



N° de dossier : 5101-11-001

RAPPORT D'EXAMEN DE PLAINTÉ

remis à l'Ordre et à la plaignante

LA PLAIGNANTE :



ORDRE :

ORDRE DES ACUPUNCTEURS DU QUÉBEC

TABLE DES MATIÈRES

Abréviations1

1. Mise en contexte2

2. Cadre législatif2

3. Examen de la plainte2

3.1. Documents consultés2

3.2. Personnes consultées2

3.3. Profil de la plaignante3

3.4. Analyse3

3.5. Attentes de la plaignante envers le Commissaire5

4. Conclusions6

5. Recommandations 6

ABRÉVIATIONS

BCPRCP :	Bureau du Commissaire aux plaintes en matière de reconnaissance des compétences professionnelles
CEFAHQ :	Centre d'expertise sur les formations acquises hors du Québec
CIQ :	Conseil interprofessionnel du Québec
CPRCP :	Commissaire aux plaintes en matière de reconnaissance des compétences professionnelles
DEC :	Diplôme d'études collégiales
MICC :	Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles
OAQ :	Ordre des acupuncteurs du Québec
RCR :	Réanimation cardio-respiratoire

1. Mise en contexte

La plaignante a communiqué avec le Bureau du Commissaire aux plaintes en matière de reconnaissance des compétences professionnelles (BCPRCP), via l'Office des professions (OPQ), le 20 novembre 2011, pour un différend avec l'Ordre des acupuncteurs du Québec (OAQ).

La plainte concerne le délai de réponse de l'OAQ à la demande d'évaluation de sa formation et de son expérience, dans une perspective de solliciter le permis de l'Ordre des acupuncteurs du Québec. La démarche a été entamée en mars 2011. Huit mois plus tard, n'ayant pas obtenu la décision de l'Ordre, la plaignante réclame le remboursement des frais payés pour l'étude de dossier. L'Ordre soutient que ce délai est dû au fait que la candidate n'a pas fourni toutes les pièces requises pour l'étude de son dossier. Les pièces manquantes sont l'*Évaluation comparative des études effectuées hors du Québec*, délivrée par le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (MICC), et une preuve de participation à un cours de RCR/premiers soins.

2. Cadre législatif

Le traitement des plaintes au BCPRCP s'appuie sur les dispositions de la loi qui concernent le poste de Commissaire et les paramètres liés à sa charge (art. 16.9 à 16.21 du *Code des Professions*).

Dans l'exercice de ses fonctions, le Commissaire s'assure que la demande de reconnaissance faite auprès de l'Ordre a été traitée, notamment, de façon équitable, objective, transparente et efficace. Toutefois, le Commissaire n'est pas un mécanisme d'appel. Il ne peut délivrer de permis au nom d'un ordre ni en modifier la décision. Il peut cependant formuler des recommandations sur la situation.

De plus, toutes les déclarations faites et tous les documents fournis dans le cadre de l'examen d'une plainte ne peuvent être utilisés devant un tribunal ou une autre instance judiciaire. 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 le plaignant ou la plaignante que pour l'ordre professionnel et les autres parties prenantes. Le présent document est visé par ces règles.

3. Examen de la plainte

Nous avons procédé à l'examen de la situation présentée par la plaignante.

3.1. Documents consultés

- La réglementation sur la reconnaissance des compétences en acupuncture acquises hors Québec (Code des professions et règlements afférents)
- La documentation accompagnant la plainte
- L'information disponible sur le site Web de l'Ordre des acupuncteurs du Québec
- La documentation sur les principes et bonnes pratiques en matière de reconnaissance des diplômes et formation acquis hors Québec

3.2. Personnes consultées

- La plaignante
- M. Raymond Bourret, président de l'Ordre des acupuncteurs du Québec
- Mme Sophie Savoie, adjointe au directeur général de l'Ordre
- M. Alexandre Dufour-Mignault, analyste au CEFAHQ, MICC

3.3. Profil de la plaignante

La plaignante a suivi 920 heures de formation professionnelle liée à l'acupuncture, au Canada et principalement en [REDACTED]. C'est dans ce dernier pays qu'elle a obtenu le diplôme de Médecine Traditionnelle Chinoise, option Acupuncture, présenté à l'OAQ pour soutenir sa demande d'admissibilité. Ce diplôme a été délivré par un établissement privé. La plaignante est également détentrice de diplômes universitaires dans les domaines de l'hôtellerie et restauration et du tourisme, des [REDACTED] et de la [REDACTED]. De plus, elle est titulaire d'un diplôme d'études collégiales (DEC) en sciences humaines du Québec. Sur le plan professionnel, son curriculum vitae fait état d'une expérience en acupuncture en [REDACTED] à partir de juillet 2007. Elle aurait par ailleurs accumulé plusieurs années d'expérience dans les domaines de l'hôtellerie et du tourisme.

