

N° de dossier : 5123-22-001

RAPPORT D'EXAMEN DE PLAINTE

PARTIE PLAIGNANTE :

[REDACTED]

PROFESSION CONCERNÉE :

INFIRMIÈRE

ACTEURS VISÉS :

ORDRE DES INFIRMIÈRES ET INFIRMIERS DU QUÉBEC

Préparé par :
Aranzazu Recalde, PhD, analyste
31 mars 2022

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

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction 1

1.1 Résumé de la situation..... 1

1.2 Profil du plaignant..... 1

1.3 Recevabilité de la plainte 1

2. Cadre d’analyse.....2

2.1 Lois et règlements 2

3. Synthèse du parcours d’admission à l’Ordre du plaignant 4

3.1 Reconnaissance d’équivalence de formation et prescription..... 4

3.2 Échecs à l’examen professionnel, demandes d’annulation d’un échec et séjour hors Québec..... 4

4. Problématique7

4.1 Les motifs d’annulation d’un échec prévus au Règlement..... 7

4.2 La démonstration des motifs invoqués à la satisfaction de l’Ordre..... 8

4.3 La convocation et l’obligation de s’inscrire et se présenter à la séance suivante de l’examen..... 10

5. Conclusions11

Conclusions sur le cas du plaignant 11

Conclusions sur le fonctionnement de l’Ordre concernant certains aspects de l’examen professionnel..... 11

6. Recommandations11

Recommandations concernant le dossier du plaignant..... 11

Recommandations sur le fonctionnement général du processus..... 12

Annexes..... 13

Annexe 1 : Cadre législatif..... 13

Annexe 2 : Démarche d’enquête et références 15

ABRÉVIATIONS

CAÉ :	Comité d’admission par équivalence
CEPI :	Candidat à l’exercice de la profession d’infirmière
CR :	Comité de requêtes de l’Ordre
PAB :	Préposé aux bénéficiaires

AVANT-PROPOS

Sur le commissaire

Le Commissaire à l'admission aux professions est institué par le *Code des professions* ([RLRQ, chapitre C-26](#)), la loi-cadre du système professionnel québécois. Son mandat de **surveillance, de veille et d'interventions spécialisées** porte sur l'admission des candidats et candidates aux professions dont l'exercice est contrôlé par 46 ordres professionnels, quel que soit le parcours ou le profil des personnes.

L'admission à une profession comprend notamment la délivrance de tout type de permis ou autorisation d'exercer. Le commissaire a compétence sur l'ensemble des processus d'admission, ainsi que sur tous les acteurs ou parties prenantes : ordres professionnels, établissements d'enseignement, ministères et organismes gouvernementaux, organisations ou personnes des secteurs public et privé.

La loi accorde au commissaire des **pouvoirs d'enquête et de recommandation**. Les conclusions et les recommandations qu'il formule s'appuient non seulement sur une **analyse de conformité** mais également sur une **analyse critique**. Ainsi, le commissaire peut remettre en question les lois et règlements, ainsi que les normes ou les pratiques, particulièrement en présence d'impacts non souhaités ou déraisonnables.

Finalement, bien que rattaché administrativement à l'Office des professions du Québec, le commissaire exerce ses fonctions de manière indépendante de celui-ci.

Pour en savoir plus : <https://www.opq.gouv.qc.ca/commissaire/>

Sur l'examen des plaintes

La plainte est un **recours pour les individus en cas d'insatisfaction** sur la façon dont on traite leur demande ou leur dossier. La situation exposée par une plainte au commissaire atteste non seulement du **traitement d'un cas** ou d'une personne mais aussi du **fonctionnement d'un processus** ou d'une activité prévu pour un ensemble de personnes.

L'examen d'une plainte se déroule donc **sous forme d'enquête**, sous la responsabilité d'un ou une analyste de l'équipe du commissaire. Cette personne examine différents aspects du fonctionnement du processus ou de l'activité en cause : **juridique, normatif, procédural, méthodologique, administratif**, etc. Elle observe également les **rôles**, les **actions** et la **conduite** des organisations et des individus impliqués.

Dans son enquête, l'analyste regarde si les processus ou activités en cause respectent les **lois** et les **règlements** (analyse de conformité), ainsi que les **principes** et les **bonnes pratiques** dans le domaine (analyse critique).

Au terme de cette démarche, le commissaire expose dans un rapport ses **constats**, ses **conclusions** et, s'il y a lieu, ses **recommandations**. Les acteurs visés par une ou des recommandations doivent répondre à chacune, suivant la réception de la version définitive du rapport.

Le commissaire rend publics sur ses pages Web la [procédure d'examen des plaintes](#) ainsi que les [résumés et rapports](#) d'examen de plainte (documents dépersonnalisés).

1. Introduction

Monsieur [REDACTED] (ci-après « le plaignant ») a communiqué avec le bureau du Commissaire à l'admission aux professions le 8 février 2022 au sujet d'une difficulté rencontrée dans le processus d'admission à la profession d'infirmière.

1.1 Résumé de la situation

Le plaignant échoue à l'examen professionnel de l'Ordre des infirmières et infirmiers du Québec (ci-après « l'Ordre ») à la séance de septembre 2020 (par trois points de pourcentage). Par la suite, il obtient deux échecs administratifs par omission d'inscription, aux séances de mars 2021 et septembre 2021, auxquelles il avait été convoqué.

Le plaignant présente deux demandes d'annulation de l'échec, allégeant pour chacune une situation de force majeure, qui expliquerait ses omissions d'inscription. Les deux demandes sont refusées par le Comité de requêtes (CR) de l'Ordre, qui considère que les motifs invoqués par le plaignant ne sont pas prévus dans le règlement applicable.

Ayant épuisé ses trois tentatives pour réussir l'examen (il a cumulé trois échecs), le plaignant perd son statut de Candidat à l'exercice de la profession d'infirmière (CEPI) ainsi que la possibilité d'obtenir son permis d'exercice auprès de l'Ordre.

