

N° de dossier : 5124-19-002

## RAPPORT D'EXAMEN DE PLAINTE

**PLAIGNANT :**



**PROFESSION :**

INFIRMIER AUXILIAIRE

Préparé par :  
Aranzazu Recalde, Ph.D.  
Analyste  
6 janvier 2020

Approuvé par :  
André Gariépy, avocat, F.Adm.A., ASC  
Commissaire  
6 janvier 2020



## TABLE DES MATIÈRES

<b>1. Mise en contexte .....</b>	<b>1</b>
1.1 Résumé de la situation .....	1
1.2 Attentes du plaignant envers le commissaire.....	2
<b>2. Cadre législatif .....</b>	<b>2</b>
2.1 Fonction et pouvoirs du commissaire.....	2
2.2 Compétence du commissaire.....	2
2.3 Non-recevabilité devant une instance judiciaire et responsabilité civile.....	2
2.4 Obligations générales des ordres et d'autres acteurs dans l'admission.....	3
<b>3. Examen de la plainte .....</b>	<b>3</b>
3.1 Recevabilité de la plainte.....	3
3.2 Profil du plaignant.....	3
3.3 Analyse de la problématique .....	4
3.3.1 Absence d'un processus systématique d'analyse de dossier et de formulation de recommandation en équivalence à l'OIIAQ.....	5
Le comité d'étude des équivalences (CEE).....	5
Une absence préoccupante dans les procédures en place.....	7
Outils pour l'analyse des dossiers à l'admission par équivalence de l'OIIAQ.....	7
L'importance des critères, seuils ou barèmes dans l'analyse des dossiers en équivalence .....	8
3.3.2 Absence d'une documentation du traitement du dossier du plaignant par l'OIIAQ. 9	9
Documentation du traitement de la demande de 2013 .....	10
Documentation du traitement de la demande de 2019 .....	11
Manque de transparence généré par l'absence d'une documentation du travail du CEE .....	12
3.3.3 Impact d'un long délai dans l'émission du CSQ par le MIFI.....	12
<b>4. Conclusions .....</b>	<b>12</b>
4.1 Conclusions sur le cas du plaignant .....	13
4.2 Conclusions sur le processus d'admission par équivalence à l'OIIAQ.....	13
<b>5. Recommandations.....</b>	<b>13</b>
5.1 Recommandations sur le cas du plaignant.....	13
5.2 Recommandations sur le processus d'admission par équivalence à l'OIIAQ .....	13
<b>Annexe 1 : Documentation et personnes consultées.....</b>	<b>15</b>
<b>Annexe 2 : Cheminement type-Processus de reconnaissance d'équivalence à l'OIIAQ (Cahier) .....</b>	<b>17</b>
<b>Annexe 3 : Procédures 5 et 6 (Cahier) .....</b>	<b>19</b>
<b>Annexe 4 : Synthèse des procédures précédentes de l'OIIAQ .....</b>	<b>21</b>
<b>Annexe 5 : Traitement de la deuxième demande du plaignant par l'OIIAQ. 23</b>	<b>23</b>
<b>Annexe 6 : Tableau synthèse des neuf compétences professionnelles identifiées par l'OIIAQ.....</b>	<b>25</b>
<b>Annexe 7 : Fiche d'étude de dossier (2013) .....</b>	<b>27</b>
<b>Annexe 8 : Compte rendu du CEE de l'OIIAQ, du 11 au 13 juin 2019.....</b>	<b>29</b>

## **ABRÉVIATIONS**

CEMEQ :	Centre d'élaboration des moyens d'enseignement du Québec
CFP :	Centre de formation professionnelle
CE :	Comité exécutif (OIIAQ)
CEE :	Comité d'étude des équivalences (OIIAQ)
CSQ :	Certificat de sélection du Québec (MIFI)
MICC :	Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles
MIDI :	Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion
MIFI :	Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration
OIIAQ :	Ordre des infirmières et infirmiers auxiliaires du Québec
OPQ :	Office des professions du Québec
SASI :	Programme de formation Santé, assistance et soins infirmiers (OIIAQ)
SEPAF :	Service de l'examen professionnel, de l'admission et de la formation (OIIAQ)
SFPP :	Service de la formation professionnelle et des permis (OIIAQ)
VRP :	Visa de résidence permanente (IRCC)

## 1. Mise en contexte

Monsieur [REDACTED] a communiqué avec le bureau du Commissaire à l'admission aux professions le 5 juillet 2019 au sujet d'une difficulté rencontrée dans sa démarche d'admission à la profession d'infirmière auxiliaire.

### 1.1 Résumé de la situation

Le plaignant est infirmier, formé en Algérie, où il exerce sa profession depuis 1994. Dès l'année 2002, il travaille comme infirmier de chantier pour le compte de deux entreprises dans le domaine des ressources naturelles.

En juillet 2011, le plaignant débute ses démarches migratoires auprès du Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (MIDI)<sup>1</sup>. L'obtention du certificat de sélection du Québec (CSQ) constitue l'étape préalable à la demande du visa de résidence permanente (VRP) auprès du gouvernement fédéral (Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada ou IRCC).

En mars 2013, le plaignant présente une demande d'admission à l'Ordre des infirmières et infirmiers auxiliaires du Québec (OIIAQ) et en avril de la même année, il lui est accordé une reconnaissance partielle de formation. L'Ordre lui prescrit une formation d'appoint de 570 h et un examen de synthèse (ou examen professionnel). Un délai de trois ans lui est accordé pour répondre aux exigences.

Toujours en attente de son CSQ, qui lui permettra de s'installer au Québec, le plaignant décide de débiter sa préparation à la formation d'appoint. Il achète les guides de la « Formation d'appoint visant l'obtention du droit de pratique à titre d'infirmier auxiliaire », développés par le Centre d'élaboration des moyens d'enseignement du Québec (CEMEQ)<sup>2</sup>, et commence à les étudier. En même temps, le plaignant continue à occuper son poste d'infirmier de chantier dans son pays d'origine.

Les trois ans accordés par l'OIIAQ s'écoulent sans que le plaignant reçoive son CSQ, ce qui l'empêche d'accomplir la prescription de l'Ordre. Se trouvant dans une telle situation, hors de son contrôle, le plaignant contacte l'OIIAQ pour savoir comment procéder et il lui est conseillé de présenter une nouvelle demande d'admission.

En février 2019, le plaignant envoie sa demande à nouveau. Toutefois, aucune équivalence ne lui est accordée cette fois-ci et le programme Santé, assistance et soins infirmiers (SASI) au complet (1 800 h) lui est prescrit (lettre de 3 juillet 2019). Deux motifs sont évoqués pour expliquer la décision du comité exécutif : (a) formation en soins infirmiers trop ancienne et (b) expérience de travail non reliée aux soins infirmiers.

Le plaignant ne comprend pas cette décision. Son portfolio n'a pas changé entre 2013 et 2019, à l'exception de cumuler six ans d'expérience de plus auprès de l'employeur pour lequel il travaille depuis 2002. Ayant contacté l'Ordre, il apprend que la réglementation n'a pas été modifiée. Ainsi, se demande-t-il : comment est-il possible que les deux motifs évoqués par l'OIIAQ puissent valablement justifier la décision de refus d'équivalence en 2019 s'ils n'ont pas été mentionnés en 2013 ?

Ce n'est qu'après six ans et demi d'attente que le plaignant reçoit son CSQ, en décembre 2017, avec une date d'expiration de décembre 2020. Le 30 septembre 2019, il est convoqué à une visite médicale, ce qui constitue la dernière étape avant l'émission du VRP par IRCC. Le 12 novembre 2019, le plaignant reçoit son visa (dont la date d'échéance est le 19 septembre 2020), et commence la préparation de son départ pour le Québec, où il planifie s'installer et exercer la profession d'infirmier auxiliaire.

<sup>1</sup> En septembre 2019, le MIDI change de nom, devenant le MIFI (Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration).

<sup>2</sup> Voir son [catalogue en ligne](#), où sont présentées les différentes guides offertes aux étudiants en infirmerie auxiliaire.

## 1.2 Attentes du plaignant envers le commissaire

N'ayant pas obtenu une réponse satisfaisante de l'OIIAQ, le plaignant vise à mieux comprendre la position de l'Ordre et les options disponibles pour compléter ses démarches d'admission et exercer la profession lors de son établissement au Québec.

## 2. Cadre législatif

### 2.1 Fonction et pouvoirs du commissaire

L'examen des plaintes déposées au bureau du commissaire s'appuie, entre autres, sur le *Code des professions*<sup>3</sup>, la loi qui régit le système professionnel, ses paramètres et ses composantes. Il s'agit de la première fonction du commissaire :

[...] de recevoir et d'examiner toute plainte d'une personne relative à l'admission à une profession<sup>4</sup>.

Dans l'exercice de cette fonction, le commissaire peut effectuer une enquête. Toutefois, ce recours n'est pas une contre-évaluation des compétences ni un mécanisme d'appel ou de révision d'une décision. En d'autres termes, le commissaire ne peut se prononcer sur les compétences, ni délivrer de permis ou de certificat de spécialiste au nom d'un ordre, ni modifier une décision, ni ordonner la modification d'une décision.

Au terme de l'examen d'une plainte, le commissaire émet des conclusions et peut faire des recommandations à l'ordre professionnel ou autre acteur visé, ou à toute autre partie prenante à l'admission.

### 2.2 Compétence du commissaire

Le commissaire a compétence sur toutes les étapes et tous les acteurs d'une démarche d'admission à une profession régie par un ordre professionnel, incluant la formation d'appoint, les stages et les examens d'admission.

