



N° de dossier : 5124-14-001

RAPPORT D'EXAMEN DE PLAINTE

Soumis à l'Ordre et au plaignant

PLAIGNANT :



ORDRE :

ORDRE DES INFIRMIÈRES ET INFIRMIERS AUXILIAIRES DU QUÉBEC

TABLE DES MATIÈRES

1. Mise en contexte 1
1.1 Attentes du plaignant envers le Commissaire1

2. Cadre législatif 1

3. Examen de la plainte 1
3.1 Profil du plaignant.....2
3.2 Analyse de la problématique.....2

4. Conclusions 5

5. Recommandations et interventions 6

Annexe 1 : Documentation et personnes consultées..... 7

1. Mise en contexte

Le plaignant a communiqué avec le Bureau du Commissaire aux plaintes en matière de reconnaissance des compétences professionnelles (ci-après le « Bureau du Commissaire ») le 26 juin 2014 au sujet d'une difficulté rencontrée dans le processus d'admission par équivalence de l'Ordre des infirmières et infirmiers auxiliaires du Québec (ci-après l'« Ordre »).

Le plaignant n'a pas satisfait à l'exigence de réussir l'examen synthèse en vue de la reconnaissance de l'équivalence de formation pour l'admission à l'Ordre. Conformément à ses directives sur les examens, l'Ordre l'a informé de la fermeture de son dossier de candidature et lui a recommandé de suivre l'ensemble de la formation initiale en santé, assistance et soins infirmiers (SASI). Le plaignant n'est pas convaincu du résultat annoncé par l'Ordre et estime que le processus de suivi de l'examen de l'Ordre n'est pas transparent. Il demande une révision des notes de l'examen, mais l'Ordre n'a pas mis en place un mécanisme de révision de la correction de l'examen.

1.1 Attentes du plaignant envers le Commissaire

Dans sa requête du 26 juin 2014, le plaignant a sollicité l'intervention du Commissaire afin d'obtenir un droit de révision des notes de l'examen ainsi que de la clarté et de la précision dans l'information transmise aux candidats lors de la communication de la décision sur l'équivalence.

2. Cadre législatif

L'examen des plaintes déposées au Bureau du Commissaire s'appuie sur la loi instituant le poste de Commissaire et les paramètres liés à sa charge (art. 16.9 à 16.21 du Code des professions, L.R.Q., c. C-26). Il s'agit de la première fonction du Commissaire :

[...] de recevoir et d'examiner toute plainte d'une personne contre un ordre professionnel qui concerne le fonctionnement des mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles. (Code, art. 16.10, par. 1°)

Dans l'exercice de cette fonction, le Commissaire peut effectuer une enquête. Au terme de l'examen d'une plainte, le Commissaire émet des conclusions et peut faire des recommandations. Toutefois, le Commissaire n'est pas un mécanisme d'appel ou de révision d'une décision : il ne peut délivrer de permis ou de certificat de spécialiste au nom d'un ordre, ni modifier une décision, ni ordonner la modification d'une décision.

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

3. Examen de la plainte

Le but de l'examen d'une plainte contre un ordre professionnel est de s'assurer que la demande de reconnaissance faite auprès de cet ordre par la personne ayant porté plainte a été traitée, notamment, de façon équitable, objective, transparente et efficace. Pour ce faire, le Commissaire enquête sur le fonctionnement du ou des mécanismes de reconnaissance en cause. Il peut alors porter son regard sur les divers aspects du fonctionnement de ce ou de ces mécanismes : juridique, normatif, procédural, méthodologique, administratif, etc. Il examine également les rôles, les actions et la conduite des organisations et des individus impliqués.

La plainte du plaignant concerne le fonctionnement du mécanisme de reconnaissance d'équivalence de diplôme ou de formation. Le motif de la plainte réside essentiellement dans le processus de révision de la décision relative à la dernière exigence en vue de la reconnaissance de cette équivalence. La recevabilité de la plainte ayant été constatée, nous avons procédé à une enquête.

