

N° de dossier : 5123-20-001

RAPPORT D'EXAMEN DE PLAINTE

PLAIGNANTE :

[REDACTED]

PROFESSION :

INFIRMIÈRE

Préparé par :
Aranzazu Recalde, Ph.D., analyste
22 juillet 2020

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

TABLE DES MATIÈRES

1. Mise en contexte..... 1

1.1 Résumé de la situation 1

1.2 Attentes de la plaignante envers le commissaire 1

2. Cadre législatif 1

2.1 Fonction et pouvoirs du commissaire..... 1

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..... 2

3. Examen de la plainte.....2

3.1 Recevabilité de la plainte..... 3

3.2 Profil de la plaignante..... 3

3.3 Analyse de la problématique..... 3

3.3.1 L’annulation d’un échec à l’examen : motifs et pièces à l’appui 4

Les conditions et modalités de l’examen professionnel de l’Ordre4

Refus des demandes d’annulation d’échec à l’examen de mars 2019.....4

Acceptabilité de la documentation à l’appui et validité des motifs.....6

Trois éléments clés dans le traitement d’une demande d’annulation d’échec7

3.3.2 Retrait de deux questions de l’examen de mars 2019..... 8

4. Conclusions.....8

4.1 Conclusions sur le cas de la plaignante..... 8

4.2 Conclusions sur le fonctionnement général du processus 8

5. Recommandations9

5.1 Recommandations sur le cas de la plaignante..... 9

5.2 Recommandations sur le fonctionnement général du processus..... 9

6. Développements en cours d’enquête 10

Annexe 1 : Documentation et personnes consultées 11

ABRÉVIATIONS

AEC :	Attestation d'études collégiales
CAÉ :	Comité d'admission par équivalence
Cégep :	Collège d'enseignement général et professionnel
CEPI :	Candidate à l'exercice de la profession d'infirmière
CRQ :	Comité des requêtes (OIIQ)
DEC :	Diplôme d'études collégiales
IPI :	Intégration à la profession infirmière du Québec (OIIQ) (aussi PIP)
MIFI :	Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration du Québec
OIIQ :	Ordre des infirmières et infirmiers du Québec
PIP :	Programme d'intégration professionnelle au contexte de pratique québécoise (OIIQ) (aussi IPI)

1. Mise en contexte

Madame [REDACTED] a communiqué avec le bureau du Commissaire à l'admission aux professions le 8 janvier 2020 au sujet d'une difficulté rencontrée dans sa démarche d'admission à la profession d'infirmière.

1.1 Résumé de la situation

La plaignante affirme avoir échoué à sa troisième (et dernière) prise de l'examen professionnel de l'Ordre des infirmières et des infirmiers du Québec (ci-après « l'Ordre »), le 13 mars 2019, en raison de son état de détresse psychologique et de malaise physique au moment de passer l'épreuve. Sa note a été de 54 %, tandis que le seuil de passage de l'examen est de 55 %.

La plaignante présente deux demandes d'annulation d'échec (lettres de juin et novembre 2019), où elle explique son état de santé psychique et physique avant, durant et après l'examen, tout en soumettant des pièces à l'appui (notes médicales sur l'état de santé de ses parents et d'elle-même). L'Ordre refuse les deux demandes (lettres de juillet et décembre 2019) en soutenant que les motifs invoqués et la documentation soumise à l'appui ne sont pas valables (puisqu'ils concernent un tiers et ne témoignent pas de l'état de santé de la plaignante au moment de l'examen). De plus, l'Ordre souligne que le délai de deux ans lui ayant été accordé pour réussir l'examen professionnel est expiré le 30 septembre 2019 (elle a obtenu son équivalence en mars 2017) et que, de ce fait, elle n'est plus autorisée à exercer à titre de candidate à l'exercice de la profession (CEPI).

La plaignante ne comprend pas pourquoi l'Ordre ne considère pas comme valables les motifs invoqués et les pièces soumises à l'appui. De plus, elle considère injuste que son dossier soit fermé sans avoir eu la chance de passer l'examen à nouveau. D'ailleurs, elle affirme que ses résultats auraient pu être affectés par le retrait de deux questions de l'examen de mars 2019 (l'Ordre a entrepris cette action après avoir constaté la présence de deux erreurs typographiques et en a notifié les candidats le 4 avril 2019).