Une plainte peut être formulée contre l'ordre professionnel, un ministère, un organisme, un établissement d'enseignement ou une personne impliquée. Elle peut concerner l'obtention d'un permis (régulier, restrictif, temporaire ou spécial), d'un certificat de spécialiste ou d'une autorisation spéciale d'exercer, ou la première inscription au tableau de l'ordre, ou une décision de l'ordre prise en vertu de l'article 45.3 du Code<sup>5</sup>, ou toute autre demande présentée dans le cadre d'une candidature à l'exercice d'une profession.

### 2.3 Non-recevabilité devant une instance judiciaire et responsabilité civile

Toutes les déclarations faites et tous les documents fournis dans le cadre de l'examen d'une plainte ne peuvent être utilisés devant une instance judiciaire (c.-à-d. un tribunal). De même, les éléments d'un dossier de plainte, y compris les conclusions et les recommandations, ne peuvent constituer une déclaration ou une reconnaissance d'une faute pouvant engager la responsabilité civile. Cela est valable tant pour les plaignants et plaignantes que pour les ordres professionnels et les autres parties prenantes. Le présent document est visé par ces règles<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> [RLRQ, chapitre C-26](#), section II « Commissaire à l'admission aux professions », articles 16.9 à 16.23.

<sup>4</sup> *Ibid.*, art. 16.10, par. 1°.

<sup>5</sup> Il s'agit d'une disposition donnant la possibilité aux ordres d'évaluer la compétence d'une personne qui satisfait aux conditions de délivrance d'un permis ou est titulaire d'un permis sans être inscrite au tableau depuis un nombre d'années supérieur à celui prévu à un règlement de l'art. 94 (j), Code (deux à cinq ans, selon la profession). Autrement dit, elle concerne les personnes qui se sont éloignées de la pratique ou dont la formation est désuète.

<sup>6</sup> [Code des professions \(RLRQ, c. C-26\)](#), art. 16.16 et 16.17.

## 2.4 Obligations générales des ordres et d'autres acteurs dans l'admission

Les ordres professionnels doivent s'assurer de l'équité, de l'objectivité, de l'impartialité, de la transparence, de l'efficacité et de la célérité des processus relatifs à l'admission qu'ils adoptent. Ils doivent s'assurer que ces processus facilitent l'admission à une profession, notamment pour les personnes formées hors du Québec<sup>7</sup>.

Les ordres exercent des fonctions déléguées par l'État, impliquant des pouvoirs décisionnels qui ont des impacts importants sur des individus et sur la société. Dans l'admission aux professions qu'ils régissent, les ordres sont responsables du respect des normes de compétences et du fonctionnement des processus, et ce, même lorsqu'ils confient certaines de leurs activités à de tierces parties.

## 3. Examen de la plainte

La plainte est un recours pour les individus qui rencontrent des difficultés ou des problèmes dans leurs démarches. Dans l'examen d'une plainte relative à l'admission à une profession, le commissaire regarde si les processus ou activités en cause respectent les lois et les règlements, ainsi que les principes et les bonnes pratiques dans le domaine.

Pour ce faire, le commissaire enquête sur le fonctionnement de ces processus ou activités. Il peut alors porter son regard sur divers aspects : juridique, normatif, procédural, méthodologique, administratif, etc. Il examine également les rôles, les actions et la conduite des organisations et des individus impliqués.

Si la plainte est fondée, le commissaire propose des actions qui pourraient corriger ou améliorer la situation ou des mesures pour éviter que semblable situation se reproduise.

### 3.1 Recevabilité de la plainte

La plainte concerne le fonctionnement du processus d'admission à l'OIIAQ, à l'étape de la reconnaissance d'équivalence de formation. La recevabilité de la plainte ayant été constatée, nous avons procédé à une enquête.

### 3.2 Profil du plaignant

Le plaignant a complété des études collégiales et universitaires dans le domaine de la santé. Ceci a été fait en français, en Algérie. Voici un tableau qui synthétise ses acquis scolaires et inclut les résultats de l'évaluation comparative réalisée par le MICC (nommé par la suite MIDI, puis MIFI) :

Titre du diplôme	Domaine de formation	Durée (précisée par le MICC)	Établissement	D'autres précisions (repère scolaire québécoise selon le MICC)
Diplôme de paramédical breveté (diplôme d'État infirmier breveté)	Santé-Santé, assistance et soins infirmiers	1992-1994 (2 ans)	Centre hospitalo-universitaire de Bab El Oued, Annexe de formation paramédicale, Alger	Études postsecondaires professionnelles incluant de cours magistraux et stages ainsi que la rédaction d'un rapport de fin de stage. (diplôme d'études professionnelles)
Diplôme de baccalauréat de l'enseignement secondaire	Sciences de la nature et de la vie	1994-1995	Ministère de l'Éducation nationale, Alger	(pas d'évaluation comparative)
Diplôme d'études universitaires appliquées	Santé - Technologie d'analyses biomédicales	1995-1998 (3 ans)	Université des sciences et de la technologie Houari Bou Mediene, Alger	Études supérieures de type court incluant de cours magistraux, travaux pratiques et stages en milieux de travail. (diplôme d'études collégiales)

<sup>7</sup> *Ibid.*, art. 62.0.1, par. 7°.

Le plaignant a complété d'autres activités de formation pertinentes à sa demande de reconnaissance d'équivalence : (a) deux stages de laboratoire, l'un en biochimie et l'autre en histologie cytologique (2011, Hôpital Professeur Nefissa Hamoud, Alger), (b) deux formations, l'une en soins d'urgence médicale (2009, Centre de formation de l'ENTP, DGA Économie, Hassi-Messaoud) et l'autre en dépistage prénatal de la trisomie 21 (2012, Têluq, Université à distance de l'UQAM), et (c) trois ateliers de formation en prévention de douleurs de dos, préservation de l'audition et santé oculaire respectivement (2008, Groupement Berkine, Hassi Messaoud).

En ce qui concerne ses expériences professionnelles, le plaignant a occupé trois postes en soins infirmiers depuis 1994. Le tableau présenté ci-dessous synthétise son parcours professionnel.

Titre	Période	Employeur	Principales tâches et responsabilités
Infirmier de chantier - Niveau 2	2002 à ce jour	Entreprise nationale des travaux aux puits (ENTP), Alger	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prodiguer des soins et des traitements reliés aux plaies et aux altérations de la peau et des téguments.</li> <li>- Introduire un instrument ou un objet selon ordonnance au-delà du vestibule nasal ; ou dans une ouverture artificielle du corps humain.</li> </ul>
Infirmier	2000-2001	Mutuelle de l'industrie du pétrole, Alger	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Appliquer des mesures invasives d'entretien de matériel thérapeutique.</li> <li>- Introduire un instrument selon ordonnance dans une veine périphérique.</li> <li>- Installer un cathéter intraveineux.</li> </ul>
Infirmier breveté	1994-2000	Établissement public Hospitalier de Kouba	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Effectuer des prélèvements selon ordonnance.</li> <li>- Observer l'état de conscience des personnes.</li> <li>- Prodiguer des soins et contribuer à la vaccination.</li> </ul>

### 3.3 Analyse de la problématique

L'accès à l'exercice de la profession d'infirmière auxiliaire s'effectue selon les dispositions du *Code des professions*, de la *Loi sur les services de santé et services sociaux* et des règlements afférents.

Compte tenu du profil du plaignant, sa candidature a été traitée en vertu du *Règlement sur les normes d'équivalence des diplômes et de la formation aux fins de la délivrance d'un permis par l'Ordre des infirmières et infirmiers auxiliaires du Québec*<sup>8</sup> (ci-après le « Règlement »). Il s'agit du parcours d'admission suivant : un.e candidat.e qui ne détient pas un diplôme donnant ouverture au permis doit faire reconnaître l'équivalence de son diplôme ou de sa formation par l'Ordre, aux fins de la délivrance d'un permis.

L'examen de la situation du plaignant a soulevé des questions sur les sujets suivants :

1. Absence d'un processus systématique d'analyse de dossier et de formulation de recommandation à l'admission par équivalence à l'OIIAQ ;
2. Absence d'une documentation du traitement du dossier du plaignant par l'Ordre ;
3. Impact d'un long délai dans l'émission du CSQ par le MIFI ;

Dans les sous-sections qui suivent, nous présentons les positions et arguments de chacun, ainsi que les faits allégués ou constatés durant l'enquête. Les différents aspects de la problématique (listés ci-haut) font l'objet d'une analyse de conformité et d'une analyse critique.

<sup>8</sup> [RLRQ, chapitre C-26, r. 160.](#)



### 3.3.1 Absence d'un processus systématique d'analyse de dossier et de formulation de recommandation en équivalence à l'OIIAQ

Afin de comprendre le processus d'analyse de dossiers et de formulation des recommandations menant à la prise de décisions en matière d'admission par équivalence à l'OIIAQ, l'analyste s'est entretenue à deux reprises avec la directrice et le coordonnateur à l'évaluation et à la relève du Service de la formation professionnelle et des permis (SFPP) de l'Ordre. Les entretiens ont été l'occasion de discuter du processus d'admission par équivalence de l'Ordre et de sa documentation ainsi que du traitement des deux candidatures du plaignant. Des échanges par courriel avec la directrice ont permis d'obtenir d'autres précisions ainsi que de la documentation à l'appui. En outre, le site Web de l'Ordre a été consulté à plusieurs reprises en cours d'enquête (entre septembre et octobre 2019) pour obtenir des renseignements divers et à jour.

L'analyse de ces différentes données nous a mené à constater l'absence d'outils et de procédures permettant le traitement objectif et efficace des dossiers à l'admission par équivalence<sup>9</sup>, qui plus est en grand nombre, à l'OIIAQ. Nos arguments sont développés ci-dessous.

