



N° de dossier : 5123-20-002

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 de l’échec à l’examen professionnel 3

Des préalables à l’examen : réussite de la prescription et équivalence accordée.....3

L’examen professionnel4

Échecs à l’examen et demandes d’annulation.....4

Les réponses de l’Ordre5

Conformité de la documentation fournie à l’appui.....7

La validité des motifs invoqués8

Trois éléments clés dans le traitement d’une demande d’annulation d’échec8

4. Conclusions.....9

4.1 Conclusions sur le cas de la plaignante..... 9

4.2 Conclusions sur le fonctionnement général du processus 9

5. Recommandations 10

5.1 Recommandations sur le cas de la plaignante..... 10

5.2 Recommandations sur le fonctionnement général du processus..... 10

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
CNESST :	Commission de normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail
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 31 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 présente trois demandes d'annulation d'échec à l'examen professionnel de l'Ordre des infirmières et des infirmiers du Québec (ci-après « Ordre ») de mars 2018 (en juin 2018, septembre 2018 et septembre 2019). Les trois sont refusées par l'Ordre, qui juge la documentation soumise à l'appui comme n'étant pas conforme aux critères établis au *Règlement sur les conditions et modalités de délivrance des permis de l'Ordre des infirmières et infirmiers du Québec* (ci-après le « Règlement »).

La plaignante affirme que l'Ordre lui a expliqué tardivement le motif de son refus, en novembre 2019, au moment de répondre à sa troisième demande d'annulation d'échec. Ceci aurait empêché la plaignante de comprendre ce dont l'Ordre avait besoin pour accepter sa demande et de le lui fournir. En outre, la plaignante ne comprend pas pourquoi l'Ordre ne lui a pas demandé d'autres renseignements suite à l'analyse de sa troisième demande, quand elle avait précisé dans sa lettre explicative que les médecins de la clinique où elle se fait toujours soigner pouvaient témoigner de son état de santé avant et après l'examen.

Dans ces circonstances et considérant avoir démontré (par la documentation à l'appui et ses lettres explicatives) que son état de santé, au moment de l'examen, était tel qu'il équivalait à une absence à l'épreuve, la plaignante voudrait se prévaloir du recours à l'annulation de l'échec à l'examen (de mars 2018).

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.

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.

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.

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°.

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 des 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 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°.

3.1 Recevabilité de la plainte

La plainte concerne le fonctionnement du processus d'admission, à l'étape des conditions supplémentaires. Le motif de la plainte réside essentiellement dans le refus de l'Ordre d'accorder à la plaignante l'annulation de l'échec à l'examen professionnel de mars 2018. La recevabilité de la plainte ayant été constatée, nous avons procédé à une enquête.

3.2 Profil de la plaignante

La plaignante a complété des études universitaires (2006-2009) et postsecondaires techniques (2002-2005) en soins infirmiers au Venezuela. L'évaluation comparative du MIFI (2013) attribue à ses diplômes les repères scolaires québécois suivants : « baccalauréat d'une durée de trois années en sciences infirmières et nursing » et « diplôme d'études collégiales en formation technique (DEC) en santé-soins infirmiers ».

Pour ce qui est de son expérience professionnelle, la plaignante cumule neuf ans en tant qu'infirmière en milieu hospitalier au Venezuela (2003-2012) et plus de quatre ans à titre de préposée aux bénéficiaires au Québec (de mai 2016 à nos jours)⁶.

La plaignante est arrivée au Québec en août 2012 avec un visa de résidence permanente (travailleur qualifié).

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* ⁷ 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*⁸. 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. L'annulation de l'échec à l'examen professionnel de l'Ordre
 - a. Les caractéristiques de la documentation à l'appui conforme
 - b. La validité des motifs invoqués

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.

3.3.1 L'annulation de l'échec à l'examen professionnel

Des préalables à l'examen : réussite de la prescription et équivalence accordée

Dans sa lettre du 15 juin 2014, l'Ordre informe la plaignante qu'une équivalence de formation lui a été accordée⁹ sous condition de la réussite de : a) un complément de formation 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 (PIP). En plus des conditions et modalités à respecter, la lettre indique que dès la réussite de sa prescription, la plaignante deviendra candidate

⁶ De mai 2016 à septembre 2019, la plaignante a travaillé à la Fondation Le Pilier, à Laval. Depuis juin 2019 (et à ce jour), elle travaille à l'Hôpital général du Lakeshore, CIUSSS de l'Ouest de l'Île, à Pointe-Claire.