1.2 Attentes de la plaignante envers le commissaire

La plaignante cherche le soutien du commissaire pour clarifier sa situation et vérifier que son dossier ait été traité en toute équité par l'Ordre et en conformité au *Règlement sur les conditions et modalités de délivrance des permis de l'Ordre des infirmières et infirmiers du 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*¹, 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 profession².

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.

¹ [RLRQ, chapitre C-26](#), section II « Commissaire à l'admission aux professions », articles 16.9 à 16.23.

² [Ibid.](#), art. 16.10, par. 1°.

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 Code³, 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 règles⁴.

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 Québec⁵.

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.

³ 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.

⁴ [Code des professions \(RLRQ, c. C-26\)](#), art. 16.16 et 16.17.

⁵ [Ibid.](#), art. 62.0.1, par. 7°.

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'étape des conditions supplémentaires. La plainte réside essentiellement dans le refus de l'Ordre de considérer comme valables (pour l'annulation de l'échec à l'examen professionnel de mars 2019) les motifs invoqués et les pièces justificatives soumises. La recevabilité de la plainte ayant été constatée, nous avons procédé à une enquête.

3.2 Profil de la plaignante

La plaignante possède un diplôme d'études postsecondaires professionnelles en soins paramédicaux d'une durée de trois ans (diplôme d'État de paramédical, filière infirmière, 1997-2000, Algérie), auquel l'évaluation comparative du MIFI (2014) attribue le repère scolaire québécois « diplôme d'études collégiales en formation technique (DEC) en soins infirmiers ». De plus, elle cumule 15 ans d'expérience professionnelle en tant qu'infirmière en établissement public hospitalier (2000-2014, Algérie), incluant des déploiements aux services de pédiatrie, néonatalogie et urgence pédiatrique.

Au Québec, la plaignante a commencé à développer son expérience professionnelle en faisant du bénévolat à l'Hôpital [REDACTED] (2015-2016), puis en travaillant en tant que préposée aux bénéficiaires au CHSLD [REDACTED] (5 mois en 2018). Après avoir complété la formation d'appoint prescrite par l'Ordre, elle a exercé en tant que CEPI (candidate à l'exercice de la profession d'infirmière) à l'Hôpital [REDACTED] (un mois en 2018).

L'été 2019, la plaignante obtient en parallèle son permis d'exercice de l'Ordre des infirmières et infirmiers auxiliaires du Québec (OIIAQ). Depuis septembre 2019 (et à ce jour), elle travaille en tant qu'infirmière auxiliaire, cheffe d'équipe, à la Résidence [REDACTED].

La plaignante est arrivée au Québec en juin 2014 avec un visa de résidence permanente. En juillet 2018, elle a obtenu sa citoyenneté canadienne.

3.3 Analyse de la problématique

L'accès à l'exercice de la profession d'infirmière s'effectue selon les dispositions du *Code des professions*, de la *Loi sur les infirmières et les infirmiers*⁶ et des règlements afférents.

Compte tenu du profil de la plaignante, sa candidature a été traitée en vertu du *Règlement sur les normes d'équivalence de diplôme ou de la formation aux fins de la délivrance d'un permis de l'Ordre des infirmières et infirmiers du Québec*⁷. Il s'agit du parcours d'admission pour les personnes candidates qui ne détiennent pas un diplôme donnant ouverture au permis et qui doivent faire reconnaître l'équivalence de leur diplôme ou de leur formation par l'Ordre.

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

1. Les motifs et les pièces justificatives considérées comme valables par l'Ordre pour l'annulation de l'échec à l'examen professionnel ;
2. L'impact du retrait de deux questions de l'examen de mars 2019 sur les résultats de la plaignante.

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-dessus) font l'objet d'une analyse de conformité et d'une analyse critique.