#### Le comité d'étude des équivalences (CEE)

La gouvernance de l'OIIAQ est assurée par une structure politique composée de treize comités<sup>10</sup>. En conformité avec le Règlement, le comité d'études des équivalences (CEE) a le mandat d'examiner les demandes d'admission par équivalence et de formuler des recommandations à ce sujet au comité exécutif (CE). Par la suite, c'est le CE qui prend les décisions - équivalence de diplôme, équivalence de la formation, qui peut être totale ou partielle, ou refus d'équivalence - et les communique aux candidats.

#### a) Procédures à l'admission par équivalence de l'OIIAQ

Depuis l'automne 2018, l'Ordre s'est doté de nouvelles procédures en matière de reconnaissance d'équivalence. Intitulées *Cahier de procédures - Processus de demande de reconnaissance d'équivalence*<sup>11</sup> (ci-après le **Cahier**), elles sont mises à jour régulièrement. Le Cahier inclut un diagramme du « cheminement type » (en Annexe 2) ainsi que les étapes de chacune de ses neuf procédures (Fig. 1, à la page suivante). Les étapes y sont énumérées de façon sommaire, en indiquant une série des tâches ponctuelles à accomplir, dans un ordre précis, sans d'autres explications ni renseignements de référence. Pour ce qui est de notre enquête, ce sont les procédures 5 et 6 qui nous intéressent principalement (en Annexe 3), car il y est question du processus menant à la prise des décisions concernant l'admission par équivalence à l'OIIAQ.

**Figure 1 : Procédures incluses dans le Cahier**

Procédures	Nombre d'étapes	Pages
P. 1 - Ouverture du dossier	4	5-11
P. 2 – Évaluation diagnostique	12	12-16
P. 3 - Retour de dossier	Pas d'étapes (2 possibilités)	17
P. 4 - Accord de libre-échange canadien (ALEC)	2	18
P. 5 - Comité d'étude des équivalences	2	20-21
P. 6 - Décision du comité exécutif	1	22
P. 7 - Réussite de FAPO ou AEC	4	23-25
P. 8 - Demande de révision	2	26
P. 9 - Dépôt de nouveaux documents	3	27-28

<sup>9</sup> Ces enjeux ont été l'objet d'une vérification systématique menée par le commissaire en 2016. Voir le rapport de janvier 2017 : [Portrait des mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles. Instances et membres du personnel des ordres qui agissent dans le traitement des demandes de reconnaissance d'une équivalence.](#)

<sup>10</sup> Consulter [Gouvernance](#) pour le mandat et la composition de chaque comité.

<sup>11</sup> Service de la formation professionnelle et des permis (SFPP), octobre 2019, 28 pages. Ce document a été fourni par l'Ordre.

Le Cahier nous apprend que la procédure **P.5-Comité d'étude des équivalences (CEE)** est composée de deux étapes : 1) préparation des listes pour le comité (avant le comité) et 2) inscription des recommandations dans SIGMA<sup>12</sup> (pendant le comité). L'étape 1 précise que la liste des dossiers à étudier doit être imprimée la veille de la réunion du CCE et que le nombre de dossiers à étudier doit être validé. L'étape 2 indique que pour chaque dossier étudié, une *recommandation* doit être inscrite dans SIGMA et que chacune des *décisions* doit être inscrite dans un fichier Excel. Intitulé « **Sommaire de décisions** », ce fichier consiste en un tableau qui inclut le numéro du candidat et la décision prise; en cas de refus, la raison doit être inscrite en commentaire (voir Fig. 4, plus loin).

À cette étape, le Cahier semble employer les termes « recommandations » et « décisions » de façon interchangeable. On est ainsi amené à supposer que le CEE formule des décisions qui seraient par la suite adoptées par le CE, au lieu de formuler des recommandations qui seront prises en compte par le CE pour prendre ses décisions. De plus, la description de la procédure P.5 ne nous permet pas de comprendre le fonctionnement général du CEE ni le rôle joué par chacun de ses trois membres.

Le Cahier diffère des **procédures précédentes**<sup>13</sup> (schéma synthèse en Annexe 4), notamment parce que ces dernières incluaient deux autres étapes : a) une analyse préliminaire, qui consistait à compléter une fiche, par l'agente responsable des admissions par la voie des équivalences, et b) une validation de cette analyse préliminaire, en rencontre consultative du comité restreint. La directrice du SFPP a confirmé que ces anciennes procédures n'ont pas été utilisées pour traiter les demandes du plaignant, car elles sont entrées en vigueur après sa demande de 2013 et ont été remplacées avant qu'il fasse sa deuxième demande en 2019. Ainsi, les deux demandes du plaignant ont été exclusivement examinées par le CEE.

En ce qui concerne la procédure **P. 6 – Décision du comité exécutif (CE)**, le Cahier inclut une seule étape : Envoi des décisions aux candidats, qui précise que les décisions sont envoyées par les coordonnateurs. Ils doivent récupérer le fichier Excel des décisions du CEE (« Sommaire de décisions »), regrouper les candidats selon le type de décision rendue et leur envoyer les lettres depuis SIGMA.

La description de cette procédure, telle que formulée dans le Cahier, ne nous apprend rien sur le processus de prise de décision du CE (fonctionnement général et rôles de ses membres). L'on serait amené à supposer que le CE adopte les recommandations formulées par le CEE sans y revenir pour vérifier leur validité et leur opportunité.

#### **b) Composition et fonctionnement du CEE**

Le CEE a trois membres, nommés par le conseil d'administration (CA), mais d'autres personnes participent à ses réunions, notamment la directrice au SFPP, en tant que secrétaire d'office, et son coordonnateur à l'évaluation et à la relève, qui est en charge de compléter le tableau « Sommaire de décisions pour le CE ».

Lors de la réunion de juin 2019, qui a traité la deuxième demande du plaignant, deux autres personnes y ont assisté : l'adjointe à la direction et l'agente à l'admission au SFPP. L'Ordre n'a pas été en mesure de fournir la liste des personnes qui ont participé à la réunion de mars 2013 qui a traité la première demande du plaignant.

En vue des réunions du CEE, les représentants de l'Ordre ont précisé que deux agents à l'admission reçoivent les portfolios des candidats et font l'entrée de données dans SIGMA. Par la suite, un rapport en forme de tableau intitulé « **Sommaire des dossiers, Équivalences hors Québec** » ou « **rapport synthèse SIGMA** » est extrait de la base de données. Ce rapport, qui inclut des informations sur l'identification, formation, équivalence (MIFI) et expérience des candidats, est

---

<sup>12</sup> SIGMA est la base de données de l'OIIAQ qui contient les renseignements sur les candidats.

<sup>13</sup> *Aide-mémoire CEE : Processus administratif. Demande de reconnaissance d'équivalence de diplôme ou de formation.* Service de l'examen professionnel, de l'admission et de la formation (SEPAF), OIIAQ, sans date, 3 pages. Ce document a été fourni par l'Ordre.

envoyé, ensemble avec les portfolios, au CEE pour étude et formulation de recommandations. Un extrait de ce rapport, incluant le dossier du plaignant, est présenté dans l'Annexe 5.

### **Une absence préoccupante dans les procédures en place**

Cette brève description des procédures en vigueur suscite plusieurs questions, dont les réponses n'ont pas été trouvées dans la documentation consultée ni lors des entretiens tenus avec les représentants de l'Ordre.

Les nouvelles procédures, tel qu'énoncées dans le Cahier (notamment la procédure P.5 concernant le travail du CEE), laissent un vide préoccupant entre la préparation de la liste de dossiers pour les réunions du CEE (étape 1) et l'inscription des recommandations dans SIGMA et dans le fichier Excel (étape 2).

En effet, rien n'y est dit sur le fonctionnement du comité, ses outils d'analyse, l'appropriation des dossiers par ses membres ou le rôle joué par chacun de ses membres. Ce sont plutôt les étapes précédente et postérieure à l'étude de dossiers et la formulation de recommandations qui y sont mentionnées. De même, l'emploi ou la disponibilité des outils visant à assurer la systématisme du travail réalisé par le comité sont omis (nous y revenons dans la section suivante). De plus, l'absence de compte-rendu de ses réunions identifiant les enjeux abordés, les discussions tenues et les processus déployés pour arriver à la formulation des recommandations empêche : (a) de comprendre le fonctionnement du CEE, (b) d'établir la validité du processus mis en œuvre (nous examinons cet enjeu plus tard), et (c) de connaître ce qui soutient les conclusions dans chaque dossier examiné. En outre, étant donné le volume élevé de dossiers traités par réunion (plus de 100 selon les représentants de l'Ordre consultés ; 153 lors de la réunion de juin 2019), il est difficile de comprendre comment les (trois) membres du CEE arrivent à acquérir une compréhension adéquate de chaque dossier lors des réunions, leur permettant de les analyser et formuler des recommandations pertinentes.

Les représentants de l'Ordre consultés ont précisé que les membres examinent chaque portfolio lors des réunions, ce qui inclut la validation de la correspondance entre l'information déclarée (dans le portfolio) et les pièces justificatives. L'on ne peut que se demander comment une tâche d'une telle envergure peut être accomplie sans une préparation antérieure (aux réunions) et sans recours à un outil d'évaluation de dossiers, tel qu'une grille d'analyse ou un référentiel de compétences adaptée à cette fonction, qui permettrait de systématiser l'étude d'un grand volume de dossiers. Par ailleurs, il semblerait que la même formation d'appoint (570 h) est prescrite à tous les candidat.e.s dont une reconnaissance partielle a été accordée, en dépit de leur parcours professionnel et académique spécifique (nous revenons à cet enjeu plus tard). Cette pratique viendrait contredire le présumé traitement rigoureux des dossiers à l'admission par équivalence. Cette absence de procédures et d'analyse systématiques aurait pu avoir un impact négatif sur l'étude du dossier présenté par le plaignant en 2019.