⁷ [RLRQ, chapitre I-8.](#)

⁸ [RLRQ, chapitre I-8, r. 16.](#)

⁹ La décision est prise par le Comité d'admission de l'Ordre lors de sa séance du 3 juin 2014.

à l'exercice de la profession infirmière (CEPI). De plus, elle aura deux ans et trois essais pour réussir l'examen professionnel de l'Ordre. Le délai de deux ans débutera dès la première convocation à une session de l'examen.

La plaignante complète sa prescription au Cégep Limoilou, à Québec, et obtient son AEC (attestation des études collégiales) – IPI à l'automne 2015¹⁰. Le 18 décembre 2015, elle devient CEPI et admissible à l'examen professionnel de l'Ordre.

L'examen professionnel

Le *Règlement sur les conditions et modalités de délivrance des permis de l'Ordre des infirmières et infirmiers du Québec*¹¹ (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). 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). Pour ce qui est des **échecs** et de 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 ».

Échecs à l'examen et demandes d'annulation

Depuis l'obtention de son équivalence, la plaignante a été convoquée cinq fois à l'examen. Elle s'y est présentée trois fois et en a été excusée les deux autres en application du Règlement : en mars 2016, en raison de l'obtention de son équivalence moins de 90 jours avant la date de la tenue de l'examen (art. 9) et en mars 2017, en raison de son état de santé (elle était en convalescence suite à un accident de travail survenu en décembre 2016¹³, art. 11.1).

La plaignante a passé l'examen en septembre 2016, septembre 2017 et mars 2018 sans pourtant le réussir. À son troisième essai, elle a obtenu 52 %, tandis que la note de passage est de 55 %.

Affirmant que son état de santé a affecté négativement sa performance à l'épreuve de mars 2018, la plaignante présente trois demandes d'annulation d'échec¹⁴. Les trois sont refusées par l'Ordre, qui juge la documentation fournie à l'appui comme n'étant pas conforme aux critères établis au Règlement.

¹⁰ La plaignante fait ses trois stages dans les milieux suivants : (a) stage d'intégration, à l'Institut universitaire de cardiologie et de pneumonie de Québec, (b) stage en chirurgie I et II, au Centre hospitalier affilié universitaire de Québec et (c) stage en intervention infirmière auprès d'adultes et de personnes âgées en perte d'autonomie, à l'Hôpital du Saint-Sacrement du CHU de Québec. La plaignante a complété sa prescription à Québec, tandis qu'elle habitait avec sa famille à Montréal. De ce fait, elle a dû faire face à des défis financiers et familiaux d'envergure.

¹¹ [RLRQ, chapitre I-8, r. 13.](#)

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

¹³ La plaignante a été hospitalisée et, par la suite, a dû rester six mois en convalescence sur l'assurance de la CNESST (Commission de normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail).

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.

Dans ses trois lettres (14 juin 2018, 24 septembre 2018 et 24 septembre 2019), la plaignante explique qu'en raison d'une contusion thoracique et abdominale éprouvée lors de la période préparatoire à l'examen de mars 2018, elle a dû consulter un médecin (le 15 février 2018) puisque la douleur était « atroce » (ses mots). En dépit des antalgiques pris, la plaignante ne parvenait pas à se concentrer, ce qui a généré le stress éprouvé au moment de l'examen. La posture prise pour écrire, pendant des heures, lors de l'épreuve, aurait empiré son malaise, générant une douleur extrêmement forte¹⁵. Dans sa dernière lettre, la plaignante précise qu'elle avait ressenti de fortes douleurs la veille de l'examen et qu'elle « n'était pas en mesure de s'y présenter », c'est-à-dire qu'elle n'aurait dû pas s'y présenter en raison de son état de santé. Elle ajoute que les médecins de la clinique où elle se fait toujours soigner peuvent témoigner de son état de santé avant et après l'examen.

