des compétences professionnelles entre le gouvernement du Québec et un autre gouvernement (actuellement, seulement l'entente Québec-France⁶);

Art. 94(i) : Règlement sur les autres conditions et modalités de délivrance du permis ou du certificat de spécialiste (incluant les normes d'équivalence de ces conditions et modalités, si l'ordre en a déterminé⁷);

³ [RLRQ, chapitre C-26.](#)

⁴ D'autres mécanismes de reconnaissance, référant aux autorisations d'exercer suivantes, sont prévus au Code : le permis temporaire (art. 41), le permis restrictif temporaire (art. 42.1), le permis spécial [art. 42.2 et 94(r)] et l'autorisation spéciale (art. 42.4). D'autres mécanismes de délivrance de permis restrictifs ou temporaires sont prévus aux lois constituant les ordres professionnels (« lois particulières »). Les enjeux que ces autres mécanismes comportent ne sont pas abordés dans le présent document.

⁵ La procédure de reconnaissance d'équivalence (qui doit aussi prévoir la révision de la décision), que l'ordre doit aussi déterminer par règlement en vertu de l'article 93(c.1), est normalement intégrée dans le même règlement que celui indiquant les normes d'équivalence.

⁶ Gouvernement du Québec et gouvernement de la République française, *Entente entre le Québec et la France en matière de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles*, 17 octobre 2008, 21 p. [\[Disponible sur les pages Web du commissaire.\]](#)

⁷ Voir note de bas de page n° 5. Aussi, la compétence du commissaire ne porte que sur les normes d'équivalence de ces conditions, le cas échéant.

- Art. 94(q) : Règlement sur les autorisations légales d'exercer une profession hors du Québec qui donnent ouverture au permis d'un ordre professionnel québécois (mécanisme communément appelé « permis sur permis »; actuellement, principalement pour les provinces et territoires canadiens⁸);
- Art. 45.3 : Disposition du Code permettant à un ordre d'évaluer la compétence d'une personne qui satisfait aux conditions de délivrance du permis ou est titulaire du permis sans être inscrite au tableau depuis un certain nombre d'années⁹ [nombre prévu par un règlement pris en vertu de l'art. 94(j)].

On trouvera [en annexe](#) 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 (voir annexe 3, à la page 67 du présent document).

Notez que le présent document se réfère aux numéros d'articles du Code susmentionnés pour nommer les règlements dont il est question dans le texte.

⁸ Le Code ne limite pas ce mécanisme à la reconnaissance des professionnelles et professionnels des provinces et territoires canadiens; il permet à un ordre d'inclure d'autres ressorts dans son règlement (p. ex. les Bermudes, dans le règlement de l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec). Pour l'instant, ce mécanisme a surtout servi à mettre en œuvre le chapitre 7 de l'Accord sur le commerce intérieur (ACI) au Canada sur la mobilité de la main-d'œuvre. [[Disponible sur les pages Web du commissaire.](#)]

⁹ Dans la version actuelle du Code, le commissaire n'a pas compétence pour enquêter sur ce mécanisme. Néanmoins, l'évaluation des compétences que cette disposition permet porte sur les mêmes objectifs et se fonde sur les mêmes critères que ceux des autres mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles. D'ailleurs, puisque cette disposition est utilisée par des ordres dans le traitement de demande de permis de personnes formées hors du Québec, des enjeux identifiés par le commissaire sont abordés dans le présent document.

1. CONSIDÉRATIONS PRÉALABLES

1.1. Concepts de base

Le présent document se réfère à divers concepts qu'il convient de rappeler dans un premier temps, pour bien saisir la portée des enjeux. 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 ou 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. Valider l'évaluation des candidatures;
 - b. Appliquer les modalités de délivrance.

1.2. Regard du commissaire

Dans l'exercice de ses fonctions, le commissaire doit regarder autant le fonctionnement des mécanismes de reconnaissance en général que l'application d'un mécanisme dans des cas particuliers. Sans ignorer les particularités des professions, il offre une perspective systémique sur les pratiques et sur les phénomènes observés dans l'admission aux professions.

Ce regard 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.

Aussi, l'ensemble des travaux du bureau du commissaire comporte toujours deux angles d'analyse :

- a) une **analyse de conformité**, notamment au regard du cadre juridique et normatif, ainsi que des ententes ou des accords de reconnaissance mutuelle ou de mobilité;
- b) une **analyse critique** au regard des principes et des bonnes pratiques en matière de reconnaissance des compétences (voir section ci-dessous). L'analyse critique peut amener le commissaire à remettre en question le cadre juridique et normatif, particulièrement en présence d'impacts non souhaités.

Rappelons que tous les documents-cadres présentant la méthodologie du commissaire et de son équipe sont [disponibles sur les pages Web du commissaire](#).

1.3. Principes directeurs

Dans les travaux qui ont mené au présent document, le commissaire et son équipe se sont référés aux principes qui guident leur regard critique dans l'exercice de leurs fonctions. Ils s'énumèrent de la façon suivante :

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

Cette liste est établie sur des principes généralement reconnus et sur des pratiques recommandées dans le domaine de la reconnaissance des compétences professionnelles, au Québec et ailleurs. Elle a été communiquée et expliquée aux ordres professionnels à la suite du démarrage des activités du bureau du commissaire. Les définitions de ces principes sont également publiées sur les pages Web du commissaire¹⁰ et reproduites en annexe au présent document (voir [annexe 4](#), à la page 69).

1.4. Politiques, obligations et références pertinentes

Les principes du commissaire (présentés dans la section précédente) s'inscrivent dans le cadre des politiques gouvernementales québécoises et reflètent les obligations et les engagements du Québec en vertu d'accords de commerce, de traités et de conventions. Ces principes rejoignent également les règles de la saine concurrence applicables à l'accès à des secteurs d'activités réglementés, dont les professions régies par les ordres. Une présentation de ces différentes sources est faite dans les annexes suivantes du présent document :

¹⁰ [Principes et bonnes pratiques guidant l'analyse critique faite par le bureau du commissaire](#), avril 2014.

- [Principes en reconnaissance des acquis et des compétences \(RAC\) au Québec](#) (annexe 5, page 73);
- [Obligations, engagements et références en matière de reconnaissance des compétences et d'admission aux professions](#) (annexe 6, page 75);
- [Règles fédérales concernant la concurrence au Canada](#) (annexe 7, page 83).

2. LE CADRE JURIDIQUE

Plusieurs problèmes liés au cadre juridique de la reconnaissance des compétences professionnelles¹¹ ont été identifiés dans la démarche documentaire du bureau du commissaire et dans des travaux subséquents. Entre autres, la schématisation des processus d'admission et des mécanismes de reconnaissance pour chacun des ordres a permis d'illustrer et de comparer les différences entre le cadre juridique et la pratique.

À l'intérieur même des textes juridiques, certains concepts sont confondus entre eux, des éléments désuets subsistent, des incohérences se révèlent et on trouve même des éléments non conformes aux principes et aux concepts du système professionnel. De plus, les textes sont parfois mal compris ou interprétés par certains ordres.

Dans la documentation de certains ordres (p. ex. sur les pratiques institutionnalisées) comme dans des échanges avec des membres du personnel ou de la direction (p. ex. sur les pratiques informelles ou peu documentées), on découvre des processus non conformes aux règlements. Enfin, le commissaire estime que l'approche règlementaire actuelle en reconnaissance d'équivalence devrait être révisée dans ses fondements et son articulation.

2.1. Confusion entre les concepts d'équivalence de diplôme et d'équivalence de formation

Le système professionnel a introduit la distinction entre l'équivalence de diplôme et l'équivalence de formation dans la réglementation de façon généralisée à partir de 1994¹². La définition de ces termes a beau être présente dans chacun des règlements sur les normes d'équivalence de diplôme et de formation (ci-après « règlement 93(c) »), une certaine confusion persiste dans l'articulation entre ces concepts. Cette confusion découle parfois d'une rédaction inadéquate des règlements, parfois d'une mauvaise interprétation de ceux-ci par les instances responsables de les appliquer.

L'*équivalence de diplôme* est généralement comprise comme la reconnaissance qu'un diplôme délivré par un établissement d'enseignement situé hors du Québec atteste que le niveau de connaissances et d'habiletés d'un candidat ou d'une candidate est équivalent à celui acquis par le ou la titulaire d'un diplôme reconnu par le gouvernement comme donnant ouverture au permis. La reconnaissance porte ici strictement sur le contenu du programme d'études sanctionné par le

¹¹ Soit le Code des professions et les règlements afférents à la reconnaissance des compétences et à l'admission qui en découlent, ainsi que les lois constituant les ordres professionnels (« lois particulières ») et la Charte de la langue française.

¹² Le concept d'équivalence de formation existait déjà, mais ce n'était pas tous les ordres qui faisaient de la reconnaissance d'équivalence de formation. L'article 80 de la [Loi modifiant le Code des professions et d'autres lois professionnelles \(L.Q., 1994, c. 40\)](#) modifie l'article 93(c) du Code en introduisant l'obligation pour les ordres de déterminer, par règlement, des normes d'équivalence de formation, et non seulement des normes d'équivalence de diplôme.

diplôme. L'ordre reconnaît alors que ce diplôme obtenu hors du Québec suffit pour attester le niveau de connaissances et d'habiletés requis au Québec.

L'*équivalence de formation* est comprise comme la reconnaissance que la formation d'un candidat ou d'une candidate lui a permis d'atteindre un niveau de connaissances et d'habiletés équivalent à celui que possède le ou la titulaire d'un diplôme reconnu par le gouvernement comme donnant ouverture au permis. La reconnaissance porte ici sur l'ensemble des acquis de l'individu. Ainsi, l'équivalence de formation correspond à la somme des activités pertinentes (diplôme non équivalent mais dont des éléments sont pertinents, autres études ou formations et expérience de travail) ayant permis à cette personne d'atteindre le niveau de connaissances et d'habiletés requis au Québec.

Toutefois, quelques ordres professionnels ont un cadre réglementaire qui confond ces deux concepts [réf. au règlement 93(c)]. En effet, **la manière dont le règlement de chacun est rédigé permet de reconnaître une équivalence de diplôme à des candidats ou candidates qui sont plutôt en situation d'équivalence de formation.** On retrouve généralement dans ces règlements un article qui prévoit qu'un diplôme (obtenu depuis un certain nombre d'années) dont le contenu « ne correspond plus aux connaissances présentement enseignées » peut tout de même mener à une « équivalence de diplôme » s'il a été complété par d'autres activités ayant permis à la personne d'atteindre le niveau de connaissances et d'habileté actuellement requis. Or, cette situation correspond plutôt au concept d'équivalence de formation, puisque des activités complémentaires au diplôme sont prises en considération pour reconnaître une équivalence de ce que l'individu a acquis (et non le diplôme principal qui, lui, est insuffisant et ne peut être déclaré équivalent).

Ce genre de confusions se retrouve généralement dans des règlements datant de plus de 25 ans et dont la rédaction ne correspond plus à l'approche actuelle de la réglementation. Notons toutefois que l'un de ces règlements a été rédigé en l'an 2000, soit plusieurs années après la généralisation du concept d'équivalence de formation dans le système professionnel québécois.

2.2. Omissions et éléments désuets

Les recherches du commissaire et de son équipe ont également démontré que des règlements omettent d'aborder certaines composantes des mécanismes de reconnaissance qui sont pourtant inscrites dans le Code. Par exemple, **un règlement ne mentionne pas la possibilité pour un candidat ou une candidate de faire réviser la décision de l'ordre. Un autre oublie de spécifier qu'une équivalence de formation (et non uniquement une équivalence de diplôme) peut mener à la délivrance du permis.** Bien que ces omissions semblent anodines à première vue, il n'en demeure pas moins qu'elles peuvent priver des personnes de certains droits.

L'analyse de l'ensemble des règlements 93(c) nous a révélé une omission récurrente dans certains d'entre eux. Il y a normalement trois types de décisions possibles, à la suite de l'étude d'une demande de reconnaissance : reconnaissance, reconnaissance partielle ou refus de reconnaître l'équivalence. Toutefois, certains règlements 93(c) n'incluent pas textuellement l'option de

reconnaissance partielle — un concept pourtant bien établi dans le système professionnel¹³. Malgré cette omission, l'idée de reconnaissance partielle est présente dans ces règlements. En effet, il y est alors indiqué que, en cas de refus, l'instance de l'ordre doit informer le candidat ou la candidate par écrit non seulement des programmes d'études donnant ouverture au permis mais aussi des programmes de cours, de stages ou d'examens qui permettrait à cette personne, compte tenu de son niveau actuel de connaissances ou de compétences, d'obtenir la reconnaissance d'équivalence. Cette façon de présenter le processus de reconnaissance d'équivalence pour une personne sans diplôme ou formation équivalents rejoint le concept de reconnaissance partielle avec prescription de la formation manquante. Les règlements 93(c) n'incluant pas textuellement l'option de reconnaissance partielle parmi les décisions possibles devraient donc être mis à jour.

De plus, certains règlements et lois contiennent des éléments désuets ou caducs pouvant être lourds de conséquences, voire inconstitutionnels. C'est le cas par exemple des règlements sur les conditions et modalités de délivrance du permis stipulant toujours l'obligation de détenir la citoyenneté canadienne ou la résidence permanente¹⁴. Cette exigence a pourtant été retirée du Code¹⁵ à la suite d'un arrêt de la Cour suprême du Canada ayant invalidé une disposition réglementaire au même effet en Colombie-Britannique¹⁶. Une telle disposition réglementaire est donc inopérante. Or, un ordre dont le règlement l'inclut a confirmé à l'équipe du commissaire en 2013 qu'il appliquait toujours cette disposition. Cette situation montre que les dispositions caduques ou inopérantes devraient être retirées des règlements dans lesquels elles figurent toujours. Le retrait du texte est d'autant plus important que les candidats et candidates ne possèdent généralement pas la connaissance pour relever ces cas, par exemple la jurisprudence leur permettant de distinguer, à la lecture d'un règlement, les dispositions inopérantes de celles qui sont applicables.

2.3. Cohérence interne et externe

Les enjeux abordés précédemment réfèrent aussi à la notion de cohérence entre les différents règlements et lois applicables à la reconnaissance des compétences, à la délivrance de permis et à l'admission aux ordres. Ce cadre juridique peut comporter diverses incohérences : d'une part, entre les mécanismes au sein d'une profession, d'autre part, entre les ordres. Cela peut se traduire par un traitement inéquitable entre les profils de candidats et candidates.

¹³ Les ordres professionnels doivent d'ailleurs fournir des données dans leur rapport annuel sur ce type de décision, en vertu du [Règlement sur le rapport annuel d'un ordre professionnel](#) (chapitre C-26, r. 8, article 8). En effet, ils doivent entre autres faire rapport sur le nombre de demandes de reconnaissance d'équivalence « acceptées en partie ».

¹⁴ Cela se traduit dans la modalité suivante : l'obligation pour la personne qui veut obtenir un permis de fournir une preuve qu'elle a été légalement admise au Canada pour y demeurer en permanence.

¹⁵ [Loi modifiant le Code des professions et d'autres lois professionnelles, L.Q., 1994, c. 40](#), article 40, complété par la [Loi modifiant le Code des professions et d'autres dispositions législatives, L.Q., 2000, c. 13](#), article 4.

¹⁶ L'arrêt [Andrews c. Law Society of British Columbia, \[1989\] 1 R.C.S. 143](#).

Par exemple, le commissaire note des conditions (tant des normes que des modalités) qui sont redondantes ou inutilement complexes. Cela peut notamment affecter la cohérence du cadre juridique. Aussi, certaines conditions s'ajoutent lors de modifications réglementaires, sans remettre en question les conditions préexistantes et la logique globale du cadre et des étapes ainsi modifiés.

Cela dit, « cohérence » entre les parcours d'admission ou les mécanismes de reconnaissance ne veut pas pour autant dire que l'énoncé des conditions (normes et modalités) doit être le même. En effet, plusieurs parcours différents peuvent mener à acquérir les compétences requises pour l'exercice d'une profession et l'énoncé des conditions doit tenir compte de la nature de ces parcours. Une différence justifiée par les caractéristiques des parcours peut être équitable. Les ordres doivent s'assurer que des énoncés de conditions différents entre leurs règlements renvoient aux mêmes compétences professionnelles requises pour exercer la profession au Québec.

Par ailleurs, le commissaire constate que le processus d'adoption et de modifications réglementaires ne permet pas toujours de prévoir toutes les implications des dispositions adoptées. En effet, dans l'application de la réglementation et dans la pratique des ordres peuvent parfois se révéler des conditions incohérentes ou inefficaces.

2.4. Maitrise et interprétation des lois et règlements

Au cours des années, notamment dans le cadre de vérifications systématiques, le commissaire et son équipe ont remarqué que des membres du personnel de certains ordres ne maîtrisent pas suffisamment le contenu de leurs règlements ou ne les interprètent pas correctement¹⁷. En effet, **des ordres questionnés sur leurs règlements fournissent parfois des réponses qui ne concordent pas avec les textes en question**. Cela est d'autant plus inquiétant lorsque les renseignements ou les explications viennent d'une personne responsable d'appliquer un règlement en matière de reconnaissance des compétences ou d'en coordonner l'application. Cette situation explique peut-être certains problèmes de fonctionnement ou d'application des mécanismes de reconnaissance.

Le commissaire constate que le personnel des ordres est autant à risque lorsque la loi ou le règlement est en vigueur depuis de nombreuses années (sans avoir été révisé) que lorsqu'il s'agit d'un règlement adopté récemment. D'une part, on peut penser avoir correctement intériorisé une loi ou un règlement, et ne plus se référer au texte directement; d'autre part, on peut mal maîtriser les concepts auxquels le texte fait référence. Conséquemment, le personnel peut errer dans l'application de certaines normes ou de certains éléments de la procédure réglementaire. Des ordres peuvent alors inconsciemment se retrouver en situation de non-conformité ou élaborer

¹⁷ Ce problème est aussi abordé dans le [Portrait des mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles : normes et modalités de délivrance de permis sous la forme d'activités professionnelles qualifiantes \(expérience de travail et stages\)](#), publié en mars 2016.

des politiques qui s'éloignent de l'intention du législateur¹⁸. Par exemple, le commissaire a observé que **des ordres utilisent des exigences documentaires prévues à un règlement pour amener de nouvelles conditions de fond à la délivrance du permis, ou encore utilisent de la même manière des dispositions législatives concernant des formalités administratives.**

Parmi les dispositions législatives et réglementaires sujettes à interprétation, le commissaire et son équipe ont remarqué 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 ou qui est titulaire du permis sans être inscrite au tableau depuis un certain nombre d'années (nombre prévu par règlement). L'ordre évalue alors si les connaissances et habiletés de la personne sont toujours équivalentes à celles attendues des membres. Or, cet article est utilisé par des ordres pour évaluer les compétences de certains candidats ou candidates ayant déposé une demande de reconnaissance d'équivalence [réf. au règlement 93(c)] ou une demande de « permis sur permis » [réf. au règlement 94(q)]. Pourtant, ces mécanismes comportent déjà une évaluation des compétences (individuelle, dans le premier cas, ou de groupe, dans le deuxième cas)¹⁹. Le commissaire a ainsi constaté **un dédoublement de l'évaluation, qui peut amener des incohérences dans l'application des textes juridiques et, possiblement, la négation de droits valablement constitués.**

Notons que des ordres croient pouvoir utiliser l'article 45.3 pour contourner l'automatisme de certains mécanismes de reconnaissance, comme le « permis sur permis » [réf. au règlement 94(q)] et la reconnaissance mutuelle des qualifications [réf. au règlement 93(c.2)]. Des ordres auraient observé des lacunes lourdes dans les compétences de certains candidats et candidates qui détiennent pourtant les qualifications requises pour obtenir valablement le permis selon l'un ou l'autre de ces mécanismes. Si leurs préoccupations en matière de protection du public sont légitimes, les ordres doivent intervenir dans le cadre de la loi. Pour ces deux mécanismes, le cadre juridique actuel ne prévoit pas d'évaluation individuelle qui ferait obstacle à la délivrance du permis. Les ordres qui utiliseraient l'article 45.3 du Code dans ces situations courent alors le risque de voir leurs décisions invalidées et de perdre leur crédibilité. Pour les cas évidents de personnes qui pourraient constituer un risque pour le public, le commissaire a plutôt proposé de modifier le Code pour y prévoir un mécanisme d'exception pour l'évaluation individuelle des candidatures²⁰.