### **Outils pour l'analyse des dossiers à l'admission par équivalence de l'OIIAQ**

En plus du Cahier de procédures, les membres du CEE ont recours à un outil intitulé **Tableau pour le CEE - Décisions et refus possibles**<sup>14</sup> (ci-dessous, Fig. 2), qui leur sert de référence pour accomplir leur travail. Ce tableau constitue un outil important, car il synthétise l'éventail de recommandations (décisions) en matière d'équivalence, les situations qui leurs sont associées et les prescriptions correspondantes selon le type de reconnaissance accordée ou le refus de reconnaissance. Toutefois, les **éléments** à prendre en compte et le **barème ou seuil** pour l'évaluation de chaque critère sont absents.

Notre analyse de la documentation disponible (incluant celle fournie par l'Ordre après notre requête et celle repérée sur son site Web) ensemble avec les résultats des entretiens menés, nous amènent à conclure que d'autres outils ne sont pas disponibles ni utilisés par les membres du CEE. Cette absence pourrait nuire à un traitement objectif, efficace et défendable du grand volume de dossiers en reconnaissance d'équivalence reçu régulièrement par l'OIIAQ. Par ailleurs, ce manque

<sup>14</sup> Ce tableau a été fourni par l'Ordre. De petites modifications y ont été introduites (mise en forme, nouveaux titre et composant d'un titre) sans pourtant changer le sens des informations y présentées.

d'outils aurait pu contribuer à formuler une recommandation et, par la suite, prendre une décision, de refus de reconnaissance d'équivalence, lors de l'analyse de la deuxième demande du plaignant.

**Figure 2 : Tableau pour le CEE – Décisions et refus possibles**

<b>DÉCISIONS ET PRESCRIPTIONS</b>
Reconnaissance partielle : Équivalence de formation + FAPO (formation d'appoint) + Examen
Reconnaissance totale : Équivalence de formation + Examen
Refus : Formation initiale + Examen
<b>FONDEMENTS DES DÉCISIONS DE REFUS</b>
<b>Refus - Formation</b>
Formation en soins infirmiers non équivalente au diplôme d'études professionnelles (DEP) Santé, assistance et soins infirmiers (SASI)
Formation en soins infirmiers trop ancienne
Formation non reliée aux soins infirmiers
<b>Refus - Expérience de travail</b>
Expérience de travail non reliée aux soins infirmiers
Expérience de travail en soins infirmiers trop ancienne
Expérience de travail en soins infirmiers trop spécifique
Aucune expérience de travail en soins infirmiers signifiée au dossier
<b>Refus - Techniques et compétences</b>
Lacunes importantes observées dans l'évaluation diagnostique <sup>15</sup>

### **L'importance des critères, seuils ou barèmes dans l'analyse des dossiers en équivalence**

Nous avons examiné deux documents de référence de l'OIIAQ en matière de reconnaissance d'équivalence : son Règlement et le Profil de compétences de l'infirmière et l'infirmier auxiliaire. Cet exercice vise à démontrer l'importance des barèmes ou seuils de passage dans l'application des critères inhérents à l'analyse de dossiers. L'explicitation de tels barèmes contribuerait également à consolider des pratiques transparentes (nous y revenons dans la section suivante).

Le Règlement de l'OIIAQ établit clairement (dans son article 3.) la quantité minimale d'heures requises et sa répartition en cours théoriques, laboratoires et stages pour obtenir une **équivalence de diplôme**. Il indique aussi (article 3.1) que lorsque le diplôme a été obtenu depuis plus de 4 ans et que la formation a été frappée de désuétude, le candidat peut bénéficier d'une **équivalence de la formation** conformément à l'article 4, s'il a acquis, depuis l'obtention de son diplôme, le niveau de connaissance et d'habiletés requis. L'article 4 spécifie les conditions à remplir (4 situations) pour bénéficier d'une équivalence de la formation.

L'Ordre n'a pas été en mesure de nous fournir des informations sur les éléments qui lui ont permis de conclure que la formation du plaignant est désuète en tout ou en partie. On se pose, par exemple, les questions suivantes : comment déterminer si la formation d'un.e candidat.e est trop ancienne ? Quels éléments, critères ou seuils sont employés pour trancher entre une décision d'équivalence partielle de formation et un refus d'équivalence ? Comment peut-on déterminer si

<sup>15</sup> Aucun critère ni raison précise n'est mentionné pour justifier que *certain*s candidats soient convoqués à passer cette « évaluation diagnostique théorique qui permet de compléter les informations présentées dans la demande de reconnaissance d'équivalence. » ([Demande de reconnaissance](#), consulté le 2019-11-20). Selon l'algorithme décisionnel du CEE (document d'une page fourni par l'Ordre), seulement les candidat.e.s présentes au Québec y seraient convoqué.e.s. Pour assurer la transparence et l'équité des procédures d'admission de l'OIIAQ, tant les critères permettant de déterminer qui, parmi les candidat.e.s en équivalence, doit passer cette évaluation ainsi que leur justification devraient être précisés.

l'expérience de travail d'un.e candidat.e est trop spécifique, non reliée ou trop ancienne ? Quels sont les seuils ou éléments employés pour déterminer si chacun de ces critères a été rempli ?

[Le profil de compétences de l'infirmière et l'infirmier auxiliaire](#) est un document de référence important de l'OIIAQ (2018-09-17, 29 pages) qui précise les **neuf compétences professionnelles** (tableau synthèse en Annexe 6) que les membres doivent démontrer pour pouvoir exercer la profession. Le document regroupe les compétences par champ professionnel et les décline en ses éléments de compétence, indiquant les critères d'évaluation utilisés pour chacun. Le document inclut des références juridiques et cliniques par compétence professionnelle examinée. Même si très utile pour la compréhension et l'encadrement de la pratique professionnelle, ce document n'inclut pas de seuils ou barèmes pour évaluer chaque compétence ou élément de compétence examiné. Ainsi, il ne constitue pas (ni pourrait être utilisé comme) un outil complet pour l'analyse des candidatures (portfolios) à l'admission par équivalence à l'ordre.

L'analyse présentée dans cette section nous permet d'affirmer que l'OIIAQ ne possède pas un processus systématique d'analyse de dossiers et de formulation de recommandations en équivalence, doté des outils et procédures permettant le traitement objectif, efficace et défendable d'un grand nombre de dossiers. Cette absence est préoccupante et peut entraîner des problèmes sérieux en matière d'accès à l'exercice de la profession (admission par équivalence). Le traitement du dossier du plaignant, en 2013 et 2019, semblerait constituer un exemple concret d'un problème de fond de l'Ordre. Comme nous le verrons dans la section suivante, cette absence entraîne un manque de transparence qui génère d'autres problèmes.

### 3.3.2 Absence d'une documentation du traitement du dossier du plaignant par l'OIIAQ

L'analyse de la documentation et des renseignements fournis par les représentants de l'Ordre nous a permis de constater l'absence d'une documentation systématique du processus menant à la prise de décision en matière de reconnaissance d'équivalence à l'OIIAQ. Ceci constitue un manquement important en matière de **transparence**, car il empêche une reddition de comptes permettant : (a) d'expliquer aux candidats de façon claire, précise et objective les critères et barèmes employés dans l'évaluation de leur portfolio (dossier ou demande d'équivalence), et (b) de valider les processus et outils mis en œuvre pour l'étude de dossiers à l'admission par équivalence à l'OIIAQ.

En ce qui concerne le traitement de deux demandes du plaignant, la documentation disponible **n'est pas suffisante** pour comprendre le processus et la méthode qui ont mené aux décisions divergentes en 2013 et 2019, face à un dossier qui est resté fondamentalement le même. Notre analyse des deux portfolios (demandes), nous a permis de constater que la même information y est incluse. La seule différence (en 2019) résidant en six ans de plus d'expérience professionnelle (en tant qu'infirmier de chantier) accumulée auprès d'un même employeur, pour lequel le plaignant travaille depuis 2012. Cette expérience a été jugée valable et qualifiante par l'Ordre en 2013 et le plaignant a depuis maintenu sa pratique dans le même contexte. Ainsi, cette différence en soi-même ne nous semble pas une raison valable pour justifier un changement de recommandation menant à une décision de refus en 2019. D'autre part, l'Ordre a confirmé que son règlement n'a pas changé entre 2013 et 2019 et que, même si les procédures du SFPP ont été modifiées lors de cette période, les deux demandes du plaignant ont été traitées exclusivement par le CEE (voir section précédente). Ainsi, ni le contenu de la demande d'admission du plaignant ni le cadre législatif (réglementaire) pour son évaluation n'a changé entre 2013 et 2019. Ceci nous mène à chercher ailleurs l'explication (justification) de la décision de refus de 2019 (ou le changement de décision de l'Ordre par rapport à celle de 2013).

La Figure 3 (ci-dessous) liste la documentation fournie par l'Ordre et précise le contenu du dossier pour chacune des deux demandes du plaignant. Il est évident qu'en 2019, la candidature à l'admission est devenue plus longue et complexe, et ainsi plus demandant pour les candidat.e.s. En 2013, les candidats remplissaient un formulaire de 2 pages et envoyaient les pièces justificatives (dûment certifiées et traduites au besoin), tandis qu'en 2019, ils doivent remplir une autoévaluation de ses compétences, rédiger un paragraphe de motivation personnelle et faire

assermenter leur engagement éthique et la déclaration relative aux éléments de preuve, en plus de remplir un formulaire de quatre pages et d'envoyer les pièces justificatives<sup>16</sup>.

