



N° de dossier : 5124-19-001

RAPPORT D'EXAMEN DE PLAINTE

PLAIGNANT :



PROFESSION :

INFIRMIER AUXILIAIRE

Préparé par :
Aranzazu Recalde, Ph.D.
Analyste
14 mai 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 du plaignant envers le commissaire..... 1

2. Cadre législatif2

2.1 Fonction et pouvoirs du commissaire..... 2

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.....3

3.1 Recevabilité de la plainte..... 3

3.2 Profil du plaignant..... 3

3.3 Analyse de la problématique..... 3

3.3.1 Délai du parcours d’admission menant à la délivrance du permis de l’OIIAQ 4

 Démarches menant à l’obtention d’une reconnaissance partielle.....4

 Délais supplémentaires.....6

3.3.2 Évaluations inhérentes au parcours d’admission par équivalence à l’OIIAQ..... 7

 L’évaluation diagnostique.....7

 Les évaluations administrées au sein de la formation d’appoint.....9

 L’examen professionnel 10

3.3.3 La communication des informations essentielles au parcours d’admission en équivalence de l’OIIAQ 13

 La documentation essentielle au portfolio 13

 Les résultats de l’évaluation diagnostique..... 14

 Lettres de décision du CE..... 14

4. Conclusions..... 15

4.1 Conclusions sur le cas du plaignant 15

4.2 Conclusions sur le fonctionnement général du processus 16

5. Recommandations 17

5.1 Recommandations sur le cas du plaignant..... 17

5.2 Recommandations sur le fonctionnement général du processus..... 17

6. Développements en cours d’enquête 18

Annexe 1 : Documentation et personnes consultées 19

Annexe 2 : Processus de reconnaissance d’équivalence (diagramme)21

ABRÉVIATIONS

CÉE :	Comité d'étude des équivalences (OIIAQ)
CE :	Comité exécutif (OIIAQ)
CHSLD :	Centre d'hébergement et de soins de longue durée
CFP :	Centre de formation professionnelle
DEC :	Diplôme d'études collégiales en formation technique (MÉES)
DÉSP :	Diplôme d'études secondaires professionnelles (MÉES)
HQ :	Candidat(e)s hors Québec (OIIAQ)
IRCC :	Immigration, réfugiés et citoyenneté Canada
MÉES :	Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur
MIDI :	Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion
MIFI :	Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration
OIIAQ :	Ordre des infirmières et infirmiers auxiliaires du Québec
PTO :	Permis de travail ouvert (IRCC)
SASI :	Programme Santé, assistance et soins infirmiers
SFPP :	Service de la formation professionnelle et des permis (OIIAQ)
VRP :	Visa de résidence permanente (IRCC)
VRT :	Visa de résidence temporaire (IRCC)

1. Mise en contexte

Monsieur [REDACTED] a communiqué avec le bureau du Commissaire à l'admission aux professions le 21 février 2019 au sujet d'une difficulté rencontrée dans sa démarche d'admission à la profession d'infirmier auxiliaire.

1.1 Résumé de la situation

Le plaignant détient un diplôme universitaire en soins infirmiers (2008-2014, Grèce) et possède un an d'expérience en tant qu'infirmier en soins de courte durée et en milieu hospitalier (2014-2015, Grèce).

Le plaignant affirme qu'un(e) représentant(e) de l'Ordre lui aurait dit qu'en six mois il pourrait avoir son permis. C'est en fonction de ce renseignement qu'il aurait décidé d'entreprendre son parcours d'admission à l'OIIAQ.

Deux décisions différentes ont découlé de l'étude de son dossier. La première a été un refus de reconnaissance d'équivalence (février 2019). Le plaignant a présenté une demande de révision (mars 2019), en y ajoutant son diplôme d'études secondaires en soins infirmiers auxiliaires (Grèce). Cette analyse s'est traduite par une décision de reconnaissance partielle de formation (mai 2019). Une formation d'appoint de 570 heures a été prescrite au plaignant, dont la réussite lui permettra de se présenter à l'examen professionnel de l'Ordre, qui est une condition supplémentaire à la délivrance du permis de l'OIIAQ.