3.1 Profil du plaignant

Le plaignant indique qu'il possède plus de 20 ans d'expérience comme infirmier en [REDACTED]. Au Québec, il a complété avec succès la formation d'appoint d'une durée de 5 mois prescrite par l'Ordre.

3.2 Analyse de la problématique

L'accès à l'exercice de la profession d'infirmier auxiliaire se fait selon les dispositions des règlements prévus dans le *Code des professions*.

Compte tenu du profil du plaignant, son dossier a été traité en vertu du *Règlement sur les normes d'équivalence de diplôme et de formation pour la délivrance d'un permis par l'Ordre des infirmières et infirmiers auxiliaires du Québec* (ci-après le « Règlement »). Selon le Code et le Règlement, un candidat ou une candidate qui ne détient pas un diplôme désigné comme donnant ouverture au permis doit posséder un diplôme ou une formation reconnus équivalents par l'Ordre, afin d'obtenir le permis d'infirmier auxiliaire.

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

1. Procédure de reconnaissance de l'équivalence;
2. Le processus de révision de l'examen synthèse;
3. La communication avec le candidat.

Dans les sous-sections qui suivent, nous présentons les positions et arguments de chacun, ainsi que les faits allégués ou constatés durant l'enquête. Nous présentons également l'analyse de conformité et l'analyse critique des différents aspects de la problématique présentée plus haut, ainsi que nos réflexions ou notre avis sur ces questions.

3.2.1 Procédure de reconnaissance de l'équivalence

En général dans cet ordre, un candidat formé à l'étranger ne possédant pas une expérience professionnelle québécoise bénéficie d'une reconnaissance de l'équivalence de formation après la réussite d'une formation d'appoint et de l'examen synthèse.

Pour des raisons de nature systémique, l'Ordre a opté pour un programme de formation standardisé d'une durée de 570 heures, couvrant neuf (9) compétences spécifiques qui permettraient une meilleure connaissance du contexte de pratique de la profession au Québec, basé sur la protection du public. L'Ordre pourrait toutefois modifier la prescription si nécessaire.

En mars 2014, dans un autre dossier au même objet, nous avons noté que bon nombre de candidats étaient incités ou n'avaient d'autres choix que de suivre la formation d'appoint en totalité, sans égard aux connaissances, expériences ou autres aptitudes acquises à l'étranger.

La réussite de la formation d'appoint est requise pour accéder à l'examen synthèse, qui constitue la mesure pour établir l'équivalence de la formation en vue de la délivrance du permis de l'Ordre.

L'examen synthèse a été élaboré par l'Ordre en 2009. Il couvre l'ensemble des compétences enseignées au programme d'études menant au diplôme reconnu. Certaines questions de l'examen sont éliminatoires. C'est la catégorie des « questions obligatoires », qui requièrent une réponse exacte, et qui porteraient sur des connaissances essentielles

liées à la sécurité du public. La correction se fait mécaniquement à travers une fiche d'inscription des réponses informatisée.

Le plaignant a satisfait à l'exigence de la formation d'appoint, avant de se présenter, sans succès, à l'examen synthèse et à deux de ses reprises. Le défaut de réussir ce dernier examen dans le délai alloué lui a valu la fermeture de son dossier d'admission et l'invitation à suivre la formation complète qui mène au diplôme québécois reconnu.

Selon les représentants de l'Ordre, les résultats des trois examens subis par le plaignant révèlent des lacunes de compétence en pharmacologie.

La formation d'appoint n'aurait donc pas permis au candidat de se préparer à l'examen synthèse. Les ouvrages et les lectures suggérées par l'Ordre en vue de se préparer aux reprises de l'examen ne semblent pas avoir amélioré les choses.

On serait tenté d'imputer la responsabilité de l'échec au candidat. Toutefois, il faut également regarder l'approche de l'Ordre en matière d'équivalence et son impact sur le cheminement des candidats et candidates.