**Figure 3 : Documentation fournie par l'OIIAQ**

Traitement des deux demandes du plaignant	
DEMANDE 2013	DEMANDE 2019
<b>Demande de reconnaissance d'équivalence pour fins d'admission à l'OIIAQ</b> Formulaire de 2 pages + pièces justificatives	<b>Reconnaissance d'équivalence (portfolio)</b> 1. Consignes générales (1 page) 2. Étapes d'une demande de reconnaissance d'équivalence (1 page) 3. Engagement éthique et déclaration assermentée relative aux éléments de preuves (2 pages) 4. Motivation personnelle (1 page) 5. Présentation personnelle (formulaire de 4 pages) 6. Compétences acquises (6 pages à compléter + 2 pages explicatives) + Pièces justificatives
<b>Fiche d'étude de dossier</b> Formulaire de 4 pages	<i>Inexistante</i>
Lettre de décision du CE (2 p.)	Lettre de décision du CE (2 pages)
<i>Pas disponible</i>	Compte-rendu de la réunion du CEE du 11 au 13 juin 2019 (2 pages)
<i>Pas disponible</i>	Sommaire du suivi des dossiers. Équivalence hors-Québec. Date d'étude de dossiers : 12 juin 2019 (Rapport synthèse SIGMA) (1 ligne)
<i>Pas disponible</i>	Sommaire décision, 13 juin 2019 (1 ligne)
Procédures et outils du CEE	
Processus administratif - Demande de reconnaissance d'équivalence de diplôme ou de formation (Aide-mémoire CEE), SEPAF (Service de l'examen professionnel, de l'admission et de la formation), pas de date (3 pages)	
Cahier des procédures, SFPP, octobre 2019 (28 pages)	
Tableau pour CEE – Décisions et refus possibles (1 page)	
Algorithme décisionnel CEE (diagramme de 1 page)	

La documentation disponible ne nous permet pas de comprendre les processus d'analyse et de discussion qui, en 2013 et 2019, ont mené à la formulation de recommandations divergentes sur le dossier du plaignant.

### Documentation du traitement de la demande de 2013

En ce qui concerne la demande de 2013, seulement deux sections<sup>17</sup> de la **Fiche d'étude de dossier** incluent des informations sur le processus menant à la formulation des recommandations

<sup>16</sup> Les **frais** pour l'ensemble du processus d'admission sont d'entre 500 \$ et 1 800 \$ selon l'[OIIAQ](#). D'autres frais doivent être assumés par les candidats en lien à la préparation et l'envoi de la documentation, selon les exigences de l'Ordre (traduction officielle, assermentation, évaluation du MIFI, etc.)

<sup>17</sup> La fiche inclut 10 sections. Voici les 8 sections restantes (entre parenthèses nous incluons des précisions qui apparaissent dans la fiche du plaignant) : 1. Renseignements personnels, 2. Renseignements sur le dossier (Hors

par le CEE. La *section 3. Résumé de dossier* n'indique que les dates d'ouverture et traitement du dossier (5 et 28 mars 2013 respectivement) ainsi que l'identifiant de l'intervenant.e responsable (de remplir la fiche). La *section 9. Recommandations* consiste en une page avec des cases à cocher, dont Formation d'appoint (570 h) est la seule à être décortiquée en 40 composantes (compétences à acquérir et nombre d'heures de formation y associées). Dans la fiche du plaignant, les cases suivantes ont été cochées : Formation d'appoint (570 h), Examen<sup>18</sup> et Équivalence de formation (en Annexe 7). Comme nous l'avons déjà mentionné, l'Ordre semble prescrire d'emblée « **le bloc** » de 570 h de formation d'appoint, même si des recommandations pertinentes à la trajectoire professionnelle des candidat.e.s pourraient être formulées suite à l'analyse de dossiers<sup>19</sup>.

Aucune trace du travail du CEE lors de sa réunion de mars 2013 n'est disponible : ni compte-rendu ni notes de ses membres qui pourraient nous éclairer sur le processus qui a mené à une recommandation d'équivalence partielle et à une prescription de 570 h de formation d'appoint. La **lettre de décision du CE** (du 8 avril 2013) n'ajoute pas d'autres éléments pouvant faire la lumière sur la justification des recommandations du CEE. Elle indique seulement qu'une reconnaissance partielle de formation a été accordée et précise la liste des compétences de la formation d'appoint et leur durée (570 h). Le délai de trois ans pour répondre aux exigences de l'Ordre (formation d'appoint et examen) est aussi mentionné.

### Documentation du traitement de la demande de 2019

Pour ce qui est de la demande de 2019, le **compte-rendu de la réunion du CEE de juin 2019** (dans l'Annexe 8) ne nous éclaire pas non plus sur le processus menant à la recommandation de refus d'équivalence accordée. Ce document de 2 pages inclut deux points pertinents à notre analyse, les autres points étaient procéduraux. Le point 3 : Examen de dossiers hors Québec (ciblage des compétences manquantes et formulation des recommandations pour le CE) indique que 153 dossiers ont été analysés et que *les membres ont présenté leur compte-rendu ainsi que leurs recommandations*, qui seraient par la suite soumises au CE. Toutefois, la directrice du SFPP a contredit ces informations, affirmant qu'aucun compte-rendu ni note (recommandations) des membres ne sont disponibles. D'ailleurs, elle a précisé que selon les nouvelles procédures internes, le **tableau sommaire de décisions** déjà mentionné agit à titre de compte-rendu, de recommandations et de fiche d'analyse de dossier. Nous parlons ici d'une ligne par dossier traité, indiquant le numéro de dossier, des commentaires en cas de refus et la décision. Voici la ligne du tableau (du 13 juin 2019), qui fait référence au traitement de la demande du plaignant :

**Figure 4 : Sommaire de décisions – ligne concernant le plaignant**

N° de dossier	Commentaires	Décision
49749	Formation en soins infirmiers trop ancienne et expérience de travail non reliée aux soins infirmiers	Refus : formation initiale et examen

Ces commentaires sont repris dans la **lettre de décision du CE** (du 3 juillet 2019) en tant que motifs qui justifieraient la décision de refus du CE : « le candidat ne se conforme pas aux exigences de l'Ordre, lui permettant de bénéficier d'une équivalence de la formation ou de diplôme ». Notamment, il y est indiqué que « les compétences acquises dans le cadre de sa formation ne correspondent pas aux éléments du programme SASI ».

Québec), 4. Formation préalable à la formation en soins infirmiers, 5. Formation professionnelle, 6. Expérience professionnelle, 7. Documentation nécessaire à l'étude la demande (il s'agit d'une liste de vérification avec des cases à crocher), 8. Déclarations obligatoires (sous la forme d'oui/non) et 10. Recommandations supplémentaires (section à remplir qui est vide).

<sup>18</sup> En juin 2012, l'OIIAQ a obtenu l'autorisation de l'OPQ pour ajouter l'examen professionnel à ses exigences d'admission. Toutes les personnes candidat.es (diplômées du programme SASI ou admissibles par équivalence) doivent réussir l'examen. La première séance de l'examen a eu lieu en mars 2016. Voir [Examen professionnel](#).

<sup>19</sup> Le commissaire s'est déjà prononcé sur cet enjeu dans le cadre d'une autre plainte : [Rapport d'examen de plainte, mars 2014](#).



Encore une fois, il n'a pas d'éléments suffisants ou valides pour comprendre la recommandation du CEE de 2019, notamment par rapport à celle du 2013. Qu'est-ce qui a changé dans le regard porté sur un même dossier à deux reprises ?

### **Manque de transparence généré par l'absence d'une documentation du travail du CEE**

Cette analyse nous porte à soutenir que le travail fait par le CEE n'est pas documenté de façon systématique ni suffisante. Des traces, permettant de comprendre son fonctionnement, ses outils d'analyse et la justification des recommandations émis par ses membres, ne sont pas disponibles - même après avoir sollicité la mémoire des personnes impliquées dans le traitement du dossier. Le cas du plaignant - qui nous mène à comparer le fonctionnement du CEE sur un même dossier lors d'une période de six ans -, met en évidence non seulement un problème sérieux de documentation, mais aussi l'absence de procédures et d'outils adéquats que nous avons déjà soulignée. La conclusion formatée par le gabarit du « Sommaire des décisions » entraîne également une décision formatée, le tout répété dans une logique circulaire de justifications.

La situation amène à conclure à un manque de transparence en matière d'admission par équivalence à l'OIIAQ, qui pourrait engendrer des problèmes de crédibilité auprès des candidat.e.s et du public en général. En raison d'un manque de justification adéquate et documentée, ces personnes pourraient considérer comme arbitraires les décisions du CE. Autrement dit, une reddition de comptes claire et précise du cheminement menant à la prise de décision en matière d'admission par équivalence à l'Ordre n'est pas possible en ce moment. Cela affecte également l'efficacité et la crédibilité du recours en révision de la décision<sup>20</sup>.

### **3.3.3 Impact d'un long délai dans l'émission du CSQ par le MIFI**

L'expérience du plaignant nous en apprend sur un délai inquiétant de six ans et demi dans l'émission de son certificat de sélection du Québec (CSQ) par le MIDI : le plaignant a présenté sa demande en juillet 2011 et n'a reçu son CSQ qu'en décembre 2017<sup>21</sup>. De plus, son cas fait la lumière sur la répercussion d'un tel retard sur son processus d'admission : (a) impossibilité de compléter sa prescription dans le délai accordé par l'OIIAQ, (b) obligation de présenter une nouvelle demande et de déboursier à nouveau les frais afférents, et (c) obtention d'une décision de refus d'équivalence sans justification claire et incohérente avec une décision antérieure.