Le plaignant a dû attendre jusqu'au septembre 2019 pour débiter sa formation. Au moment de rédiger ce rapport, il a réussi la partie théorique (septembre-décembre 2019) et a complété les trois stages de la partie pratique (janvier-mars 2020). Le plaignant a été évalué de façon rigoureuse et systématique tout au long de sa formation d'appoint.

La plainte concerne deux enjeux principaux.

D'une part, le délai de six mois pour compléter son parcours d'admission et obtenir le permis de l'Ordre, tel que semblerait lui avoir été communiqué par ses représentant(e)s, ne s'avère pas réaliste. Des délais supplémentaires ont été entraînés par la décision initiale de refus d'équivalence de l'Ordre et par la période d'attente avant de pouvoir débiter sa formation d'appoint. En fonction de la date de passation de l'examen, d'autres délais pourraient s'y ajouter. Cette prolongation a engendré des conséquences financières importantes pour le plaignant.

D'autre part, le plaignant ne comprend pas pourquoi il doit passer l'examen professionnel de l'OIIAQ (a) après avoir réussi toutes les évaluations de la formation d'appoint et (b) sachant que d'autres candidat(e)s, qui ont fait la partie théorique de la formation avec lui, en seraient exemptés.

1.2 Attentes du plaignant envers le commissaire

N'ayant pas pu obtenir des réponses satisfaisantes à ses questions auprès de l'OIIAQ, le plaignant se dirige vers le commissaire pour obtenir des éclaircissements sur les enjeux qui lui sont toujours incompréhensibles.

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.

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.

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°.

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°.

Les ordres exercent des fonctions déléguées par l'État, impliquant des pouvoirs décisionnels qui ont des impacts importants sur des individus et sur la société. Dans l'admission aux professions qu'ils régissent, les ordres sont responsables du respect des normes de compétences et du fonctionnement des processus, et ce, même lorsqu'ils confient certaines de leurs activités à de tierces parties.

3. Examen de la plainte

La plainte est un recours pour les individus qui rencontrent des difficultés ou des problèmes dans leurs démarches. Dans l'examen d'une plainte relative à l'admission à une profession, le commissaire regarde si les processus ou activités en cause respectent les lois et les règlements, ainsi que les principes et les bonnes pratiques dans le domaine.

Pour ce faire, le commissaire enquête sur le fonctionnement de ces processus ou activités. Il peut alors porter son regard sur divers aspects : juridique, normatif, procédural, méthodologique, administratif, etc. Il examine également les rôles, les actions et la conduite des organisations et des individus impliqués.

Si la plainte est fondée, le commissaire propose des actions qui pourraient corriger ou améliorer la situation ou des mesures pour éviter que semblable situation se reproduise.

3.1 Recevabilité de la plainte

La plainte concerne le fonctionnement du processus d'admission par équivalence de diplôme ou de formation, soit (a) le délai irréaliste pour obtenir le permis d'exercice, supposément indiqué par l'OIIAQ, et (b) les évaluations inhérentes au processus d'admission par équivalence de l'Ordre. La recevabilité de la plainte ayant été constatée, nous avons procédé à une enquête.

3.2 Profil du plaignant

Le plaignant détient un diplôme universitaire en soins infirmiers (2008-2014, Grèce), auquel l'évaluation comparative du MIFI (mars 2017) attribue le repère scolaire québécois « DEC (diplôme d'études collégiales en formation technique) en soins infirmiers ». Il possède également un diplôme d'études secondaires professionnelles (DÉSP) en soins infirmiers auxiliaires (2003-2005, Grèce)⁶. En outre, il cumule un an d'expérience professionnelle en tant qu'infirmier en soins de courte durée et en milieu hospitalier (2014-2015, Grèce), dont six mois correspondent à un stage de formation en vue de l'obtention du diplôme universitaire. Le plaignant a fait du bénévolat dans l'unité de soins intensifs de l'Hôpital général juif à Montréal (décembre 2018-mai 2019).