Une professionnelle de la santé, qui suit le plaignant depuis peu, encourage celui-ci à porter plainte auprès du Commissaire à l'admission aux professions.

1.2 Profil du plaignant

Le plaignant possède un diplôme d'études collégiales (DEC) en sciences infirmières (2009-2012) ainsi qu'un baccalauréat en sciences infirmières et nursing (2012-2014), les deux obtenus [REDACTED].

En 2017, il débute ses démarches migratoires et d'admission auprès de l'Ordre. En juillet 2018, il arrive au Québec et en septembre 2018, il suit la formation Principes pour le déplacement sécuritaire (PDSP) – Soins à domicile au Centre Formation-Solutions Santé.

En 2019, le plaignant complète le programme d'intégration professionnelle prescrit par l'Ordre et obtient son statut CEPI (en octobre 2019). De novembre 2019 à septembre 2020, il travaille comme CEPI au CHU de Québec-Université Laval, à l'hôpital [REDACTED] à Québec.

Depuis mars 2018 (à nos jours), le plaignant travaille également comme préposé aux bénéficiaires (PAB).

1.3 Recevabilité de la plainte

La plainte concerne le fonctionnement du processus d'admission à l'Ordre à l'étape des autres conditions et modalités de délivrance du permis (appelées communément « conditions supplémentaires »)¹. Ces étapes font partie du processus d'admission typique (réf. aux diplômes québécois reconnus) et du processus d'admission par équivalence de diplôme ou de formation (p. ex. pour les personnes formées hors du Québec, principalement les personnes immigrantes).

¹ Conditions qui s'ajoutent à celle d'être titulaire d'un diplôme donnant ouverture au permis (ou au certificat de spécialiste) ou, à défaut, de se faire reconnaître par l'Ordre une équivalence de diplôme ou de formation. Par exemple : stages, programme de formation professionnelle ou examens d'admission.

Le motif de la plainte réside essentiellement dans le refus de l'Ordre d'annuler l'échec administratif par non-inscription à l'examen professionnel du 18 septembre 2021, attribué au plaignant.

La recevabilité de la plainte ayant été constatée, nous avons procédé à une enquête. Le cadre législatif applicable à l'examen d'une plainte est présenté en [annexe](#), en page 13.

2. Cadre d'analyse

2.1 Lois et règlements

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](#) et des règlements afférents.

Compte tenu du profil du plaignant, 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](#).

Deux autres règlements ont été appliqués dans le traitement du dossier du plaignant.

Le [Règlement sur les conditions et modalités de délivrance des permis de l'Ordre des infirmières et infirmiers du Québec](#) (ci-après « le Règlement ») stipule les conditions et modalités de délivrance du permis, dont les conditions supplémentaires, incluant celles de l'examen professionnel. Notamment :

- L'Ordre tient 2 sessions d'examen par année et il en détermine la date et les endroits (art. 3) ;
- La secrétaire de l'Ordre transmet un avis de la tenue d'une session d'examen au moins 60 jours avant la date prévue de ladite tenue (art. 4) ;
- L'admissibilité à l'examen est établie 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 (art. 6) ;
- Le délai pour réussir l'examen est de deux ans dès 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, art. 7, al. 1).
- L'Ordre peut accorder un délai additionnel, qui ne peut excéder 4 ans (dès 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), à la personne qui démontre qu'elle n'a pas pu réussir l'examen dans le délai fixé pour un problème de santé, un accouchement, le décès de ses père, mère, enfant ou conjoint ou un cas de force majeure (art. 7, al. 2) ;
- La personne qui est admissible à l'examen **doit s'inscrire et se présenter** à la première session d'examen qui suit la date à laquelle elle a obtenu son diplôme donnant ouverture au permis de l'Ordre ou la date de la décision de l'Ordre lui reconnaissant une équivalence de diplôme ou de la formation aux fins de la délivrance d'un permis (art. 8, al. 1) ;
- Lorsque cette personne échoue à l'examen, elle doit s'inscrire et se présenter à la session d'examen qui suit celle où elle a échoué (art. 8, al. 2) ;

- L'obligation de s'inscrire et se présenter à l'examen (art. 8, al. 1) ne s'applique pas à la personne inscrite à temps plein au baccalauréat dans le cadre du programme de formation intégrée DEC-BAC (soit à au moins 12 crédits par session) ou à celle qui s'est vue reconnaître par l'Ordre une équivalence de diplôme ou de la formation moins de 90 jours précédant la date de la tenue de l'examen (art. 9, al. 1)². La personne doit s'inscrire et se présenter à la session d'examen qui suit celle à laquelle elle aurait été tenue de s'inscrire en application du premier alinéa de l'article 8 (art. 9, al. 2) ;
- **L'obligation** de s'inscrire et se présenter à l'examen, prévue aux articles 8 (al. 1 et 2) et 9 (al. 2), **ne s'applique pas** à la personne qui démontre à l'Ordre qu'elle ne peut se présenter à l'examen pour un problème de santé, un accouchement, le décès de ses père, mère, enfant ou conjoint ou un cas de force majeure (art. 10, al. 1)³. La personne doit s'inscrire et se présenter à la session d'examen déterminée par l'Ordre (art. 10, al. 2) ;
- La personne qui échoue à l'examen a droit à **deux reprises** (art. 11, al. 1) ;
- Le fait de ne pas se présenter à la session d'examen à laquelle la personne est tenue de s'inscrire (en application des arts. 8, 9, al. 2 et 10, al. 2) entraîne un échec (art. 11, al. 2) ;
- Le Conseil d'administration **annule l'échec à un examen** si la personne démontre qu'elle n'a pu se présenter à cet examen pour un **motif prévu** au premier alinéa de l'article 10. Elle doit en faire la demande à l'Ordre dans les 60 jours de la date de la réception du résultat de l'examen, accompagnée des documents justificatifs (art. 11.1, al. 1). Cette personne doit s'inscrire et se présenter à la session d'examen déterminée par l'Ordre (art. 11.1, al. 2).
- 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** (art. 12, al. 1). Elle doit faire sa demande dans les 60 jours de la date de la réception du résultat de l'examen (art. 12, al. 2).