⁶ [RLRQ, chapitre I-8.](#)

⁷ [RLRQ, chapitre I-8, r. 16.](#)

3.3.1 L'annulation d'un échec à l'examen : motifs et pièces à l'appui

Les conditions et modalités de l'examen professionnel de l'Ordre

Le Comité d'admission par équivalence (CAÉ) de l'Ordre, lors de sa séance du 31 mars 2015, décide qu'une équivalence de formation pourrait être reconnue à la plaignante sous condition de réussir : (a) des compléments de formation en santé mentale et en soins auprès d'adultes et de personnes âgées en perte d'autonomie et (b) un programme d'intégration professionnelle au contexte de pratique québécoise (PIP⁸) (lettre du Bureau du registraire du 2 avril 2015). La plaignante réussit sa prescription en février 2017⁹ et obtient son équivalence de formation en mars 2017, devenant ainsi admissible à l'examen professionnel, la condition supplémentaire de plusieurs parcours menant à la délivrance du permis.

Le *Règlement sur les conditions et modalités de délivrance des permis de l'Ordre des infirmières et infirmiers du Québec*¹⁰ (ci-après le « Règlement ») fournit des précisions sur l'examen professionnel. L'article 6 établit l'**admissibilité** à cette épreuve par l'obtention d'un diplôme donnant ouverture au permis de l'Ordre ou d'une équivalence de diplôme ou de la formation aux fins de la délivrance d'un permis. L'article 3 précise que l'Ordre tient 2 **sessions** d'examen par année et il en détermine la date et les endroits. L'article 7 fixe le **délai** pour réussir l'examen à deux ans de la première session d'examen qui suit la date d'obtention du diplôme (donnant ouverture au permis de l'Ordre) ou de la reconnaissance d'une équivalence de diplôme ou de la formation (aux fins de la délivrance d'un permis)¹¹. Pour ce qui est des **échecs** et des reprises, l'article 8 établit que lorsqu'une personne échoue l'examen, elle doit s'inscrire et se présenter à la session d'examen qui suit celle où elle a échoué¹², tandis que l'article 11 indique que la personne qui échoue l'examen a droit à deux **reprises** et que le fait de ne pas se présenter à la session d'examen à laquelle est tenue de s'inscrire entraîne un échec. Finalement, l'article 12 précise que « le Conseil d'administration **annule l'échec à un examen** et décide que la participation à cet examen ne sera pas prise en compte pour l'application de l'article 11, si la personne démontre que son état physique ou psychique au moment de l'examen était tel qu'il équivalait à une absence à l'examen ». Comme nous le verrons dans la section suivante, ces différents articles ont été appliqués au traitement du dossier de la plaignante.

Refus des demandes d'annulation d'échec à l'examen de mars 2019

La plaignante est convoquée à l'examen quatre fois (en septembre 2017, mars 2018, septembre 2018 et mars 2019) et elle se présente à chaque séance sans pourtant réussir l'épreuve¹³. Même si sa performance s'améliore de façon substantielle (38 %, 46 %, 51 % et 54 % respectivement), ses résultats n'arrivent pas à la note de passage (55 %). À sa dernière reprise, il lui manque un point de pourcentage pour réussir l'examen.

⁸ L'acronyme IPI (Intégration à la profession infirmière du Québec) est employé aussi.

⁹ La plaignante obtient son attestation d'études collégiales (AÉC) – IPI de 1005 heures au Cégep Limoilou, à Québec. Les compléments de formation ont une composante théorique, qu'elle complète au même cégep, et une partie pratique (stage) qu'elle fait dans trois milieux hospitaliers à Québec. Étant donné qu'elle habite avec sa famille à Montréal, la plaignante doit surmonter des défis financiers et familiaux d'envergure pour compléter sa prescription.

¹⁰ [RLRQ, chapitre I-8, r. 13.](#)

¹¹ Un délai additionnel, qui ne peut excéder 4 ans, peut être déterminé par l'Ordre dans les cas où la personne ne peut se présenter à l'examen en raison d'un problème de santé, d'un accouchement ou d'un décès (deuxième alinéa de l'art. 7 du Règlement).