Le cas du plaignant soulève deux autres enjeux : d'une part, l'interdépendance entre les démarches migratoires et d'admission et, d'une autre part, les canaux de communication et collaboration entre les systèmes d'immigration et professionnel. Ces enjeux touchent, à priori, les candidat.e.s à l'admission par équivalence à un ordre professionnel québécois, notamment ceux dont le diplôme a été obtenu hors du Canada. Le commissaire envisage, dans une communication distincte, de faire part aux autorités concernées de sa vision de ces deux enjeux.

## **4. Conclusions**

En réponse aux attentes et au questionnement du plaignant, et en examinant le fonctionnement des processus d'admission en cause dans la situation vécue par cette personne, notre analyse nous amène à formuler les conclusions suivantes :

---

<sup>20</sup> Voir le rapport du commissaire d'octobre 2019 : [Portrait de l'admission aux professions. Processus de révision des décisions de reconnaissance d'équivalence](#), qui présente les résultats d'une vérification systématique menée en 2018 auprès des ordres pour documenter les pratiques mises en place pour réviser les décisions dans le cadre d'un processus de reconnaissance par équivalence lorsque l'équivalence demandée n'est pas reconnue ou n'est reconnue que partiellement

<sup>21</sup> Les longs délais administratifs, inhérents au traitement des demandes de CSQ (Québec) et de VRP (Canada), ne sont pas nouveaux, comme le témoignent les stratégies déployées par des gouvernements successifs tant au Québec qu'au Canada pour les surmonter. Voir par exemple [Immigration : si le ministre Jolin-Barrette avait fait ses devoirs...par Pierre Rivard, La Presse, 2019-07-09](#) et [The Canadian Express Entry System for Selecting Economic Immigrants: Progress and Persistent Challenges, MPI, April 2019](#).



#### 4.1 Conclusions sur le cas du plaignant

- Les démarches migratoires et d'admission déployées depuis son pays d'origine par le plaignant témoignent de sa détermination et son engagement envers son projet d'intégration socio-professionnelle au Québec ;
- Un délai inquiétant de six ans et demi dans l'émission du CSQ au plaignant par le MIFI a eu de lourdes répercussions sur son processus d'admission à l'OIIAQ, que seule la persévérance de cette personne a pu surmonter ;
- La décision de refus rendue au plaignant en 2019 est affectée par une absence double au sein de l'OIIAQ : (a) manque d'un processus systématique d'analyse de dossiers et de formulation de recommandations en matière d'admission par équivalence, et (b) manque d'une documentation de l'analyse effectuée et des motifs des décisions prises ;
- Pour un même profil et parcours professionnel, examiné avec le même cadre réglementaire, la décision rendue par l'Ordre en 2019 est incohérente par rapport à celle de 2013.

#### 4.2 Conclusions sur le processus d'admission par équivalence à l'OIIAQ

- L'OIIAQ ne possède pas un processus systématique et documenté d'analyse de dossiers et de formulation de recommandations en matière d'admission par équivalence, doté des outils et procédures permettant le traitement objectif, efficace et défendable de dossiers, qui plus est en grand nombre. Cette absence est préoccupante et peut entraîner des problèmes sérieux en matière d'accès à l'exercice de la profession, notamment auprès des candidat.e.s à l'admission à l'étape de la reconnaissance d'équivalence ;
- L'OIIAQ ne possède pas un mécanisme systématique et suffisant de documentation du processus menant à la prise de décision en matière de reconnaissance d'équivalence. Cela ne permet pas une reddition de comptes signifiante de ce cheminement ni l'exercice crédible et efficace du recours en révision de la décision. Cette absence constitue un manquement important en matière de transparence, car il empêche : (a) d'expliquer aux candidats de façon claire, précise et objective les critères et barèmes employés dans l'évaluation de leur dossier, et (b) de valider les processus et outils mis en œuvre pour l'étude de dossiers à l'admission par équivalence à l'OIIAQ.

### 5. Recommandations

#### 5.1 Recommandations sur le cas du plaignant

- 1) Que l'Ordre regarde à nouveau le dossier du plaignant en documentant :
  - le processus d'analyse suivi, incluant les outils utilisés ;
  - les motifs de la décision prise au regard des conditions de délivrance de permis, notamment les normes d'équivalence ;
  - le cas échéant, le lien logique entre la prescription et les lacunes observées ;

#### 5.2 Recommandations sur le processus d'admission par équivalence à l'OIIAQ

- 2) Que l'Ordre se dote des outils, procédures et d'autres moyens qui assurent le traitement objectif, efficace et défendable des dossiers d'admission par équivalence, qui plus est en grand nombre ;
- 3) Que l'Ordre documente le processus menant à la prise de décision en matière de reconnaissance d'équivalence, permettant une reddition de comptes signifiante de ce cheminement ainsi que l'exercice crédible et efficace du recours en révision de la décision ;

- 4) Que l'Ordre rende publics les critères, barèmes ou seuils de passage employés dans l'évaluation des dossiers à l'admission, notamment à l'étape de l'équivalence ;
- 5) Que l'Ordre prenne en considération l'interdépendance des processus migratoires et d'admission au moment de : (a) évaluer si un nouveau délai doit être accordé pour compléter une prescription et (b) trouver des solutions adéquates et opportunes pour que la personne candidate puisse compléter sa prescription dans un délai raisonnable.

## ANNEXES

### Annexe 1 : Documentation et personnes consultées

#### Documentation

- Législation et réglementation qui s'appliquent ;
- Documentation fournie par la partie plaignante ;
- Documentation fournie par l'Ordre ;
- Information disponible sur le site de l'Ordre ;
- Documentation sur les principes et sur les bonnes pratiques dans le domaine de l'admission et de la reconnaissance des compétences.

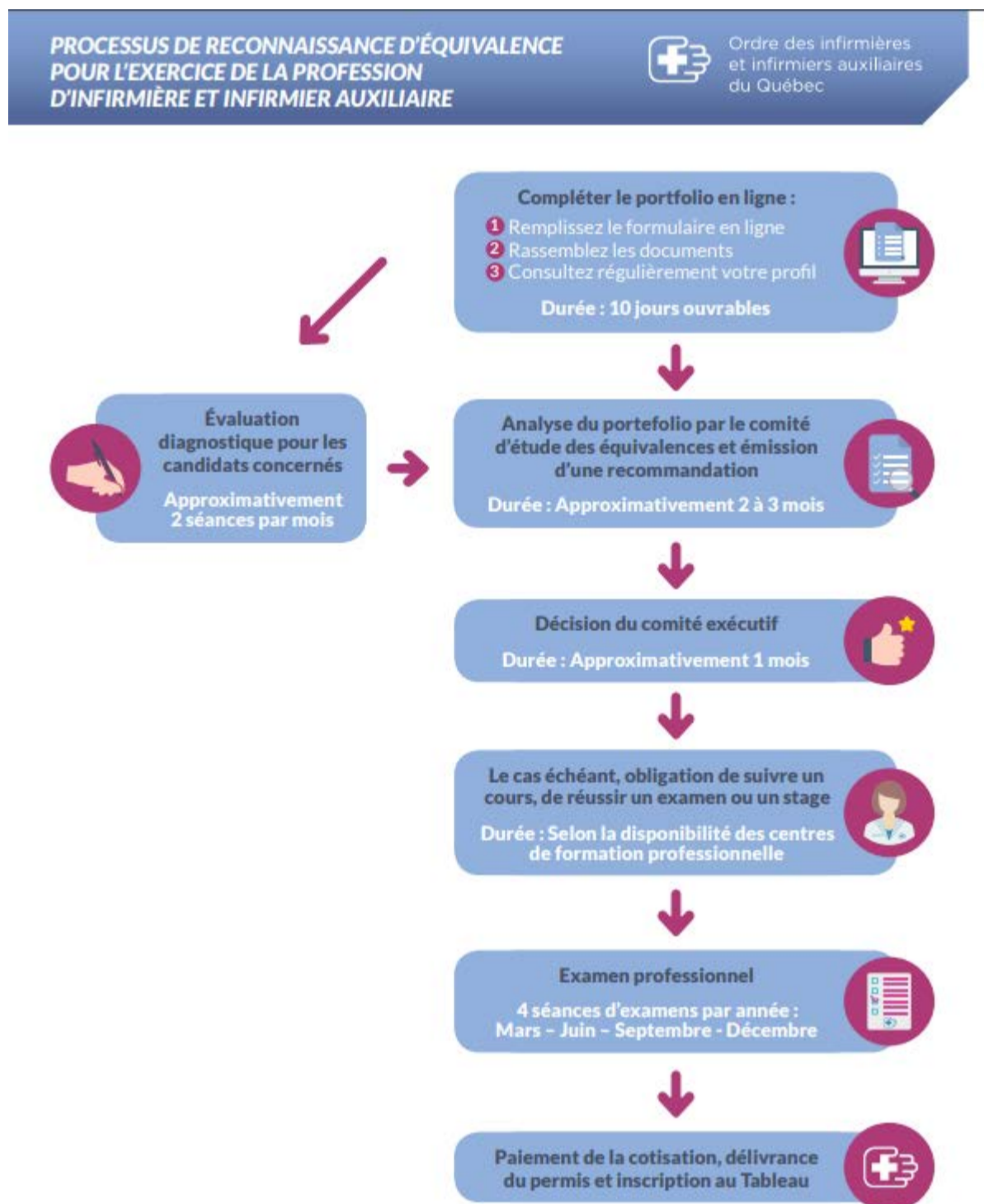
#### Personnes

- M. [REDACTED], plaignant ;
- Mme Marilou Couture, inf. aux. B. Éd., Directrice, Service de la formation professionnelle et des permis, Secrétaire adjointe de l'Ordre, Secrétaire du comité (de la formation, d'étude des équivalences, de l'examen professionnel, de révision des demandes d'admission), Membre d'office ;
- M. Jean-Sébastien Sirois, Coordinateur à l'évaluation et à la relève, Service de la formation professionnelle et des permis ;



## Annexe 2 : Cheminement type-Processus de reconnaissance d'équivalence à l'OIIAQ (Cahier)

Extrait (p. 4) du : *Cahier de procédures - Processus de demande de reconnaissance d'équivalence*. Service de la formation professionnelle et des permis (SFPP), octobre 2019, 28 pages. Ce document a été fourni par l'Ordre. Ces procédures sont en place depuis l'automne 2018.