Le [Règlement sur les activités professionnelles pouvant être exercées par des personnes autres que des infirmières et des infirmiers](#) établit les conditions et modalités du statut CEPI. Il précise les **activités professionnelles** pouvant être **exercées** par une personne détenant ce statut ainsi que celles qui lui en sont exemptées (art. 10). Ce règlement indique également les **conditions** à respecter afin d'exercer lesdites activités (art. 11). Finalement, il stipule que la personne CEPI est autorisée à exercer les activités prévues à l'article 10 jusqu'à la première des éventualités suivantes :

[...]

1° elle n'a pas réussi l'examen professionnel dans le délai prévu par le Règlement sur les conditions et modalités de délivrance des permis de l'Ordre des infirmières et infirmiers du Québec (chapitre I-8, r. 13) ;

2° elle a subi 3 échecs à l'examen professionnel ;

3° plus de 30 jours se sont écoulés depuis la date de la délivrance du permis de l'Ordre ;

² La personne doit fournir à l'Ordre, selon le cas, une attestation de l'établissement d'enseignement suivant laquelle elle est inscrite à au moins 12 crédits par session ou une copie de la décision de l'Ordre lui reconnaissant une équivalence de diplôme ou de la formation ([art. 9, al. 1](#)).

³ La personne doit fournir à l'Ordre un certificat médical, un certificat de naissance ou un certificat de décès dans les cas où elle ne peut se présenter à l'examen pour un problème de santé, un accouchement ou un décès ([art. 10, al. 2](#)).

4° plus de 4 ans se sont écoulés depuis la première session d'examen professionnel qui suit la date à laquelle elle a obtenu son diplôme donnant ouverture au permis de l'Ordre ou la date de la décision de l'Ordre lui reconnaissant une équivalence de diplôme ou de la formation aux fins de la délivrance d'un permis⁴.

3. Synthèse du parcours d'admission à l'Ordre du plaignant

3.1 Reconnaissance d'équivalence de formation et prescription

Le Comité d'admission par équivalence (CAÉ) de l'Ordre, lors de sa séance du 6 décembre 2018, reconnaît au plaignant une équivalence de formation 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 québécois⁵. Le plaignant est informé que dès la réussite de sa prescription :

- Il deviendra candidat à l'exercice de la profession infirmière (CEPI), pouvant exercer certaines activités professionnelles prévues par règlement ;
- Il bénéficiera d'une période de deux ans (dès sa première convocation à l'examen) et de trois essais pour réussir l'examen professionnel de l'Ordre ;
- Il devra obligatoirement s'inscrire à l'examen chaque fois que l'Ordre le convoquera⁶.

Le plaignant réussit sa prescription dans un cégep et obtient son statut CEPI en octobre 2019. En même temps, il est informé qu'il sera convoqué à la prochaine session de l'examen professionnel qui se tiendra en mars 2020. L'Ordre lui réitère qu'il bénéficie d'une période de deux ans et de trois essais pour réussir l'examen (soit jusqu'au 31 mars 2022)⁷.

3.2 Échecs à l'examen professionnel, demandes d'annulation d'un échec et séjour hors Québec

Session de septembre 2020 : départ pour l'Afrique et échec

Le plaignant se présente à l'examen de septembre 2020 (la session de mars 2020 a été rapportée au septembre en raison de la pandémie de la COVID-19)⁸ et, en octobre 2020, croyant avoir réussi l'examen, il se rend [REDACTED] pour s'occuper des affaires personnelles et familiales.

Par courriel du 19 octobre 2020, l'Ordre informe le plaignant de son échec à l'examen du 12 septembre 2020 (la note de passage est de 55 % et il a obtenu 52 %). Le plaignant est aussi informé qu'il peut demander l'annulation de l'échec (les modalités et conditions sont mentionnées) et qu'il est dans l'obligation de s'inscrire à la prochaine session de l'examen,

⁴ [RLRQ, c. I-8, r. 2, art. 13.](#)

⁵ Courriel de la directrice adjointe du Registrariat et examens de l'Ordre – Object : Décision du CAÉ, daté du 11 décembre 2018.

⁶ Voir la note précédente.

⁷ Courriel de la Direction, Admissions et registrariat – Object : Réussite u programme d'intégration professionnelle et octroi du statut de CEPI, daté du 7 octobre 2022.

⁸ Ceci reporte au 30 septembre 2022 la date limite du plaignant pour réussir l'examen professionnel. Résolution du CR du 9 décembre 2021 [CRQ-2021-12-09] 6.1.32.

qui se déroulera le 29 mars 2021, même s'il présente une demande d'annulation de l'échec⁹.

Session de mars 2021 : Échec administratif par non-inscription et refus de la demande d'annulation de l'échec

Par courriel du 22 février 2021, l'Ordre informe le plaignant qu'il a obtenu un **échec par non-inscription** à l'examen du 27 mars 2021 (la date limite d'inscription étant le 10 février 2021, avant 16 h 30). Il lui est aussi mentionné qu'il peut demander une annulation de l'échec (les conditions et modalités sont présentées) et qu'il doit obligatoirement s'inscrire à la prochaine session de l'examen, se déroulant le 23 septembre 2021, même s'il présente une demande d'annulation de l'échec¹⁰.

Le plaignant présente une **demande d'annulation de l'échec pour non-inscription** le 6 avril 2021, incluant sa lettre explicative et les pièces justificatives (billets d'avion). Dans le formulaire requis, il coche la case : « cas de force majeure, événement grave impossible à prévoir ou à prévenir »¹¹. Le plaignant explique qu'en raison des problèmes d'ordre familial et de l'état de santé de ses parents dans le contexte de la pandémie, il a dû quitter son poste de CEPI pour séjourner momentanément [REDACTED]. Il ajoute qu'il a dû interrompre temporairement sa préparation active à l'examen du fait de ses multiples occupations et problèmes familiaux, ce qui aurait réduit ses chances de réussite. De ce fait, et planifiant retourner au Québec en mai 2021, le plaignant **demande à l'Ordre un report de sa convocation à l'examen** afin de pouvoir mieux se préparer théoriquement et psychologiquement¹².