Le plaignant est arrivé au Québec en février 2016 avec un visa de résidence temporaire (VRT) et un permis de travail ouvert (PTO). Ce statut migratoire, géré par le gouvernement fédéral (IRCC), permet de suivre une formation d'une durée maximale de 6 mois⁷. Si cette durée est dépassée, la personne doit préalablement obtenir un permis d'études (PÉ)⁸, soumis à d'autres conditions. Le plaignant compte recevoir son visa de résidence permanente (VRP) en avril 2020.

3.3 Analyse de la problématique

L'accès à l'exercice de la profession d'infirmier auxiliaire s'effectue selon les dispositions du *Code des professions* et des règlements afférents.

⁶ Il s'agit de la traduction officielle (du grecque à l'anglais) de son diplôme d'études secondaires professionnelles en « Nursing Assistant », qui inclut deux cycles (A : 2003-2004 et B : 2004-2005).

⁷ Cette période de six mois, campée par les règles migratoires, conditionne la perspective du plaignant dans toutes ses démarches au Québec, dont l'admission à la profession.

⁸ Voir [IRCC](#) pour de plus amples renseignements.

Compte tenu du profil du plaignant, sa candidature a été traitée en vertu du *Règlement sur les normes d'équivalence de diplôme et de formation aux fins de la délivrance d'un permis par l'Ordre des infirmières et infirmiers auxiliaires du Québec*⁹ (ci-après le « Règlement »). Il s'agit du parcours d'admission dans lequel la personne candidate qui ne détient pas un diplôme donnant ouverture au permis doit faire reconnaître l'équivalence de son diplôme ou de sa formation par l'Ordre afin d'obtenir le permis d'exercice de l'OIIAQ.

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

1. Le délai du parcours d'admission menant à la délivrance du permis ;
2. Le recours à la révision d'une décision en matière de reconnaissance d'équivalence ;
3. Les évaluations inhérentes au processus d'admission par équivalence ;
4. La communication des informations essentielles au parcours d'admission par la voie de l'équivalence.

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

3.3.1 Délai du parcours d'admission menant à la délivrance du permis de l'OIIAQ

Démarches menant à l'obtention d'une reconnaissance partielle

Avant d'entamer ses démarches d'admission auprès de l'OIIAQ, le plaignant s'en est entretenu avec l'un(e) de ses représentant(e)s pour connaître les délais y associés et pour s'assurer d'avoir toute la documentation nécessaire. Le plaignant affirme que la personne consultée lui a dit qu'il pouvait avoir son permis en six mois. Ce serait en fonction de ce délai anticipé – du fait des limitations imposées par son statut migratoire – que le plaignant a décidé d'entamer son parcours d'admission.

Après avoir envoyé son portfolio et les pièces justificatives (le 8 novembre 2018)¹⁰, le plaignant a été convoqué (le 17 décembre 2018) à s'inscrire à **l'évaluation diagnostique** se déroulant le 23 janvier 2019. Il confirme son inscription, paie les frais (75 \$) et s'y présente. Nous traiterons plus tard de cette évaluation, dont les résultats ne sont pas communiqués aux candidat(e)s.

Le dossier du plaignant est examiné par le Comité d'étude des équivalences (CÉE), lors de sa réunion des 6 et 7 février 2019, dont la recommandation émise au Comité exécutif (CE) mène à une décision de **refus d'équivalence**. Dans sa lettre du 20 février 2019, l'Ordre communique au plaignant qu'il ne conforme pas aux exigences parce que les compétences acquises dans le cadre de sa formation ne correspondent pas aux éléments de compétences du programme SASI, soit le diplôme québécois reconnu qui donne ouverture au permis. Aucune précision n'y est fournie pour justifier cette conclusion, dont l'analyse semblerait avoir exclu l'expérience professionnelle du plaignant.