3.4. Analyse

Au Québec, l'admission à la profession d'acupuncteur pour une personne titulaire d'un diplôme autre que le diplôme désigné par le gouvernement du Québec est régi par le *Code des professions*, la *Loi sur l'acupuncture*, et le *Règlement sur les normes d'équivalence de diplôme et de formation aux fins de la délivrance d'un permis de l'Ordre des acupuncteurs du Québec*.

Selon le Règlement, le candidat bénéficie d'une reconnaissance d'équivalence du diplôme ou de formation si son diplôme atteste qu'il a acquis un niveau de connaissances et d'habiletés équivalent à celui du détenteur d'un diplôme québécois reconnu par le gouvernement du Québec. Ce dernier est un diplôme de niveau collégial comportant un minimum de 2640 heures de formation, dont 1980 heures de formation spécifique en acupuncture¹.

En plus des lois et règlements, les ordres professionnels sont appelés à s'inspirer, dans leurs pratiques de reconnaissance, des principes et des bonnes pratiques élaborés partout dans le monde et recommandés par des partenaires dans le domaine, tel que le CIQ.²

Dans sa procédure de reconnaissance d'équivalence, l'Ordre a adopté des directives qui indiquent aux candidats la démarche menant à la reconnaissance du diplôme ou de la formation. Entre autres, le candidat doit présenter un dossier complet et payer les frais requis pour l'étude de dossier³. Par la suite, le comité d'examen des titres (comité d'admission) étudie le dossier du candidat et détermine les conditions d'admissibilité à l'Ordre⁴.

Lors du dépôt de la demande d'évaluation des compétences, la plaignante n'avait pas produit tous les documents requis. Ses études en acupuncture n'étant pas terminées, elle ne pouvait fournir le diplôme demandé. Elle avait néanmoins payé les frais d'étude de dossier afin que l'Ordre, dans une optique d'efficacité, entame l'analyse de son dossier. Ce diplôme a finalement été transmis à l'Ordre le 6 septembre 2011, soit 6 mois après le début du processus.

Plusieurs échanges téléphoniques et électroniques ont eu lieu entre la plaignante et l'adjointe aux admissions de l'Ordre, Mme Sophie Savoie, et l'exigence du cours de RCR et de l'Évaluation comparative du CEFAHQ demeure.

La situation de la plaignante soulève des questionnements sur les sujets suivants :

- 1) Le délai de réponse de l'Ordre à la demande d'évaluation des compétences professionnelles;
- 2) la précision et la cohérence des communications;
- 3) le remboursement des frais d'études du dossier;
- 4) et l'exigence de l'Évaluation comparative de la formation par le MICC.

Ces sujets sont traités dans les sections qui suivent.

¹ Le diplôme reconnu est un diplôme décerné, après le 1^{er} janvier 2003, au terme d'études de niveau collégial complétées en acupuncture traditionnelle ou en acupuncture au Collège de Rosemont à Montréal, Québec.

² Recension des bonnes pratiques en matière de reconnaissance d'une équivalence de diplôme et de formation acquis hors du Québec, février 2006, CIQ.

³ Demande d'admissibilité, Directives, correspondance accompagnant la plainte.

⁴ OAQ, Comité d'examen des titres, mandats et fonctions.

3.4.1. Le délai de réponse de l'Ordre à la demande d'évaluation des compétences professionnelles

Pour la plaignante, l'Ordre aurait négligé de répondre à sa demande sans explication claire. Huit mois après le début du processus, elle n'a reçue aucune position officielle de l'Ordre au sujet de l'évaluation de ses compétences.

Pour l'Ordre, le délai serait dû à l'omission par la plaignante de fournir les documents requis pour le traitement de sa demande. Selon ses représentants, le dossier soumis en mars 2011 n'était pas complet. Après une étude préliminaire, le service des admissions aurait signifié à la candidate que certaines pièces étaient manquantes, notamment l'*Évaluation comparative des études effectuées hors du Québec*. Il lui avait alors indiqué de contacter le MICC, à défaut de quoi le dossier ne pourrait être étudié. L'OAQ lui aurait également transmis une copie du règlement sur les équivalences de diplôme et de formation.