Une infirmière-conseil à l'Ordre contacte le plaignant le 13 mai 2021, l'informant qu'elle est la personne chargée de présenter sa demande d'annulation d'échec à l'examen à la prochaine séance du Comité des requêtes (CR). Afin d'obtenir des précisions et clarifications concernant des informations présentées dans sa lettre explicative, l'infirmière-conseil demande au plaignant de : (a) fournir des billets d'avion ou toute autre documentation démontrant qu'il était à l'extérieur du Canada et dans l'impossibilité d'y rentrer afin de se présenter à la séance de l'examen de mars 2021, et (b) indiquer la date de son départ [REDACTED]¹³. Le plaignant apporte les précisions demandées ainsi qu'une copie de ses billets d'avion (dont le départ était le 16 octobre 2020 et le retour était le 17 septembre 2021). Il indique qu'il planifie rentrer au Canada, plus tôt que prévu, en juin 2021, afin de se préparer pour l'examen de septembre 2021¹⁴.

La demande du plaignant est étudiée par le CR, lors de sa séance du 17 juin 2021, qui, après l'analyse des motifs invoqués et des pièces justificatives, décide de **refuser d'annuler l'échec** du plaignant¹⁵. Le CR considère que le fait démontré d'être à l'extérieur du pays (par les billets d'avion) ne peut constituer un motif d'annulation d'échec puisque le

⁹ Courriel de la secrétaire adjointe de l'Ordre – Objet : Échec à l'examen professionnel du 12 septembre 2020, daté du 19 octobre 2020.

¹⁰ Courriel de la Direction, Admissions et registrariat – Objet : Échec pour non-inscription à l'examen professionnel du 27 mars 2021, daté du 22 février 2021.

¹¹ Six motifs sont inclus dans la section du formulaire intitulée : « Motifs concernant l'annulation de l'échec » et la personne doit en choisir un. Il s'agit de : (a) Inscrite ou inscrit au DEC-BAC, (b) Problème de santé, (c) Équivalence reconnue depuis moins de 90 jours, (d) Accouchement, (e) Cas de force majeure, événement grave impossible à prévoir ou à prévenir et (f) Décès mère, père, enfant ou conjoint.

¹² Demande d'annulation d'un échec pour non-inscription à l'examen professionnel, présentée le 6 avril 2021 par le plaignant (formulaire, pièces justificatives et échanges courriel).

¹³ Courriel de la personne-ressource à l'Ordre envoyé au plaignant le 13 mai 2021.

¹⁴ Courriel du plaignant à la personne-ressource de l'Ordre, daté du 16 mai 2021.

¹⁵ Courriel de la Direction, Admissions et registrariat – Objet : Décision du Comité de requêtes, daté du 23 juin 2021.

plaignant savait qu'il serait convoqué à l'examen professionnel de mars 2021. De plus, le CR souligne que le plaignant n'invoque aucun des motifs prévus au Règlement¹⁶.

Session de septembre 2021 : retour au Québec, échec administratif et refus de la demande d'annulation de l'échec

Le plaignant rentre au Québec le 8 juillet 2021, quand il éprouve des difficultés personnelles et financières importantes. Tout en essayant de régler ces problèmes, il se prépare à l'examen et travaille afin de souvenir à ses propres besoins et à ceux de sa famille en Afrique.

Le lendemain de la date limite d'inscription à l'examen, soit le 12 août 2021, le plaignant affirme s'être rendu compte qu'il avait omis de s'y inscrire et contacte l'Ordre afin de trouver une solution. La personne consultée lui conseille de présenter une nouvelle demande d'annulation d'échec.

Par courriel du 18 août 2021, l'Ordre informe le plaignant de son **échec par non-inscription** à l'examen du 18 septembre 2021 (la date limite d'inscription étant le 11 août 2021, avant 16 h 30) et de la fin de son statut CEPI. L'Ordre lui indique que cet échec était le dernier auquel il avait droit et que, dès ce moment-là, il n'a plus l'autorisation d'exercer à titre de CEPI. Comme auparavant, l'Ordre mentionne la possibilité de demander l'annulation de l'échec¹⁷.

Le plaignant présente une nouvelle **demande d'annulation de l'échec pour non-inscription** le 18 octobre 2021, incluant une lettre explicative et des pièces justificatives¹⁸. Comme auparavant, dans le formulaire requis, il coche la case : « cas de force majeure, événement grave impossible à prévoir ou à prévenir »¹⁹. Dans sa lettre, le plaignant inclut un récapitulatif des dates de départ et retour au Québec, ainsi que la période de respect des consignes sanitaires en contexte de pandémie (isolement à l'hôtel pendant 3 jours et confinement à la maison pendant 21 jours). Le plaignant explique que dès son retour au Québec, le 8 juillet 2021, il a dû faire face à des défis inattendus et importants, tant d'ordre personnel que financier²⁰. Ces problèmes auraient généré chez lui un tel état de désarroi, qu'il qualifie de traumatisme, ce qui expliquerait son omission d'inscription à l'examen de mars 2021. Le plaignant ajoute que ses tentatives de consulter un médecin ont été vaines. Pour ces raisons, il demande l'annulation de son échec afin d'avoir une dernière opportunité de passer l'examen de l'Ordre, espérant le réussir et pouvoir retourner au milieu de travail où il avait exercé en tant que CEPI.

Le plaignant échange avec l'infirmière-conseil de l'Ordre (responsable de son dossier auprès du CR) sur la possibilité de présenter ses explications de vive voix au CR. Elle lui

¹⁶ Résolution du CR du 17 juin 2021 [CRQ-2021-06-17] 6.1.19.