Dans le dossier de mars 2014 mentionné plus haut, nous avons également relevé que la séquence d'évaluation utilisée par l'Ordre dans sa procédure de reconnaissance de la formation posait un problème de cohérence dû à la nature de la formation d'appoint et de sa position dans le processus d'équivalence. Le problème se manifestait également par la nature et la forme de l'examen synthèse ainsi que, lui aussi, de sa position dans le processus.

C'est la même séquence qui a été observée dans le présent dossier. Cela nous amène à formuler, voire rappeler les commentaires suivants.

Sur la formation d'appoint :

- Le processus d'équivalence de l'Ordre débute par une formation standardisée qui répond essentiellement à un besoin de connaissance du milieu professionnel, avant même que les qualifications du candidat pour exercer la profession ne soient évaluées et reconnues;
- L'exigence de la connaissance du milieu québécois doit avoir un lien avec des compétences précises, nécessaires à la pratique et en réponse à un enjeu de protection du public documenté. Elle ne peut se justifier par de simples considérations générales;
- La prescription par l'Ordre de la formation d'appoint standardisée n'est pas fondée sur les lacunes observées dans les connaissances et aptitudes d'un candidat par rapport à celles exigées pour l'exercice de la profession et qui sont appelées à être testées à l'examen synthèse. Dans le cas du plaignant, l'examen synthèse a révélé des lacunes en pharmacologie, alors que celle-ci n'est pas particulièrement ciblée par le contenu de la formation d'appoint;
- La formation d'appoint n'est pas nécessairement un atout pour la réussite de l'examen synthèse.

Sur l'examen synthèse :

- De l'avis de l'Ordre, l'examen synthèse permet de valider si le candidat formé à l'étranger possède les mêmes compétences que le titulaire d'un diplôme reconnu. Dans l'optique de l'Ordre, la réussite de l'examen synthèse est la démonstration de l'équivalence.
- La nature et la forme de l'examen synthèse (principalement à choix multiples avec des questions éliminatoires) constituent un autre obstacle à la reconnaissance des compétences par la procédure d'équivalence. En effet, l'examen synthèse couvre la

totalité des compétences enseignées dans la formation qui mène au diplôme reconnu (même celles ayant été reconnues ou acquises lors de l'étude du dossier), alors que sa réussite tient à une catégorie de questions, soit les questions obligatoires.

L'approche de l'Ordre présente une accumulation de moyens d'évaluation et d'établissement de l'équivalence dont la séquence n'est pas conforme à l'esprit et la lettre de la réglementation sur l'équivalence applicable à l'Ordre et dans le système professionnel québécois.

Dans les recommandations formulées dans un dossier similaire, en mars 2014, nous avons sensibilisé l'Ordre quant à l'approche d'évaluation utilisée pour arriver à la démonstration de l'équivalence. Une formation d'appoint au début du processus, avant toute évaluation, qui ne tient pas compte des lacunes réelles du candidat ou d'une catégorie de candidats, n'a pas sa raison d'être. Une formation d'appoint a normalement pour but de combler les lacunes identifiées dans la formation d'un candidat, à la suite d'une évaluation du dossier ou des compétences de celui-ci, et de l'amener à répondre aux exigences réglementaires.

Par ailleurs, à défaut de réussir l'examen synthèse, l'Ordre a recommandé au candidat de suivre l'ensemble de la formation (programme québécois reconnu) pour se voir délivrer un permis. Dans l'approche habituelle de reconnaissance d'une équivalence au sein du système professionnel québécois, l'Ordre n'aurait dû prescrire au candidat que des éléments de formation portant sur les lacunes révélées par l'examen.

Suivant la logique du Règlement, la reprise du programme complet de formation (programme québécois reconnu) signifie que le candidat n'a pas fait la démonstration que le niveau acquis de connaissance et des habiletés pratiques est équivalent à celui du titulaire d'un diplôme reconnu. Les méthodes d'appréciation des compétences préalables à l'examen synthèse se révèlent de ce fait, soit inefficaces, soit inutiles.