¹⁸ Par ailleurs, il n'est pas toujours possible, devant une situation de non-conformité, de distinguer si elle découle d'une méconnaissance ou d'un choix délibéré.

¹⁹ Le mécanisme de reconnaissance d'équivalence prévoit déjà l'évaluation des candidats et candidates (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 ou un territoire canadien a été établi sur la base d'une évaluation comparative de la profession entre les ressorts (pour déterminer les conditions de délivrance du permis en conséquence dans le règlement du Québec).

²⁰ Voir à ce sujet la section 3.3.3.3 (page 19) et la recommandation n° 6 (page 26) du [rapport d'une vérification particulière sur le mécanisme de reconnaissance mutuelle \(réf. ARM Québec-France\) d'un ordre](#) (mars 2015).

2.5. Non-conformité et parallélisme des processus

Le commissaire et son équipe ont remarqué que **plusieurs ordres modifient leurs politiques ou leurs pratiques de reconnaissance des compétences avant que de nouvelles dispositions réglementaires ne les autorisent à le faire ou sans prendre soin de faire modifier la réglementation en conséquence**²¹. Ces ordres appliquent ainsi une procédure ou des méthodes qui contreviennent à leurs règlements en vigueur.

Sans vouloir ici déprécier les nouvelles politiques ou les nouvelles pratiques, qui peuvent être bénéfiques pour la qualité des processus et pour les candidats et candidates, soulignons que c'est plutôt la non-conformité qui est en soi problématique. En effet, des personnes sont à risque de se voir refuser un processus de reconnaissance auquel elles seraient pourtant admissibles selon la réglementation toujours en vigueur. L'ordre peut alors se retrouver dans une situation délicate, si un candidat ou une candidate décide de faire valoir ses droits. De plus, advenant une plainte déposée contre cet ordre concernant le fonctionnement du mécanisme de reconnaissance des compétences professionnelles, le commissaire se retrouverait à conclure à la non-conformité des pratiques de l'ordre, aussi bénéfiques puissent-elles être²².

L'introduction de nouvelles pratiques n'explique pas à elle seule la non-conformité de plusieurs processus de reconnaissance ou de délivrance de permis. La maîtrise et l'interprétation des lois et des règlements peuvent aussi être en cause (voir section précédente), ainsi que la question de la délégation d'activités à de tierces parties (voir la section 7.1 à ce sujet, à la page 43 du présent document).

La nature et le degré de non-conformité, le cas échéant, varient d'un ordre à l'autre : par exemple, ne pas considérer les acquis expérimentiels, ajouter une condition, ignorer ou modifier une partie de la procédure réglementaire, etc. **Certains ordres vont jusqu'à instaurer un processus en parallèle au règlement**, c'est-à-dire qui a peu à voir avec le processus prévu au règlement.

Par ailleurs, le processus pour adopter ou modifier un règlement est parfois long, aux dires de plusieurs ordres. Cette situation est une des explications possibles au fait que des ordres modifient leurs pratiques sans une modification de leur règlement. Afin de réduire les délais, l'Office des professions du Québec (ci-après « l'Office ») doit s'assurer de l'optimisation de ses processus pour la modification ou l'approbation de règlements. Il doit aussi rappeler aux ordres professionnels

²¹ L'enjeu de la non-conformité des processus chevauche aussi l'enjeu de la [délégation d'activités à une tierce partie](#), qui est traité à la section 7.1 (page 43 du présent document).

²² Le commissaire a d'ailleurs déjà interpellé l'Office des professions du Québec et le Conseil interprofessionnel du Québec, en mars 2013, au sujet des fondements et des approches en matière de reconnaissance d'équivalence. Dans cette communication, il expose le décalage entre la réglementation en matière de reconnaissance d'équivalence et les pratiques de certains ordres professionnels. Voir le résumé de cette communication ainsi que la copie des lettres adressées aux présidences de ces organismes [sur les pages Web du commissaire sur le site de l'Office](#).

d'attendre l'entrée en vigueur d'un nouveau cadre réglementaire avant d'imposer de nouvelles conditions (normes et modalités) et de modifier les processus.

2.6. Une réglementation à actualiser

Les enjeux et les exemples d'éléments problématiques exposés dans les sections précédentes démontrent l'opportunité d'effectuer une révision d'ensemble de la réglementation concernant l'admission et la reconnaissance des compétences professionnelles. Les objectifs de cette révision seraient d'harmoniser les règlements des différents ordres et de s'assurer qu'ils respectent la philosophie actuelle du système professionnel, ainsi que les principes et bonnes pratiques en reconnaissance des compétences professionnelles²³.

Soulignons qu'il s'agit là d'une responsabilité partagée par les ordres et par l'Office. En effet, suivant le Code, le pouvoir réglementaire fait intervenir l'ordre professionnel, en mode proposition et adoption, et l'Office, en mode contrôle et approbation. C'est pourquoi tous les acteurs doivent collaborer pour accélérer le processus de modification des règlements afin d'actualiser la réglementation.

²³ Voir la communication du commissaire mentionnée à la note de bas de page précédente, dans laquelle le commissaire appelle à une réflexion systémique afin d'adapter la réglementation professionnelle à la diversification des approches d'évaluation et de reconnaissance des compétences.

3. L'AUTOMATISME ET LA SYSTÉMATISATION

Plusieurs ordres professionnels imposent de manière automatique et systématique à tous les candidats et candidates à l'admission par équivalence des mesures pourtant réputées facultatives selon leur règlement 93(c). Il s'agit alors soit d'une modalité d'évaluation — qui ne devrait être appliquée que lorsque nécessaire pour compléter l'étude du dossier d'un candidat ou d'une candidate — soit d'une modalité de formation — qui ne devrait être appliquée que lorsque requise pour compléter la formation de cette personne (aux fins de la reconnaissance d'équivalence). Un jugement de la Cour d'appel du Québec visant un ordre professionnel confirme d'ailleurs la compréhension qu'une modalité facultative ne doit pas être transformée en une exigence impérative²⁴. Pourtant, cette systématization de mesures facultatives semble bel et bien implantée dans les pratiques de plusieurs ordres professionnels.

3.1. Modalités d'évaluation facultatives rendues automatiques

La presque totalité des règlements 93(c) prévoit qu'une personne peut être évaluée à l'aide d'une entrevue, d'un stage ou d'un examen si le comité chargé d'étudier sa demande de reconnaissance d'équivalence n'est pas en mesure de formuler une recommandation uniquement sur une base documentaire, c.-à-d. à partir des documents fournis. Des ordres ont plutôt tendance à imposer ces mesures réputées facultatives à toute personne qui dépose une demande, peu importe la qualité de son dossier ou l'exhaustivité des documents fournis.

Par exemple, certains ordres, sans même avoir évalué le dossier du candidat ou de la candidate, vont automatiquement imposer la réussite d'un examen, d'une entrevue ou d'un stage pour formuler une décision de reconnaissance d'équivalence. D'autres ordres vont plutôt diriger systématiquement les candidats et candidates vers des organismes tiers chargés de les évaluer, et ce, avant même l'ouverture et l'étude de leur dossier. Ces ordres tiennent pour acquis que toutes ces personnes doivent impérativement être évaluées par des examens théoriques ou pratiques pour obtenir une reconnaissance d'équivalence. Pourtant, dans les règlements 93(c), cette approche d'évaluation par mesure (des connaissances ou des compétences) est facultative et complémentaire à une approche d'évaluation par comparaison (sur une base documentaire)²⁵.

Cette systématization de l'approche d'évaluation par mesure peut réduire les possibilités de reconnaissance pour certains candidats et candidates. En effet, ces derniers n'ont plus la chance de se faire évaluer sur la base du contenu de leur diplôme ou de leur formation et expérience de travail. L'attestation de réussite des évaluations (réf. aux examens, entrevue ou stage) devient l'unique condition de reconnaissance.

²⁴ Voir le jugement [Blondeau c. Ordre des orthophonistes et audiologistes du Québec \(2008 QCCA 1137\)](#).

²⁵ Voir la description de ces deux approches d'évaluation dans les sections 4.3 et 4.4 du document suivant : Conseil interprofessionnel du Québec, *Recension des bonnes pratiques en matière de reconnaissance d'une équivalence de diplôme et de formation acquis hors du Québec*, 2006, pages 13 à 24. [[Disponible sur les pages Web du commissaire.](#)] Voir également la communication du commissaire mentionnée à la note de bas de page 22.

En somme, **systematiser une mesure d'évaluation qui devrait seulement être utilisée de manière occasionnelle a pour conséquence de priver les candidats et candidates d'un processus de reconnaissance pourtant présent dans la réglementation, en plus de placer les ordres en situation de non-conformité.** En effet, en vertu de la réglementation actuelle du système professionnel pour la reconnaissance d'équivalence, les ordres doivent dans un premier temps permettre aux personnes de faire valoir leurs compétences sur la base de leurs diplômes ou de leurs attestations de formation et d'expérience de travail. Les entrevues, les examens ou les stages devraient être exigés uniquement lorsque l'ordre n'arrive pas à formuler une recommandation à la suite d'une première étude du dossier.

3.2. Reconnaissance partielle systématisée

Un autre type de systématisation s'opère par l'octroi d'une reconnaissance partielle à tous les candidats et candidates. En effet, certains ordres professionnels placent tous les individus formés à l'étranger en situation de reconnaissance partielle sous prétexte que leur profession, telle que pratiquée au Québec, n'existerait nulle part ailleurs. Or, on ne peut être aussi catégorique et penser qu'aucun rapprochement n'est possible. Aussi, selon cette logique, personne en provenance de l'extérieur du Québec ne serait admissible à une reconnaissance complète d'équivalence. Bref, cette affirmation suscite questionnement et réflexion. En effet, **les ordres doivent éviter le réflexe de considérer ce qui est différent comme étant moins pertinent ou ayant moins de valeur**²⁶.

Plusieurs ordres ont inclus dans leurs règlements 93(c) des références au contexte de pratique local. Cela s'observe notamment dans la formulation des normes d'équivalence de diplôme, par exemple : détenir un diplôme qui atteste d'un certain nombre d'heures ou de crédits portant sur l'intégration des aspects organisationnels et socioculturels de la pratique au Québec ou sur la connaissance des systèmes québécois de santé ou d'éducation, etc. Or, les normes d'équivalence de diplôme s'appliquent à des diplômes délivrés par un établissement d'enseignement situé hors du Québec : il est hautement improbable que ces diplômes incluent des composantes concernant le contexte de pratique québécois. Les personnes formées à l'étranger ne pourront donc logiquement obtenir qu'une reconnaissance d'équivalence de formation.

Les exigences référant au contexte de pratique québécois figurant dans les normes d'équivalence de diplôme sont souvent implicitement transposées dans la reconnaissance d'équivalence de formation. Puisque la majorité des candidats et candidates à l'admission par équivalence ont acquis leur formation à l'étranger, cette formation ne portait nécessairement pas sur le contexte de pratique québécois et leur expérience de travail à l'étranger était nécessairement dans un contexte de pratique autre. **Ces exigences ont donc pour effet d'éliminer d'emblée la possibilité pour une personne formée à l'étranger d'obtenir une reconnaissance complète d'équivalence, et ce, peu importe la qualité de ses études ou la richesse de son expérience de travail.**

²⁶ Voir à ce sujet la section 10 « La perspective des candidats et candidates », à la page 53 du présent document.

Les exigences de ce type ne sont pas mauvaises en soi : les ordres doivent effectivement s'assurer de la compétence de tous les candidats et candidates à la profession, ce qui peut inclure une certaine connaissance du contexte de pratique québécois et certaines compétences qui en découlent. Néanmoins, comme toute exigence en vue de la délivrance de permis, celles liées à des éléments de contexte du Québec doivent d'abord être justifiées²⁷. Si elles le sont, il y a lieu de réfléchir sur la façon de les intégrer dans le processus d'admission, notamment dans le cas des personnes diplômées ou formées à l'étranger. Le commissaire s'interroge sur l'approche réglementaire actuelle sur cette question [c.-à-d. le fait que plusieurs règlements 93(c) incluent ces exigences explicites dans l'énoncé des normes d'équivalence de diplôme ou de formation], pour les raisons évoquées plus haut. Ces considérations devraient faire partie des réflexions à tenir sur l'approche réglementaire en reconnaissance d'équivalence²⁸.

3.3. Standardisation de la formation d'appoint

Dans la philosophie du système professionnel québécois, la formation prescrite à chaque candidat ou candidate en vue de la reconnaissance d'une équivalence doit servir à combler les lacunes de la personne en particulier. Cependant, ce principe ne semble pas être respecté par tous les ordres professionnels.

Pour certaines professions, la prescription de formation d'appoint en vue de la reconnaissance d'équivalence est la même d'une personne à l'autre. Il s'agit alors de cours ou de programmes standardisés, qui ne sont pas forcément arrimés aux lacunes des individus. La standardisation des prescriptions peut être motivée par des considérations administratives ou procédurales, comme une réduction des délais de traitement et une réduction des coûts pour l'ordre, ou l'optimisation du processus de reconnaissance d'équivalence.

La standardisation des formations d'appoint peut également être motivée par des considérations liées à l'organisation et au financement de la formation d'appoint, autant dans le réseau collégial que dans le milieu universitaire²⁹. Ainsi, un ordre peut être tenté, voire forcé de prescrire

²⁷ Cet enjeu est expliqué plus en détail dans la section 4.2 du présent document, à la page 24.

²⁸ Rappelons que le commissaire avait interpellé l'Office des professions du Québec et le Conseil interprofessionnel du Québec, en mars 2013, au sujet des fondements et des approches en matière de reconnaissance d'équivalence (référence à la note de bas de page n° 22). Dans cette communication, il appelait l'ensemble des acteurs du système professionnel à une réflexion collective qui s'inscrirait dans une révision des fondements et du contenu de la réglementation actuelle en matière d'équivalence de diplôme et de formation. Le résumé de cette communication ainsi que la copie des lettres adressées aux présidences de ces organismes sont [disponibles sur les pages Web du commissaire](#).

²⁹ Le commissaire a exploré cette problématique dans le cadre d'une mission d'information. Le résultat de cette mission est disponible sur les pages Web du commissaire : un [rapport pour le niveau collégial](#) (novembre 2015) et un [rapport pour le niveau universitaire](#) (juillet 2016).

systematiquement un programme entier, pour qu'une formation d'appoint soit effectivement offerte³⁰.

Un candidat ou une candidate pourrait donc se faire imposer une formation pour laquelle il ou elle possède déjà des connaissances ou des compétences. En même temps, cette personne pourrait avoir besoin d'acquérir des connaissances ou des compétences autres que celles prévues dans la formation d'appoint standardisée. Étant donné la diversité de la provenance et des profils des candidats et candidates à l'admission par équivalence, les ordres ne peuvent pas toujours effectuer une analyse globale ou de groupe qui permettrait de justifier une formation d'appoint unique pour l'ensemble de ces personnes — comme ce fut le cas pour déterminer des mesures de compensation dans les arrangements de reconnaissance mutuelle (ARM)³¹ conclus en vertu de l'Entente entre le Québec et France sur la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles (ci-après l'« entente Québec-France³² »).

Ainsi, les ordres professionnels doivent être prudents s'ils décident de standardiser leurs prescriptions de formation d'appoint dans le cadre de la reconnaissance d'équivalence et prévoir une certaine flexibilité. En effet, ils doivent éviter de prescrire des formations d'appoint standardisées qui se révéleraient plus longues que nécessaire. Les formations d'appoint offertes devraient non seulement permettre de combler les lacunes des individus mais aussi être les plus adaptées que possible à un effectif étudiant adulte avec expérience. Pour ce faire, les acteurs du système professionnel et ceux du système d'éducation (dont le MEES³³), de même que d'autres ministères clés (MIDI, MSSS³⁴), doivent collaborer, notamment pour améliorer et rendre flexible les modalités d'organisation et de financement de la formation d'appoint.

Chaque ordre a la responsabilité d'appliquer son mécanisme de reconnaissance d'équivalence de diplôme ou de formation en tenant compte du profil particulier de chaque candidat ou candidate. L'évaluation de cette personne devrait être individualisée, de sorte que l'ordre puisse poser un diagnostic qui tient réellement compte des acquis et des lacunes de l'individu. Adopter cette pratique pourrait diminuer le volume de la formation d'appoint, en évitant de prescrire des cours non nécessaires.

³⁰ Cette situation a été révélée non seulement lors de discussions avec certains ordres mais aussi dans le cadre de l'examen d'une plainte.

³¹ La standardisation n'est pas négative en soi; dans ce cas, elle est même indiquée. Une analyse de groupe est non seulement possible mais souhaitable, lorsqu'il s'agit de reconnaître les compétences de professionnelles et professionnels qualifiés au regard des normes d'une autorité compétente dans un contexte de pratique défini.

³² Référence complète à la note de bas de page n° 6, page 2 du présent document.

³³ MEES : ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur.

³⁴ MIDI : ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion; MSSS : ministère de la Santé et des Services sociaux.

3.4. Prescription automatique et systématique d'examens

Dans le même ordre d'idée que les propos de la section précédente (3.3), le commissaire se préoccupe de la justification des prescriptions d'examens dans le cadre de la reconnaissance d'équivalence³⁵, tout particulièrement lorsque ces prescriptions sont automatiques et systématiques.

Rappelons que, dans la philosophie du système professionnel québécois, **les examens prescrits à chaque candidat ou candidate en vue de la reconnaissance d'une équivalence servent à vérifier que les lacunes de cette personne en particulier sont comblées. Ce principe n'est pas respecté, lorsqu'un ordre prescrit automatiquement et systématiquement un ou plusieurs mêmes examens pour un bassin de personnes aux acquis et aux lacunes pourtant variables.** Le commissaire a déjà mis en garde un ordre dans cette situation quant aux risques qu'une telle politique génère de l'iniquité entre les candidats et candidates, en plus de ne pas respecter les principes en reconnaissance des compétences ni les obligations des ordres au regard des conventions internationales dont le Canada est signataire³⁶.

³⁵ Cet enjeu est présenté plus largement et plus en détails dans la section 4.2 « Logique de l'exigence d'examens dans le processus de reconnaissance d'équivalence », à la page 24 du présent document. La présente section se limite à l'aspect de l'automatisme et de la systématisation de certaines prescriptions d'examens.

³⁶ Voir notamment à ce sujet le [rapport d'une vérification particulière sur le mécanisme de reconnaissance d'équivalence d'un ordre](#) (octobre 2015).

4. LES CONDITIONS (NORMES ET MODALITÉS)

Dans les dernières années, le commissaire a fréquemment rappelé l'importance de justifier les exigences pour l'obtention du droit de pratique, tout particulièrement à l'égard des candidats et candidates au profil atypique (dont les personnes formées à l'étranger)³⁷. Ces exigences sont énoncées dans les conditions de reconnaissance ou de délivrance du permis dans les textes juridiques (lois et règlements applicables à chaque parcours d'admission). Dans l'approche réglementaire actuelle, cette énonciation fait s'entremêler, voire se confondre la norme à respecter et les modalités pour y satisfaire. La démarche documentaire du bureau du commissaire sur les mécanismes de reconnaissance et les processus d'admission a mis en lumière certains enjeux systémiques, qui seront expliqués dans les sections suivantes.

4.1. Conditions supplémentaires déguisées — règl. 94(i)

La pratique d'imposer un examen professionnel d'admission est très répandue dans les provinces canadiennes et aux États-Unis. Des ordres peuvent même subir des pressions de leurs homologues canadiens à cet effet, dans un but allégué de mobilité professionnelle, tout particulièrement en ce qui concerne les personnes formées à l'étranger. Ainsi, **plusieurs ordres québécois ont intégré ou tentent d'intégrer un examen synthèse ou un examen professionnel dans les normes d'équivalence ou dans le processus de reconnaissance d'équivalence — à défaut d'un examen à l'étape des conditions supplémentaires, pour l'ensemble des candidats et candidates à l'admission.**

Cette approche ne s'inscrit pourtant pas dans les orientations historiques de l'Office. En effet, bien que le Code prévoie actuellement la possibilité pour les ordres de « déterminer les autres conditions et modalités de délivrance du permis » par règlement (ci-après « règlement 94(i) »), l'Office considère depuis plusieurs décennies les conditions supplémentaires au diplôme reconnu ou à l'équivalence de diplôme ou de formation comme un fardeau additionnel pour lequel une justification sérieuse est exigée. C'est particulièrement le cas pour un examen, car il est perçu comme un dédoublement des moyens d'évaluation des apprentissages normalement prévus dans la formation initiale, sous la responsabilité des établissements d'enseignement. Autrement dit, les connaissances et habiletés requises pour l'exercice de la profession devraient habituellement être acquises dans le cadre d'un programme d'études menant à un diplôme donnant ouverture au permis ou à un diplôme équivalent, ou dans le cadre d'une formation reconnue équivalente.