### Annexe 3 : Procédures 5 et 6 (Cahier)

Extrait (pp. 2-22) du : *Cahier de procédures-Processus de demande de reconnaissance d'équivalence*. Service de la formation professionnelle et des permis, octobre 2019, 28 pages. Ce document a été fourni par l'Ordre. Ces procédures sont en place depuis l'automne 2018

#### PROCÉDURE 5 – Comité d'études des équivalences

##### Étape 1 – Préparation des listes pour le comité – Avant le comité

1.1	Imprimer la liste des dossiers qui seront étudiés lors du comité. Cette étape doit être fait la veille du comité.	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Sigma</li> <li>➤ Admission Hors-Québec</li> <li>➤ Impression suivie des dossiers</li> <li>➤ Cocher Pour une date d'étude</li> <li>➤ Sélectionner la date dans le menu déroulant</li> <li>➤ Cocher "Vérification" dans le menu Type d'impression</li> </ul>
1.2	Valider que le nombre de dossier présenté au comité soit le même nombre que sur la liste.	

##### Étape 2 – Inscription des décisions dans Sigma – Pendant le comité

2.1	Pour chacun des dossiers étudier, inscrire la recommandation appropriée dans sigma	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Sigma</li> <li>➤ Onglet Hors-Canada</li> </ul> <p style="color: red; margin: 5px 0;">Si la décision est un refus :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Cocher la case "Formation initiale"</li> <li>➤ Inscrire la raison du refus dans l'onglet "Memo"</li> <li>➤ Cocher la case "Recommandation supplémentaire"</li> <li>➤ Inscrire la raison du refus dans la boîte de texte</li> <li>➤ Inscrire la date du CE dans l'onglet "Suivi HQ"</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Cocher la case "Équivalence de formation"</li> <li>➤ Cocher la case "FAPO"</li> <li>➤ Cocher la case "Examen"</li> <li>➤ Inscrire la date du CE dans l'onglet "Suivi HQ"</li> </ul> <p style="color: red; margin: 5px 0;">Si la décision est une reconnaissance totale:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Cocher la case "Équivalence de formation"</li> <li>➤ Cocher la case "Examen"</li> <li>➤ Inscrire la date du CE dans l'onglet "Suivi HQ"</li> </ul>
2.2	Inscrire chacune des décisions dans le fichier Excel	<p>Inscrire dans le tableau le numéro du candidat et la décision prise. En cas de refus, inscrire la raison en commentaire.</p> <p>Tableau : SEPAF -&gt; Admission par équivalence -&gt; Comité des équivalences -&gt; Tableau pour CEE</p>

## Annexe 3 – Continuation

### PROCÉDURE 6 – Décision du comité exécutif

\*\*\* Les décisions sont envoyées par les coordonnateurs. \*\*\*

#### Étape 1 – Envoi des décisions au candidat

1.1	Cocher la case « Décision du comité exécutif » pour chacun des candidats	***Sans cela, le candidat ne pourra pas avoir accès aux guides de préparation à l'examen professionnel.***
1.1	Récupérer le fichier Excel des décisions du CEE.	
1.2	Mettre en notice les candidats par groupe, selon le type de décision rendue	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconnaissance de formation partielle</li> <li>• Reconnaissance de formation totale</li> <li>• Refus de reconnaissance d'équivalence</li> </ul>
1.3	Envoyer les lettres correspondantes depuis SIGMA, selon le type de décision rendue	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconnaissance de formation partielle : lettre 383</li> <li>• Reconnaissance de formation totale : lettre 127</li> <li>• Refus de reconnaissance d'équivalence : lettre 382</li> </ul> <p>***S'assurer de cocher la case de l'accusé de réception dans SIGMA***</p>



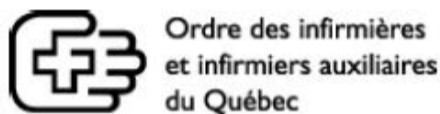
## Annexe 4 : Synthèse des procédures précédentes de l'OIIAQ

Extrait (p.1) de : *Aide-mémoire CEE : Processus administratif. Demande de reconnaissance d'équivalence de diplôme ou de formation. Service de l'examen professionnel, de l'admission et de la formation (SEPAF), OIIAQ, sans date, 3 pages. Ce document a été fourni par l'Ordre.*

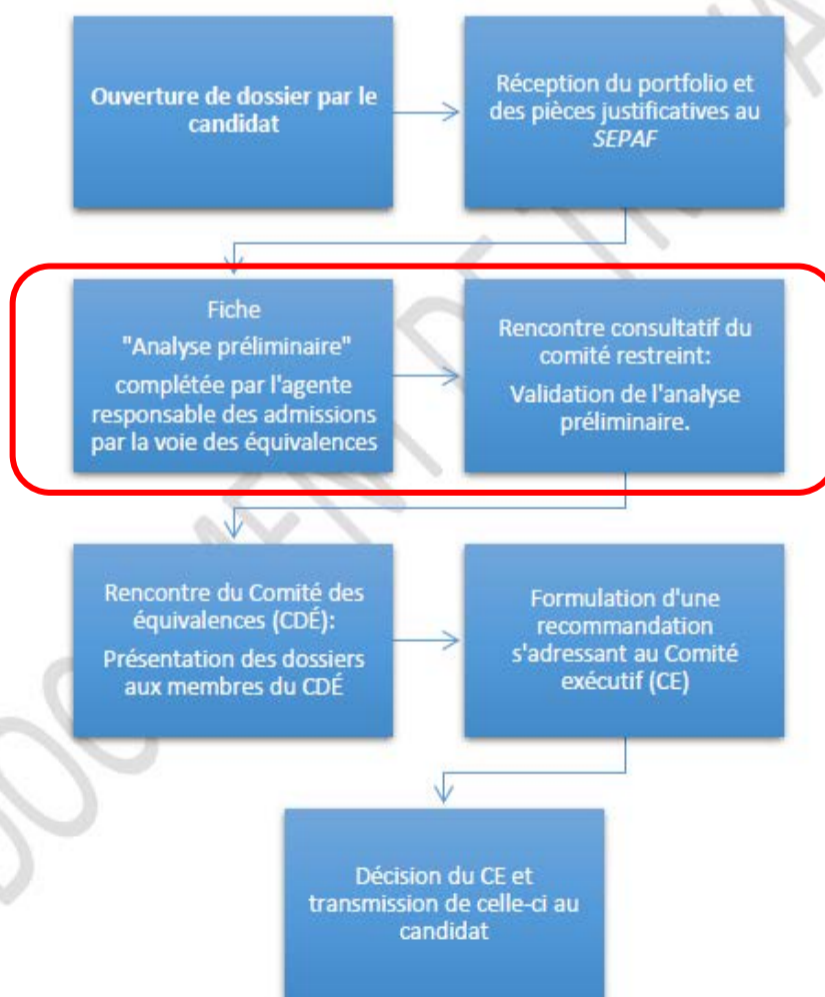
Selon les représentants de l'Ordre consultés, ces anciennes procédures ont été en place *après* mars 2013 (date de la première demande du plaignant) et avant l'automne 2018, quand de nouvelles procédures (le Cahier) ont été adoptées.

L'encadré rouge signale les deux étapes qui n'existent plus dans les procédures en vigueur (le Cahier) de l'OIIAQ.

### Service de l'examen professionnel, de l'admission et de la formation



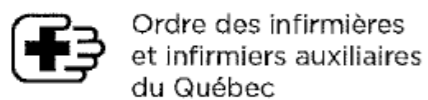
#### Processus administratif Demande de reconnaissance d'équivalence de diplôme ou de formation





## Annexe 5 : Traitement de la deuxième demande du plaignant par l'OIIAQ

Extrait du *Sommaire des dossiers - Équivalences hors Québec (Rapport synthèse SIGMA)*, juin 2019.



Ordre des infirmières  
et infirmiers auxiliaires  
du Québec

**Sommaire du suivi des dossiers**  
**Équivalence hors-Québec**  
**Date d'étude de dossier : 12 juin 2019**

Identification					Formation				Équivalence		Expérience			Recommandations	
N°	N° de dossier	Nom	Dossier ouvert par	Date(s) d'étude du dossier	Nom de l'école	Pays	Année d'obtention	Titre du diplôme	Durée formation (ans)	MCC	Date MCC	Dates	Lieux	Titre emploi	Recommandations
coX33	A49747	Samir Boudia Hors Québec		2019/06/12	Ecole Paramédicale De L'Hôp.Bab-EI-Oued	Algérie	1994	Diplôme d'état infirmier breveté	2,00	DEP SASI	2012/11/29	2002 – 2018	Entreprise Nationale Des Travaux Aux Puits	infirmier niveau 2	Form. d'appoint #5340 :
												2000 – 2001	Mutuelle De L'industrie Du Pétrole	infirmier	Équi. formation :
												1994 – 2000	Établissement Public Hosp. De Kouba	infirmier breveté	Examen :
															MMD :
															Équi. de diplôme :
															Rec. spéciales :
															Form. initiale 1800 hrs :
															Refus :



## Annexe 6 : Tableau synthèse des neuf compétences professionnelles identifiées par l'OIIAQ


Extrait (page 3) du *Profil des compétences de l'infirmière et de l'infirmier auxiliaire*, OIIAQ, 2018-09-17, 29 pages.