L'Ordre devrait réfléchir sur sa procédure d'évaluation et d'établissement de l'équivalence. Plutôt que de faire passer un examen à la fin du processus et qui est éliminatoire, l'Ordre pourrait prendre avantage de la possibilité qu'il a d'évaluer le dossier en amont du processus afin de mieux cerner les lacunes du candidat pour que celui-ci soit en mesure de le combler par des activités de formation ayant un lien avec ses besoins. C'est le sens des recommandations dans le dossier similaire de mars 2014.

En réponse aux recommandations du dossier de mars 2014, l'Ordre s'était engagé à revoir sa procédure. En cours d'enquête sur le présent dossier, il nous confirme, un an plus tard, être toujours en démarche. Pourtant, le changement n'entraîne pas de concevoir de nouveaux outils. Il s'agit ici :

1. d'intervertir les étapes et leurs moyens;
2. de tirer de l'examen synthèse des conclusions sur les lacunes des candidats et candidates devant être comblées, au lieu de celles de la réussite ou de l'échec; et
3. de prescrire, en plus de la formation d'appoint standardisée, des éléments de formation portant sur les lacunes des candidats ou des candidates révélées par l'examen synthèse.

3.2.2 Le processus de révision de l'examen synthèse

L'Ordre n'a pas prévu de mécanisme de révision de la correction de l'examen. Cependant, il transmet les directives sur l'examen et ses modalités au début du processus et se fie au format électronique de l'examen. La correction de l'examen se fait mécaniquement à travers une fiche d'inscription des réponses informatisée. La gestion informatisée de l'examen assurerait la transparence dans le processus d'évaluation.

Nous comprenons que la décision de l'Ordre a été basée sur les résultats de la correction effectuée au moyen de la fiche électronique des réponses. Étant donné la nature et la forme de l'examen, on peut comprendre que l'Ordre ne permette pas la consultation du cahier d'examen.

Bien que la gestion informatisée de l'examen assure une certaine crédibilité dans le processus, le Commissaire a déjà suggéré à l'Ordre, dans un souci de transparence et d'ouverture, d'envisager un système de vérification ouvert aux candidats qui leur permettra de constater eux-mêmes la justesse des résultats des examens.

De plus, en cas d'échec à un examen, l'Ordre devrait donner un soutien au candidat afin de lui permettre de mieux performer à la reprise.

3.2.3 La communication avec le candidat

Le candidat s'est plaint du manque de clarté dans les renseignements transmis par l'Ordre lors de la communication de la décision relative à la reconnaissance de l'équivalence de formation. La lettre de décision de l'Ordre n'indique pas avec précision la nature des lacunes et les connaissances à parfaire en vue de la reprise de l'examen.

Nous avons noté par le passé, une faiblesse dans la façon dont l'Ordre communique avec sa clientèle. L'Ordre avait alors fait savoir au Commissaire qu'il avait procédé à une révision des procédures de l'ensemble de ses communications avec les candidats. Il aurait déjà entrepris des mesures visant à améliorer ses communications avec les candidats permettant d'indiquer après chaque échec à l'examen les lacunes observées et les façons de mieux se préparer à l'examen de reprise. Aussi dans les trois lettres annonçant les résultats de l'examen synthèse transmis au candidat, l'Ordre a indiqué au candidat la nature de ses lacunes et les connaissances à parfaire. Le Commissaire encourage l'Ordre dans cette initiative.