¹⁷ Courriel de la Direction, Admissions et registrariat de l'Ordre – Objet : Échec pour non-inscription à l'examen du 18 septembre 2021 et fin du statut de CEPI, daté du 18 août 2021.

¹⁸ Il s'agit de : billets d'avion (incluant le changement de date pour rentrer au Québec plus tôt que prévu initialement), acte de mariage [REDACTED], réservation de chambre d'hôtel (où il a séjourné pour son isolement de 3 jours), test COVID négatif (fait 7 jours après son arriv au Québec), résumé de son compte bancaire et de sa carte de crédit (daté de la fin août 2021), avis de Revenu Canada (daté du début août 2021), preuve de paiement des sommes au Revenu Canada en juillet 2020, preuve vaccinale (2 doses reçues en août et octobre 2021), lettre du plaignant au Revenu Canada de la fin août 2021 et attestation d'expérience en tant que CEPI (2019-11-04 au 2020-10-05).

¹⁹ Demande d'annulation d'un échec pour non-inscription à l'examen professionnel, présentée le 18 octobre 2021 par le plaignant (formulaire, pièces justificatives et échanges courriel).

²⁰ La carte de crédit et un compte bancaire du plaignant ont été bloqués, tandis qu'il ne pouvait pas travailler en raison de son confinement de plus de 3 semaines. Revenu Canada lui a demandé, par erreur, de payer des sommes qu'il avait déjà acquittées. En même temps, le plaignant devait souvenir aux besoins du couple au Québec ainsi que de sa famille en Afrique, tout en repayant ses dettes (de l'argent lui aurait été prêté pour couvrir les frais engagés pendant qu'il n'avait pas accès à sa carte de crédit ni à son compte bancaire au Québec).

conseillerait de présenter une demande d’audience, ce que le plaignant fait²¹. Plus tard, cependant, l’infirmière-conseil indique au plaignant que ceci ne sera pas nécessaire, étant donné que le CR prend ses décisions à la suite de l’analyse de la documentation fournie²². À ce moment-là, elle suggère au plaignant d’obtenir une note médicale démontrant que son état de santé l’a empêché de s’inscrire à l’examen.

Après de nombreuses demandes refusées, le plaignant obtient sa note médicale, lors d’une consultation aux urgences. Le médecin consulté indique le suivant :

Il est possible que M. [le plaignant] ait été en trouble d’adaptation au mois de septembre 2021. Il est impossible de poser le diagnostic hors de tout doute, mais celui-ci demeure probable à posteriori. Merci de considérer lors de l’évaluation de son dossier pour la reprise de son examen de l’Ordre²³.

Par lettre du 16 décembre 2021, l’Ordre communique la **décision de refus de l’annulation d’échec du CR** au plaignant ainsi que la **fin de son statut CEPI**, car il a épuisé sa troisième et dernière tentative à l’examen. Le plaignant est informé que s’il veut présenter une demande de reconsidération de la décision du CR, il doit invoquer des faits nouveaux ou complémentaires qui n’auraient pas été pris en considération par le CR lors de sa décision initiale. Il lui est aussi mentionné que tout document à l’appui (de ces faits) sera étudié par le CR (un certificat médical ou un rapport d’un professionnel attestant la situation de la personne sont cités comme exemples)²⁴.

Dans sa **résolution**, le CR indique que les explications fournies et les documents soumis par le plaignant, expliquant la précarité de sa situation financière entourant la période d’inscription à l’examen, ne constituent pas un motif prévu au Règlement. De plus, le CR indique que la note médicale, datée du 7 décembre 2021, ne permet pas de conclure que le plaignant était dans l’impossibilité de s’inscrire à l’examen du 18 septembre 2021²⁵.

Le plaignant affirme que c’est la travailleuse sociale du CLSC, qui le suit depuis quelque temps, qui lui a conseillé de porter plainte auprès du Commissaire à l’admission aux professions.

4. Problématique

L’examen de la plainte a soulevé des enjeux sur les sujets suivants :

1. Les motifs d’annulation d’un échec prévus au Règlement ;
2. La démonstration des motifs invoqués à la satisfaction de l’Ordre ;
3. La convocation et l’obligation de s’inscrire et se présenter à la séance suivante de l’examen.

4.1 Les motifs d’annulation d’un échec prévus au Règlement

Les deux demandes d’annulation d’un échec pour non-inscription, présentées par le plaignant, ont été refusées par le CR, qui a jugé qu’il ne faisait pas la démonstration des motifs prévus au Règlement. Toutefois, le plaignant identifie ses motifs comme étant des cas de force majeure et soutient qu’ils ont eu un impact négatif sur sa santé psychologique et physique, entraînant un état d’anxiété et stress, voire de désarroi chez lui.

²¹ Courriel du plaignant au CR demandant une audience, daté du 23 novembre 2021.

²² Courriel de l’infirmière-conseil au plaignant, daté du 24 novembre 2021.

²³ Note médicale, datée du 7 décembre 2021.

²⁴ Lettre de la Direction, Admissions et registrariat de l’Ordre au plaignant, datée du 16 décembre 2021.

²⁵ Résolution du CR [CRQ-2021-12-09] 6.1.32.

Lors de sa première demande, le plaignant explique avoir dû rentrer [REDACTED] en raison de l'état de santé de ses parents. D'ailleurs, il souligne qu'il l'a fait, en croyant avoir réussi l'examen de septembre 2020. Rendu [REDACTED], le plaignant affirme avoir dû s'occuper des problèmes familiaux imprévus et importants, dont la gestion l'aurait empêché de s'inscrire à l'examen de mars 2021.

Lors de sa deuxième demande, le plaignant explique les défis financiers et personnels rencontrés dès son retour au Québec. Il affirme que ces problèmes, à nouveau des imprévus, auraient généré chez lui un tel état de désarroi, qui l'aurait empêché de s'inscrire à l'examen de septembre 2021.