Malgré ces considérations, certains ordres font passer systématiquement des examens de type professionnel à leurs candidats et candidates à l'admission par équivalence³⁸. Ces examens s'apparentent à des conditions supplémentaires; pourtant, les ordres concernés n'ont pas reçu

³⁷ Le commissaire a d'ailleurs exprimé officiellement et exposé publiquement ses attentes à ce sujet envers les ordres professionnels et l'Office des professions du Québec dans son [rapport annuel d'activités de 2013-2014](#) (section 2.2 « Justification des normes et des processus »).

³⁸ Cet enjeu de systématisation d'examens dans le cadre de la reconnaissance d'équivalence de diplôme ou de formation est abordé à la section 3.2, à la page 18 du présent document. Il est expliqué plus en détail ici, avec les exemples et les références pertinents.

l'aval des autorités par l'approbation d'un règlement 94(i) pour ce faire. Paradoxalement, des ordres ont tout de même obtenu l'approbation de l'Office pour insérer ces examens dans leur règlement 93(c). Un ordre a même inclus l'examen du regroupement canadien des organismes de réglementation de la profession dans l'énoncé des normes d'équivalence de diplôme. Or, les formations à l'étranger n'incluent évidemment pas d'examen canadien (ou rarement une épreuve synthèse équivalente), donc les personnes formées à l'étranger se font systématiquement prescrire l'examen canadien comme condition de reconnaissance d'équivalence.

Par ailleurs, un moyen d'évaluation — tel un examen — ne devrait pas être considéré comme une norme en vue de l'équivalence de diplôme ou de formation. En effet, un examen n'est pas une connaissance/habilité/compétence, mais plutôt un moyen de vérifier si une personne en possède³⁹. **Les ordres ne devraient pas transformer un moyen d'évaluation en critère ou norme de compétence, en l'intégrant dans leurs exigences en vue de la reconnaissance des compétences ou de l'admission.**

De plus, cette pratique, tirant sa source de pressions des homologues canadiens, contrevient à un principe de reconnaissance et de mobilité professionnelle établi par le chapitre 7 de l'Accord de commerce intérieur (ACI)⁴⁰. En effet, l'accord stipule qu'**une différence dans les modalités d'évaluation entre les provinces et territoires ne peut justifier une exigence supplémentaire, soit celle d'un examen**⁴¹. Cela veut dire qu'un organisme de réglementation au Canada n'est pas tenu de reproduire des modalités d'admission ayant cours dans les autres provinces canadiennes, par exemple celle d'imposer un examen à un professionnel formé hors de son territoire. L'ACI n'exige pas d'uniformiser les approches d'admission dans l'ensemble du Canada. **L'ACI campe plutôt le principe de la reconnaissance mutuelle des permis entre les provinces canadiennes.**

Bien que ce principe soit établi pour le processus de délivrance du « permis sur permis » (pour les professionnelles et professionnels des provinces canadiennes), il devrait s'appliquer tout autant à l'ensemble des mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles prévus au Code, incluant la reconnaissance d'équivalence de diplôme ou de formation.

4.2. Logique de l'exigence d'examens dans le processus de reconnaissance d'équivalence

Le commissaire se préoccupe du recours aux examens dans le processus de reconnaissance d'équivalence. En effet, on peut se questionner non seulement sur l'inclusion d'un examen dans

³⁹ Cette distinction est également discutée dans la section 3.4, « Prescription automatique et systématique d'examens », à la page 21 du présent document.

⁴⁰ Gouvernements du Canada, de Terre-Neuve-et-Labrador, de la Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-Édouard, du Nouveau-Brunswick, du Québec, de l'Ontario, du Manitoba, de la Saskatchewan, de l'Alberta, de la Colombie-Britannique, des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon. « Chapitre sept. Mobilité de la main-d'œuvre », *Accord de commerce intérieur*, 2008, 9 p. [[Disponible sur les pages Web du commissaire.](#)]

⁴¹ *Ibid.*, art. 708, par. 2.

l'énoncé même des normes d'équivalence (voir section précédente), mais aussi sur l'inclusion d'un examen à une étape ou à une autre dans le processus menant à la reconnaissance d'équivalence.

Nature et objectifs d'un examen

Rappelons d'abord qu'un examen est essentiellement une modalité d'évaluation, et non une modalité ou activité de formation⁴². Autrement dit, **il s'agit d'un moyen de mesurer l'acquisition de connaissances ou de compétences.**

En reconnaissance d'équivalence de diplôme ou de formation, un examen devrait normalement avoir pour objectif de déterminer ou de préciser les acquis ou les lacunes de l'individu, au regard des connaissances et des habiletés (ou des compétences) exigées pour la pratique au Québec. En effet, un examen peut être utile pour évaluer un candidat ou une candidate, par exemple lorsque l'analyse des renseignements et des documents fournis ne permet pas à elle seule de statuer sur les compétences de la personne, donc sur l'équivalence de son diplôme ou de sa formation. Il peut certes être impossible d'obtenir toute l'information requise autrement. Pensons notamment aux compétences acquises par l'expérience de travail, qui peuvent être difficiles à attester pour certains candidats et candidates.

Un examen peut aussi avoir pour objectif de confirmer les acquis d'un candidat ou d'une candidate que son dossier paraît soutenir⁴³. En effet, en cas de doute, un examen peut être utile pour vérifier l'acquisition réelle des connaissances et habiletés (ou compétences) que le diplôme ou la formation (dont l'expérience de travail) sont censés attester. Ce doute peut surgir, par exemple, pour des questions non résolues d'authenticité des documents. On comprend que, dans l'état actuel de la réglementation, cet usage des examens devrait être exceptionnel : l'ordre devrait être en mesure de statuer sur la reconnaissance d'équivalence par les méthodes courantes de recherche et d'analyse.

À quelle étape exiger un examen

La construction actuelle des règlements varie, selon les ordres, plaçant la modalité de l'examen à différentes étapes du processus. En effet, l'analyse de l'ensemble des règlements 93(c) indique qu'un examen peut être exigé :

⁴² En pédagogie, notamment dans le milieu de l'éducation, il y a une distinction entre « évaluation diagnostique », « évaluation formative » et « évaluation sommative ou certificative ». Ce n'est toutefois pas dans la nature d'un examen de former un individu, bien que cet outil puisse être utilisé dans un contexte de formation. Aussi, le processus d'un ordre professionnel n'est pas d'une situation d'apprentissage ou de formation. Les examens exigés à un individu dans ce contexte ne servent donc pas à former cette personne et ne peuvent constituer, en soi, une activité de formation. Aussi, en reconnaissance d'équivalence, l'évaluation d'un candidat ou d'une candidate emporte généralement une décision sur la reconnaissance.

⁴³ Les acquis peuvent être des apprentissages formels, non formels et informels/autodidactes.

- a) Avant que l'ordre rende une décision, dans le cadre de l'étude de la demande de reconnaissance d'équivalence, afin de permettre au comité chargé d'étudier le dossier de formuler une recommandation à l'instance de l'ordre⁴⁴ (p. ex. le conseil d'administration);
- b) Avec la décision de reconnaissance partielle ou de refus, dans la prescription de l'ordre en vue de la reconnaissance complète⁴⁵;
- c) À ces deux étapes du processus de reconnaissance.

La majorité des règlements 93(c) prévoit la possibilité d'exiger un examen aux deux étapes. Le commissaire souligne qu'il y a alors un risque de dédoublement des modalités de reconnaissance ou bien un risque de confusion quant au moment approprié (entre les deux étapes) pour exiger un certain type d'examen. Pour éviter le dédoublement ou la confusion, les ordres doivent distinguer les examens en fonction de leur objectif.

Les examens ayant pour objectif soit de déterminer, de préciser ou de confirmer les acquis ou les lacunes de l'individu se placent plus logiquement à l'étape de l'étude du dossier ou de l'évaluation de la candidature en vue de formuler une recommandation à l'instance de l'ordre ou en vue d'une décision par celle-ci. Rappelons que les lacunes d'un individu sont censées être identifiées avant de statuer sur la demande de reconnaissance d'équivalence.

Toutefois, les règlements 93(c) de quelques ordres ne prévoient pas la possibilité d'exiger un examen à cette étape. Dans le cas de ces ordres, la possibilité d'exiger un examen n'est possible qu'au moment de la décision d'une reconnaissance partielle ou de refus, dans la prescription en vue d'une reconnaissance complète. Cette pratique est alors « conforme » au cadre juridique en vigueur⁴⁶, bien qu'elle soit critiquable pour les raisons mentionnées plus haut. Tous les ordres devraient avoir la possibilité d'utiliser, au besoin, un moyen comme l'examen pour déterminer ou préciser les acquis ou les lacunes d'un individu en amont de la décision.

Dans le cas des examens exigés avec la décision de reconnaissance partielle ou de refus (dans la prescription en vue de la reconnaissance complète), le commissaire se préoccupe de la justification de ce type de prescription. Rappelons qu'une prescription en vue de la reconnaissance d'équivalence devrait normalement servir à combler les lacunes préalablement identifiées. Rappelons également que la nature d'un examen est essentiellement évaluative. Pourtant, certains

⁴⁴ Dans certains règlements 93(c), c'est un seul et même comité qui étudie les demandes de reconnaissance d'équivalence et qui prend une décision sur cette base.

⁴⁵ Comme il a été expliqué dans la section 2.2 (voir page 10 du présent document), certains règlements 93(c) n'incluent pas explicitement l'option de « reconnaissance partielle » : elle est alors implicitement présente, dans l'option du refus. L'idée de « prescrire » la formation manquante pour obtenir la reconnaissance d'équivalence est tout de même présente. En effet, un article du règlement prévoit les différents types d'activités (cours, stage ou examen) pouvant être exigées en vue d'une reconnaissance d'équivalence, lorsque le diplôme ou la formation sont jugés non équivalents.

⁴⁶ Les règlements 93(c) prévoient normalement la possibilité de prescrire cours, examen ou stage avec la décision de reconnaissance partielle ou de refus. La réussite de ces éléments prescrits permet ensuite la pleine reconnaissance d'équivalence.

ordres exigent la réussite d'examens comme activité de formation pour combler des lacunes. En effet, ils prescrivent des examens de formation à des individus dont le dossier présente des lacunes en regard des connaissances et des habiletés (ou des compétences) exigées pour la pratique au Québec.

Cette pratique est d'autant plus critiquable si le candidat ou la candidate doit se débrouiller pour cerner ses lacunes afin de se préparer pour les examens. **En présence d'un diplôme ou d'une formation non équivalents, les ordres devraient faire connaître au candidat ou à la candidate ses lacunes ainsi que les moyens adéquats de les combler, soit une véritable activité de formation.**

Toutefois, il y a des connaissances ou des habiletés qui ne requièrent toujours pas de suivre un cours ou d'effectuer un stage pour les acquérir. En effet, certaines peuvent s'acquérir par apprentissage informel ou autodidacte (notamment par des lectures individuelles). Pensons notamment à la déontologie et à la connaissance du système professionnel québécois (lois et règlements, structure et fonctionnement, etc.). Dans ce cas, l'examen serait le moyen de vérifier l'acquisition de ces connaissances ou habiletés. Si ce moyen n'est pas intégré dans un cours ou dans un stage, il est approprié d'exiger un tel examen avec la décision de reconnaissance partielle ou de refus (dans la prescription en vue de la reconnaissance complète).

4.3. Justification de l'exigence de connaissances ou d'expérience québécoises ou canadiennes pour la reconnaissance d'équivalence ou pour l'admission

Dans tout nouvel emploi, une personne doit nécessairement apprendre des éléments liés au contexte de travail. Dans le cas des personnes immigrantes, elles doivent aussi s'approprier des éléments liés au contexte socioculturel, surtout durant leurs premières années d'intégration dans la société québécoise. C'est pourquoi **les ordres professionnels doivent départager ce qui est essentiel pour l'admission à la profession (compétence professionnelle) de ce qui peut être acquis ou développé en cours de pratique (attentes organisationnelles ou aspects relationnels)**⁴⁷.

Certains ordres professionnels exigent une expérience québécoise ou canadienne comme condition pour la délivrance du permis. Ce type d'exigence pourrait être discriminatoire, selon la Commission ontarienne des droits de la personne (CODP). En effet, un rapport de la CODP produit en 2013 dénonce l'exigence d'expérience canadienne comme condition d'inscription⁴⁸ auprès d'un organisme de réglementation. Le raisonnement suivant, concernant l'exigence d'expérience canadienne, s'applique en fait à toute forme d'exigence de connaissances ou d'expérience québécoises :

⁴⁷ La question des connaissances du contexte local de pratique est aussi abordée à la section 3.2 « Reconnaissance partielle systématisée », à la page 18 du présent document.

⁴⁸ Condition d'admission, en termes québécois.

[Les organismes de réglementation] ne doivent pas [...] exiger que les candidats aient une expérience professionnelle antérieure au Canada pour être admissibles à un poste précis⁴⁹.

[...]

La CODP estime qu'une exigence stricte liée à l'« expérience canadienne » constitue une discrimination à première vue et qu'on peut l'imposer uniquement dans de rares circonstances⁵⁰.

La CODP soutient que les organismes de réglementation ont le devoir d'apporter la preuve que leurs exigences sont « raisonnables, authentiques et directement liées à la compétence du candidat⁵¹ ». On trouvera en annexe (voir page 85) l'ensemble des critères de justification proposés par la CODP, ainsi que de bonnes pratiques dans l'application de ce type d'exigence. **En conséquence, un ordre professionnel qui exigerait une connaissance du contexte de pratique local ou une expérience de travail canadienne ou québécoise sans justification raisonnable ou pratique acceptable est à risque de contrevenir à la législation en matière de droits de la personne.**

Bien que cette position soit défendue par un organisme ontarien, le commissaire et la Commission des droits de la personne et de la jeunesse du Québec croient qu'elle apporte matière à réflexion aussi en contexte québécois. Les ordres qui exigent ou qui voudraient exiger une expérience professionnelle locale ou une connaissance du contexte socioculturel québécois doivent impérativement documenter et justifier les raisons qui les incitent à formuler de telles demandes. Ces raisons doivent être développées au-delà de simples considérations générales — comme invoquer la protection du public sans autre explication. **Les ordres doivent s'assurer que ces exigences correspondent à des compétences fondamentales précises qui ont des conséquences sur la protection du public.**

Par ailleurs, au-delà de l'exigence d'expérience professionnelle locale, c'est la notion même d'expérience de travail comme condition à la reconnaissance des compétences professionnelles qui devrait être revue (voir ci-dessous).

⁴⁹ Commission ontarienne des droits de la personne. *Politique sur la suppression des obstacles liés à l'« expérience canadienne »*, Ontario, 1^{er} février 2013, p. 11. [[Disponible sur les pages Web du commissaire.](#)]

⁵⁰ *Ibid.*, p. 11 et 17.

⁵¹ *Ibid.*, p. 11.

4.4. Logique de l'exigence d'expérience professionnelle pour la reconnaissance d'équivalence de formation

Les normes d'équivalence de formation incluent une exigence d'expérience pertinente de travail dans le règlement 93(c) de neuf ordres⁵². La presque totalité de ces règlements précise le nombre d'années exigé (généralement 5 ans, parfois 2 ou 3), tandis que l'un exige une expérience contemporaine (dans les 5 années précédant la demande de permis) sans préciser la durée.

Outre le possible arbitraire dans la détermination du nombre d'années, ce type d'exigence est problématique, notamment parce qu'il vise la reconnaissance de l'expérience, et non la reconnaissance des acquis expérientiels (c.-à-d. les compétences développées par l'expérience professionnelle). **Exiger un certain nombre d'années d'exercice de la profession à l'étranger ne constitue pas une mesure fiable pour vérifier si une personne possède les connaissances et habiletés ou les compétences requises pour l'obtention du permis au Québec.** Cette exigence suppose que le simple passage du temps sur le marché du travail permet à un ou une titulaire d'un diplôme non équivalent de combler les lacunes de sa formation initiale. Or, l'acquisition de connaissances, d'habiletés ou de compétences sur le marché du travail dépend des tâches effectuées, du contexte ou milieu de travail et des situations ou cas qui se présentent à la personne. D'ailleurs, les attentes quant aux acquis expérientiels devraient être détaillées et mesurables, au regard des compétences exigées pour la pratique au Québec.

Exiger d'une personne un nombre précis d'années d'expérience de travail pour la reconnaissance de l'équivalence de sa formation est d'autant plus problématique parce que cette exigence agit comme une barrière⁵³. Par exemple, le règlement 93(c) de quelques ordres est formulé de sorte qu'une équivalence de formation peut être octroyée au candidat ou à la candidate uniquement si cette personne possède à la fois un niveau de connaissances et d'habiletés équivalent au diplôme donnant ouverture au permis et une expérience pertinente de travail de x ans. Un tel critère éliminatoire signifie que même si l'individu possède le niveau requis, la reconnaissance d'équivalence ne sera pas accordée si cet individu n'a pas le nombre d'années d'expérience pertinente de travail indiqué dans le règlement. Lorsque la profession régie par cet ordre est à exercice exclusif, la candidate ou le candidat n'est pas légalement autorisé à exercer au Québec pour combler son manque d'expérience de travail afin de répondre à l'exigence réglementaire. Face à cette impasse, son parcours d'admission semble prendre abruptement fin.

Un autre cas de figure illustre le caractère problématique de l'exigence d'expérience de travail en vue de reconnaître une équivalence. Prenons le cas d'une personne récemment diplômée à l'étranger et dont le diplôme serait pratiquement équivalent — par exemple, s'il ne lui manquait que quelques heures ou crédits de cours portant sur un sujet donné. Normalement, lorsqu'un

⁵² Voir à ce sujet le portrait dressé par le bureau du commissaire à la suite d'une vérification systématique : [Portrait des mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles : normes et modalités de délivrance de permis sous la forme d'activités professionnelles qualifiantes \(expérience de travail et stages\)](#), mars 2016.

⁵³ Cet enjeu a également été exposé dans le portrait mentionné à la note précédente.

diplôme n'est pas équivalent, le dossier de son titulaire doit alors être étudié au regard des normes d'équivalence de formation. En toute logique, puisque les lacunes ne constituent que quelques cours, la prescription pour une reconnaissance d'équivalence de formation devrait correspondre à ces quelques cours, et uniquement ceux-ci. Or, si le règlement 93(c) de l'ordre inclut une exigence d'un certain nombre d'années d'expérience pertinente de travail pour la reconnaissance d'équivalence de formation, la personne se verra exiger de détenir ces années d'expérience. Cette exigence additionnelle apparaît sans rapport avec la lacune clairement identifiée et la modalité qui permettrait de la combler. Appliquer un tel règlement pénalise les personnes récemment diplômées de manière déraisonnable, en plus de heurter la logique des concepts d'équivalence de diplôme et d'équivalence de formation⁵⁴.

En somme, les ordres professionnels devraient évaluer les candidats et candidates sur la base de leurs acquis — que ces acquis soient scolaires ou expérientiels —, plutôt que sur une durée arbitraire d'expérience pertinente de travail. L'expérience de travail est un des facteurs d'appréciation de l'équivalence de formation parmi d'autres (l'ensemble des diplômes obtenus dans le domaine ou dans un domaine connexe, la formation continue ou le perfectionnement professionnel, les stages et autres formations professionnelles, etc.). Les ordres pourront conséquemment prescrire à chaque individu une formation d'appoint en fonction des lacunes de celui-ci. Les règlements 93(c) qui incluent une exigence d'expérience de travail dans les normes d'équivalence de formation devraient donc être révisés.