¹² Voir les articles 9 et 10 du Règlement qui prévoient des exemptions aux obligations prévues aux articles 8 et 9.

¹³ L'échec à l'examen de septembre 2018 est annulé par l'Ordre pour des raisons de santé de la plaignante (lettre de décision du comité des requêtes datée du 23 janvier 2019).

La plaignante présente deux demandes d'annulation d'échec à l'examen de mars 2019¹⁴, lesquelles sont refusées par l'Ordre, qui soutient que les motifs invoqués et documents soumis ne sont pas « valables ».

a) Première demande

La première demande de la plaignante date du 25 juin 2019. Dans sa lettre, elle explique comment les problèmes de santé de deux proches ont joué sur sa propre santé, ce qui a affecté négativement sa performance à l'examen. En février 2019, elle apprenait que son oncle maternel était diagnostiqué d'un cancer terminal, tandis que sa mère a été hospitalisée la veille de l'examen (des billets médicaux sont soumis à l'appui). Les soucis de la plaignante ont augmenté l'anxiété déjà éprouvée en lien à la préparation à l'examen. Elle affirme avoir enduré une douleur intense aux côtes et un niveau de stress très élevé lors de l'examen, ce qui l'aurait empêché de se concentrer¹⁵.

L'Ordre refuse la demande de la plaignante et lui indique qu'elle a épuisé son troisième et dernier échec, n'étant plus autorisée à exercer à titre de candidate à l'exercice de la profession (CEPI) (lettre du 5 juillet 2019). Le comité des requêtes (CRQ) de l'Ordre, qui a traité la demande de la plaignante lors de sa séance des 18 et 19 juin 2019, explique que les documents fournis concernent un tiers et n'attestent pas de l'état de santé de la plaignante au moment de l'examen de mars 2019.

b) Deuxième demande

La plaignante présente une deuxième demande d'annulation d'échec le 6 novembre 2019 et y ajoute une nouvelle pièce à l'appui. Dans sa lettre, elle souligne la détresse psychologique éprouvée avant, pendant et après l'examen ainsi que les conséquences que cette détresse aurait entraînées sur sa santé. La plaignante réitère l'anxiété générée par les problèmes de santé de ses deux proches (en février 2019 et la veille de l'examen) et la dépression qu'elle a vécue suite à la réception de ses résultats (en plus d'un début de diabète et de la gastrite causés par le stress).

La plaignante soumet avec sa lettre un billet médical daté du 5 novembre 2019. La docteure consultée confirme l'anxiété de la plaignante en février 2019, les facteurs qui l'ont aggravée tout juste avant la passation de l'examen (l'état de santé de ses proches) ainsi que la demande des calmants que la plaignante a faite en mars 2019 (avant de passer l'examen). De plus, le billet indique que la plaignante présentait la plupart des symptômes d'une dépression suite à la réception de ses résultats et que son état de santé s'était amélioré grâce au soutien apporté par sa famille lors d'un séjour de deux mois en Algérie. En outre, la note médicale inclut un rapport de l'état de santé physique de la plaignante, qui documente plusieurs problématiques, incluant un prédiabète.

L'Ordre refuse à nouveau d'accorder l'annulation d'échec à la plaignante. Il réitère qu'il s'agit du dernier échec auquel elle a droit et note que son délai pour réussir l'examen est expiré (lettre du 16 décembre 2019). Ayant obtenu sa reconnaissance d'équivalence de formation en mars 2017, elle avait jusqu'au 30 septembre 2019 pour compléter les conditions et modalités de délivrance du permis. Le CRQ, qui a traité la deuxième demande de la plaignante lors de sa séance du 11 décembre 2019, explique que le nouveau document soumis ne lui permet pas de reconsidérer sa décision précédente puisqu'il n'atteste pas de l'état de santé de la plaignante au moment de l'examen professionnel de mars 2019. Le CRQ déclare non valables les motifs présentés par la plaignante et maintient sa décision de juin 2019.