Ne comprenant pas la décision de l'OIIAQ, le plaignant communique à nouveau avec l'un(e) de ses représentant(e)s, qui lui indique d'envoyer son diplôme d'études secondaires professionnelles en soins infirmiers auxiliaires. Le plaignant ne l'avait pas fourni initialement assumant que son diplôme universitaire suffirait. Le 15 mars 2019, le plaignant présente une **demande de révision** de décision, en y ajoutant le diplôme indiqué¹¹.

⁹ [RLRQ, chapitre C-26, r. 160.](#)

¹⁰ Le portfolio a été traité par les agents de l'OIIAQ le 29 novembre 2018.

¹¹ Le plaignant a envoyé le formulaire intitulé *Révision d'une demande ou dépôt de nouveaux documents à une demande d'équivalence d'un diplôme ou de la formation*, où les candidates devaient cocher la procédure désirée. Le plaignant a choisi la première option (« révision »). Plus tard, l'Ordre remplacera ce formulaire par deux autres -un par procédure-, dont le contenu sera le même. Seulement le titre et les frais associés à chaque procédure différeront.

Toutefois, son dossier est traité à nouveau par le CÉÉ, lors de sa réunion des 10 et 11 avril 2019, en tant que **demande d'ajout de nouveaux documents** (nous en y reviendrons plus loin). Cette fois-ci, l'OIIAQ accorde au plaignant une **reconnaissance partielle de formation** et lui prescrit une formation d'appoint de 570 heures, qui doit être réussie en 3 ans (lettre du 1^{er} mai 2019). L'accomplissement de cette formation permettra au plaignant d'être convoqué à l'examen professionnel de l'Ordre. Comme dans sa lettre précédente, l'OIIAQ n'explique pas sa décision, se limitant cette fois-ci à préciser les procédures concernant l'accomplissement de la prescription donnée.

La pertinence de cette prescription « en bloc » devrait être justifiée. Il s'agit, en effet, d'une **formation d'appoint standardisée** que l'OIIAQ prescrit en bloc à toutes les personnes candidates (à l'admission par équivalence) qui ont reçu une reconnaissance partielle de la formation. L'Ordre justifie cette prescription en citant deux motifs : (a) ces candidat(e)s n'ont pas d'expérience québécoise et (b) le programme SASI offert au Québec est « unique dans le monde ». La formation d'appoint servirait ainsi à combler les lacunes de ces candidat(e)s, ce qui suppose qu'en dépit de leurs parcours professionnels particuliers, ces personnes auraient les mêmes besoins (en matière de compétences à combler).

Dans plusieurs rapports, nous nous sommes penchés sur les conséquences entraînées par ce type de prescription, proposant des recommandations pour les atténuer. Nous y rappelons que la formation d'appoint doit permettre à chaque candidat(e) de combler ses propres lacunes (identifiées lors de l'étude de son dossier), d'où l'importance pour les ordres de garder une certaine flexibilité et de prendre en compte le profil de chaque candidat(e) au moment de prescrire une formation d'appoint¹². Le traitement de trois dossiers de plainte contre l'OIIAQ, dont les rapports datent de mars 2014, mars 2015 et janvier 2020¹³, nous a permis de documenter et questionner (parmi d'autres enjeux) la prescription automatique, systématique et en bloc de sa formation d'appoint. Nous n'observons pas de modifications de l'approche de l'Ordre pour atténuer ce problème. Outre l'enjeu déjà soulevé dans les rapports précédents concernant l'organisation et le financement de la formation d'appoint, il faut questionner l'affirmation selon laquelle la pratique au Québec serait en tout point unique à celui-ci.