Le billet médical soumis à l'appui de sa **première demande**, daté du 7 juin 2018, a été produit par la Commission de normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST). Il fait état de la contusion thoracique et abdominale de la plaignante, incluant les dates de l'accident de travail et de la rechute du 15 février 2018, ainsi que des médicaments pris en conséquence. Plusieurs documents sont fournis à l'appui de sa **deuxième demande**. Ils témoignent de sa contusion, de sa rechute, des médicaments pris, des examens médicaux passés et des thérapies suivies¹⁶. Finalement, le billet médical, daté du 22 septembre 2019, qui est soumis à l'appui de sa **troisième demande**, indique que la plaignante n'avait pas été en mesure de se préparer optimalement à l'examen. Le médecin demande à l'Ordre de considérer l'annulation de son échec.

La plaignante soutient que l'Ordre lui a expliqué tardivement la raison qui a motivé ses refus, c'est-à-dire, le manque de documentation conforme à l'appui. Elle affirme l'avoir appris en novembre 2019, quand l'Ordre a répondu à sa troisième demande (d'annulation d'échec). Elle apprenait, en même temps, que son dossier avait été fermé. Cette explication tardive l'aurait empêchée de se procurer un billet médical conforme. De plus, elle ne comprend pas pourquoi l'Ordre ne lui a pas demandé, de façon claire et concrète, un autre billet précisant son état de santé au moment de l'examen. Ceci lui aurait permis de fournir un document à l'appui conforme pour le traitement de sa demande.

Les réponses de l'Ordre

L'Ordre envoie trois lettres à la plaignante pour répondre à chacune de ses demandes. Les deux premières (envoyées par la directrice adjointe du registrariat et des examens) ont pour objet de lui communiquer la décision du Comité des requêtes (CRQ), tandis que la troisième (envoyée par la secrétaire du CRQ) vise à lui fournir davantage d'explications au sujet de ses trois échecs à l'examen professionnel.

a) Réponse à la première demande (du 14 juin 2018)

La lettre du 8 août 2018 informe la plaignante que sa demande a été refusée par le CRQ, lors de sa séance du 2 août 2018. D'autres informations importantes lui y sont également communiquées : cet échec constitue le troisième et dernier auquel elle a droit, son délai pour réussir l'examen professionnel est expiré et elle n'est plus autorisée à exercer à titre de CEPI (l'Ordre signale que cette dernière information lui a été transmise dans une correspondance précédente ; la plaignante a perdu son statut CEPI le 14 mai 2018¹⁷).

La résolution du CRQ, qui accompagne la lettre, présente les considérations qui ont mené à : (a) déclarer non valables les motifs présentés (par la plaignante), (b) décider de ne pas annuler son

¹⁵ Ceci est une précision apportée par la plaignante qui n'apparaît pas dans ses lettres explicatives envoyées à l'Ordre.

¹⁶ Il s'agit notamment des billets médicaux et rapports médicaux de la CNESST, d'une prescription pour passer une échographie abdo-thoracique, d'un résumé des sessions de physio et ergo thérapies suivies et d'une ordonnance médicale. Cette documentation a été émise entre le 7 février 2017 et le 6 septembre 2018 inclusivement. De plus, un rapport médical du mari de la plaignante, faisant état de sa santé à lui suite à un accident de voiture, est aussi présenté à l'appui de la lettre explicative, où la plaignante mentionne comment cet incident a affecté la situation socio-économique de sa famille et, de ce fait, sa préparation à l'examen.

¹⁷ Cette précision n'est pas incluse dans la lettre. Nous l'avons repérée dans un autre document fourni par l'Ordre (Résumé de dossier, Comité des requêtes du 2 août 2018, à la page 1).

échec (à l'examen de mars 2018) et (c) décider de ne pas lui accorder de prolongation de délai pour réussir l'examen. La résolution précise qu'ayant obtenu son équivalence en décembre 2015, la plaignante devait compléter les conditions et modalités de délivrance de permis avant le 31 mars 2018. De plus, il y est noté qu'il appartient à la personne de démontrer qu'elle n'a pu réussir l'examen dans le délai fixé pour l'un ou l'autre des motifs prévus à l'article 7 du Règlement. En outre, la résolution indique que le billet médical, daté du 7 juin 2018, ne démontre pas que l'état de santé de la plaignante, au moment de l'examen de mars 2018, était tel qu'il équivalait à une absence et qu'elle n'a pu réussir l'examen dans le délai fixé.

b) Réponse à la deuxième demande (du 24 septembre 2018)

La lettre du 26 octobre 2018 informe la plaignante que sa demande de reconsidération de la décision du CRQ du 2 août 2018 a été refusée par ledit comité lors de sa séance du 18 octobre 2018. L'Ordre réitère que l'échec de mars 2018 était le dernier auquel la plaignante avait droit et qu'elle ne peut plus exercer à titre de CEPI.