### Tableau des champs de compétences et des compétences professionnelles

Champs de compétences	Compétences professionnelles
<b>A</b> Communication	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Communiquer avec la personne et proches</li> <li>2. Communiquer avec l'équipe de soins et l'équipe interdisciplinaire</li> <li>3. Consigner l'information</li> </ol>
<b>B</b> Contribution à l'évaluation de l'état de santé de la personne	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Recueillir et analyser l'information</li> <li>5. Participer à l'élaboration de la démarche de soins</li> </ol>
<b>C</b> Prestation de soins	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. Appliquer des mesures de prévention et de contrôle des infections</li> <li>7. Intervenir en pharmacothérapie</li> <li>8. Prodiguer des soins</li> </ol>
<b>D</b> Développement professionnel	<ol style="list-style-type: none"> <li>9. S'engager dans son développement professionnel</li> </ol>



**Annexe 7 : Fiche d'étude de dossier (2013)**Extrait (p.3) de la *Fiche d'étude de dossier* du plaignant, demande de 2013, 4 pages.

Nom de famille Boudia		Prénom usuel Samir		N° de dossier A33690			
<b>9. Recommandation</b>							
<input checked="" type="checkbox"/>	Formation d'appoint	570 hres	<input type="checkbox"/>	Équivalence de diplôme			
<input type="checkbox"/>	01 Fonction de travail	15 hres	<input type="checkbox"/>	Recommandation spéciale			
<input type="checkbox"/>	02 Aspects législatifs, déontologiques et éthiques	30 hres	<input type="checkbox"/>	Refus / Formation initiale		1800 hres	
<input type="checkbox"/>	03 Communication et continuité des soins	45 hres	<input checked="" type="checkbox"/>	Examen			
<input type="checkbox"/>	04 Soins et activités de la vie quotidienne	75 hres	<input type="checkbox"/>	Reconnaissance sans examen ACI (Accord du commerce intérieur)			
<input type="checkbox"/>	05 Premiers secours	30 hres	<input checked="" type="checkbox"/>	Équivalence de formation			
<input type="checkbox"/>	06 Situations cliniques de soins	135 hres	<input type="checkbox"/>	Autre(s) :		_____ hres	
<input type="checkbox"/>	07 Soins à une personne en perte d'autonomie	75 hres					
<input type="checkbox"/>	08 Soins à une personne en milieu de soins courts durés	90 hres					
<input type="checkbox"/>	09 Soins à une personne en chirurgie	75 hres					
<input type="checkbox"/>	10 Se situer au regard de la profession et de la formation	30 hres	<input type="checkbox"/>	26 Prodiguer des soins spécifiques		75 hres	
<input type="checkbox"/>	11 Se situer au regard d'une approche globale de la santé	30 hres	<input type="checkbox"/>	27 Intervenir auprès d'une personne présentant des déficits cognitifs		45 hres	
<input type="checkbox"/>	12 Communiquer au sein d'une équipe de soins	45 hres	<input type="checkbox"/>	28 Intervenir auprès d'une personne en soins palliatifs		45 hres	
<input type="checkbox"/>	13 Appliquer des procédés de soins d'assistance	105 hres	<input type="checkbox"/>	29 Intervenir auprès d'une personne présentant un problème de santé mentale		30 hres	
<input type="checkbox"/>	14 Établir une relation aidante	30 hres	<input type="checkbox"/>	30 Prodiguer des soins à des personnes en géronto-gériatrie		45 hres	
<input type="checkbox"/>	15 Se situer au regard des aspects légal et éthique de la profession	30 hres	<input type="checkbox"/>	31 Dispenser les premiers secours		30 hres	
<input type="checkbox"/>	16 Appliquer des procédés de soins en relation avec le système musculosquelettique	45 hres	<input type="checkbox"/>	32 Prodiguer des soins à des personnes présentant des problèmes de santé mentale		75 hres	
<input type="checkbox"/>	17 Prévenir et contenir l'infection	60 hres	<input type="checkbox"/>	33 Prodiguer des soins dans une unité de médecine		120 hres	
<input type="checkbox"/>	18 Participer à la pharmacothérapie	60 hres	<input type="checkbox"/>	34 Prodiguer des soins à des personnes en réadaptation physique		120 hres	
<input type="checkbox"/>	19 Prodiguer des soins d'assistance à des personnes en perte d'autonomie	75 hres	<input type="checkbox"/>	35 Prodiguer des soins dans une unité de chirurgie		90 hres	
<input type="checkbox"/>	20 Assister la personne en vue de satisfaire ses besoins nutritifs	30 hres	<input type="checkbox"/>	36 Intervenir auprès d'un mère et de son nouveau-né		30 hres	
<input type="checkbox"/>	21 Appliquer des procédés de soins en relation avec les systèmes nerveux et sensoriel	60 hres	<input type="checkbox"/>	37 Prodiguer des soins à des mères et à des nouveaux-nés		30 hres	
<input type="checkbox"/>	22 Appliquer des procédés de soins en relation avec le système endocrinien	30 hres	<input type="checkbox"/>	38 Intervenir auprès d'un enfant, d'une adolescente ou d'un adolescent présentant un problème de santé		30 hres	
<input type="checkbox"/>	23 Se référer à ses connaissances sur les systèmes cardio-vasculaire et respiratoire pour prodiguer des soins	75 hres	<input type="checkbox"/>	39 Prodiguer des soins à des enfants, à des adolescentes ou adolescents		30 hres	
<input type="checkbox"/>	24 Appliquer des procédés de soins en relation avec le système digestif	60 hres	<input type="checkbox"/>	40 Prodiguer des soins à des clientèles diversifiées		105 hres	
<input type="checkbox"/>	25 Appliquer des procédés de soins en relation avec les systèmes urinaire et reproducteur	60 hres					





## Annexe 8 : Compte-rendu du CEE de l'OIIAQ, du 11 au 13 juin 2019.



Ordre des infirmières  
et infirmiers auxiliaires  
du Québec

COMPTE RENDU DE LA RÉUNION DU COMITÉ D'ÉTUDES DES ÉQUIVALENCES DE L'ORDRE DES INFIRMIÈRES ET INFIRMIERS AUXILIAIRES DU QUÉBEC (OIIAQ) TENUE AU SIÈGE SOCIAL DE L'ORDRE SITUÉ AU 3400, BOULEVARD DE MAISONNEUVE OUEST, A MONTRÉAL, H3Z 3B8, LES 11, 12 ET 13 JUIN 2019.

Étaient présents :

Rose-Marie Goddard, inf. aux., et présidente du comité

Nancy Proulx, inf. aux.

Marilou Couture, directrice du Service de la formation professionnelle et des permis, Secrétaire adjointe de l'Ordre, et secrétaire du comité

Emmanuelle Colin, adjointe de direction au Service de la formation professionnelle et des permis

Maude Fournier, agente à l'admission au Service de la formation professionnelle et des permis

Jean-Sébastien Sirois, coordonnateur à l'évaluation et à la relève au Service de la formation professionnelle et des permis

Absents motivés :

Iulia Tiron, inf. aux.

Deux membres sont donc présents ; le quorum est atteint, le comité peut valablement délibérer.

### 1. OUVERTURE DE LA RÉUNION ET ADOPTION DE L'ORDRE DU JOUR

La réunion est ouverte le 11 juin 2019 à 8h30.

Résolution CEE 2019-06-11-01 : Rose-Marie Goddard, secondée par Nancy Proulx, propose l'ouverture de la réunion et l'adoption de l'ordre du jour. Résolution adoptée à l'unanimité.

### 2. APPROBATION DU PROCÈS-VERBAL ET SUIVIS DES ÉLÉMENTS EN SUSPENS

Rose-Marie Goddard demande qu'une précision soit apportée au point 4, deuxième paragraphe : en plus de se questionner sur les dossiers d'AEC, il a aussi été question des dossiers de médecins ayant étudié et pratiqué à l'étranger.

## **Annexe 8 : Continuation**

**Résolution CEE 2019-06-11-02 : Nancy Proulx, secondée par Rose-Marie Goddard, propose l'adoption du procès-verbal révisé de la réunion des 10 et 11 avril 2019. Résolution adoptée à l'unanimité.**

Aucun élément en suspens

### **3. EXAMEN DES DOSSIERS HORS QUÉBEC (CIBLAGE DES COMPÉTENCES MANQUANTES ET FORMULATION DES RECOMMANDATIONS POUR LE COMITÉ EXÉCUTIF)**

À la suite de l'analyse de 153 dossiers Hors Québec, dont 2 dossiers avec ajouts de nouveaux documents, les membres présentent leur compte-rendu ainsi que leurs recommandations, qui seront par la suite soumises au comité exécutif.

### **4. VARIA**

- Marilou Couture demande aux membres du comité de mettre par écrit les suggestions de modifications à apporter au portfolio afin d'optimiser l'étude des dossiers déposés par le candidat. De même, les membres du comité doivent identifier les critères d'évaluation du profil des compétences de l'infirmière auxiliaire qu'il pourrait être intéressant d'intégrer dans une grille d'auto-évaluation à ajouter au portfolio. Enfin, les membres du comité doivent mettre par écrit les lignes directrices des décisions à prendre quant aux dossiers de candidats qui sont médecins ou qui n'ont pas complété leur DEC ou leur AEC. Les documents sont remis à Jean-Sébastien Sirois.

### **5. LEVÉE DE LA RÉUNION**

La prochaine séance du comité est prévue pour les 28 et 29 août 2019.

**Résolution CEE 2019-06-11-03 : Rose-Marie Goddard, secondée par Nancy Proulx, propose la levée de la réunion. Résolution adoptée à l'unanimité. La réunion est levée le 13 juin 2019 à 13h30.**