Par ailleurs, il nous semble clé que l'Ordre évalue si -et le cas échéant à quel point- la formation d'appoint soutient la préparation des candidat(e)s en équivalence à l'examen professionnel (nous traitons des ressources préparatoires à l'examen plus loin).

a) Une procédure problématique pour le traitement des demandes de révision

Le traitement d'une demande de révision en tant que demande d'ajout de nouveaux documents, tel que pratiqué par l'OIIAQ, est problématique. Même si le Règlement de l'Ordre est conforme au *Code des professions*, les informations véhiculées sur son site Web mettent en évidence l'application d'une procédure qui va à son encontre. Comme il est stipulé par le Code (art. 93, c.1)¹⁴, le Règlement prévoit (à l'art. 10) que la révision d'une décision en matière d'équivalence doit être effectuée par un comité composé par des personnes autres que les membres du comité exécutif ou du comité qui a évalué initialement le dossier d'un(e) candidat(e) (le CÉÉ)¹⁵. Par contre, la section « Décision » du site Web de l'OIIAQ précise que dès que de nouveaux documents sont ajoutés, une demande de révision sera traitée comme une toute nouvelle demande qui sera examinée par le CÉÉ¹⁶, soit les mêmes décideurs.

¹² Voir [Synthèse des enjeux liés à la conception et à l'application des mécanismes de reconnaissance dans le cadre de l'admission aux professions](#) (fév. 2017).

¹³ [5124-13-001 \(mars 2014\)](#), [5124-14-001 \(mars 2015\)](#) et [5124-19-002 \(janvier 2020\)](#), qui sera publié sous peu). Nos rapports d'examen de plainte anonymisés sont publiés sur notre site Web dans la section « [Plaintes examinées](#) ». Une synthèse de chaque rapport y est aussi présentée.

¹⁴ [Ibid.](#), art. 93, par. c.1).

¹⁵ [Ibid.](#), art. 10.

¹⁶ Section [Décision](#) du site de l'OIIAQ.

Par la mise en œuvre de cette procédure, l'Ordre limite l'accès au recours de révision (d'une décision en matière d'équivalence), ce qui va à l'encontre de son propre règlement et du Code. Par ailleurs, les frais demandés pour le traitement de chacune de ces deux demandes (60 \$ pour la révision et 150 \$ pour le dépôt de nouveaux documents) mettent en évidence un écart marqué (de plus du double du prix pour la deuxième option)¹⁷. L'Ordre devrait justifier cet écart tout en précisant, sur son site Web, les frais de traitement d'une demande d'admission¹⁸.

Dans un rapport du commissaire d'octobre 2019 intitulé *Portrait à l'admission aux professions. Processus de révision des décisions de reconnaissance d'équivalence*¹⁹, nous démontrons que, en ce qui a trait à la **recevabilité** d'une demande de révision, le Code ne mentionne pas des conditions particulières (p.16). Le recours en révision est un droit pour les personnes candidates. De même, pour ce qui est de la **portée** de la révision, chaque situation (dossier) la détermine sans écarter d'emblée différents aspects du traitement de la demande, tels que l'évaluation des éléments nouveaux ou des motifs d'insatisfaction, une deuxième étude de l'ensemble du dossier, ou la vérification de l'application de la procédure et l'emploi des outils et des méthodes en matière de reconnaissance d'équivalence lors de la première décision (p.17). En somme, la révision peut être une deuxième étude globale du dossier comme de certains aspects de celui-ci, incluant l'apport de faits et documents nouveaux. Pour ce qui est des **frais** demandés, ceux-ci doivent être raisonnables et non supérieurs aux coûts d'étude du dossier d'admission (p. 20). Finalement, la **composition** du comité de révision doit respecter ce qui est stipulé par le Code (voir ci-dessus) pour assurer l'impartialité de l'analyse faite par ses membres.

Les critères mentionnés (recevabilité de la demande, portée de la révision, frais demandés et composition du comité de révision) constituent des éléments clé du processus de révision. Ils soulignent l'importance de corriger la procédure de l'OIIAQ pour le traitement de ces demandes afin d'assurer l'impartialité, l'objectivité et l'équité du processus.