Ce deuxième refus nous amène à nous questionner sur deux enjeux. D'une part, les caractéristiques de la documentation à l'appui que l'Ordre juge suffisante pour établir un motif d'annulation d'un échec à l'examen (en application de l'art. 12 du Règlement). D'une autre part, le lien de causalité qui semblerait être établi *entre* le fait de considérer comme insuffisant ou

¹⁴ La procédure pour demander l'annulation d'un échec est présentée dans la section du site Web de l'Ordre intitulé [Non-inscription, absence ou échec](#). Le *formulaire de demande d'annulation d'un échec à l'examen professionnel* doit être accompagné d'une lettre explicative et de la documentation à l'appui.

¹⁵ La lettre mentionne aussi les sacrifices familiaux et financiers que la plaignante a dû faire pour réussir sa prescription et se préparer à l'examen. Elle décrit son expérience à titre de CEPI comme un rêve professionnel devenu réalité.

inadéquat un document soumis à l'appui et la déclaration d'inadmissibilité des motifs invoqués, qui sembleraient devenir de ce fait non valables.

Acceptabilité de la documentation à l'appui et validité des motifs

Ce qui constitue une preuve ou démonstration valable pour l'Ordre (dans le cadre d'une demande d'annulation d'échec à l'examen) demeure inconnu pour la plaignante. Les lettres qui lui ont été envoyées, notamment les décisions du CRQ qui les accompagnent, mentionnent deux éléments explicatifs. Elles indiquent que les documents fournis (1) concernent un tiers et (2) n'attestent pas de l'état de santé de la plaignante au moment de l'examen professionnel. Tandis que le premier élément explicatif a permis à la plaignante de comprendre qu'elle devait présenter un billet médical la concernant (ce qu'elle fait par la suite), le deuxième élément explicatif ne lui a pas permis de comprendre en quoi consiste la preuve ou démonstration jugée valable par l'Ordre (contenu, forme ou d'autres précisions nécessaires).

a) La démonstration de l'état de santé au moment de l'examen

En cours d'enquête, l'analyste s'est entretenue avec la directrice aux admissions et registrariat de l'Ordre. Elle a expliqué que, pour être conforme, la documentation à l'appui d'une demande d'annulation d'échec doit permettre d'établir le lien entre la condition, l'échec et l'annulation. Sous la forme d'un billet médical ou autre document émis par un professionnel de la santé, la documentation fournie doit attester de l'état de santé de la personne candidate au moment de l'examen, tout en indiquant la date de l'épreuve. Différents facteurs ayant contribué à générer ledit état de santé peuvent être considérés (dans l'analyse d'une demande d'annulation d'échec) à condition que le billet médical atteste de la manière dont ils ont contribué à le générer. De plus, il semblerait important que le billet médical soit émis avant que les résultats soient communiqués aux candidat(e)s (et que certain(e)s apprennent leur échec)¹⁶. Ces exigences et précisions ne sont pas pleinement communiquées aux candidat(e)s.

D'aucuns seraient amenés à penser que la documentation fournie par la plaignante répond au critère central de conformité identifié par l'Ordre : permettre d'établir le lien entre la condition, l'échec et l'annulation. Le billet médical (du 5 novembre 2019) décrit l'état de santé psychique et physique de la plaignante lors d'une période qui inclut le moment de passation de l'examen. Ce regard élargi permet d'identifier des facteurs qui ont contribué à générer et exacerber l'anxiété qu'elle a éprouvée lors de l'examen. Il s'agit d'un état de détresse psychologique que la plaignante a commencé à ressentir en février 2019, qui a augmenté en mars 2019 et qui se serait transformée en une dépression en avril 2019, après avoir appris son échec à l'examen.