4.5. Justification des mesures de compensation dans les arrangements de reconnaissance mutuelle (ARM)

Dans le cadre de l'entente Québec-France, les autorités compétentes de chacune des professions réglementées avaient la responsabilité d'analyser les professions qu'elles régissent afin d'en comparer les titres de formation et les champs de pratique entre le Québec et la France. Elles devaient ainsi vérifier le caractère globalement équivalent de la profession. Lorsque l'analyse révélait des « différences substantielles » entre le Québec et la France, l'arrangement de reconnaissance mutuelle (ARM) signé pour cette profession devait déterminer les mesures exigées aux demandeurs et demandresses du territoire d'origine pour satisfaire aux exigences de la profession sur le territoire d'accueil⁵⁵ (appelées « mesures de compensation »).

Selon l'entente Québec-France, l'admissibilité à la délivrance d'un permis québécois en vertu d'un ARM est basée sur le fait de détenir un diplôme français reconnu dans l'ARM et un permis d'exercice valide en France (c.-à-d. autorisation légale d'exercer). L'esprit de l'entente rejoint en quelque sorte celui de la délivrance du « permis sur permis ». De la même façon que l'ACI a établi

⁵⁴ Parmi les ordres dont le règlement 93(c) inclut une exigence d'années d'expérience dans les normes d'équivalence de formation, certains ne l'appliquent pas nécessairement, reconnaissant peut-être l'illogisme du texte réglementaire.

⁵⁵ Selon l'entente Québec-France (*op. cit.*, section 2, art. 5, par. 2), les mesures de compensation qui peuvent être exigées dans un ARM sont limitées à un stage d'adaptation ou, au besoin, à une épreuve d'aptitude. [\[Document disponible sur les pages Web du commissaire.\]](#)

le principe de délivrance du permis sans exigence substantielle de formation supplémentaire, d'expérience, d'examens ou d'évaluation, l'entente Québec-France prescrivait aux ordres de limiter leurs exigences de formation supplémentaires ou d'examens à des mesures de compensation des différences substantielles.

Toutefois, une analyse des textes a révélé que **certains ARM incluent des mesures de compensation sans que ces dernières soient justifiées par la démonstration de différences substantielles**⁵⁶. Or, cette démonstration est un préalable à l'inclusion de telles mesures dans un ARM et son règlement de mise en œuvre.

De plus, dans l'ARM de certaines professions, les mesures exigées par l'ordre professionnel québécois semblent calquées sur les conditions supplémentaires prévues dans son règlement 94(i). Ces mesures sont semblables à celles exigées aux titulaires d'un diplôme donnant ouverture au permis ainsi qu'aux titulaires d'un diplôme ou d'une formation reconnus équivalents. Or, **imposer comme mesures de compensation dans un ARM des modalités identiques à celles d'autres parcours d'admission sans égard aux différences substantielles de la profession entre le Québec et la France contrevient aux principes portés par l'entente Québec-France**. Si les professionnelles et professionnels dûment formés et qualifiés en France se retrouvent finalement dans l'obligation d'effectuer des démarches similaires à celles effectuées par les personnes formées dans les autres pays (sans mécanisme particulier de reconnaissance), cela remet en question la substance de l'entente Québec-France, qui prévoyait pourtant une plus grande automaticité de la reconnaissance des qualifications professionnelles et une simplification des procédures administratives.

⁵⁶ Voir le rapport du commissaire à ce sujet : [Analyse des mécanismes de reconnaissance découlant de l'entente Québec-France en matière de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles](#), mars 2014.

5. LA FORMATION D'APPOINT ET LES STAGES PRESCRITS

La plupart des professionnelles et professionnels formés hors du Québec doivent réussir une formation ou un stage pour combler l'écart entre les compétences qu'ils détiennent et celles requises en vertu des normes québécoises. Il est connu que l'accès à la formation d'appoint et aux stages exigés par les ordres professionnels comporte son lot de difficultés⁵⁷.

La démarche documentaire du bureau du commissaire sur les mécanismes de reconnaissance et les processus d'admission ainsi que la mission d'information sur l'organisation et le financement de la formation d'appoint⁵⁸ ont permis de mieux connaître et comprendre la problématique. Les difficultés d'accès les plus notables sont le manque, voire l'absence de places dans les programmes d'études ainsi que pour les stages; d'autres difficultés, moins connues et qui ont été révélées par le travail du bureau du commissaire, sont liées aux modalités d'organisation et de financement de la formation d'appoint et des stages. Outre la problématique de l'accès, le commissaire et son équipe notent également un enjeu dans l'évaluation des stagiaires, ainsi qu'un enjeu dans l'ouverture à la diversité.

5.1. Critères et modalités d'admission aux formations d'appoint contingentées

Dans plusieurs professions, le nombre de candidats et candidates qui se font prescrire une formation d'appoint est plus élevé que le nombre de places disponibles en établissement d'enseignement. Le ratio peut parfois être de plus de 200 demandes pour une trentaine de places disponibles. **Ainsi, des personnes doivent attendre plusieurs mois, voire plusieurs années pour avoir accès à un complément de formation nécessaire pour l'obtention de leur permis d'exercice⁵⁹.**

Lorsque le nombre de places disponibles dans un programme d'études est insuffisant pour accueillir toutes les personnes ayant besoin d'une formation d'appoint, les établissements d'enseignement procèdent à une sélection. Cette sélection, essentiellement scolaire, vise à déterminer, au moyen d'exams, d'entrevues ou, parfois, de tests psychométriques, quelles personnes ont le meilleur potentiel de réussite dans le programme d'études.

Or, plusieurs candidats et candidates provenant de l'étranger sont des personnes expérimentées, qui étaient sur le marché du travail depuis un certain nombre d'années dans leur pays d'origine.

⁵⁷ La problématique d'accès est aussi vécue par des professionnels et professionnelles qui se font diriger vers les établissements d'enseignement pour réaliser un stage ou un cours de perfectionnement exigé en vertu de l'article 45.3 du Code (l'explication de cette disposition législative se trouve dans la section 2.3, à la page 13 du présent document). Des cas concrets ont d'ailleurs été récemment rapportés au commissaire.

⁵⁸ Comme il est mentionné à la note 29, le résultat de cette mission est disponible sur les pages Web du commissaire : un [rapport pour le niveau collégial](#) (novembre 2015) et un [rapport pour le niveau universitaire](#) (juillet 2016).

⁵⁹ L'impact des délais d'attente est présenté à la section 5.6, à la page 37 du présent document, et le risque de décrochage socioprofessionnel est discuté à la section 10.4, à la page 54.

Il s'agit alors pour les établissements d'enseignement d'une population adulte avec expérience dans le domaine, et non de jeunes fraîchement diplômés de l'ordre d'enseignement précédent. **En sélectionnant les candidats et candidates principalement, voire uniquement sur la base de critères de réussite scolaire ou universitaire, les établissements d'enseignement négligent de tenir compte de l'expérience et des aptitudes professionnelles de ces individus.** Les établissements d'enseignement devraient pourtant avoir une sensibilité à l'égard de ces autres dimensions, puisqu'elles favorisent l'intégration des professionnelles et professionnels formés à l'étranger au sein de la profession au Québec.

Certains établissements d'enseignement préfèrent sélectionner des personnes ayant une prescription de formation d'appoint similaire, voire plus longue afin de faciliter l'organisation des groupes ou des classes et d'obtenir un financement plus élevé par le gouvernement québécois — qui en a configuré les règles. L'ordre peut ainsi être amené à ajuster ses prescriptions en conséquence, quitte à prescrire plus que ce dont l'individu a réellement besoin. **La personne n'ayant pas un dossier ou une prescription qui correspond aux critères privilégiés par l'établissement d'enseignement sera pénalisée** : sa démarche pour l'obtention du permis d'exercice sera retardée et, ultimement, son insertion professionnelle pourrait même en être compromise.

5.2. Formation préparatoire ou formation d'appoint inexistantes

Certains candidats et candidates à la profession auraient besoin de compléments de formation dont l'offre n'existe pas. Cette situation s'observe entre autres lorsque l'évaluation du dossier se base principalement, voire entièrement sur la réussite d'examens. Il y a peu ou pas d'ordres qui offrent des formations préparatoires aux examens qu'ils prescrivent; la plupart vont simplement offrir des références à consulter (p. ex. manuels, exemples d'anciens examens). De plus, en cas d'échec, la personne n'a pas nécessairement d'indications précises sur les éléments échoués. De plus, elle n'est pas dirigée vers des activités de formation pour acquérir les connaissances ou les habiletés en question. Elle doit généralement se former par elle-même, en espérant réussir l'examen.

Cette situation est particulièrement problématique lorsque l'examen évalue des compétences pratiques (notamment les examens de type ECOS⁶⁰). Puisque le savoir-faire et le savoir-être à maîtriser ne s'acquièrent pas uniquement dans des livres mais aussi à travers l'expérience (par exemple, dans des contextes de stages ou de simulation), **le candidat ou la candidate n'ayant pas accès à des formations pratiques ou à des situations d'apprentissage ne pourra pas acquérir les habiletés ou les compétences qui lui permettraient de réussir cet examen.**

La situation est pire encore lorsqu'il s'agit d'une profession à exercice exclusif ou avec activités réservées et qu'il ne s'offre pas de formation permettant de se préparer à l'examen. En effet, un candidat ou une candidate qui voudrait s'exercer à poser certains actes selon les protocoles locaux avant d'aller subir l'examen (ou sa reprise) n'est alors pas légalement autorisé à le faire. S'il n'y a

⁶⁰ ECOS : examen clinique objectif structuré.

pas de formation préparatoire ni de formation d'appoint, cette personne n'aura pas l'occasion d'acquérir les connaissances et habiletés en vue d'exercer ces actes. **Cette personne devra exercer ces techniques pour la première fois lors de l'examen, augmentant significativement son risque d'échec.**

En revanche, certains organismes de réglementation des provinces canadiennes délivrent des permis restrictifs temporaires à des personnes qui ont été évaluées sur leurs connaissances théoriques et qui attendent pour effectuer l'évaluation pratique. Ces personnes peuvent ainsi exercer certains actes sous supervision afin entre autres d'accroître leur potentiel de réussite de l'examen. Les ordres québécois régissant une profession à exercice exclusif ou à activités réservées devraient évaluer cette option, en vue de favoriser les apprentissages et la réussite des candidats et candidates provenant de l'étranger.

L'équipe du commissaire a également constaté des situations où la formation d'appoint n'est offerte que dans des régions éloignées des centres urbains ou à l'extérieur du Québec. Dans un cas en particulier, la formation est offerte uniquement en anglais, ce qui constitue une barrière pour les candidats et candidates qui ne maîtrisent pas cette langue. En effet, ces individus pourraient se voir refuser l'admission à la formation d'appoint. Or, la maîtrise de la langue anglaise n'est pas un critère de compétence obligatoire pour exercer au Québec; c'est plutôt la maîtrise de la langue française qui est une condition de délivrance du permis.

5.3. Places de stage limitées

Certaines compétences doivent être développées dans le cadre d'une formation pratique, notamment en contexte de stage. Cependant, les places sont souvent limitées, puisque cette approche nécessite des environnements d'apprentissage appropriés et des maîtres de stages qualifiés. **Dans certains cas, le candidat ou la candidate doit attendre plusieurs mois, voire plusieurs années pour avoir accès au stage nécessaire pour obtenir le permis.**

La pénurie de places de stages fait régulièrement les manchettes dans le domaine de la santé et des services sociaux (autant pour les personnes en formation initiale que pour celles formées hors du Québec). Ce problème a aussi été confirmé et documenté plus avant dans la mission d'information du bureau du commissaire sur les modalités d'organisation et de financement de la formation d'appoint⁶¹. Qu'ils fassent partie intégrante d'une formation d'appoint ou qu'ils soient prescrits de façon distincte, les stages comportent assurément un enjeu de financement. Pour les stages en santé et en services sociaux, le ministère du même nom agit à la fois comme milieu de stage, comme employeur et comme partenaire gouvernemental du système professionnel : il devrait être associé aux travaux pour trouver et apporter des solutions à la pénurie de stages.

Les rencontres de 2013-2014 avec certains ordres nous ont révélé que la situation est également problématique pour les professions dont l'exercice s'effectue principalement, voire uniquement

⁶¹ Voir la section « 4.2 Nombre de places de stage limité » (p. 23-25) du [rapport de mission pour le niveau collégial](#) (novembre 2015) et la section « 6.4.1 Difficultés d'accès à un stage » (p. 24-25) du [rapport pour le niveau universitaire](#) (juillet 2016).

en pratique privée. En effet, certains ordres ont rapporté à l'équipe du commissaire que bien des professionnelles et professionnels sont réticents à prendre des stagiaires, par crainte de perdre une partie de leur clientèle si un ou une stagiaire commettait une faute.

En somme, dans certaines professions, il serait pratiquement impossible d'avoir accès à un stage. Notons qu'il est possible que le Québec ait atteint les limites des dispositifs et des milieux de stages ou la saturation du marché du travail dans certaines professions (voir la section « 5.9 Transparence en cas de perspectives professionnelles limitées ou nulles », à la page 39).

5.4. Offre de formation d'appoint et organisation de stages hors du réseau de l'éducation

Le cadre juridique n'impose pas aux ordres de s'en remettre uniquement aux établissements d'enseignement pour offrir une formation d'appoint et organiser des stages hors de la formation initiale. Certains ordres se sont déjà investis dans le développement et dans l'organisation de formations dans le cadre de la formation continue et du perfectionnement de leurs membres. Certaines expériences de formation d'appoint hors du réseau de l'éducation ont aussi été menées par des ordres.

En outre, les ordres étant en contact avec leurs membres, ils sont en mesure de les mobiliser pour offrir des formations ou pour accueillir et superviser des stagiaires. D'ailleurs, dans plusieurs professions, le code de déontologie appelle à la contribution des membres au « développement de la profession ».

Tout cela montre qu'il est possible d'innover, en matière de formation d'appoint et de stages prescrits, pour contourner des problèmes d'accès que le réseau de l'éducation ne peut résoudre, dans certaines professions.

5.5. Utilisation et adéquation des outils d'évaluation des stagiaires

L'évaluation des stagiaires comporte des risques tant dans la conception que dans l'application des outils d'évaluation.

En ce qui concerne l'application, une vérification du bureau du commissaire ayant examiné l'évaluation des stages exigés dans le cadre d'un ARM⁶² a permis de constater des problèmes qui pourraient tout autant survenir dans les stages exigés dans le cadre d'autres mécanismes de reconnaissance et d'admission. **Même en utilisant des critères identiques, différents maîtres de stages n'aboutiraient pas nécessairement à la même conclusion (de réussite ou d'échec), dans l'évaluation d'un même individu placé en pareille situation.** Cela serait dû à une certaine tolérance ou souplesse chez les uns, dans l'appréciation des performances du stagiaire au regard des critères, par rapport à une application plus stricte ou plus rigide des critères chez les autres. Même une grille prévoyant clairement la pondération des critères n'est pas infaillible, dans

⁶² Voir notamment à ce sujet le [rapport d'une vérification particulière sur le mécanisme de reconnaissance mutuelle \(réf. ARM Québec-France\) d'un ordre](#) (mars 2015).

l'exercice du jugement humain. Or, dans son rapport, le commissaire rappelle le principe suivant : « [...] à partir du moment où une norme de référence a été fixée pour évaluer le niveau de pratique, l'évaluation devrait conclure, sans ambiguïté, soit que la norme a été atteinte, soit qu'elle ne l'a pas été⁶³. »

Outre la question de l'appréciation variable des stagiaires selon le maître de stages, les problèmes dans l'application des outils d'évaluation peuvent découler de problèmes dans la conception même de ces outils. En effet, un outil bien conçu est plus susceptible d'être utilisé à bon escient. **L'outil d'évaluation doit cibler les éléments de compétences précisément exigés dans l'imposition d'un stage en vue de l'obtention d'une reconnaissance d'équivalence ou en vue de l'obtention du permis.** Le stage ne doit pas servir à réévaluer la compétence de l'individu dans son ensemble, comme le commissaire a été à même de l'observer dans ses travaux.

Rappelons que des stages peuvent être exigés par les ordres, mais ils le sont alors pour combler les lacunes de l'individu identifiées dans l'étude de la demande de reconnaissance (dans le cas du mécanisme de reconnaissance d'équivalence) ou pour compenser des différences substantielles dans le contexte de pratique (dans le cas des mécanismes de « permis sur permis » ou de reconnaissance mutuelle). L'outil d'évaluation doit donc être en adéquation avec les objectifs précis du stage exigé d'un candidat ou d'une candidate, soit de confirmer ou non l'acquisition attendue de certaines compétences.

5.6. Impact des délais d'attente

Les problèmes d'accès aux formations d'appoint et aux stages peuvent avoir des conséquences graves, notamment sur la réussite de l'intégration des professionnelles et professionnels formés à l'étranger. **La personne qui attend durant plusieurs années pour avoir accès à la formation ou au stage prescrit par un ordre pourrait subir une déqualification professionnelle.** Si la profession est à activités réservées ou à exercice exclusif, le candidat ou la candidate n'a pas la possibilité de maintenir ni d'actualiser ses compétences, pendant son attente pour accéder à la formation d'appoint ou au stage. Dans le cas où le délai d'attente dépasserait celui imposé pour la réussite de la formation ou du stage prescrit, le candidat ou la candidate pourrait se voir refuser le permis ou, après une réévaluation de son dossier, se faire prescrire une formation d'appoint additionnelle ou un stage encore plus long. En fait, les délais d'attente pourraient d'emblée décourager certaines personnes d'entamer ou de poursuivre leurs démarches pour l'obtention du permis⁶⁴.

5.7. Maîtrise du français

Les responsables des programmes de formation d'appoint et de stages, quelle que soit la discipline, s'entendent sur le fait que **le niveau de français des personnes immigrantes est un**

⁶³ *Ibid.*, p. 18.

⁶⁴ Le risque de décrochage socioprofessionnel est discuté à la section 10.4, à la page 54.

facteur déterminant dans la réussite ou l'échec des formations d'appoint et des stages⁶⁵. Plusieurs ordres professionnels ont fait état au commissaire de cas de candidats et candidates dont le niveau insuffisant de français a entraîné des échecs aux activités d'apprentissage prescrites.

Les ordres professionnels n'ont pas de prise sur cet enjeu. En effet, la Charte de la langue française prévoit que les ordres ne peuvent délivrer de permis qu'à des personnes qui ont une connaissance de la langue française « appropriée à l'exercice de la profession »⁶⁶. L'attestation de cette connaissance survient habituellement au moment de la délivrance d'un permis. Les ordres ne peuvent agir auprès d'un candidat ou d'une candidate en amont de cette délivrance.

Les ordres qui ont des motifs raisonnables de croire qu'une personne n'a pas le niveau de français qui favorise la réussite d'une formation, d'un examen ou d'un stage sont limités à signaler à cette personne le risque d'échec qu'elle court. Par ailleurs, il faut s'inquiéter des répercussions de cette situation sur les milieux de formation et de stage, notamment quant à leur perception et leur ouverture à l'égard des personnes formées à l'étranger.

Agir en amont pourrait signifier que la connaissance appropriée du français soit une condition pour entamer les activités de formation (formation et stage) contenues à une prescription à l'étape de la reconnaissance d'une équivalence ou même à l'étape dite des « conditions supplémentaires ». La connaissance appropriée du français pourrait aussi être exigée de la personne qui doit réussir un examen à l'une ou l'autre de ces étapes.

Certains établissements d'enseignement ont conscience de l'enjeu et ont prévu des moyens de soutien à l'apprentissage du français pour assurer le succès dans les activités de formation⁶⁷. Toutefois, cela laisse en plan les personnes qui ne transitent pas par ces établissements pour compléter les activités prévues à leur prescription en vue d'une équivalence ou les activités requises en conditions supplémentaires.

5.8. Ouverture à la diversité ethnoculturelle

Le milieu de l'éducation et les milieux de stage sont susceptibles de présenter des écarts culturels importants pour les candidats et candidates provenant de l'étranger. Ces personnes peuvent avoir besoin d'un accompagnement pour adapter au contexte québécois non seulement leur pratique mais aussi leurs comportements et leurs interactions (réf. à la communication). L'encadrement en

⁶⁵ Voir les rapports de la mission d'information du commissaire sur les modalités d'organisation et de financement de la formation d'appoint, plus particulièrement les sections suivantes :

- « 4.1 Maîtrise insuffisante du français » et recommandation 16, aux pages 21-23 du [rapport de mission pour le niveau collégial](#) (novembre 2015);
- « 6.1 Maîtrise du français » et la recommandation 13, aux pages 18-19 du [rapport de mission pour le niveau universitaire](#) (juillet 2016).