Nous observons que les deux parties n'ont pas une compréhension commune du problème qui a causé le délai de traitement de la demande d'évaluation des compétences. Par ailleurs, les représentants de l'Ordre ont mentionné que certains retards étaient attribuables à des vacances au comité des examens des titres et à la situation problématique de petits ordres. Ces derniers ne disposent que de ressources limitées pour mener à bien leur mission (lettres du 24 février et 6 juin 2012). L'exigence de l'Évaluation comparative des diplômes est traitée plus bas.

3.4.2. La précision et la cohérence des communications

Selon les documents fournis par la plainte, le 13 avril 2011, lors d'une conversation téléphonique avec Mme Sophie Savoie, la plaignante, ayant constaté qu'elle n'avait pas accumulé les heures de formation requises pour exercer au Québec, avait manifesté l'intérêt que son expérience clinique soit prise en compte dans l'évaluation du dossier. L'adjointe aux admissions lui aurait alors répondu, que cette possibilité ne saurait être envisagée qu'après l'évaluation du dossier par le comité⁵.

Le 14 avril 2011 par un message électronique, l'adjointe aux admissions informe la candidate que son dossier sera vu par le comité des examens de titres (comité des admissions), même si elle n'a pas reçu son diplôme, dans le but d'accélérer le processus. L'adjointe aux admissions promet de contacter la candidate dès qu'elle aurait le résultat du comité des admissions⁶. Or, le 12 janvier 2012, l'OAQ lui rappelle que les documents sont toujours manquants dans son dossier et, tel que mentionné en mars 2011, l'OAQ ne pouvait procéder à l'analyse du dossier incomplet.

Cette communication apparaît contradictoire pour la plaignante. Cela vient du fait que le 14 avril 2011, l'OAQ lui avait promis que le comité examinerait le dossier, même incomplet, alors que le 12 janvier 2012, l'OAQ lui rappelle que le dossier est toujours incomplet. Pour cette raison, il ne peut procéder à l'évaluation du dossier.

Pour l'Ordre, la candidate a été informée, par écrit, des exigences de l'OAQ au tout début du processus, soit le 24 mars 2011. Les documents manquants principalement l'Évaluation comparative du MICC, étaient indispensables à l'étude du dossier compte tenu du caractère atypique de la formation en acupuncture de la plaignante. Nous n'avons toutefois pas reçu une copie du courrier du 24 mars 2011, auquel réfère l'Ordre.

La situation révèle ici un problème de communication entre l'Ordre et la plaignante. L'exigence de l'évaluation comparative, qui est l'objet de cette communication, est discutée plus bas.

3.4.3. Le remboursement des frais d'étude du dossier.

⁵ Communications entre l'Ordre et la plaignante 14 fév. 2012 et 24 fév. 2012, correspondance accompagnant la plainte.

⁶ Message électronique de Sophie Savoie à la plaignante, 14 avril 2011, documents de plainte.

Au fil du temps, en l'absence d'une décision de l'Ordre sur sa demande, la plaignante réclame le remboursement des frais payés pour l'étude de dossier.

À ce sujet, l'Ordre affirme que les règles de procédure ont été appliquées. Les frais d'analyse du dossier correspondent à un montant forfaitaire lié au processus d'admission peu importe le dénouement du dossier. Une fois le processus enclenché, les frais sont justifiés. L'Ordre rappelle qu'il avait procédé à une étude préliminaire du dossier et qu'il avait communiqué avec la candidate pour lui signifier que certaines pièces étaient manquantes et pour lui faire parvenir la copie du règlement sur les équivalences de diplôme et de formation, afin de lui rappeler les exigences de l'Ordre. Ce dernier ne peut donc pas considérer la demande de remboursement de la candidate⁷.

Nous ne notons pas d'éléments pouvant justifier l'intervention du Commissaire à ce sujet.

3.4.4. L'exigence de l'Évaluation comparative de la formation par le MICC

L'OAQ exige de la plaignante l'*Évaluation comparative des études effectuées hors du Québec* délivrée par le MICC, avant l'étude du dossier par le comité des admissions. Ce document est exigé systématiquement aux candidats, car la situation de l'enseignement de l'acupuncture dans le monde serait difficile à cerner. De plus, comme mentionné précédemment, l'Ordre déclare ne pas avoir les ressources et les compétences pour relever ce défi. Le Commissaire a été sensibilisé à cet état de choses. L'Ordre a entrepris de conclure avec le CEFAHQ une entente de collaboration. Cette entente permettrait non seulement une démarche accélérée pour les candidats mais aussi une collaboration entre l'Ordre et le CEFAHQ quant à l'appréciation de certaines formations.