Délais supplémentaires

Le plaignant devra attendre quatre mois, jusqu'à septembre 2019, pour débiter la **partie théorique** de sa formation d'appoint, en raison d'un manque d'inscriptions suffisantes pour que la formation soit offerte au centre de formation professionnelle désigné (un minimum de 10 participant(e)s en est requis). Cela suggère un problème d'accès à la formation d'appoint dont il faut se préoccuper²⁰. Par la suite, ayant réussi ses cours en décembre 2019, le plaignant complète la **partie pratique** de sa formation, qui consiste en trois stages faits de janvier à mars 2020²¹.

L'accomplissement de sa formation d'appoint²² (dont les évaluations seront examinées dans la section suivante) permettra au plaignant d'être convoqué à l'examen professionnel de l'OIIAQ. Le plaignant soutient qu'un délai d'entre 3 et 6 mois pourrait s'écouler entre la réussite de sa formation et la passation de l'examen (nous y reviendrons plus loin). Ce délai supplémentaire s'ajouterait aux délais précédents engendrés par la décision initiale de refus (plus de deux mois) et l'attente pour débiter la partie théorique de sa formation d'appoint (quatre mois).

¹⁷ *Ibid.*, site Web de l'OIIAQ.

¹⁸ Seulement les frais pour l'ensemble du processus d'admission par équivalence sont mentionnés (entre 500 \$ et 1800 \$) dans la section [Demande de reconnaissance d'équivalence](#).

¹⁹ Ce rapport présente les résultats d'une vérification systématique par questionnaire standardisé. Il est accessible sur notre site Web, dans la section [publications](#).

²⁰ Par le passé, l'Ordre a fait état que les candidat(e)s sont incité(e)s ou n'auraient d'autres choix que de suivre le programme de la formation d'appoint en totalité, sans égard aux connaissances, expériences ou autres aptitudes acquises à l'étranger. La prescription d'une formation d'appoint standardisée répondrait également aux considérations propres aux centres de formation professionnelle qui la dispensent. Voir notamment le rapport d'examen de plainte dans le [dossier 5124-13-001](#) du 14 mars 2014, *Ibid.*

²¹ Les milieux de réalisation de sa formation d'appoint sont les suivants : [Centre de formation Compétences 2000](#), à Laval (partie théorique) ainsi que [Centre d'hébergement et de soins de longue durée \(CHSLD\) de Laval](#), [l'Hôpital Sacré-Cœur](#) et [l'Hôpital Fleury](#) (partie pratique).

²² Le plaignant fait parvenir à l'OIIAQ la preuve de réussite de la formation d'appoint et l'ordre l'ajoute à son dossier le 22 avril 2020.

La prolongation importante du délai supposément indiqué initialement par les représentantes de l'OIIAQ aurait entraîné des conséquences financières non négligeables pour le plaignant, qui avait pris la décision d'entreprendre ses démarches d'admission en fonction du délai mentionné de six mois.

3.3.2 Évaluations inhérentes au parcours d'admission par équivalence à l'OIIAQ

Le parcours du plaignant à l'OIIAQ nous a permis de relever trois étapes d'évaluation des candidat(e)s qui sembleraient être inhérentes au parcours général d'admission par équivalence de l'Ordre : (a) l'évaluation diagnostique (b) les évaluations administrées tout au long de la formation d'appoint et (c) l'examen professionnel²³. Nous les examinons ci-dessous en lien aux arguments présentés par le plaignant et par les représentant(e)s de l'Ordre consulté(e)s.

L'évaluation diagnostique

L'évaluation diagnostique est utilisée par l'Ordre dans le parcours d'équivalence. Elle mesure le niveau de connaissances et d'habiletés actuelles des candidat(e)s sur cinq compétences définies par l'OIIAQ : examiner la fonction de travail, se situer au regard des aspects légaux et règlementaires, communiquer au sein d'une équipe de soins, intervenir en pharmacothérapie, et intervenir en situation clinique. L'évaluation diagnostique compte 100 questions à choix multiples et a une durée de trois heures. Elle est administrée deux fois par mois approximativement à l'OIIAQ par l'entremise d'une plateforme Web et est corrigée de façon automatique grâce à l'intégration d'une clé de correction.

a) Applicabilité et but de l'évaluation diagnostique

Une certaine ambiguïté semble exister entre les différents messages véhiculés par l'OIIAQ en matière d'applicabilité et du but de cette évaluation. Il faut noter que l'applicabilité d'une évaluation (à qui on l'administre et pourquoi) devrait être étroitement associée à son but (ce qu'elle veut mesurer et à quoi ça sert) dans un processus donné (dans notre cas, la reconnaissance d'une équivalence par l'OIIAQ).