⁶⁶ Voir articles 35, 37 et 38 de la [Charte de la langue française](#) (RLRQ, chapitre C-11).

⁶⁷ Voir les références mentionnées à la note de bas de page n° 65.

contexte de stage est particulièrement important en ce sens — encore faut-il qu'il soit adapté à des personnes immigrantes.

Les individus impliqués dans les stages, que ce soit le maître de stage ou les personnes œuvrant dans le milieu en question, sont parfois peu ou mal préparés pour gérer les différences culturelles — quand ils ne sont pas carrément réticents à accueillir des stagiaires issus de l'immigration. En effet, au cours d'une mission d'information sur la formation d'appoint, des personnes ont témoigné à l'équipe du commissaire « à mots parfois couverts, que des établissements du réseau de la santé et des services sociaux situés dans plusieurs régions du Québec sont moins ouverts à recevoir des personnes immigrantes que des étudiants québécois⁶⁸ ».

L'équipe du commissaire a noté que certains établissements d'enseignement sensibilisent les maîtres de stages à la diversité culturelle et aux différences entre les stagiaires en formation initiale et ceux en formation d'appoint, issus de l'immigration et ayant de l'expérience. Cette sensibilisation devrait être étendue aux personnes impliquées dans les milieux de stage, et elle devrait être systématisée et formalisée pour toutes les professions régies par les ordres. C'est pourquoi le commissaire recommande qu'un programme de formation à la diversité ethnoculturelle et à la communication interculturelle à l'intention des milieux de stage soit développé⁶⁹.

Finalement, l'enjeu de l'ouverture à la diversité se profile au regard des candidates et candidats issus des communautés culturelles, dont des personnes immigrantes mais pas exclusivement. En effet, les biais systémiques et la discrimination basée sur l'origine ethnique peuvent toucher des personnes scolarisées, voire nées au Québec (lorsqu'elles font partie d'une minorité ethnoculturelle ou d'un groupe racisé). Peu importe l'ampleur du problème, il touche à une valeur fondamentale de notre société : le droit à l'égalité et à un traitement équitable.

5.9. Transparence en cas de perspectives professionnelles limitées ou nulles

Il est légitime que les professionnelles et professionnels formés à l'étranger et sélectionnés par le Québec (notamment parce qu'ils sont formés dans leur domaine) s'attendent à parvenir à exercer leur profession.

Toutefois, certaines professions sont saturées, ce qui limite les perspectives d'emploi des personnes nouvellement admises à la profession. De plus, malgré des efforts concertés entre les acteurs, il est possible qu'il subsiste des professions où il y a peu ou pas de places en formation

⁶⁸ Voir la section « 4.4.2 Résistance des milieux de stage » dans le [rapport de la mission d'information sur les modalités d'organisation et de financement de la formation d'appoint pour le niveau collégial](#) (novembre 2015).

⁶⁹ Voir la recommandation 21 des [rapports de la mission d'information sur les modalités d'organisation et de financement de la formation d'appoint à l'enseignement collégial et universitaire](#).

d'appoint ou de places de stages. Cela implique qu'il serait impossible pour certaines personnes d'aboutir dans leurs démarches et d'obtenir le permis d'exercice.

Dans ces cas, l'exercice de la profession est peu probable. Les professionnelles et professionnels qui désirent immigrer au Québec devraient donc être informés en amont des limites, voire de l'absence de perspectives professionnelles.

6. LE DISPOSITIF ADMINISTRATIF ET LES RESSOURCES MOBILISÉES

Les mécanismes de reconnaissance et, plus largement, la fonction d'admission exigent des ordres professionnels de mettre en place une organisation et un dispositif administratif efficaces et qui donnent confiance en l'expertise mise à contribution ainsi qu'en l'impartialité et l'intégrité du processus de traitement des demandes. Certains aspects organisationnels sont traités dans d'autres rubriques du présent document⁷⁰.

Les ordres professionnels mobilisent des ressources humaines (personnel, bénévoles membres de comités ou expertise externe) et des comités ont été constitués en vue du traitement des demandes de reconnaissance des compétences. Les travaux du commissaire et de son équipe au fil des ans ont révélé des enjeux dans ces aspects du fonctionnement des mécanismes de reconnaissance et de l'admission.

Pour mieux connaître la situation, le commissaire a enclenché, au printemps 2016, une vérification auprès de l'ensemble des ordres visant à dresser le portrait des fonctions exercées par les membres du personnel de l'admission et des comités d'admission des ordres, de même que leur préparation à l'exercice de telles fonctions, les pratiques en place et les outils utilisés. Le rapport de cette vérification a été publié en janvier 2017⁷¹.

Les principaux enjeux révélés par la vérification se résument ainsi :

- Panier de compétences et d'expertises mobilisées par l'ordre;
- Formalisation et adaptation des outils d'évaluation aux profils de candidatures et aux modes d'apprentissage (apprentissage formels ou informels);
- Articulation des rôles, processus et pratiques au sein de l'ordre;
- Compétence en matière de relations interculturelles des membres de comité et du personnel d'admission.

Les constats et les réflexions découlant de la vérification suggèrent aux ordres de se pencher sur leur dispositif administratif, leurs pratiques et leurs outils en matière de reconnaissance d'une équivalence.

⁷⁰ En ce qui a trait aux tierces parties mobilisées, voir la partie 7, à la page 43 du présent document.

⁷¹ [Portrait des mécanismes de reconnaissance des compétences : instances et membres du personnel des ordres qui agissent dans le traitement des demandes de reconnaissance d'une équivalence](#), janvier 2017.

7. LES TIERCES PARTIES⁷²

Le bureau du commissaire a dressé un portrait global de l'implication des tierces parties dans les processus d'équivalence de diplôme et de formation en 2013⁷³. Selon l'information recueillie auprès des ordres professionnels, la majorité de ceux-ci ont recours aux services d'au moins une tierce partie pour l'une ou l'autre des étapes du processus menant à la reconnaissance d'équivalence de diplôme ou de formation. Les travaux subséquents du bureau du commissaire (autant la démarche documentaire de 2013-2014 que la vérification particulière de 2014 sur l'encadrement des tierces parties⁷⁴) ont décelé certaines difficultés dans la mise en œuvre de ces partenariats, pouvant influencer sur la reconnaissance des compétences des candidats et candidates.

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.

7.1. Délégation d'activités liées à la reconnaissance ou à l'admission

La confiance du public envers les ordres professionnels et leurs processus dépend notamment de la façon dont ces entités vont assumer les fonctions que l'État leur confie. Les ordres doivent donc être prudents lorsqu'ils délèguent des activités liées à la reconnaissance des compétences ou à l'admission, de façon à pouvoir assumer leur responsabilité juridique. Cette délégation ne peut se faire sans être approuvée par l'État et sans encadrement juridique.

Déléguer une ou plusieurs activités à une tierce partie comporte des 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 candidats et candidates. Dans de tels cas, une enquête du commissaire⁷⁵ 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 adéquat**. 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. C'est le cas également lorsque la tierce partie élabore les normes professionnelles et conçoit les

⁷² Nous entendons par « tierce partie » toute organisation (publique ou privée) ou tout individu agissant à titre de mandataire, consultant ou d'expert, externe aux instances ou comités de l'ordre, qui intervient dans le processus de reconnaissance d'une équivalence par la prise en charge d'une étape ou d'une activité dans le traitement des demandes.

⁷³ [Portrait des mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles : implication des tierces parties dans les processus d'équivalence des ordres professionnels](#), octobre 2013.

⁷⁴ Les résultats de cette enquête sont exposés dans le [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.

⁷⁵ Voir note de bas de page précédente.

outils d'évaluation. C'est pourquoi le commissaire recommande aux ordres qui délèguent à une tierce partie des activités à caractère normatif, évaluatif ou décisionnel de signer une entente suffisamment précise⁷⁶ afin de conserver le plein contrôle du mécanisme de reconnaissance et de répondre aux exigences du système professionnel québécois en matière de protection du public et de reddition de comptes.

La limitation de la délégation d'activités et son encadrement sont également préconisés dans la norme ISO/CEI 17024, qui vise entre autres les ordres professionnels⁷⁷. Selon cette norme internationale, les ordres devraient signer une entente prévoyant les diverses modalités avec chaque tierce partie à qui ils confieraient des activités liées à la fonction d'admission. Ces modalités incluent autant des paramètres administratifs (dont la reddition de compte) que les paramètres liés à l'évaluation des personnes (le cas échéant). Les ordres doivent notamment s'assurer que la tierce partie a la compétence requise ainsi que des méthodes et des processus adéquats. Les ordres doivent, dans tous les cas, conserver et exercer leur pouvoir décisionnel, et assumer l'entière responsabilité des activités prises en charge par de tierces parties.

Outre les exigences pour la délégation d'activités, la norme ISO indique même des exigences à respecter dans la prise en compte d'activités réalisées par un autre organisme. Même sans externalisation de leurs opérations, des ordres reconnaissent l'expertise, les normes ou les décisions d'autres organismes, particulièrement pour l'évaluation des diplômes ou des compétences. La norme ISO indique que ce type de référence comporte aussi un enjeu de responsabilité. Les ordres doivent s'assurer de la conformité des processus et des normes de ces autres organismes à la réglementation professionnelle québécoise.

Par ailleurs, la délégation d'activités liées à la reconnaissance des compétences ou à l'admission entraîne parfois un décalage important entre la procédure réglementaire et le processus mis en place avec la tierce partie. Plusieurs cas de délégation recensés constituent des cas de non-conformité au règlement⁷⁸, tant la réalité ne concorde plus avec le texte. En effet, le commissaire et son équipe ont constaté que les nouveaux processus mis en place avec une tierce partie ne respectent pas nécessairement la procédure explicitée dans le règlement applicable — où il est généralement indiqué que ce sont des instances de l'ordre qui doivent procéder, sans possibilité d'aménagement autre. Dans ces cas, les candidats et candidates qui se réfèreraient au règlement pour suivre le processus en vertu de la procédure qui y est prévue seraient en droit de ne pas traiter avec une tierce partie. Alors que le recours à l'expertise ou aux ressources d'une tierce partie

⁷⁶ Pour connaître les paramètres devant figurer dans ces ententes, consultez le rapport mentionné à la note de bas de page n° 74.

⁷⁷ Puisque les ordres contrôlent l'exercice d'une profession ou l'utilisation d'un titre professionnel en vérifiant la compétence des candidats et candidates à la profession, leur fonction est assimilée à la « certification de personne » au sens de la norme ISO/CEI 17024. Pour plus d'explications, voir la section sur ce sujet dans l'annexe 6, à la page 80 du présent document. Notez que, dans cette norme, la délégation d'activités à une tierce partie est assimilée à l'« externalisation des opérations » et à la « sous-traitance ».

⁷⁸ L'enjeu de la non-conformité des processus au cadre juridique est aussi abordé dans la section 2.5, à la page 14 du présent document.

n'est pas en soi problématique, on se retrouve quand même devant l'impératif des lois et règlements. Le commissaire estime d'ailleurs que le cadre juridique actuel est à revoir, justement pour assurer une saine délégation de fonctions ou d'activités sous la responsabilité des ordres professionnels.

7.2. Difficultés de communication et de coordination

L'intervention de tierces parties dans les processus de reconnaissance ou d'admission peut compliquer la coordination du travail entre les différents intervenants. Lorsqu'un individu doit traiter avec plusieurs organisations en vue d'obtenir le permis d'un ordre, il peut mal comprendre le rôle de chacun.

Les difficultés de communication et de coordination s'observent généralement entre certains ordres professionnels et les établissements d'enseignement chargés de délivrer les diplômes donnant ouverture à leurs permis d'exercice. Lors des rencontres de 2013-2014, quelques ordres ont affirmé avoir éprouvé **des ennuis avant d'en arriver à un consensus aux moments de réviser les programmes de formation**. Pire encore, un autre ordre déplorait qu'un établissement d'enseignement s'oppose à travailler avec le référentiel de compétences qu'il a élaboré.

Une autre situation particulièrement préoccupante a été soulevée lors d'une rencontre avec un ordre en 2014 : ce dernier nous a affirmé ne plus avoir aucun contact avec les établissements d'enseignement qui délivrent les diplômes donnant ouverture au permis de sa profession. En effet, un conflit opposant l'ordre aux universités a provoqué une rupture des communications entre les deux parties. L'ordre est contraint légalement de délivrer le permis aux candidats et candidates détenant un diplôme inscrit au règlement adopté par le gouvernement en vertu de l'article 184 du Code des professions, sans avoir son mot à dire sur le contenu des programmes d'études pour que la formation initiale soit à jour avec les normes de la profession. Cette situation soulève un sérieux enjeu de protection du public. Elle a aussi un impact direct sur la capacité de l'ordre à comparer les compétences acquises par les personnes diplômées à l'étranger avec celles des diplômées du Québec, dans le mécanisme de reconnaissance d'équivalence. De plus, l'absence de dialogue entre l'ordre et l'établissement d'enseignement empêcherait le développement d'un programme de formation d'appoint pour les candidats et candidates provenant de l'étranger.

Les ordres professionnels et les établissements d'enseignement responsables de délivrer les diplômes donnant ouverture à leur permis d'exercice doivent collaborer étroitement afin que la formation reçue respecte les normes professionnelles et les critères de protection du public. L'article 184 du Code fait d'ailleurs état de cette obligation de collaboration entre les ordres et les établissements d'enseignement dans l'élaboration et la révision des programmes d'étude

conduisant à l'obtention d'un diplôme donnant ouverture à un permis ou à un certificat de spécialiste⁷⁹.

Les difficultés de coordination s'observent également dans l'offre de formation d'appoint pour les candidats et candidates à l'admission par équivalence. Par exemple, par manque d'inscriptions, un établissement d'enseignement a décidé d'annuler l'offre d'un programme de formation d'appoint menant à la délivrance d'un permis d'un ordre pour toute une cohorte, sans en aviser l'ordre⁸⁰. Une communication opportune avec l'ordre concerné aurait permis de chercher des pistes de solutions pour combler des places et atteindre le seuil minimal d'inscriptions en vue de l'offre effective de la formation d'appoint⁸¹. L'impact a été de retarder d'au moins un an la formation des candidats et candidates — un résultat déplorable. Cet exemple de difficultés de coordination dans l'offre de formation d'appoint témoigne non seulement d'un **manque de communication entre les acteurs mais aussi d'un manque de réactivité devant certaines situations problématiques**.

7.3. Pression pancanadienne

Plusieurs ordres professionnels québécois et leurs homologues des provinces canadiennes collaborent en matière d'admission : par exemple, pour l'agrément des programmes, l'élaboration de grilles de compétences, l'évaluation des candidats et candidates, etc. Cette collaboration peut aller jusqu'à harmoniser les normes et les processus. Certains ordres ont centralisé des ressources, des outils ou des activités, voire des étapes de leurs processus d'admission respectifs, au sein d'un organisme tiers⁸².

Certaines ententes à cet effet résulteraient de pressions d'organisations canadiennes ou de la dynamique en place au sein du regroupement pancanadien des organismes de réglementation de la profession. Des ordres professionnels québécois ont d'ailleurs témoigné au commissaire qu'ils se sentent mal outillés pour encadrer l'intervention d'une tierce partie dans ce contexte. Cette situation fragilise la capacité des ordres de répondre à leurs obligations légales dans

⁷⁹ En vertu de l'article 184, le gouvernement a fixé les modalités de collaboration des ordres avec les autorités des établissements d'enseignement du Québec par des règlements qui ont mis sur pied des comités de la formation selon une formule paritaire. Les enjeux de ce modèle ont été étudiés à plusieurs reprises par l'Office des professions et par le Conseil interprofessionnel du Québec : la performance des comités de la formation est variable et dépend de plusieurs conditions.

⁸⁰ Ce cas est d'ailleurs exposé dans le rapport annuel d'activités 2015-2016 du commissaire.

⁸¹ Dans ce cas-ci, les parties auraient pu par exemple vérifier si des candidats et candidates avaient obtenu une prescription de l'ordre sans s'être inscrits à la formation ou étaient sur le point d'obtenir la prescription, afin de s'enquérir des démarches de ces personnes en vue de leur inscription à la formation d'appoint.

⁸² Par exemple, une association professionnelle canadienne ou américaine ou le regroupement pancanadien des organismes de réglementation de la profession.

l'exercice de leurs fonctions et de leurs responsabilités. C'est pourquoi le commissaire a formulé des recommandations systémiques à ce sujet en 2014, à la suite d'une vérification particulière⁸³.

Ces pressions s'exercent entre autres sur la méthodologie et les moyens d'évaluation. Dans plusieurs cas, l'organisme évalue les diplômes et fait passer un examen pancanadien à tous les candidats et candidates voulant exercer la profession au Canada. **L'ordre québécois se sent parfois contraint d'imposer lui aussi cet examen, que ce soit de manière officielle ou de manière détournée à travers une « épreuve synthèse de programme »**, comme mentionné plus tôt (voir partie 4, à la page 23 du présent document).

La délégation de fonction ou d'activités des ordres professionnels à de tierces parties doit s'inscrire dans un cadre rigoureux, indépendamment des pressions externes. Certains ordres ont d'ailleurs réussi à exposer à leurs homologues canadiens la particularité et la rigueur du système professionnel québécois dans l'évaluation et dans la reconnaissance des compétences professionnelles en vue de l'admission à la pratique.

⁸³ Voir le [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](#) (3 septembre 2014).

8. L'INFORMATION ET LA COMMUNICATION

La communication entre les ordres professionnels et les candidats et candidates comporte des difficultés. L'accès à une information claire et complète sur l'admission est aussi un enjeu.

8.1. Accès à l'information sur les sites Web

Le site Web d'un ordre est certainement une des premières sources d'information que les personnes désirant exercer une profession iront consulter, pour connaître les processus d'admission et s'y préparer adéquatement. Or, une analyse des sites Web de tous les ordres effectuée par le bureau du commissaire en 2015⁸⁴ a révélé **des faiblesses et des manques importants dans l'information pourtant essentielle** pour les personnes qui doivent faire reconnaître leurs compétences pour obtenir un permis. Plusieurs ordres devraient bonifier les contenus ou améliorer la structure de leur site, de façon à rendre facilement accessible et compréhensible l'information destinée aux candidats et candidates au parcours atypique, notamment les personnes formées à l'étranger.

Du point de vue de ces personnes, les renseignements attendus sont notamment les suivants :

- la façon de joindre l'ordre et de déposer une demande (dont l'accès aux formulaires);
- les exigences à rencontrer (dont les documents à fournir);
- les étapes du processus (de reconnaissance ou d'admission);
- les organismes vers qui se diriger pour certaines étapes (s'il y a lieu);
- les délais de réponse et de traitement;
- les frais exigibles pour l'ensemble du processus;
- la procédure de révision et les autres recours;
- les lois et règlements applicables.

Cela dit, la présence de ces informations sur un site Web n'en garantit pas sa pleine accessibilité. S'ajoutent des considérations permettant de répondre aux besoins des différents profils de candidats et candidates, tant sur le fond (utilité, suffisance et clarté de l'information) que sur la forme (langage employé, liens entre les contenus, emplacement de l'information et du chemin pour la trouver).

Une autre bonne pratique d'information sur les sites Web des ordres serait d'y publier une déclaration de service (ou autre énoncé public du genre). Les ordres professionnels tirent leur existence d'une loi et participent à l'action de l'État. La société a des attentes légitimes en matière de « service à la clientèle » envers de telles organisations. Différentes catégories de personnes interagissent avec l'ordre, notamment les clients des membres de l'ordre et les personnes qui souhaitent être admises à la profession. Adopter une déclaration de service permettrait à un ordre

⁸⁴ Voir le [Rapport de vérification particulière sur l'accès à l'information pour les candidates et candidats formés à l'étranger sur les sites Web des ordres professionnels](#) (mars 2016).

de formuler des engagements dans ses rapports avec ces personnes. Ces engagements devraient notamment porter sur les éléments suivants :

- la nature des actions de l'ordre;
- ses approches utilisées ou privilégiées;
- les délais de réponse et de traitement;
- l'attitude envers les personnes qui déposent une demande (de permis ou autre)⁸⁵.