Ce billet médical, ayant été produit après la réception de la lettre de l'Ordre de juillet 2019 (quand la plaignante aurait compris ce dont l'Ordre avait besoin), ne peut qu'attester de façon rétrospective de l'état de santé de la plaignante. De ce fait, il peut difficilement se prononcer sur le moment précis et exclusif de passation de l'examen. Cela en réduit-il forcément la validité ? En outre, la démonstration de la détresse psychologique éprouvée par la plaignante lors de l'examen devrait pouvoir inclure, en tant que soutien valide, un exposé de la situation et des facteurs y ayant contribué, sans devoir se limiter à des preuves strictement médicales. En effet, les explications fournies par la plaignante et les médecins consultés (par la plaignante et ses proches) attestent des facteurs bien ciblés qui ont contribué à générer son état de détresse psychique (anxiété) et malaise physique (douleur intense aux côtes) au moment de l'examen. De plus, les billets sur l'état de santé de ses proches devraient être considérés comme de la documentation à l'appui valable, étant donné qu'ils attestent des facteurs qui ont contribué à générer et exacerber l'anxiété éprouvée par la plaignante au moment de l'examen. Il s'agit là d'épreuves de la vie que tous peuvent reconnaître comme ayant des effets importants sur l'état psychologique, voire physique, d'une personne, à fortiori si, comme pour la plaignante, cela concerne des proches

¹⁶ Pour ainsi dissiper le doute sur la possibilité qu'une personne se cherche un billet « en raison » de l'échec. Pourquoi, se demande l'Ordre, une personne qui considère que son état de santé à l'examen a été équivalent à un échec ne se procurerait-elle pas un billet médical après l'examen ? Pourquoi attendre à recevoir les résultats (d'échec) pour le faire ?

significatifs dans un contexte de distance géographique. Cela relève du sens commun et il n'y a pas toujours besoin de recourir à une expertise.

Pour ce qui est des dispositifs en place pour que les candidat(e)s connaissent les caractéristiques de la documentation à l'appui, la directrice a indiqué que ces personnes peuvent appeler le service à la clientèle de l'Ordre ou bien consulter son site Web¹⁷. La plaignante affirme avoir appelé l'Ordre suite à son échec pour connaître ce qu'elle devait fournir avec sa demande d'annulation, quand un(e) représentant(e) lui aurait dit qu'elle devait présenter une demande pour qu'on puisse répondre à ses questions.

b) La validité des motifs invoqués

Le manque de preuve suffisante (ou adéquate) dans une demande d'annulation d'échec ne devrait pas automatiquement mener à déclarer non valables les motifs invoqués. Ils seraient plutôt non-démontrés. Cela peut paraître un débat linguistique, mais la précision a son importance au regard de la règle décisionnelle du Règlement.

Ce glissement de sens semble présent dans les deux résolutions du CRQ (qui ont accompagné les lettres de décision de l'Ordre envoyées à la plaignante), où des considérations établissant que la documentation à l'appui n'est pas conforme (suffisante ou adéquate) auraient mené à déclarer non valables les motifs mêmes invoqués par la plaignante.

La validité des motifs d'une demande d'annulation d'échec devrait être établie suite à l'étude d'explications fournies et en conformité au Règlement. Si la documentation à l'appui est insuffisante ou inadéquate dans la forme voulue, l'Ordre devrait indiquer clairement à la personne candidate ce dont il a besoin pour pouvoir acquiescer à la demande (notamment les caractéristiques du document, incluant son contenu, sa forme et d'autres précisions). De même, une telle demande pourrait être refusée en raison d'un manque de documentation à l'appui adéquate même si les motifs sont considérés comme valables.

Trois éléments clés dans le traitement d'une demande d'annulation d'échec

Trois éléments semblent donc essentiels au traitement d'une demande d'annulation d'échec à l'examen, en conformité à l'article 12 du Règlement :

- la **démonstration** d'un motif invoqué prévu au règlement (état physique ou psychique de la personne candidate équivalant à une absence à l'examen). Il s'agit de fournir le type de preuve jugée suffisante et valable par l'Ordre. Pour que ceci soit possible, l'Ordre devrait communiquer clairement ce dont il a besoin en matière d'informations (lettre explicative) et documentation à l'appui. Il nous apparaît important d'inclure, en tant qu'éléments valables pour documenter un état physique ou psychique, le récit et les explications invoquées par les parties concernées (la personne candidate ainsi que les professionnels consultés) et le sens commun des épreuves de la vie. Soulignons que tout n'est pas ici le propre de tiers experts ou d'un diagnostic notamment quand il s'agit de la santé psychique d'une personne. Un des principes du droit administratif est que toute preuve pertinente et digne de foi est admissible et doit être prise en compte pour éclairer une décision et éviter des erreurs dans le processus décisionnel ;
- la **détermination** de l'état de santé physique ou psychique qui serait considéré comme équivalent à une absence à l'examen. Il s'agit d'identifier le niveau ou degré de sévérité d'un état en lien à son impact probable sur la performance (de la personne candidate) à l'examen. Il s'agit d'un exercice dont les balises devraient être communiquées ;
- la **délimitation** du moment de l'examen en tant que période déterminante pour avoir accès au recours d'annulation de l'échec. Des explications et de la documentation à l'appui, on note un faisceau d'indices qui accréditent le développement des problèmes de santé de la personne candidate avant l'examen et qui deviennent des empêchements