On constate deux moments ou situations qui sont hors contrôle du plaignant et qui se présentent à lui de façon non planifiée (des obligations familiales aggravées et des problèmes financiers majeurs et inattendus). De plus, ces situations ont eu un impact déterminant sur la santé du plaignant, qui affirme avoir été dans un tel état d'anxiété et stress, qui ne lui a pas permis de s'inscrire à l'examen (aux séances de mars et septembre 2021).

La notion de cas de force majeure laisse place à l'interprétation, mais on comprend qu'il s'agit d'un seuil très élevé pour obtenir cette qualification. Nous considérons que la situation comme celle du plaignant devrait faire l'objet d'accommodement dans la réglementation. Ce serait le cas des situations hors de contrôle de la personne candidate et de celles concernant des responsabilités personnelles et familiales incontournables qui ont pour effet d'empêcher la personne de faire ce qui est attendue d'elle dans le processus d'admission.

4.2 La démonstration des motifs invoqués à la satisfaction de l'Ordre

Procédure en place

Sur son **site Web**, l'Ordre communique les renseignements nécessaires à l'exercice du recours d'annulation d'un échec à l'examen pour non-inscription. Une section de la page qui traite de l'examen professionnel se penche sur l'annulation d'un échec pour non-inscription ou absence à l'examen²⁶. Voici les informations qui y sont présentées (nous avons surligné en bleu les situations applicables au plaignant) :

- **Non-inscription ou absence à l'examen**

Vous devez démontrer, à la satisfaction de l'Ordre, que vous aviez une raison justifiée pour ne pas vous inscrire ou vous présenter à l'examen. Les motifs pouvant être acceptés concernent l'une des situations suivantes :

- accouchement ;
- décès de votre père, mère, enfant ou conjoint ;
- problème de santé **qui vous concerne** faisant en sorte que vous n'étiez pas apte à vous inscrire ou à vous présenter à l'examen ;
- force majeure (survenance d'un événement grave, hors de votre contrôle et impossible à prévoir ou à prévenir).

- **Vous devez fournir, selon votre situation :**

- un certificat de naissance ;
- un certificat de décès accompagné d'une preuve de filiation (un certificat de naissance ou de mariage) ;
- un billet médical démontrant que vous n'étiez **pas apte à vous inscrire** à l'examen professionnel. Ce billet médical doit confirmer votre état de santé tel qu'il était pendant la période d'inscription ;

²⁶ [Examen professionnel | Échec pour non-inscription, absence ou non-obtention de la note de passage](#), consulté en février et mars 2022.

- un billet médical démontrant que vous n'étiez **pas apte à vous présenter** à l'examen professionnel. Ce billet médical doit confirmer votre état de santé tel qu'il était le jour même ou lors des journées précédant l'examen ;
- tout autre document pertinent.²⁷

Nous constatons que les renseignements présentés sur le site Web de l'Ordre communiquent clairement les motifs prévus au Règlement ainsi que la documentation requise à l'appui. L'interprétation que fait l'Ordre de la notion de force majeure y est communiquée également, soit la « survenance d'un événement grave, hors de votre contrôle et impossible à prévoir ou à prévenir ».

De même, le **formulaire de demande d'annulation d'un échec pour non-inscription** de l'Ordre prévoit 6 motifs, lesquels correspondent à ceux stipulés par le Règlement. Dans la section du formulaire intitulée « Motifs concernant l'annulation de l'échec », la personne doit cocher la case appropriée à sa situation (nous avons souligné les situations applicables au plaignant) :

- Inscrite ou inscrit au DEC-BAC : *Vous devez joindre une attestation d'inscription à au moins 12 crédits de votre établissement d'enseignement.*
- Problème de santé : *Vous devez joindre un certificat médical.*
- Équivalence reconnue depuis moins de 90 jours : *Équivalence depuis moins de 90 jours avant la date de tenue de l'examen pour les personnes diplômées hors Québec uniquement.*
- Accouchement : *Vous devez joindre un certificat médical.*
- Cas de force majeure, événement grave impossible à prévoir ou à prévenir : *Vous devez joindre une lettre explicative ainsi que toute autre pièce justificative.*
- Décès mère, père, enfant ou conjoint : *Vous devez joindre un certificat de décès et une preuve de filiation au besoin*²⁸

Pour ce qui est des cas de force majeure, le site Web de l'Ordre indique le suivant (notre soulignement) :

Si vous invoquez un cas de force majeure, vous devez démontrer, à la satisfaction de l'Ordre, que cette situation fortuite vous a nui au point que vous n'avez pu vous inscrire ou vous présenter à l'examen²⁹.

La difficulté, voire l'impossibilité de faire la démonstration médicale des motifs invoqués à la satisfaction de l'Ordre

Le plaignant explique la difficulté majeure qu'il a dû surmonter afin d'obtenir une note médicale à l'appui de sa demande. Initialement, au début du mois d'août 2021, il n'en a pas réussi (il note que son état de santé ne lui a pas permis de s'investir au même degré que plus tard, quand il allait mieux). C'est seulement après de nombreux refus et de mois de recherche, que le plaignant réussit à obtenir sa note médicale, lors d'une consultation aux urgences en décembre 2021. On peut comprendre que cinq mois plus tard et préparé par un professionnel de la santé qui ne suit pas la personne faisant la demande, une note médicale comporte ses limitations.

La situation du plaignant n'est pas unique. Elle semblerait plutôt illustrer les entraves rencontrées par les personnes candidates qui doivent se procurer une telle documentation à l'appui³⁰. Le problème est au moins double.

D'une part, les attentes de l'Ordre en matière de documentation à l'appui conforme signifient que les personnes candidates ne connaîtront pas nécessairement les

²⁷ Voir la note précédente.

²⁸ Ces informations ont été tirées des formulaires de demande d'annulation d'échec par non-inscription du plaignant.

²⁹ Voir la note précédente.

³⁰ Voir les deux rapports d'examen de plainte suivants : [n° 5123-20-001](#) et [n° 5123-20-002](#).

caractéristiques attendues du document à l'appui demandé (informations essentielles à inclure, manière de les présenter, moment précis d'obtention, etc.). Les professionnels de la santé ne semblent pas non plus être informés sur les enjeux de conformité de la documentation à l'appui d'une demande d'annulation de l'échec.