Cette proposition du commissaire permettrait aux ordres d'améliorer l'accès à l'information pour les candidates et candidats à l'admission, en plus de contribuer plus largement à leur mission de protection du public.

8.2. Communication dans le processus de reconnaissance d'équivalence

Certains ordres diffusent une information inexacte aux candidats et candidates sur la nature des décisions ou des exigences pour la reconnaissance d'équivalence. Par exemple, en 2014, un ordre annonçait systématiquement à tous les candidates et candidats en cours de processus qu'ils étaient en situation de reconnaissance partielle alors qu'ils ne l'étaient pas encore au regard de la procédure règlementaire. L'ordre les invitait à participer à un stage d'une durée « indéterminée » après étude du dossier. Ce stage est essentiellement évaluatif parce que la performance du candidat ou de la candidate déterminera la recommandation du comité chargé d'étudier les dossiers, en vue de la prescription de cours de formation d'appoint, alors que l'ordre donne à croire qu'il a prescrit un stage formatif. La personne n'est donc pas encore en formation d'appoint au moment où elle participe au stage, bien que l'ordre lui laisse croire le contraire. Cette approche laisse perplexe non seulement quant à la **transparence dans les communications** entre l'ordre et les individus mais aussi quant à la **conformité du processus**.

D'autres ordres manquent de transparence dans la manière de présenter la finalité des examens imposés aux candidats et candidates. Par exemple, il arrive que des examens de type « conditions supplémentaires » soient exigés de l'individu formé à l'étranger avant même qu'on lui reconnaisse son équivalence de diplôme ou de formation, laissant croire que cette évaluation fait partie du processus d'équivalence.

Les ordres doivent transmettre une information juste et détaillée aux candidats et candidates à l'admission, afin de respecter le principe de transparence.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 11.

9. LES FRAIS

Un autre facteur limitant l'accès aux professions régies par les ordres professionnels est les frais pour l'ensemble du processus d'admission (réf. à l'étude du dossier, aux examens, à la formation d'appoint, inscription au tableau, etc.). Dans certains cas, les frais peuvent atteindre plus de 10 000 \$. Un tel montant pourrait être difficile à payer pour un candidat ou une candidate devant déjà déboursé une somme importante pour ses démarches d'immigration et pour son installation au Québec. Certains doivent trouver un emploi à l'extérieur de leur domaine de formation, afin de recueillir cette somme, ce qui peut entraîner une déqualification professionnelle, voire un décrochage du parcours d'admission à la profession.

9.1. Justification tarifaire

Comme on l'a expliqué plus haut (voir partie 7 du rapport), certains ordres ont choisi de déléguer à des organismes tiers l'évaluation des candidats et candidates. Ceux-ci et celles-ci doivent généralement payer des frais importants à cet organisme pour subir l'évaluation requise par l'ordre. Ainsi, les tâches d'évaluation effectuées par les ordres se trouvent considérablement réduites. **Toutefois, certains ordres n'ont pas ajusté les frais d'étude de dossier pour refléter la nouvelle réalité et ont continué à demander les mêmes montants qu'ils exigeaient à l'époque où c'était l'ordre qui effectuait l'ensemble de l'évaluation.** Les frais d'étude de dossier exigés aux candidats et candidates devraient être revus et justifiés en fonction des responsabilités de l'ordre et de la tierce partie.

9.2. Cas particulier des frais de révision

Certains ordres ou leurs tierces parties exigent des frais pour la révision d'examens (remboursables dans certains cas, si la décision est revue en faveur du demandeur ou de la demanderesse). Ces frais sont parfois très élevés, pouvant avoisiner les 2 000 \$. **La crainte de perdre une somme d'argent pourrait décourager certains candidats ou candidates à se prévaloir de leur droit de révision.** Les ordres devraient s'assurer que ces frais ne constituent pas un obstacle aux demandes de révision.

10. LA PERSPECTIVE DES CANDIDATS ET CANDIDATES

Le travail du commissaire et de son équipe les amène fréquemment à devoir rappeler que les processus d'admission et les mécanismes de reconnaissance doivent être conçus et gérés en ayant également à l'esprit la perspective du candidat ou de la candidate et leur impact sur ces personnes⁸⁶. C'est particulièrement le cas des personnes immigrantes, qui n'ont pas toujours la compréhension des codes et du fonctionnement de nos institutions. Ces personnes sont vulnérables à la complexité perçue ou réelle des processus et au jargon utilisé par les institutions. **Il s'agit d'une question de sensibilité, que la mission de protection du public ne justifie pas d'évacuer.**

Le manque de sensibilité à la perspective des candidats et candidates peut s'observer autant dans le traitement de dossiers particuliers que dans la conception et dans l'application générale de certaines politiques ou procédures internes au sein des ordres. Autrement dit, ce problème est autant le fait d'individus (comportements, attitudes) que le fait d'institutions (décisions institutionnelles, énonciation des conditions). Bien que le système professionnel, ses acteurs et les personnes qui y travaillent soient globalement conscientisés à l'importance d'un accès équitable aux professions régies par les ordres et à la problématique de la reconnaissance des compétences professionnelles pour les personnes formées à l'étranger, le commissaire et son équipe découvrent encore des situations discutables, témoignant d'un manque de sensibilité.

10.1. Énonciation des conditions

Prendre en compte la perspective des candidats et candidates, c'est notamment **évaluer si une condition (norme et modalités) est réaliste et applicable à ces personnes**. Être sensible demanderait alors d'envisager des conditions mieux adaptées, qui ne sacrifient pas la rigueur, mais tiennent compte des caractéristiques qui peuvent désavantager ces personnes dès le départ, en raison d'un parcours atypique (immigration, diplôme et expérience de travail acquis à l'étranger, etc.). L'égalité et l'équité sont ici les guides.

Le commissaire a aussi observé des conditions de délivrance qui font porter par les candidats et candidates des fardeaux de démonstration d'équivalence non pas de leurs compétences mais des normes et des outils d'évaluation qui leur ont été appliqués dans leur pays d'origine. Or, il peut par exemple être difficile, voire impossible pour une personne de documenter les normes ayant servi à concevoir l'examen d'un organisme de réglementation ou d'une association professionnelle. Les candidats et candidates n'ont pas l'expertise pour faire une telle démonstration, et ce n'est pas leur rôle.

Par ailleurs, les systèmes de réglementation, les contextes de pratique et les parcours menant à une profession peuvent varier d'un pays à l'autre, chacun dans sa logique et suivant son histoire. Les ordres ne doivent pas présumer que ce qui est différent a moins de valeur. Lorsque ces professions sont régies par une autorité compétente, cela implique un ensemble de compétences

⁸⁶ Cet enjeu a d'ailleurs été exposé dans le [rapport annuel d'activités 2014-2015](#) du commissaire.

à détenir pour la personne autorisée à exercer une profession ou à porter un titre professionnel. Avec le phénomène de mobilité professionnelle, il y a tout lieu de reconnaître cette diversité et d'aménager des possibilités de reconnaissance dans le respect de chacun, tout en protégeant le public québécois.

10.2. Simplification des processus

Prendre en compte la perspective des candidats et candidates, c'est aussi **s'assurer que toute simplification des processus en est véritablement une pour eux, et non seulement pour l'ordre professionnel**. Certains cas d'automatisme ou de systématisation évoqués dans le présent document soulèvent des questions dans cette optique⁸⁷. La délégation d'activités liées à la reconnaissance ou à l'admission (autre enjeu exposé dans le présent document⁸⁸) comporte aussi un enjeu de sensibilité, notamment dans l'estimation ou dans l'évaluation des effets d'une entente entre un ordre et sa tierce partie⁸⁹. En effet, en déléguant des tâches à une tierce partie pour rendre le traitement des demandes de reconnaissance ou d'admission plus efficace et plus efficient, les ordres peuvent en fin de compte alourdir le processus ou le fardeau des candidats et candidates, lorsque le recours à la tierce partie ajoute des démarches ou des frais supplémentaires. Bref, l'adoption de mesures pour faciliter la reconnaissance des compétences doit tenir compte des impacts sur les candidats et candidates.

10.3. Interprétation des lois et des règlements

Prendre en compte la perspective des candidats et candidates, c'est aussi tenir compte de l'esprit ou de la finalité des lois et des règlements. Les situations problématiques peuvent se rencontrer lorsqu'un règlement comporte des éléments implicites ou lorsque la formulation est défailante. Le commissaire a observé que, lorsqu'un texte a plusieurs interprétations possibles, des ordres ont retenu la plus désavantageuse pour le candidat ou la candidate. Il y a moyen d'être sensible à la situation de ces personnes sans sacrifier la rigueur.

10.4. Décrochage socioprofessionnel

Les personnes immigrantes qui désirent exercer une profession réglementée au Québec, comme celles au parcours atypique qui réorientent leur carrière dans cette profession, se trouvent dans une période de leur vie où elles doivent mobiliser des ressources psychologiques et matérielles importantes. Elles doivent persévérer tout au long du processus d'évaluation de leur dossier, puis, pour la plupart d'entre elles, de la formation d'appoint ou du stage, pour enfin aboutir à la

⁸⁷ Voir notamment les sections 3.3 « Standardisation de la formation d'appoint » et 3.4 « Prescription automatique et systématique d'examens », aux pages 19 et 21 du présent document.

⁸⁸ Voir la section 7.1 « Délégation d'activités liées à la reconnaissance ou à l'admission », à la page 43 du présent document.

⁸⁹ Voir la section 3.2.2 « Effets des ententes » dans le [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](#), 3 septembre 2014, page 4.

reconnaissance et obtenir leur permis de pratique. Le défi est plus grand pour les personnes immigrantes, qui doivent aussi se familiariser avec les nouveaux codes culturels de la société d'accueil, défi auquel peut s'ajouter l'apprentissage ou l'amélioration du français⁹⁰.

Effets du passage du temps

Le temps est un facteur d'érosion pour la personne en processus de reconnaissance des compétences en vue de l'admission à une profession. Elle épuise graduellement ses ressources psychologiques et matérielles qui soutiennent ses projets.

Par ailleurs, plus le temps passe sans pleinement mettre en pratique ses connaissances et habiletés professionnelles, plus celles-ci se dégradent et se voient frappées d'obsolescence. En effet, le passage du temps depuis l'obtention d'un diplôme ou depuis l'arrêt de la pratique peut nuire à la reconnaissance des compétences et à l'admission à un ordre.

Ce concept d'obsolescence est d'ailleurs présent dans le système professionnel. Le cadre juridique inclut des dispositions pour tenir compte de la désuétude d'un diplôme ou du temps d'éloignement d'une personne de la pratique professionnelle. Les ordres peuvent généralement procéder à des vérifications lorsqu'une personne a obtenu son diplôme depuis plus de 3 ou de 5 ans ou lorsqu'elle a été éloignée de la pratique pendant un même nombre d'années. À la suite de cette vérification, les ordres peuvent prescrire une formation supplémentaire pour la mise à jour des compétences, ce qui alourdit d'autant le parcours d'admission. Les ordres peuvent aussi, selon le cas, simplement refuser l'admission à la personne.

Risque de décrochage professionnel et socioculturel

Le passage du temps et ses effets amènent forcément un point de rupture par décision de l'ordre (réf. aux dispositions sur l'obsolescence des compétences) ou par l'abandon de la démarche d'admission par le candidat ou la candidate.

Pour ce qui est des ressources psychologiques ou matérielles d'un individu, cela dépend de la situation personnelle et familiale de la personne, de sa résilience. La plupart des candidats et candidates travaillent en parallèle à leur démarche d'admission, pour assurer leur subsistance et pour couvrir les dépenses associées à cette démarche.

La littérature en sociologie et en psychologie présente souvent l'intégration des personnes immigrantes comme un continuum, où l'adaptation se réalise par des expériences et des apprentissages. Un processus d'intégration ardu et qui s'étirerait trop dans le temps peut engendrer la résignation, voire le repli socioculturel. Dans le cas des personnes engagées dans une démarche d'admission à un ordre, cela correspond soit à l'abandon face aux difficultés soit à une décision de l'ordre mettant fin au processus.

⁹⁰ Voir la section 5.7 « Maîtrise du français », à la page 37 du présent document.

Les probabilités d'aboutir dans la démarche d'admission sont dramatiquement diminuées pour bon nombre de candidats et candidates au-delà d'un horizon de 3 ans. Cette durée nous est suggérée par la combinaison des dispositions de la réglementation professionnelle sur l'obsolescence des compétences et de la dynamique d'intégration socioculturelle exposée par la littérature en sociologie et en psychologie.

Être sensible et se responsabiliser

L'efficacité et la durée du processus d'admission à la profession viennent tester les capacités personnelles et financières des candidats et candidates. L'admission à une profession comporte en elle-même des défis. Face au risque de décrochage professionnel et socioculturel de plusieurs personnes, les ordres et leurs partenaires doivent se responsabiliser et agir pour réduire les délais et l'impact de leurs propres actions. Ils doivent aussi mieux se coordonner pour réduire les battements entre les étapes du processus et amener une plus grande fluidité dans le cheminement des candidats et candidates.

11. LES CANDIDATES ET CANDIDATS POUVANT ÊTRE AFFECTÉS

Sauf exception, les problèmes exposés dans le présent document ont été observés dans les mécanismes qui sont sous la compétence du commissaire. Ces problèmes pourraient avoir eu un impact sur le traitement des demandes de reconnaissance ainsi que sur les décisions.

De plus, certains problèmes constatés dans la conception ou dans l'application des mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles peuvent également se trouver aux autres étapes de l'admission aux professions — qui ne sont pas sous la compétence du commissaire.

11.1. Mécanismes de reconnaissance

Tous les mécanismes de reconnaissance comportent des enjeux dans leur conception et dans leur application. Néanmoins, la reconnaissance d'équivalence de diplôme ou de formation semble en comporter davantage. En effet, les autres principaux mécanismes (« permis sur permis » et ARM) impliquent un certain automatisme dans les décisions, tandis que la reconnaissance d'équivalence de diplôme ou de formation est basée sur une évaluation individualisée du candidat ou de la candidate (analyse des documents soumis et, au besoin, entrevue, examen ou stage). Or, une telle évaluation comporte plus de risques en matière d'équité et d'objectivité, de transparence et d'efficacité.

En reconnaissance d'équivalence de diplôme ou de formation, **les décisions qui peuvent générer de l'insatisfaction chez les candidats et candidates sont non seulement les refus mais aussi les reconnaissances partielles.** Rappelons que les ordres doivent bien circonscrire les lacunes et ne prescrire que ce qui est strictement nécessaire. Il s'agit d'un impératif d'équité et d'objectivité, auquel se greffent la transparence et l'efficacité. De plus, l'ampleur des prescriptions en vue d'obtenir une reconnaissance d'équivalence complète influe sur la durée du parcours de ces candidats et candidates vers l'exercice de leur profession. Il est donc légitime de soulever l'enjeu de la justification non seulement des refus mais aussi des décisions de reconnaissance partielle. La question centrale est la suivante : dans la conception et dans l'application du mécanisme de reconnaissance, parmi le spectre des possibles et du raisonnable, a-t-on fait le maximum pour prescrire le minimum?

Cet enjeu de la justification des prescriptions est présent dans beaucoup de plaintes déposées au bureau du commissaire, dans des publications d'autres observateurs de la reconnaissance des compétences professionnelles ainsi que dans le discours ambiant sur la problématique de la reconnaissance des diplômes ou de l'expérience des personnes immigrantes. Un questionnement persistant peut miner la confiance de plusieurs envers le système professionnel, d'où l'importance pour l'autorité publique et pour les ordres de s'en saisir. D'ailleurs, l'enjeu de la justification a été l'une des motivations exprimées par certains ordres ayant révisé leurs pratiques et outils d'évaluation ou les programmes de formation d'appoint.

La problématique de l'accès à la formation d'appoint et aux stages en aval, fréquemment rappelée, ne doit pas occulter le regard sur les processus et les méthodes d'évaluation des ordres et la justification de l'ampleur des prescriptions qui en découlent.

Un nombre non négligeable d'individus sont ici concernés. Selon les statistiques tirées des rapports annuels des ordres (reprises par l'Office des professions comme par le Conseil interprofessionnel du Québec)⁹¹, à elle seule, la proportion des décisions de reconnaissance partielle (par rapport aux autres décisions : reconnaissance complète et refus) oscille bon an mal an autour de 50 % des décisions en équivalence de diplôme ou de formation. Si on y ajoute la proportion de refus, autour de 5 %, cela représente la majorité des décisions.

Pour la période 2010-2015⁹², les équivalences partielles et les refus totalisent en moyenne 2 960 personnes par année. Il s'agit de la catégorie de candidatures pouvant avoir été affectée, à divers degrés et selon le profil, par les problèmes dans la conception et dans l'application du mécanisme de reconnaissance d'équivalence, exposés dans le présent document.

11.2. Des situations d'abandon de la démarche

Les personnes qui ont reçu une reconnaissance partielle doivent compléter des formations ou des stages. Outre leur effort personnel, la clé de la réussite pour les personnes en processus de reconnaissance est le temps pour compléter leur profil de compétence. Les enjeux sont alors :

- La justification de la décision de reconnaissance partielle de l'ordre;
- Le caractère raisonnable et la faisabilité de ce qui est exigé par l'ordre;
- L'accès efficace à la formation et aux stages prescrits.

Ces enjeux mettent à l'épreuve les ressources financières et psychologiques des candidates et candidats. Ces personnes sont à risque d'abandon de la démarche et donc de décrochage socioprofessionnel⁹³. Une étude menée par le commissaire concernant un ordre⁹⁴ et les estimations d'observateurs du domaine pour l'ensemble des ordres suggèrent un taux élevé d'abandon (50 %) de la démarche d'admission parmi les candidats en attente de compléter les activités prescrites par les ordres. **Dans cette catégorie, ce serait donc une personne sur deux, soit près de 1 300 personnes par année, qui abandonnent leur démarche d'admission à leur profession.**

⁹¹ Office des professions du Québec (Direction de la recherche et de l'analyse). Activités relatives à la reconnaissance des équivalences et à la délivrance de permis de tout type et de certificats de spécialiste pour l'ensemble des ordres professionnels selon les données des articles 8, 9 et 10 du Règlement sur le rapport annuel d'un ordre professionnel — données au 6 avril 2016. [Document non publié].

Conseil interprofessionnel du Québec. « Candidats à l'exercice d'une profession formés hors du Québec. Statistiques des ordres professionnels. Janvier 2015 », dans *Mémoire relatif au document Vers une politique québécoise en matière d'immigration, de diversité et d'inclusion présenté à la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée nationale du Québec*, 29 janvier 2015.

⁹² Office des professions du Québec, *op. cit.*

⁹³ Voir également la section 10.4 « Décrochage socioprofessionnel » à la page 54 du présent document.

⁹⁴ Voir le [rapport d'une vérification particulière sur le mécanisme de reconnaissance d'équivalence d'un ordre](#) (octobre 2015).

11.3. Autres parcours ou étapes de l'admission

L'admission aux professions comporte des enjeux, autant les parcours typiques (réf. au diplôme donnant ouverture au permis) que les autres parcours (comportant un mécanisme de reconnaissance). Différentes étapes sont associées à chaque parcours d'admission, dont certaines sont communes à différents profils de candidatures⁹⁵.

Des problèmes ont été observés en particulier à l'étape des conditions supplémentaires à la détention d'un diplôme donnant ouverture au permis ou à la reconnaissance d'équivalence de diplôme ou de formation. En effet, cette étape peut inclure des modalités de nature semblable à celles qui peuvent être prescrites ou exigées dans le cadre de la reconnaissance des compétences : formation complémentaire, examens ou stages. Il en va de même pour les modalités similaires se trouvant dans la formation initiale. Par exemple, un problème de conception ou d'application des outils d'évaluation des stagiaires peut survenir autant dans un stage en formation initiale, qu'un stage prescrit pour la reconnaissance des compétences ou un stage exigé parmi les autres conditions de délivrance du permis.

Parmi les enjeux concernant l'ensemble de l'admission, on notera tout particulièrement les suivants :

- Adéquation, cohérence, interprétation et application du cadre juridique (malgré l'approbation de ces textes par les autorités publiques) et des politiques adoptées par les ordres, dont la justification des conditions, des processus et des méthodes d'évaluation;
- Accès aux formations et aux stages;
- Frais exigés aux candidats et candidates;
- Fonctions des ordres déléguées à une tierce partie;
- Information disponible au public et communication aux candidats et candidates;
- Comportement et attitude des acteurs, dont la sensibilité à l'égard des candidats et candidates ainsi que l'ouverture à la diversité.