Nous comprenons que le CEFAHQ ne procède qu'à l'évaluation des formations dispensées par des établissements d'enseignement reconnus à l'intérieur d'un système éducatif officiel. Il est donc peu probable que le CEFAHQ se prononce sur la formation de la plaignante, puisqu'elle a été acquise dans un centre de formation privé. L'exigence de fournir l'Évaluation comparative pourrait se révéler un obstacle insurmontable.

Notons que cette exigence n'est pas mentionnée aux règlements concernant l'admission à l'Ordre. L'Ordre affirme l'exiger en vertu du paragraphe 8 de l'article 86.0.1 au Code des professions. Or, l'historique de l'incorporation de ce paragraphe au Code ne soutient pas l'idée qu'il puisse être utilisé pour prévoir des conditions de fond pour la délivrance de permis. Son objectif documenté est de permettre aux ordres d'établir des frais et autres aspects administratifs en lien avec diverses demandes.

3.5. Attentes de la plaignante envers le Commissaire

Par sa lettre adressée au CPRCP en novembre 2011, la plaignante souhaitait l'intervention du Commissaire afin d'obtenir, dans un délai raisonnable, une position de l'Ordre face à la demande d'évaluation de ses compétences professionnelles.

Au moment de la rédaction de ce rapport, le comité d'admission n'avait pas encore évalué les compétences de la plaignante au motif que certaines pièces, notamment l'*Évaluation comparative des études effectuées hors du Québec* et une attestation de réussite du cours RCR, sont toujours manquantes dans le dossier. L'OAQ lui demande de communiquer avec le CEFAHQ en vue d'obtenir une évaluation de la formation effectuée en [REDACTED].

Le délai de huit mois écoulés depuis l'ouverture du dossier laissait croire à la plaignante à un manque de professionnalisme de la part de l'Ordre. Elle réclamait par conséquent le remboursement des frais payés pour l'étude de dossier.

⁷ Lettre de l'OAQ à la plaignante, 24 fév. 2012, correspondance accompagnant la plainte.

4. Conclusions

Nous avons examiné le fonctionnement des mécanismes de reconnaissance d'équivalence de formation dans le cas de la plaignante. Notre démarche a pris appui sur le cadre juridique applicable et sur les meilleures pratiques en la matière.

- Le délai de réponse de l'Ordre à la demande d'évaluation des compétences professionnelles

Le Commissaire a été sensibilisé aux difficultés vécues par l'Ordre en ce qui a trait au recrutement des membres du comité d'examen des titres et leur impact sur l'efficacité de celui-ci. L'Ordre a pris des mesures afin de combler les vacances au sein de son comité et d'augmenter la fréquence des réunions du comité.

Le temps de réponse à la demande de la plaignante fut également affecté par les difficultés de communication avec l'Ordre. La question de l'exigence de l'Évaluation comparative du MICC a contribué à la chose.

- La précision et la cohérence des communications

L'Ordre a communiqué de façon imprécise les informations sur la nature et l'étendue du traitement du dossier de la plaignante. Cela a même généré une perception de propos contradictoires à certaines étapes.

- Le remboursement des frais d'étude du dossier

Nous ne notons pas d'éléments pouvant justifier une intervention quant au remboursement des frais d'étude du dossier.

- L'exigence de l'Évaluation comparative du CEFAHQ

En l'absence de disposition réglementaire à cet effet, l'exigence d'obtenir l'évaluation comparative ne peut constituer, dans tous les cas, un obstacle au traitement de la demande par l'Ordre. De plus, l'Évaluation comparative du CEFAHQ est une opinion d'expert sur les repères scolaires comparatifs et un regard sur des aspects d'authenticité des documents. Elle ne constitue qu'une information pour l'Ordre et n'emporte pas décision. Sachant que le CEFAHQ ne procède qu'à l'évaluation des formations dispensées par des établissements d'enseignement reconnus à l'intérieur d'un système éducatif officiel, il peut exister des cas où l'Évaluation comparative ne peut être obtenue. Dans tous les cas, l'Ordre demeure le seul responsable d'évaluer les diplômes et de déterminer leur équivalence en vue de la délivrance du permis d'exercice.

5. Recommandations

- Que l'Ordre porte une attention particulière à l'information communiquée aux candidats tout au long du processus d'admission.
- Que l'Ordre revoit le processus de reconnaissance d'équivalence de manière à traiter les demandes pour lesquelles la délivrance de l'Évaluation comparative par le CEFAHQ est peu probable ou ne surviendrait pas dans un délai raisonnable. Pour ce faire, il y a lieu de renforcer la collaboration avec le CEFAHQ pour relever efficacement les cas problématiques et ne pas en retarder le traitement par l'Ordre.