¹⁷ Il s'agit de la section du site Web de l'Ordre que nous avons mentionnée à la note de bas de page 14.

sérieux à la disposition de cette personne à subir un examen conséquent comme l'examen professionnel de l'Ordre.

3.3.2 Retrait de deux questions de l'examen de mars 2019

Le 4 avril 2019, l'Ordre informe les candidat(e)s que deux questions de l'examen professionnel administré le 17 mars 2019, à Montréal et à Québec, ont été annulées et ne seront pas comptabilisées dans la note finale de l'épreuve. Lors du traitement des résultats, l'Ordre avait constaté deux erreurs typographiques et, dans un souci d'équité, il a retiré les deux questions visées par cette situation (courriel de l'OIIAQ du 4 avril 2019).

La plaignante se questionne sur l'effet qu'aurait pu avoir ce retrait sur son échec (« Et si j'avais bien répondu à ces deux questions ? »). De plus, elle affirme avoir demandé à l'Ordre la possibilité de passer l'examen à nouveau. L'agent(e) consulté(e) lui aurait indiqué de présenter une demande à cet égard, qui n'aurait jamais eu de réponse.

La représentante de l'Ordre consultée en cours d'enquête a confirmé que le retrait dont il est question n'a pas affecté la note de la plaignante à l'examen de mars 2019. Sa note était de 54,3 % avant le retrait et de 54,2 % après le retrait. Comme la décision de sanction s'effectue à partir d'une note arrondie, dans l'un ou l'autre cas, la plaignante aurait eu 54 %. Par ailleurs, l'Ordre a consulté un expert en évaluation (psychométricien), qui a jugé que le retrait des questions n'a pas eu d'impact significatif sur les résultats d'échec ou de réussite à l'examen.

4. Conclusions

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

4.1 Conclusions sur le cas de la plaignante

- N'ayant pas été informée des critères établissant la conformité de la documentation à l'appui d'une demande d'annulation d'échec à l'examen professionnel, la plaignante n'aurait pas pu se procurer un billet médical conforme aux attentes de l'Ordre dans la forme comme sur le fond ;
- La documentation fournie par la plaignante démontre qu'elle a eu, à l'époque et au moment de l'examen de mars 2019, des épreuves de vie que tous peuvent reconnaître, sans besoin d'une expertise, comme ayant des effets importants sur l'état psychologique voire physique d'une personne, à fortiori si, comme pour la plaignante, cela concerne des proches significatifs dans un contexte de distance géographique ;
- Des explications et de la documentation à l'appui, on note un faisceau d'indices qui accréditent le développement des problèmes de santé de la personne candidate avant l'examen et qui deviennent des empêchements vraisemblablement sérieux à la disposition de cette personne à subir un examen conséquent comme l'examen professionnel de l'Ordre ;
- La démonstration de la détresse psychologique éprouvée par la plaignante lors de l'examen devrait pouvoir inclure, en tant que soutien valide, un exposé de la situation, avec preuve des faits, et des facteurs y ayant contribué, sans devoir se limiter à des preuves strictement professionnelles et médicales.