Au cours des dernières années, le commissaire a été saisi de plusieurs de ces problèmes, qui concernent l'admission mais pas nécessairement le fonctionnement des mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles sous la compétence du commissaire. D'ailleurs, le bureau du commissaire a reçu plus d'une vingtaine de plaintes classées comme étant « hors compétence » : des situations concrètes vécues par des candidats et candidates aux étapes de l'admission autres que les mécanismes de reconnaissance.

⁹⁵ Par exemple : conditions supplémentaires, démonstration de la connaissance appropriée de la langue française. Voir l'annexe 3 « Schéma des principaux parcours d'admission et mécanismes de reconnaissance des compétences », à la page 67 du présent document.

Par ailleurs, les homologues canadiens du commissaire (Ontario, Manitoba et Nouvelle-Écosse) ont compétence sur l'ensemble de l'admission aux professions réglementées dans leurs provinces. L'expérience sur une dizaine d'années de ces commissaires confirme les enjeux présentés plus haut et l'existence de divers problèmes dans les parcours et étapes de l'admission autres que les mécanismes de reconnaissance des compétences.

CONCLUSION : VERS UNE DÉMARCHE QUALITÉ

Des mécanismes à risque

Le présent document ne prétend pas exposer tous les enjeux qui se sont révélés au commissaire (notamment par ses enquêtes ou par ses diverses recherches et missions d'information). Certains enjeux sont traités autrement ou le seront en d'autres temps.

Le commissaire souhaite sensibiliser les acteurs aux risques juridiques, organisationnels et méthodologiques inhérents aux différents mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles et, par extension, à l'admission. Ces risques sont réels et documentés.

Le commissaire souhaite sensibiliser aussi les acteurs au fait que leurs mécanismes traitent les dossiers de personnes, dont certains au parcours atypique et à risque de décrochage socioprofessionnel. Ces personnes ont des attentes légitimes, *a fortiori* si le Québec les a sélectionnées pour contribuer à bâtir l'avenir de notre société. On doit donc s'assurer que les mécanismes de reconnaissance et d'admission sont équitables, objectifs, cohérents, transparents et efficaces.

Finalement, puisque d'autres enjeux restent à mettre en lumière ou pourront se révéler ultérieurement, le commissaire demeure attentif aux situations problématiques par ses actions de surveillance dans les différents volets de son mandat.

Des appels à changer les choses

Des éléments du présent document illustrent la pertinence de l'appel lancé par le commissaire en mars 2013 pour la révision des fondements et du contenu de la réglementation actuelle en matière d'équivalence de diplôme et de formation, voire de l'admission⁹⁶. Une réflexion est amorcée à ce sujet par les acteurs du système professionnel.

Par ailleurs, le présent document alimente et soutient plus avant l'appel lancé récemment par le commissaire pour la mise en place d'une démarche qualité dans le fonctionnement des mécanismes de reconnaissance des compétences et de l'admission aux professions. Cet appel concluait le rapport d'une vérification qui a dressé le portrait des fonctions exercées par les membres du personnel de l'admission et des comités d'admission des ordres, de même que leur préparation à l'exercice de telles fonctions, les pratiques en place et les outils utilisés⁹⁷.

⁹⁶ Voir le résumé de cette communication ainsi que la copie des lettres de mars 2013 adressées aux présidences de l'Office des professions et du Conseil interprofessionnel [sur les pages Web du commissaire sur le site de l'Office](#).

⁹⁷ [Portrait des mécanismes de reconnaissance des compétences : instances et membres du personnel des ordres qui agissent dans le traitement des demandes de reconnaissance d'une équivalence](#), janvier 2017.

Vers une démarche qualité

Pour le développement d'une démarche qualité, les ordres professionnels peuvent s'inspirer de cadres de référence qui ont été développés ces dernières années à l'intention des organisations qui font de la reconnaissance des acquis et des compétences. Ces cadres énoncent des principes, des normes et des bonnes pratiques utiles et adaptables au contexte des professions réglementées.

Parmi les cadres pertinents, mentionnons la norme internationale ISO/CEI 17024⁹⁸ qui s'adresse aux organismes qui font de la certification de personnes. Cette norme précise les exigences générales relatives, entre autres, aux ressources (dont la compétence du personnel) et aux méthodes (dont celles utilisées pour l'évaluation des personnes) auxquelles les organismes qui sont chargés de la certification des personnes doivent se conformer. Il ne s'agirait pas pour les ordres d'obtenir la certification ISO, mais de s'inspirer de ces principes et balises.

De plus, le Centre d'information canadien sur les diplômes internationaux (CICDI) rend disponible sur son site internet de l'information sur un cadre d'assurance qualité et un profil de compétences du personnel pour l'évaluation des diplômes d'études⁹⁹.

Par ailleurs, l'Association canadienne pour la reconnaissance des acquis (ACRA - CAPLA) a élaboré un manuel intitulé « L'assurance-qualité en reconnaissance des acquis (RAC) au Canada¹⁰⁰ » qui présente notamment les principes directeurs de la RAC, les méthodes et outils en matière d'évaluation, des grilles d'auto-évaluation, de même que des exemples de bonnes pratiques qui assurent une démarche et une pratique de RAC de qualité.

L'enjeu ici peut en être un de ressources et de capacité des ordres pris individuellement. Un chantier pour outiller le système professionnel d'un cadre de qualité devra nécessairement inclure plusieurs partenaires. Il pourrait concerner l'ensemble des ordres ou certains d'entre eux regroupés par affinités de secteur ou types de compétences.

⁹⁸ Organisation internationale de normalisation, ISO/CEI 17024 : 2012. Évaluation de la conformité — Exigences générales pour les organismes de certification procédant à la certification de personnes, 2012, 22 p. Document partiellement disponible en ligne à l'adresse suivante <https://www.iso.org/obp/ui/fr/#iso:std:52993:fr> et qui peut être acheté à cette même adresse.

⁹⁹ Voir les documents rattachés aux « Normes pancanadiennes de qualité pour l'évaluation des diplômes d'études internationaux » développées par le CICDI, et notamment, le volet 2 intitulé « *Cadre pancanadien d'assurance de la qualité pour l'évaluation des diplômes d'études internationaux* », [\[http://cicic.ca/docs/2012/Cadre_Assurance_Qualite_FR.pdf\]](http://cicic.ca/docs/2012/Cadre_Assurance_Qualite_FR.pdf) et le volet 3 intitulé « *Profil de compétences pour les évaluatrices et les évaluateurs de diplômes d'études – volumes 1 à 3* », [\[http://cicic.ca/docs/2012/Profil_Compétence_Volume_1_2_3_FR.pdf\]](http://cicic.ca/docs/2012/Profil_Compétence_Volume_1_2_3_FR.pdf).

¹⁰⁰ Association canadienne pour la reconnaissance des acquis, *L'assurance-qualité en reconnaissance des acquis (RAC) au Canada - le manuel*, 2015, 45 p. Ce document en version française peut être acheté sur le site internet de l'association et un aperçu du contenu du document est disponible à l'adresse suivante : [\[http://capla.ca/rpl-qa-manual/\]](http://capla.ca/rpl-qa-manual/)

ANNEXE 1 : PREMIÈRE DÉMARCHE DOCUMENTAIRE SUR LES MÉCANISMES DE RECONNAISSANCE ET LES PROCESSUS D'ADMISSION (2013-2014)

Au début de 2013, 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 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.). Les analystes en reconnaissance des compétences et les étudiants-recherchistes du bureau du commissaire ont été mis à contribution.

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 candidats et candidates. 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 du fonctionnement 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.

Les objectifs de ces rencontres étaient de s'assurer que l'équipe du commissaire avait bien compilé et synthétisé l'information disponible, et d'obtenir des éclaircissements, s'il y a lieu, afin de parachever les documents produits. Les rencontres d'information avec un ou des représentants des ordres ont permis des échanges fructueux, bénéfiques aux deux parties.

Par la suite, un tableau répertoriant les éléments et les situations problématiques a été dressé, toujours pour usage interne. Ce tableau constituait une première ébauche de classification des problèmes révélés par la schématisation des mécanismes de reconnaissance et des processus d'admission.

L'information collectée dans le cadre de cette vaste démarche documentaire alimente encore aujourd'hui les travaux du bureau du commissaire dans les différents volets du mandat de celui-ci¹⁰¹.

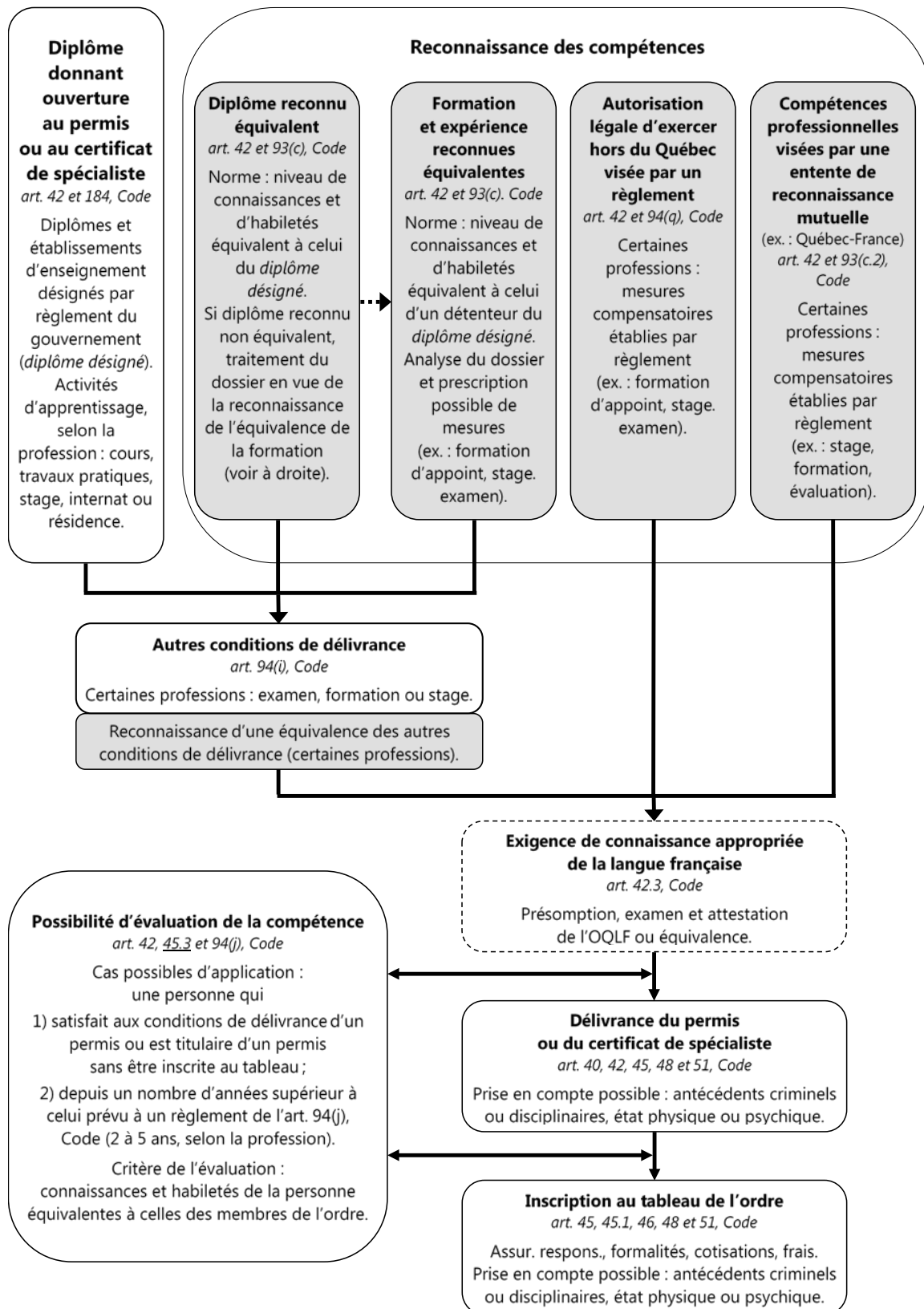
¹⁰¹ Les trois volets du mandat du commissaire : l'examen des plaintes, la vérification des mécanismes de reconnaissance et le suivi des mesures de collaboration concernant la formation d'appoint.

ANNEXE 2 : ORDRES PROFESSIONNELS RENCONTRÉS LORS DE LA DÉMARCHE DOCUMENTAIRE (2013-2014)

Les ordres professionnels suivants ont été rencontrés en 2013-2014 dans le cadre de la démarche documentaire expliquée à l'annexe précédente :

- 1- Ordre des acupuncteurs du Québec
- 2- Ordre des agronomes du Québec
- 3- Ordre des architectes du Québec
- 4- Ordre des audioprothésistes du Québec
- 5- Barreau du Québec
- 6- Ordre des chimistes du Québec
- 7- Ordre des conseillers en ressources humaines et en relations industrielles agréés du Québec
- 8- Ordre des dentistes du Québec
- 9- Ordre des denturologistes du Québec
- 10- Ordre professionnel des diététistes du Québec
- 11- Ordre des ergothérapeutes du Québec
- 12- Ordre des géologues du Québec
- 13- Ordre des hygiénistes dentaires du Québec
- 14- Ordre des infirmières et infirmiers du Québec
- 15- Ordre des infirmières et infirmiers auxiliaires du Québec
- 16- Ordre des ingénieurs du Québec
- 17- Ordre professionnel des inhalothérapeutes du Québec
- 18- Collège des médecins du Québec
- 19- Ordre des médecins vétérinaires du Québec
- 20- Ordre des optométristes du Québec
- 21- Ordre des orthophonistes et audiologistes du Québec
- 22- Ordre des pharmaciens du Québec
- 23- Ordre professionnel de la physiothérapie du Québec
- 24- Ordre des psychoéducateurs et psychoéducatrices du Québec
- 25- Ordre des psychologues du Québec
- 26- Ordre professionnel des sages-femmes du Québec
- 27- Ordre des techniciennes et techniciens dentaires du Québec
- 28- Ordre des technologues en imagerie médicale, en radio-oncologie et en électrophysiologie médicale du Québec
- 29- Ordre des technologues professionnels du Québec
- 30- Ordre des traducteurs, terminologues et interprètes agréés du Québec
- 31- Ordre des travailleurs sociaux et des thérapeutes conjugaux et familiaux du Québec
- 32- Ordre des urbanistes du Québec

ANNEXE 3 : SCHÉMA DES PRINCIPAUX PARCOURS D'ADMISSION ET MÉCANISMES DE RECONNAISSANCE DES COMPÉTENCES



ANNEXE 4 : 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.

ANNEXE 5 : PRINCIPES EN RECONNAISSANCE DES ACQUIS ET DES COMPÉTENCES (RAC) AU QUÉBEC

Les principes de la reconnaissance des acquis et des compétences (RAC) établis par l'autorité publique au Québec devraient trouver écho au sein du système professionnel. Dans la liste ci-dessous, les trois premiers réfèrent aux droits des individus, tandis que les trois derniers font appel à la responsabilité sociale des organisations concernées par la RAC :

- Une personne a droit à la reconnaissance de ses acquis et de ses compétences dès lors qu'elle fournit la preuve qu'elle les possède.
- Une personne n'a pas à réapprendre ce qu'elle sait déjà ni à refaire, dans un contexte scolaire formel, des apprentissages qu'elle a déjà réalisés dans d'autres lieux, selon d'autres modalités. Ce qui importe dans la reconnaissance des acquis, c'est ce qu'une personne a appris et non les lieux, circonstances ou méthodes d'apprentissage.
- Une personne doit être exemptée d'avoir à faire reconnaître de nouveau des compétences ou des acquis qui ont été évalués avec rigueur et sanctionnés à l'intérieur d'un système officiel.

[...]

- Tout système de reconnaissance des acquis et des compétences doit viser la transparence.
- Les activités d'évaluation à mettre en place aux fins de la reconnaissance des acquis et des compétences doivent être rigoureuses, fiables et assorties de modalités d'évaluation adaptées à la nature extrascolaire et au caractère généralement expérientiel.
- Les encadrements règlementaires et les modalités d'organisation, dans les différents réseaux officiels, dont celui de l'éducation, doivent créer les conditions favorables à la prise en compte des principes à la base de la reconnaissance des acquis et des compétences¹⁰².

Les principes de la RAC sont en congruence avec les obligations internationales du Québec, en vertu de différents instruments internationaux ou en vertu d'accords et d'ententes qu'il a pu

¹⁰² Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, *Reconnaissance des acquis et des compétences en formation professionnelle et technique. Cadre général – Cadre technique*, Québec, 2002, p. 5. [[Disponible sur les pages Web du commissaire.](#)] Ce cadre de référence pour le processus de RAC au Québec reprend les principes de base déjà énoncés dans documents suivants :

- Ministère de l'Éducation, *Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue*, Québec, 2002, p. 23-24. [[Disponible sur les pages Web du commissaire.](#)]
- Conseil supérieur de l'éducation, *La reconnaissance des acquis, une responsabilité politique et sociale*, Sainte-Foy, 2000, p. 16-19. [[Disponible sur les pages Web du commissaire.](#)]

conclure (voir annexe suivante). Ils rejoignent également la définition et les principes de la RAC mis de l'avant par l'Association canadienne pour la reconnaissance des acquis (CAPLA)¹⁰³.

¹⁰³ Association canadienne pour la reconnaissance des acquis, L'assurance qualité en reconnaissance des acquis (RAC) au Canada. Le Manuel (Quality assurance for the Recognition of Prior Learning (RPL) in Canada. The Manual), 69 p. [Document payant.] Visitez le site Web de CAPLA : <http://capla.ca/rpl-qa-manual/> (dernière consultation le 22 novembre 2016).

ANNEXE 6 : OBLIGATIONS, ENGAGEMENTS ET RÉFÉRENCES EN MATIÈRE DE RECONNAISSANCE DES COMPÉTENCES ET D'ADMISSION AUX PROFESSIONS

Le commissaire et son équipe se réfèrent aux obligations et aux engagements du Québec concernant la reconnaissance des compétences professionnelles. Il peut s'agir d'obligations internationales (p. ex. traités, conventions) ou d'engagements dans le cadre d'accords ou d'ententes que le gouvernement du Québec conclut. Certains de ces textes peuvent avoir des effets juridiques directs ou par le truchement de l'incorporation en droit interne au Québec. D'autres textes énoncent des intentions politiques du gouvernement du Québec, qui engagent l'ensemble des entités publiques, dont les ordres professionnels.

Le commissaire et son équipe se réfèrent également à d'autres documents qui font autorité en reconnaissance des compétences professionnelles (p. ex. normes internationales, guides pratiques découlant de conventions).

Convention de Lisbonne sur la reconnaissance (1997)

Le Canada fait partie des 55 États signataires de la Convention sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne de 1997¹⁰⁴. Sa signature était alors « appuyée par les gouvernements des provinces et des territoires, en vue de la ratification¹⁰⁵ ». Elle constitue un véritable phare dans le domaine de l'évaluation des diplômes d'études et autres qualifications du genre, que cette évaluation serve à des fins d'emploi, d'admission dans des programmes d'études ou de reconnaissance par une autorité compétente (p. ex. les ordres pour l'admission aux professions)¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Conseil de l'Europe et UNESCO, *Convention sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne*, Lisbonne, 1997, 19 p. [[Disponible sur les pages Web du commissaire.](#)] Note : La Convention a été signée par les États membres de la région Europe et Amérique du Nord de l'UNESCO, ce qui inclut le Canada et les États-Unis.

¹⁰⁵ Centre d'information canadien sur les diplômes internationaux, « Un aperçu de la Convention de Lisbonne sur la reconnaissance », dans *Mobilité*, [En ligne], sans date, [<http://www.cicdi.ca/1402/un-aperçu-de-la-convention-de-lisbonne-sur-la-reconnaissance.canada>] (Dernière consultation le 27 septembre 2016).