La résolution du CRQ, qui accompagne la lettre, déclare non valables les motifs de la plaignante et maintient sa décision précédente de refus (ne pas annuler son échec et ne pas lui accorder de prolongation de délai pour réussir l'examen). Deux considérations principales sont présentées pour soutenir la décision : (a) qu'il appartient à la personne de démontrer qu'elle n'a pu réussir l'examen professionnel dans le délai fixé pour l'un ou l'autre des motifs prévus à l'article 7 du Règlement et (b) les nouveaux documents à l'appui, dont le billet médical daté du 6 septembre 2018¹⁸, ne permet pas de conclure que son état de santé, au moment de l'examen professionnel du 18 mars 2018, était tel qu'il équivalait à une absence et qu'elle n'a pu réussir l'examen professionnel dans le délai fixé.

c) Réponse à la troisième demande (24 septembre 2019)

Dans sa lettre du 27 novembre 2019, la secrétaire du Comité des requêtes (CRQ) de l'Ordre explique à la plaignante pourquoi ses demandes ont été refusées. La lettre inclut un récapitulatif de la situation de la plaignante : cinq convocations, deux absences justifiées et trois échecs à l'examen. Puis, elle précise que la documentation à l'appui, soumise pour chacune des trois demandes, a été non conforme puisqu'elle ne s'est pas prononcée sur l'état de santé de la plaignante au moment de l'examen. Notamment, le billet médical du 6 septembre 2018 (à l'appui de sa deuxième demande) inclut un diagnostic et le médicament pris par la plaignante (pour soulager la douleur), tandis que celui du 24 septembre 2019 (présenté avec la troisième demande) indique qu'elle n'aurait pas pu se préparer optimalement à l'examen.

La lettre explique que la **première demande** a été refusée par le CRQ (lors de sa séance du 2 août 2018) puisqu'aucun document fourni n'a permis de conclure que l'état de santé de la plaignante, au moment de l'examen de mars 2018, était tel qu'il l'aurait empêchée de le réussir¹⁹. De même, le CRQ a refusé de reconsidérer sa décision, après avoir examiné la **deuxième demande** (lors de sa séance du 18 octobre 2018), puisqu'aucun élément nouveau pouvant justifier une décision différente ne lui a pas été présenté. Finalement et pour cette même raison, le dossier de la plaignante n'a pas été présenté une troisième fois au CRQ pour l'annulation de l'échec (suite à l'envoi de sa **troisième demande**).

La lettre qui concerne la troisième demande finit en précisant que seulement les demandes bien documentées, dont les pièces justificatives sont conformes aux critères précisés dans le Règlement (art. 12), peuvent être accueillies par le CRQ, par équité envers les autres candidats. La plaignante est informée qu'ayant cumulé trois échecs, elle ne peut plus se présenter à l'examen ni prétendre être CEPI.

¹⁸ Ce billet médical indique que la plaignante a été sur l'assurance de la CNESST en raison d'une contusion abdominale et thoracique et qu'elle prend un médicament en conséquence.

¹⁹ La lettre ne précise pas le document qui a été envoyé à l'appui de la première demande (certificat médical de la CNESST daté du 7 juin 2018). Cette information apparaît dans le document déjà cité : Résumé de dossier-Comité des requêtes du 2 août 2018, fourni par l'Ordre.

Conformité de la documentation fournie à l'appui

Les trois lettres de l'Ordre indiquent clairement que la documentation fournie à l'appui ne permet pas de démontrer que l'état de santé de la plaignante, au moment de l'examen, était tel qu'il équivalait à une absence. De même, il est réitéré qu'il revient à la personne candidate de faire la démonstration de son état de santé (au moment de l'examen) pour pouvoir se prévaloir du recours (annulation de l'échec et prolongation du délai pour réussir l'examen professionnel). De plus, les conséquences du refus sont aussi clairement présentées à la plaignante : sa dernière chance pour réussir l'examen a été épuisée, son délai de deux ans pour réussir l'examen est expiré et elle a perdu son statut CEPI.