4.2 Conclusions sur le fonctionnement général du processus

- L'Ordre ne communique pas clairement aux candidat(e)s les critères établissant la conformité de la documentation à l'appui d'une demande d'annulation d'échec à l'examen professionnel ;

- La formulation des résolutions du comité des requêtes de l'Ordre concluant à un refus d'annulation d'examen sur la base de l'article 12 du *Règlement sur les conditions et modalités de délivrance des permis de l'Ordre des infirmières et infirmiers du Québec*¹⁸ (ci-après le « Règlement ») donne à croire qu'on établit automatiquement la non-validité des motifs invoqués en cas d'insuffisance ou de la non-conformité de la documentation aux attentes de l'Ordre, dans la forme comme sur le fond. Il s'agit plutôt ici d'un motif qui peut être valable mais qui n'a pas fait l'objet d'une démonstration ;
- Dans l'appréciation des situations et l'application des critères en vue de décider de l'annulation d'un examen sur la base de l'article 12 du Règlement, l'Ordre a une approche qui repose sur un recours obligé à l'expertise médicale. Cette approche évacue le sens commun de certaines situations et épreuves de vie ainsi que des éléments valables et probants. En droit administratif, toute preuve pertinente et digne de foi est admissible et doit être prise en compte pour éclairer une décision et éviter des erreurs dans le processus décisionnel ;
- Pour la démonstration requise par le Règlement, notamment la documentation d'un état physique et psychique au moment de l'examen, l'Ordre devrait admettre le récit, les faits prouvés, les explications invoquées par les parties concernées (personne candidate, professionnels consultés et autres) ainsi que le sens commun des situations et épreuves de la vie. Tout n'est pas ici le propre de tiers experts ou d'un diagnostic.

5. Recommandations

5.1 Recommandations sur le cas de la plaignante

- 1) Que l'Ordre regarde à nouveau le dossier de la demande d'annulation d'échec à l'examen de la plaignante à la lumière des faits et de la documentation présentés dans leur ensemble et en complémentarité (billets médicaux, lettres explicatives et autres).

5.2 Recommandations sur le fonctionnement général du processus

- 2) Que l'Ordre communique de façon claire et explicite les critères d'admissibilité et de conformité de la documentation à l'appui d'une demande d'annulation d'échec à l'examen professionnel. Ceci pourrait être fait sur son site Web et toute documentation jugée pertinente ainsi que lors des échanges et communications (par écrit et à l'oral) avec les candidat(e)s ;
- 3) Que l'Ordre, dans sa communication d'une décision de refus d'annulation d'un échec à l'examen professionnel, distingue la validité des motifs de la suffisance de la démonstration de ceux-ci ;
- 4) Que l'Ordre, dans l'étude d'une demande d'annulation d'un échec à l'examen professionnel par application de l'article 12 du Règlement, tienne compte et admette toute preuve pertinente et digne de foi, au-delà des seuls avis de tiers experts et de diagnostics médicaux. Il peut s'agir du récit, des faits prouvés et des explications invoquées par les parties concernées (personne candidate, professionnels consultés et autres). L'Ordre doit aussi, par lui-même, recourir au sens commun pour établir les conséquences de certaines situations et épreuves de vie ;
- 5) Que l'Ordre, dans l'étude d'une demande d'annulation d'un échec à l'examen professionnel par application de l'article 12 du Règlement, tienne compte du développement des problèmes de santé de la personne candidate avant l'examen et qui deviennent des empêchements vraisemblablement sérieux à la disposition de cette personne à subir un examen conséquent comme l'examen professionnel de l'Ordre.

¹⁸ [RLRO, chapitre I-8, r. 13.](#)

6. Développements en cours d'enquête

Suite à des échanges poursuivis en cours d'enquête avec l'Ordre, il a indiqué prendre note de notre recommandation à l'égard des résolutions adoptées par son Comité des requêtes. Il soutient, ainsi, qu'il serait préférable de référer à l'insuffisance de la preuve soumise (en lien avec le motif invoqué) plutôt que de le qualifier de valable ou de non valable. De même, l'Ordre note qu'il reverra les pages de son site Web au sujet de l'examen professionnel afin de bonifier les explications qui y apparaissent.

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

- Mme [REDACTED], plaignante ;
- Mme Chantal Lemay, inf., M. Sc, Directrice, Direction, Admissions et registrariat, OIIQ.