¹⁰⁶ Pour soutenir la mise en œuvre de cette convention et de ses textes subsidiaires au Canada, un cadre d'assurance de la qualité des évaluations et un profil de compétence des évaluateurs et évaluatrices ont été développés. [[Documents disponibles sur les pages Web du commissaire.](#)] Il s'agit d'outils offerts aux organisations qui ont à évaluer des diplômes d'études décernés dans d'autres pays — dont les organismes de réglementation comme les ordres professionnels québécois. Ces outils de référence ont été élaborés avec l'apport de telles organisations, sous la direction du Centre d'information canadien sur les diplômes internationaux (CICDI). Le CICDI, placé sous l'autorité du Conseil des ministres de l'Éducation du Canada (CMEC), a été créé pour aider le Canada à s'acquitter de ses obligations en vertu des conventions de l'UNESCO sur la reconnaissance des qualifications.

Cette convention stipule entre autres les principes suivants, pour l'évaluation des qualifications délivrées dans l'un des États signataires :

- Les procédures et les critères utilisés dans l'évaluation et la reconnaissance des qualifications doivent être **transparents, cohérents et fiables**¹⁰⁷;
- L'évaluation doit **prendre exclusivement en compte les connaissances et aptitudes acquises**, par exemple être exempte de toute distinction fondée notamment sur l'origine des titulaires de qualifications¹⁰⁸;
- Non seulement les titulaires de qualifications doivent avoir un **accès adéquat** à l'évaluation de ces qualifications¹⁰⁹, mais les décisions de reconnaissance doivent être prises dans un **délai raisonnable** par l'autorité compétente en la matière. Ce délai doit d'ailleurs être **précisé au préalable**¹¹⁰. Il commence toutefois à courir seulement à partir du moment où toutes les informations nécessaires à l'examen de la demande auront été fournies¹¹¹;
- Il incombe au demandeur ou à la demanderesse de fournir, de bonne foi, les informations nécessaires à l'étude de son dossier¹¹². En revanche, il revient à l'autorité compétente, lorsqu'elle veut refuser la reconnaissance des qualifications, de **faire la preuve que la demande ne remplit pas les conditions**¹¹³ **en raison de différences substantielles**¹¹⁴.

Pour appuyer la mise en œuvre de cette convention, des procédures et des critères d'évaluation des qualifications ont été précisées dans une recommandation, en 2010¹¹⁵. Ce document « codifie les meilleures pratiques parmi les autorités compétentes en matière de reconnaissance [et s'applique] en particulier aux cas de reconnaissance où une évaluation complexe s'impose¹¹⁶ ». Elle pousse plus loin certains principes établis précédemment :

¹⁰⁷ Convention de Lisbonne sur la reconnaissance, *op. cit.*, article III.2, p. 7.

¹⁰⁸ *Ibid.*, article III.1, par. 2, p. 7.

¹⁰⁹ *Loc. cit.*

¹¹⁰ *Ibid.*, article III.5, p. 8.

¹¹¹ *Loc. cit.*

¹¹² *Ibid.*, article III.3, par. 2, p. 7.

¹¹³ *Ibid.*, article III.3, par. 5, p. 7.

¹¹⁴ *Ibid.*, articles IV.1 et IV.3, p. 8, ainsi que les articles V.1 et VI.1, p. 10.

¹¹⁵ Conseil de l'Europe et UNESCO, *Recommandation révisée sur les procédures et les critères d'évaluation des qualifications et des périodes d'études étrangères*, Sèvres, 23 juin 2010. [[Disponible sur les pages Web du commissaire.](#)] Note : Cette recommandation précise que les principes et les pratiques peuvent évidemment être appliqués à la reconnaissance des qualifications décernées dans d'autres pays que ceux qui sont signataires de la Convention de reconnaissance de Lisbonne de 1997.

¹¹⁶ Conseil de l'Europe et UNESCO, *Recommandation révisée*, article I, par. 2, p. 4.

[...]

6. Les procédures et critères utilisés pour l'évaluation des qualifications étrangères devraient être transparents, cohérents, fiables et faire l'objet d'une révision régulière en vue d'accroître la transparence, de prendre en compte les développements dans le domaine de l'éducation et d'éliminer les exigences compliquant inutilement la procédure.

7. Pour l'évaluation des qualifications étrangères relatives à l'enseignement supérieur, il conviendrait d'appliquer avec flexibilité les cadres juridiques internationaux et nationaux dans le but de faciliter la reconnaissance. Lorsque les législations nationales en vigueur entrent en conflit avec la présente Recommandation, les Etats concernés sont invités à examiner sérieusement la possibilité d'amender leur législation.

[...]

11. Les recommandations concernant les procédures contenues dans le présent document ont pour objectif de rendre les procédures de reconnaissance plus cohérentes et transparentes et de veiller à ce que tous les requérants voient leurs demandes examinées équitablement. [...]

12. Alors que les évaluations devraient avoir pour but d'évaluer la qualité des qualifications étrangères du requérant, il est inévitable que des critères quantitatifs soient utilisés dans une certaine mesure. Leur usage devra cependant être limité aux cas où ils ont un lien avec la qualité et peuvent compléter les critères qualitatifs.

[...] ¹¹⁷

Plus particulièrement sur les procédures d'évaluation, la Recommandation préconise entre autres les pratiques suivantes :

- Fournir un **accusé de réception** pour toutes les demandes de reconnaissance¹¹⁸;
- Non seulement **publier l'information** sur les procédures et les critères d'évaluation, mais aussi la **fournir automatiquement** à toute personne qui dépose une demande ou qui fait des démarches préliminaires au dépôt officiel d'une demande¹¹⁹;
- **Indiquer tous les délais** (en termes de « délai normalement requis pour traiter les demandes ») aux personnes ayant déposé une demande complète, incluant ceux dus à un report du traitement de la demande (le cas échéant). Non seulement traiter les demandes le plus rapidement possible, mais aussi « **ne pas excéder quatre mois**¹²⁰ »;

¹¹⁷ *Ibid.*, section « III. Principes généraux », p. 4-5.

¹¹⁸ *Ibid.*, section « IV. Procédures d'évaluation », art. 14, p. 5.

¹¹⁹ *Ibid.*, art. 15, p. 5-6.

¹²⁰ *Ibid.*, art. 16, p. 6.

- **Conseiller les individus** autant à l'étape d'ouverture du dossier qu'aux étapes subséquentes¹²¹ (réf. à l'accompagnement et au service à la clientèle);
- Systématiser l'information sur la reconnaissance des qualifications effectuée au fil du temps, par exemple établir un **inventaire des cas types** de reconnaissance ou une comparaison entre les systèmes ou qualifications d'autres pays, en vue de faciliter la **cohérence des décisions**¹²²;
- Examiner la possibilité de **supprimer les frais, sinon les réduire au strict minimum**, de sorte qu'ils ne constituent pas un obstacle à la reconnaissance des qualifications étrangères¹²³. Envisager des **mesures spéciales pour les groupes défavorisés** (c.-à-d. les personnes à faibles revenus, réfugiées, déplacées, etc.)¹²⁴.

Organisation internationale du Travail

Parmi les instruments internationaux traitant de la reconnaissance des compétences professionnelles, rappelons les conventions et les recommandations de l'Organisation internationale du Travail (OIT) — dont fait partie le Canada — sur les travailleuses et travailleurs migrants¹²⁵. La plus récente recommandation (instrument à jour) énonce le principe d'égalité de chances et de traitement comme suit (notre soulignement) :

Les travailleurs migrants et les membres de leurs familles [lorsqu'ils se trouvent sur un territoire membre de l'OIT] devraient bénéficier de l'égalité effective de chances et de traitement avec les nationaux en ce qui concerne [...] l'accès à la formation professionnelle et à l'emploi de leur choix, selon leurs aptitudes personnelles pour cette formation ou cet emploi en tenant compte des qualifications acquises à l'étranger et dans le pays d'emploi [...]¹²⁶.

Une autre recommandation de l'OIT, cette fois concernant l'éducation et la formation tout au long de la vie, formule quant à elle des principes pertinents pour la reconnaissance des compétences professionnelles au sein du système professionnel, dans son *Cadre pour la reconnaissance et la validation des aptitudes professionnelles* (notre soulignement) :

¹²¹ *Ibid.*, art. 17, p. 6.

¹²² *Ibid.*, art. 18, p. 6.

¹²³ *Ibid.*, art. 21, p. 6.

¹²⁴ *Ibid.*, art. 22, p. 6-7.

¹²⁵ Liste de ces instruments est disponible sur les pages Web de l'OIT : [\[http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:12030:0::NO::#Travailleurs_migrants\]](http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:12030:0::NO::#Travailleurs_migrants) (Dernière consultation le 27 septembre 2016).

¹²⁶ Organisation internationale du Travail, *Recommandation (n° 151) sur les travailleurs migrants*, [En ligne], Genève, 1975, [\[http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312489:NO\]](http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312489:NO) (Dernière consultation le 27 septembre 2016).

(1) Des mesures devraient être prises, en concertation avec les partenaires sociaux et en utilisant un cadre national de qualification, pour promouvoir le développement, la mise en place et le financement d'un mécanisme transparent d'évaluation, de validation et de reconnaissance des aptitudes professionnelles, y compris l'expérience et les compétences acquises antérieurement, de manière formelle ou informelle, quel que soit le pays où elles ont été acquises.

(2) Le mode d'évaluation devrait être objectif, non discriminatoire et se rapporter à des normes¹²⁷.

[...]

Accords de commerce et de mobilité

La plupart des accords de commerce multilatéraux, régionaux et bilatéraux comportent des clauses touchant la réglementation, la mobilité des professionnels et professionnelles ainsi que la reconnaissance mutuelle des qualifications.

Le principe général de ces accords, en ce qui concerne les activités professionnelles, est que les personnes qui veulent exercer dans un autre pays aient les mêmes droits et le même accès au marché et à la profession que les professionnels et professionnelles du pays en question.

Si une réglementation professionnelle existe à des fins de protection du public, il est possible que les personnes venant de l'extérieur fassent l'objet d'un traitement différent. Toutefois, les conditions qui leur sont applicables doivent respecter les principes suivants :

- 1) Les conditions doivent poursuivre un **objectif légitime**;
- 2) Les critères qui sous-tendent les conditions doivent être **objectifs et transparents**;
- 3) Les conditions doivent être **liées à la compétence** et à la capacité de fournir le service;
- 4) Les conditions n'imposent **pas un fardeau plus lourd que ce qui est nécessaire**.

Notons que le chapitre 7 de l'Accord de commerce intérieur (ACI)¹²⁸ de 2008 portant sur la mobilité de la main-d'œuvre, l'Entente entre le Québec et la France en matière de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles¹²⁹ de la même année et d'autres accords qu'a pu conclure directement le Québec s'inscrivent dans les principes des accords de commerce. Par

¹²⁷ Organisation internationale du Travail, *Recommandation (n° 195) sur la mise en valeur des ressources humaines*, [En ligne], Genève, 2004, [\[http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312533\]](http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312533) (Dernière consultation le 27 septembre 2016).

¹²⁸ Référence complète à la note de bas de page no 40, page 24 du présent document.

¹²⁹ Référence complète à la note de bas de page n° 6, page 2 du présent document.

exemple, pour ce qui est de l'Entente Québec-France, elle précise que « toute mesure de compensation doit être proportionnée, la moins contraignante possible, et tenir compte notamment de l'expérience professionnelle des demandeurs¹³⁰ ».

Par ailleurs, un Cadre pancanadien d'évaluation et de reconnaissance des qualifications professionnelles acquises à l'étranger¹³¹ a été convenu en 2009 entre les provinces canadiennes pour compléter les intentions politiques du chapitre 7 de l'ACI. Le Québec n'a pas approuvé ce cadre, puisqu'il considère que la reconnaissance des qualifications professionnelles et les acteurs qu'elle mobilise en matière de formation, de réglementation et d'intégration relèvent de sa compétence exclusive. Il en soutient toutefois les principes et veille à ce que les organismes québécois de réglementation professionnelle les respectent.

Norme ISO/CEI 17024

Des normes internationales dans divers domaines d'activité sont développées par l'Organisation internationale de normalisation (ISO), avec la participation des organismes nationaux membres de ces organisations (dont ceux du Canada et du Québec).

Depuis 2003, une telle norme a été créée pour les organisations qui font de la « certification de personnes », ce qui inclut la délivrance de permis ou autre autorisation d'exercice par une autorité compétente (comme un organisme de réglementation), ainsi que l'admission à une profession régie par un ordre. En effet, il s'agit de dispositifs pour s'assurer que des personnes satisfont à des exigences spécifiques, au moyen d'un processus d'évaluation et de réévaluation périodique de la compétence ces personnes¹³².

Révisée et rééditée en 2012, la norme ISO/CEI 17024, *Évaluation de la conformité – Exigences générales pour les organismes de certification procédant à la certification de personnes* :

[...] vise à harmoniser les diverses procédures utilisées dans le monde pour certifier la compétence des personnes dans différents métiers ou professions [et] fournit un cadre de référence global pour les systèmes de certification afin d'assurer leur fonctionnement cohérent, comparable et fiable dans le monde, permettant aux personnes de faire valoir leurs compétences à l'étranger¹³³.

¹³⁰ *Ibid.*, section II, art. 5, par. 3, p. 11.

¹³¹ Forum des ministres du marché du travail. *Cadre pancanadien d'évaluation et de reconnaissance des qualifications professionnelles acquises à l'étranger*, 2009. [[Disponible sur les pages Web du commissaire.](#)]

¹³² Organisation internationale de normalisation, ISO/CEI 17024:2012, *Évaluation de la conformité -- Exigences générales pour les organismes de certification procédant à la certification de personnes*, 2012, 22 p. [Document partiellement disponible en ligne], [<https://www.iso.org/obp/ui/fr/#iso:std:52993:fr>] (27 septembre 2016).

¹³³ Organisation internationale de normalisation, *Nouvelle norme ISO/CEI 17024 améliorée pour les programmes de certification de personnes*, communiqué du 24 juillet 2012, repéré au [<http://www.iso.org/iso/fr/news.htm?refid=Ref1625>] (dernière consultation le 27 septembre 2016).

La norme énonce des principes ainsi que des exigences (sous forme de balises opérationnelles) touchant notamment les aspects suivants d'un « organisme de certification » :

- la gouvernance et la structure organisationnelle,
- les ressources, dont la compétence du personnel,
- l'information au public ainsi qu'aux candidats et candidates,
- les processus, dont les mécanismes d'appel ou de révision,
- les méthodes, dont celles pour l'évaluation des personnes,
- les paramètres à convenir avec les tierces parties.

Les principes sont congruents avec ceux des autres références et instruments précédemment présentés, dont l'impartialité, l'objectivité et l'équité. Notons que la question de l'impartialité et de ses corollaires est centrale. La norme indique sans équivoque que les « organismes de certification » sont à risque : les menaces, réelles ou perçues, susceptibles de nuire à cette impartialité doivent être identifiées et gérées en permanence. Parmi les menaces, la norme fait état des suivantes : les intérêts particuliers, les préjugés personnels, la familiarité entre des parties, l'intimidation, les sources de revenus, etc.

ANNEXE 7 : RÈGLES FÉDÉRALES CONCERNANT LA CONCURRENCE AU CANADA

La réglementation professionnelle régissant des secteurs d'activités économiques, elle doit aussi passer le test de la saine concurrence, dont les principes et la surveillance sont prévus dans une loi fédérale¹³⁴. À cet effet, le Bureau de la concurrence du Canada offre un regard complémentaire sur les questions d'accès aux professions, avec le souci de trouver le bon équilibre entre saine concurrence et réglementation. Bien qu'il reconnaisse la légitimité d'objectifs d'intérêts publics — tels que la protection du public —, cet organisme public s'inquiète des effets de règlements ou de pratiques pouvant limiter inutilement la concurrence dans les professions régies par des organismes autogérés — tels les ordres professionnels.

Le Bureau de la concurrence a effectué une étude à ce sujet, où il conclut que « les règles qui ont pour effet de [...] déterminer ceux qui peuvent offrir des services professionnels vont peut-être plus loin qu'il n'est nécessaire pour protéger l'intérêt public¹³⁵ ». Cette étude énonce six principes pour établir et maintenir une réglementation rigoureuse et efficace, dans le respect de la saine concurrence (notre soulignement) :

La réglementation devrait viser des objectifs clairs et précis.

[...]

Les restrictions devraient être directement associées à des résultats clairs et vérifiables.

[...]

Les règlements devraient correspondre au minimum nécessaire pour atteindre les objectifs visés.

[...]

Le processus de réglementation doit être impartial et désintéressé.

[...]

La réglementation devrait prévoir une évaluation périodique de son efficacité et faire régulièrement l'objet d'examen.

[...]

L'un des principaux objectifs du cadre de réglementation devrait être de promouvoir des marchés où s'exerce une libre et saine concurrence¹³⁶.

¹³⁴ [Loi sur la concurrence, L.R.C. \(1985\), ch. C-34.](#)

¹³⁵ Bureau de la concurrence, Les consommateurs et l'économie profiteraient d'une diminution de la réglementation des professions, selon une étude du Bureau de la concurrence, communiqué du 11 décembre 2007, repéré au <http://www.bureaudelaconcurrence.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/fra/02540.html> (dernière consultation le 27 septembre 2016).

¹³⁶ Bureau de la concurrence, *Les professions autoréglementées — Atteindre l'équilibre entre la concurrence et la réglementation*, Canada, 2007, p. 41-43. [[Disponible sur les pages Web du commissaire.](#)]

ANNEXE 8 : CRITÈRES DE JUSTIFICATION ET BONNES PRATIQUES EN MATIÈRE D'EXIGENCE D'EXPÉRIENCE LOCALE (QUÉBÉCOISE OU CANADIENNE)

Dans sa *Politique sur la suppression des obstacles liés à l'« expérience canadienne »*¹³⁷, la Commission ontarienne des droits de la personne (CODP) énonce des critères de justification ainsi que de bonnes pratiques pour l'exigence de ce type d'expérience. Le commissaire fait siens et résume ainsi ceux qui sont pertinents aux institutions du système professionnel québécois :

- 1) Les exigences en matière d'admission ou de délivrance du permis doivent être raisonnables, authentiques et directement liées à l'exercice de la profession;
- 2) L'ordre doit démontrer que l'exigence d'expérience locale (québécoise ou canadienne) est nécessaire et qu'elle est établie de bonne foi en fonction des critères juridiques¹³⁸;
- 3) S'assurer que l'exigence de l'expérience locale (québécoise ou canadienne) ne constitue pas un obstacle pour l'admission à l'ordre des candidates et candidats formés (et qui ont acquis de l'expérience) à l'étranger;
- 4) Adopter une stratégie souple, personnalisée, et s'appuyer sur des méthodes objectives pour évaluer les compétences des candidats pour l'exercice de la profession;
- 5) Recourir à des méthodes fondées sur la compétence pour déterminer si le candidat ou la candidate possède les aptitudes et les capacités;
- 6) Permettre au candidat ou à la candidate de prouver par d'autres moyens qu'il ou elle a les capacités d'être efficace ou de s'intégrer dans un milieu de travail québécois ou canadien;
- 7) Donner aux candidats et candidates la possibilité de démontrer leurs compétences par les biais de stages rémunérés, de contrats à court terme ou de postes assortis d'une période d'essai;
- 8) Tenir compte de toute expérience professionnelle pertinente, quel que soit le lieu où elle a été acquise;
- 9) Offrir aux nouveaux arrivants et arrivantes des formations en cours d'emploi, des soutiens et des ressources qui leur permettront de combler les écarts de compétences.

¹³⁷ Commission ontarienne des droits de la personne. *Politique sur la suppression des obstacles liés à l'« expérience canadienne »*, Ontario, 1^{er} février 2013, 20 p. [[Disponible sur les pages Web du commissaire.](#)]

¹³⁸ Les critères juridiques sont énoncés dans la documentation de la CODP. *Ibid.*, p. 12.

De plus, la CODP indique qu'un organisme de réglementation (un ordre professionnel) ne devrait pas faire ce qui suit :

- Supposer qu'un candidat ou une candidate n'est pas en mesure de réussir un poste précis parce que cette personne n'a pas d'expérience québécoise ou canadienne;
- Inclure une exigence en matière d'expérience professionnelle antérieure au Québec ou au Canada ou en matière de qualifications pouvant uniquement être obtenues en travaillant au Québec ou au Canada;
- Accepter uniquement des références professionnelles québécoises ou canadiennes.

**Office
des professions**

Québec 