4. Conclusions

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

Conclusions concernant l'approche de l'Ordre en matière d'équivalence

- Une formation d'appoint a normalement pour but de combler les lacunes identifiées dans la formation d'un candidat, à la suite d'une évaluation du dossier ou des compétences de celui-ci, et de l'amener à répondre aux exigences réglementaires;
- L'exigence de la connaissance du milieu québécois doit avoir un lien avec des compétences précises, nécessaires à la pratique et en réponse à un enjeu de protection du public documenté. Elle ne peut se justifier par de simples considérations générales;
- L'examen synthèse de l'Ordre porte sur l'ensemble des compétences, même celles ayant été déjà reconnues ou acquises lors de l'étude du dossier d'équivalence et par le fait d'avoir réussi la formation d'appoint prescrite;
- L'Ordre n'a pas une procédure de révision de l'examen. Étant donné la nature de l'examen, de son format électronique et de la fiche d'inscription des réponses, il est compréhensible qu'on ne permette pas la consultation du cahier d'examen. Le mieux que l'Ordre puisse faire, c'est d'offrir un système de vérification technique efficace et transparent qui permettra à un candidat de constater la justesse des résultats;

- L'approche de l'Ordre présente une accumulation de moyens d'évaluation et d'établissement de l'équivalence dont la séquence n'est pas conforme à l'esprit et la lettre de la réglementation sur l'équivalence applicable à l'Ordre et dans le système professionnel québécois;
- En réponse à des recommandations formulées en mars 2014, dans un autre dossier de plainte, l'Ordre a entrepris de revoir la séquence de sa démarche de reconnaissance d'équivalence. En cours d'enquête sur le présent dossier, l'Ordre a confirmé, un an plus tard, être toujours en démarche;
- En réponse à d'autres recommandations formulées en mars 2014, dans un autre dossier de plainte, l'Ordre a procédé à une révision de l'ensemble de ses communications avec les candidats. Il a introduit des mesures visant à améliorer ses communications avec les candidats permettant d'indiquer, après chaque échec à l'examen, les lacunes observées et les façons de mieux se préparer à l'examen de reprise;

Conclusions concernant la situation du candidat

- Le candidat a réussi la formation d'appoint standardisée prescrite par l'Ordre. Il a toutefois obtenu un échec à l'examen synthèse et à ses deux reprises;
- Dans le cadre de la démarche d'équivalence, notamment par les échecs répétés à l'examen synthèse, l'Ordre a identifié de façon précise les lacunes du candidat;
- Du fait de la séquence des moyens d'évaluation et de formation alors en place, à défaut pour le candidat de réussir l'examen synthèse, l'Ordre lui a recommandé de suivre l'ensemble de la formation (programme québécois reconnu) pour se voir délivrer un permis;
- Dans l'approche habituelle de reconnaissance d'une équivalence au sein du système professionnel québécois, l'Ordre n'aurait dû prescrire au candidat que des éléments de formation portant sur les lacunes révélées par l'examen.

5. Recommandations et interventions

- 1) QUE l'Ordre revoit, sans délai, la séquence des étapes et moyens d'évaluation en vue d'établir l'équivalence de diplôme et de formation;
- 2) QU'au vu des problématiques observées, du cadre juridique actuel de l'admission à la profession et des conclusions qui en résultent, l'Ordre regarde à nouveau le dossier du candidat, en prenant appui sur les informations déjà révélées par la démarche de reconnaissance. Pour ce faire, l'Ordre devrait s'inspirer de la solution qu'il a convenu dans un dossier antérieur similaire, à savoir de :
 - tirer de l'examen synthèse des conclusions sur les lacunes précises du candidat devant être comblées; et
 - prescrire les éléments de formation portant sur les lacunes précises du candidat révélées par l'examen synthèse. La réussite de la formation ainsi prescrite conduit à la reconnaissance d'une équivalence.

ANNEXES

Annexe 1 : Documentation et personnes consultées

Documentation consultée

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

Personnes rencontrées ou consultées

- Le plaignant;
- Me Georges Ledoux, Directeur du service juridique de l'Ordre;
- Mme Laura Kristof, agente à l'admission de l'Ordre;
- Mme Nadia Colella, responsable de l'admission de l'Ordre;
- M. Régis Paradis, Président-Directeur général de l'Ordre.