D'une autre part, le réseau de santé québécois est dans un état de fragilité, détérioré davantage lors des deux dernières années de pandémie, rendant extrêmement difficile, voire impossible de se procurer une note médicale dans un délai court (dans le cadre d'une demande d'annulation d'échec). L'accès aux services de santé par des personnes récemment arrivées au Québec, comme c'est le cas du plaignant, est davantage compliqué : à la pénurie de services s'ajoute une connaissance souvent incomplète à ce stade du parcours d'intégration des façons de naviguer le système.

Dans ces circonstances, il serait souhaitable que l'Ordre, avec les parties prenantes concernées du réseau de santé, explore des voies alternatives et plus adaptées pour obtenir les pièces justificatives à l'appui d'une demande d'annulation de l'échec pour problème de santé.

En cours d'enquête, la représentante de l'Ordre consultée a indiqué que le CR accepte de manière régulière des documents variés à l'appui des demandes d'annulation d'échec, même si ceux-ci sont complétés *a posteriori*. Elle a noté que lorsque ceux-ci sont suffisamment précis, le CR n'hésite pas à conclure à l'annulation d'un échec pour non-inscription ou absence, en fonction des motifs prévus au Règlement.

4.3 La convocation et l'obligation de s'inscrire et se présenter à la séance suivante de l'examen

Le Règlement stipule que la personne admissible à l'examen (selon l'art. 6) doit s'inscrire et se présenter à la première session d'examen qui suit la date à laquelle elle a obtenu son diplôme donnant ouverture au permis de l'Ordre ou la date de la décision de l'Ordre lui reconnaissant une équivalence de diplôme ou de la formation aux fins de la délivrance d'un permis (art. 8, al. 1). De plus, lorsque cette personne échoue à l'examen, elle doit s'inscrire et se présenter à la session d'examen qui suit celle où elle a échoué (art. 8, al. 2). En outre, le fait de ne pas se présenter à la session d'examen à laquelle la personne est tenue de s'inscrire (en application des arts. 8, 9, al. 2 et 10, al. 2) entraîne un échec (art. 11, al. 2). Comme mentionné préalablement, des exceptions à l'obligation de s'inscrire et se présenter à la séance à laquelle la personne est convoquée sont prévues au Règlement en fonction des six motifs identifiés par l'Ordre (articles 9 à 12. Voir les sections 2.1 et 4.2 du présent rapport).

Le cadre réglementaire actuel de l'Ordre n'offre pas la flexibilité nécessaire ou la marge de manœuvre requise, ni aux personnes candidates ni à l'Ordre, pour reporter l'inscription des personnes candidates à l'examen (et leur éventuelle participation à cette épreuve) après leur convocation. Il agit comme une mécanique implacable qui laisse peu de place aux aléas de la vie et peut forcer des personnes candidates à participer à une séance d'examen à des moments qui n'offrent pas les meilleures conditions. Le Règlement devrait être modifié afin de donner plus de flexibilité à la personne candidate dans le délai ultime imparti pour réussir l'examen. Cette situation a été vue également dans le cas de l'examen de l'Ordre des infirmières et infirmiers auxiliaires du Québec. Toutefois, le texte réglementaire de cet ordre lui offrait la flexibilité de modifier administrativement sa mécanique d'inscription et de participation obligatoires aux séances d'examen.

En cours d'enquête, la représentante de l'Ordre consultée a mentionné que l'Ordre envisage un changement dans le Règlement afin d'introduire un certain degré de flexibilité pour les personnes souhaitant ou ayant besoin de reporter leur inscription et présentation à l'examen.

5. Conclusions

Conclusions sur le cas du plaignant

- Les défis personnels et familiaux importants, rencontrés par le plaignant, lors de son séjour hors du Québec (entre octobre 2020 et juin 2021) et dès son retour au Québec (en juillet 2021) ont entraîné un état de santé et une désorganisation chez lui qui lui ont fait perdre ses possibilités de s'inscrire et de participer aux séances d'examen comme requis par l'Ordre à la suite d'un premier échec ;
- Les deux demandes d'annulation d'un échec par non-inscription, présentées par le plaignant, ont été refusées par le Comité de requêtes de l'Ordre, qui a jugé qu'elles ne documentaient pas les motifs prévus au Règlement ;
- Pour la deuxième demande présentée par le plaignant, le Comité de requêtes a jugé que la note médicale fournie à l'appui ne permettait pas de conclure que le plaignant était dans l'impossibilité de s'inscrire à l'examen de septembre 2021.

Conclusions sur le fonctionnement de l'Ordre concernant certains aspects de l'examen professionnel

- Le cadre réglementaire actuel de l'Ordre n'offre pas la latitude nécessaire, ni aux personnes candidates ni à l'Ordre, pour reporter leur inscription et participation à l'examen. Le Règlement devrait être modifié afin de donner plus de flexibilité à la personne candidate dans le délai ultime imparti pour réussir l'examen ;
- Les personnes candidates et les professionnels de la santé ne connaissent pas nécessairement les caractéristiques attendues des documents à l'appui exigés à l'appui d'une demande d'annulation de l'échec (informations essentielles à inclure, manière de les présenter, moment précis d'obtention, etc.) ;
- La documentation à l'appui d'une demande d'annulation d'un échec par non-inscription, requise par l'Ordre, est fondamentalement de nature médicale ;
- Dans l'état actuel de fragilisation du réseau de la santé québécois, il devient très difficile, voire impossible pour les personnes candidates de se procurer une note médicale contemporaine à la situation. Les billets médicaux produits à postériori (notamment des mois plus tard) ne semblent pas être satisfaisants pour le Comité de requêtes ;
- Les motifs soutenant l'annulation d'un échec à l'examen peuvent être interprétés très restrictivement et demanderaient à être enrichis des situations qui affectent tout autant la possibilité pour quelqu'un d'entreprendre les démarches requises dans son processus d'admission.