Pourtant, il y a un élément clé qui ne semble pas avoir été clarifié dans les lettres de l'Ordre : les caractéristiques de la documentation à l'appui pour qu'elle soit conforme. On voit bien que la plaignante a fourni divers documents, en ajoutant des nouveaux à chaque demande sans pourtant réussir à fournir de la documentation jugée conforme par l'Ordre. De même, ses lettres explicatives deviennent plus détaillées. Dans la dernière, la plaignante indique que les médecins de la clinique où elle se fait soigner peuvent témoigner de son état de santé avant et après l'examen. Cette affirmation souligne le fait qu'elle n'a pas consulté un médecin le jour même de l'examen. Ses demandes ayant été refusées en dépit de ses efforts, la plaignante s'interroge sur ce dont l'Ordre a besoin pour accepter sa demande (d'annulation d'échec à l'examen de mars 2018).

Ceci nous amène à la démonstration de l'état de santé de la personne candidate au moment de l'examen dont la responsabilité appartient à ladite personne. Comment, se demande la plaignante, aurait-elle pu fournir la documentation conforme (et ainsi faire la démonstration) sans connaître les caractéristiques de la documentation requise ? De plus, elle ne comprend pas pourquoi l'Ordre ne lui a pas indiqué, de façon claire et précise, quoi fournir comme preuve valable, notamment, suite à sa dernière lettre, où elle mentionne que les médecins de la clinique où elle se fait soigner peuvent fournir d'autres renseignements au besoin.

a) Critères établissant la conformité de la documentation à l'appui

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)²⁰. 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 (lors des trois demandes présentées) répond au critère central de conformité identifié par l'Ordre : permettre d'établir le lien entre la condition, l'échec et l'annulation. Les différents billets médicaux attestent de la contusion thoracique éprouvée par la plaignante lors de la période préparatoire à l'examen de mars 2018, incluant sa rechute du 15 février 2018, tandis que ses lettres expliquent comment la contusion a affecté son état de santé physique et psychique au moment de l'épreuve. La plaignante a ressenti une douleur « atroce » tout au long de l'examen, qui s'est empirée en raison de la position tenue (assise et penché vers l'avant pour écrire), malgré la médication prise pour la soulager. La douleur n'a pas permis à la plaignante de se concentrer, ce qui, à son tour, a augmenté considérablement son niveau de stress lors de la passation de l'examen. Ensemble, dans sa complémentarité, la documentation fournie démontre clairement que l'état de santé

²⁰ 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 ?

physique et psychique de la plaignante au moment de l'examen ne la disposait pas à subir un examen conséquent comme l'examen professionnel.

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 Web²¹. La plaignante affirme avoir parlé avec un(e) représentant(e) de l'Ordre en septembre 2019, qui lui aurait conseillé de se procurer un billet médical attestant qu'elle n'était pas en condition de se présenter à l'examen de mars 2018. Sans d'autres précisions, la plaignante a obtenu le billet médical du 22 septembre 2019 déjà mentionné.

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 qui équivaut 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 et psychique, le récit et les explications invoquées par les parties concernées (la personne candidate ainsi que les professionnels consultés). Soulignons que tout n'est pas ici le propre de tiers expert ou d'un diagnostic. 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

²¹ Il s'agit de la section du site Web de l'Ordre (que nous avons mentionnée à la note de bas de page 14) intitulé [Non-inscription, absence ou échec](#). La procédure pour demander l'annulation d'un échec est présentée dans la section du site Web de l'Ordre 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.

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

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 ;
- De la documentation à l'appui fournie par la plaignante (billets médicaux et lettres explicatives) 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.

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 CRQ 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*²² (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 éprouvées 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 et les explications invoquées par les parties concernées (personne candidate, professionnels consultés et autres). Tout n'est pas ici le propre de tiers expert ou d'un diagnostic.

²² [RLRO, chapitre I-8, r. 13.](#)

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 établissant l'admissibilité et la 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 ;
- 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.

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.