6. Recommandations

Recommandations concernant le dossier du plaignant

- 1) Que l'Ordre examine à nouveau la demande d'annulation d'un échec par non-inscription, présentée par le plaignant pour l'examen de septembre 2021, à la lumière des faits et de la documentation présentés, dans leur ensemble et en complémentarité (billet médical, lettre explicative et autres documents).

Recommandations sur le fonctionnement général du processus

- 2) Que l'Ordre élargisse l'éventail de documents à l'appui d'une demande d'annulation de l'échec par non-inscription ainsi que leur période d'émission acceptable. Ces changements pourraient contribuer à augmenter l'accessibilité de ce recours en rendant l'obtention de documents conformes plus faisable ;
 - 3) Que l'Ordre communique sur son site Web et dans toute documentation pertinente les critères de conformité de la documentation à l'appui d'une demande d'annulation d'un échec à l'examen par non-inscription. Les contenus, la forme, la période d'émission ainsi que toute autre caractéristique attendue par l'Ordre devraient être communiqués ;
 - 4) Que l'Ordre entame le processus visant la modification du *Règlement sur les conditions et modalités de délivrance des permis de l'Ordre des infirmières et infirmiers du Québec* afin d'assouplir l'obligation mécanique de s'inscrire et se présenter à l'examen dès que la personne candidate devient admissible et, en cas d'échec, dès la séance suivante ;
 - 5) Que l'Ordre, dans le cadre de la révision amorcée de son *Règlement sur les conditions et modalités de délivrance des permis de l'Ordre des infirmières et infirmiers du Québec*, envisage d'enrichir les motifs d'annulation d'un échec à un examen des situations hors du contrôle de la personne candidate et celles concernant des responsabilités personnelles et familiales incontournables, qui ont pour effet d'empêcher la personne de faire ce qui est attendue d'elle dans le processus d'admission ;
 - 6) Que l'Office des professions entame une réflexion sur les motifs d'annulation d'échec et de reprise de l'examen apparaissant dans la réglementation professionnelle de plusieurs ordres afin d'enrichir les motifs d'annulation d'un échec à un examen des situations hors contrôle de la personne candidate et celles concernant des responsabilités personnelles et familiales incontournables, qui ont pour effet d'empêcher la personne de faire ce qui est attendue d'elle dans le processus d'admission.
-

ANNEXES

Annexe 1 : Cadre législatif

L'examen d'une plainte déposée au bureau du commissaire s'appuie sur le *Code des professions* ([RLRQ, chapitre C-26](#)), la loi qui régit le système professionnel, ses paramètres et ses composantes.

Fonction et pouvoirs du commissaire

Le commissaire est chargé par la loi « de recevoir et d'examiner toute plainte d'une personne relative à l'admission à une profession » (Code, [art. 16.10](#), par. 1°). Pour ce faire, le commissaire peut effectuer une enquête et exiger tout rapport, document ou renseignement dont il a besoin. À la fin, le commissaire informe les parties de ses conclusions et de ses recommandations.

Compétence du commissaire

Le commissaire a compétence sur toutes les étapes et tous les acteurs de l'admission à une profession dont l'exercice est contrôlé par un ordre professionnel, incluant la formation d'appoint, les stages et les examens d'admission. Il n'a toutefois pas compétence sur les décisions d'un ordre ou de toute autre organisation ou personne.

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 Code³¹, ou toute autre demande présentée dans le cadre d'une candidature à l'exercice d'une profession.

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 – les lettres et les rapports qui en font état –, 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 (Code, [art. 16.16](#) et [16.17](#)).

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

Les ordres professionnels doivent s'assurer de l'équité, de l'objectivité, de l'impartialité, de la transparence, de l'efficacité et de la célérité des processus relatifs à l'admission qu'ils adoptent. Ils doivent s'assurer que ces processus facilitent l'admission à une profession, notamment pour les personnes formées hors du Québec (Code, [art. 62.0.1](#), par. 7°).

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.

³¹ Disposition concernant les personnes qui se sont éloignées de la pratique ou dont la formation pourrait être jugée déshérente.

Obligations des acteurs visés par une recommandation du commissaire

Un acteur visé par une ou plusieurs recommandations du commissaire doit y répondre par écrit dans les soixante (60) jours. Pour chacune des recommandations, l'acteur visé doit ainsi informer le commissaire « des suites qu'il entend y donner et, s'il n'entend pas y donner suite, des motifs justifiant sa décision » (Code, [art. 16.15](#), 3^e al.).

Annexe 2 : Démarche d'enquête et références

Documentation consultée

- Législation et réglementation pertinentes, dont
 - *Code des professions* ([RLRQ, c. C-26](#)) ;
 - *Loi sur les infirmières et les infirmiers* ([RLRQ, chapitre I-8](#)) ;
 - *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* ([RLRQ, chapitre I-8, r. 16](#)) ;
 - *Règlement sur les conditions et modalités de délivrance des permis de l'Ordre des infirmières et infirmiers du Québec* ([RLRQ, chapitre I-8, r. 13](#)) ;
 - *Règlement sur les activités professionnelles pouvant être exercées par des personnes autres que des infirmières et des infirmiers* ([RLRQ, chapitre I-8, r. 2](#)).
- Documentation sur les principes et sur les bonnes pratiques dans le domaine de l'admission et de la reconnaissance des compétences ;
- Autres publications du commissaire :
 - [Rapport d'examen de plainte \(n° 5123-20-001\)](#) ;
 - [Rapport d'examen de plainte \(n° 5123-20-002\)](#) ;

Personnes consultées

- M. [REDACTED], plaignant ;
- Mme Chantal Lemay, inf., M. Sc, Directrice
Direction, Admissions et registrariat à l'Ordre.

Activités d'enquête réalisées

- Recherche et analyse documentaires (voir plus haut) ;
- Entretiens avec les personnes susmentionnées.