Pour ce qui est de l'**applicabilité** de l'évaluation diagnostique, la section du site Web de l'Ordre intitulé *Demande de reconnaissance d'équivalence* indique que : « ...certaines candidates devront se soumettre à une évaluation diagnostique théorique qui permettra de compléter les informations présentées dans la demande de reconnaissance d'équivalence. »²⁴. De même, cette évaluation constitue l'une des étapes initiales du *Parcours de reconnaissance d'équivalence*, un diagramme qui précise que l'évaluation diagnostique s'applique aux « candidates concernées » (voir l'Annexe 2). Les informations ainsi présentées sur le site Web de l'OIIAQ laissent comprendre, sans pourtant le préciser, qu'un (ou des) critère(s) est (ou sont) employé(s) pour déterminer qui - parmi tous(tes) les candidat(e)s en équivalence - devra passer l'évaluation et qui en sera exempté.

Les représentant(e)s de l'Ordre ont noté que l'évaluation diagnostique devrait être complétée par toutes les personnes candidates qui n'ont pas fait d'études en soins infirmiers au Québec *puisque* le contenu de l'évaluation porte sur les soins infirmiers au Québec. Or, comme elle est administrée dans les bureaux de l'OIIAQ, les candidat(e)s qui demeurent à l'extérieur du Québec en sont exemptés. Par ailleurs, l'Ordre travaille actuellement à développer la possibilité d'administrer l'évaluation à distance.

Ainsi, il semblerait que les critères qui déterminent l'applicabilité de cette évaluation aux candidat(e)s concerné(e)s sont deux : 1- le fait d'être formé(e)s (ou pas) au Québec et 2- le fait d'être (ou pas) présente au Québec. Toutefois, la justification d'une telle applicabilité (qui

²³ La démonstration d'une compétence suffisante de la langue française pour exercer la profession est inhérente au processus d'admission. Voir la sous-section [Informations complémentaires](#) du site Web de l'OIIAQ pour de plus amples renseignements. Nous ne l'avons pas inclus dans notre liste parce qu'il s'agit de l'évaluation d'une compétence linguistique, tandis que nous examinons l'évaluation des compétences professionnelles en soins infirmiers auxiliaires.

²⁴ Voir la section [Demande de reconnaissance d'équivalence](#). Consulté le 2020-03-06. L'emphasis appartient à l'analyste.

semblerait être fondée sur le contenu même de l'évaluation, voir ci-haut après le mot « puisque ») ne nous semble pas valable ni suffisante en soit même.

Pour ce qui est du **but** de l'évaluation diagnostique, les représentant(e)s consulté(e)s ont expliqué que la performance à cette épreuve est prise en considération par le CÉÉ, dont l'analyse de dossiers se traduit par des recommandations (en matière de reconnaissance) émises au CE, qui, par la suite, prend des décisions en conséquence.

La procédure de convocation²⁵, inscription et passation de l'évaluation diagnostique fait en sorte que les résultats soient disponibles avant le traitement des dossiers par le CÉÉ. En effet, les candidat(e)s en équivalence qui sont au Québec doivent passer l'évaluation avant que leur dossier ne soit examiné.

L'OIIAQ considère la performance à l'évaluation diagnostique comme un « **profil statistique** des connaissances sur les soins infirmiers au Québec », ce qui expliquerait pourquoi l'Ordre ne communique pas les résultats aux candidat(e)s. Les représentant(e)s consulté(e)s ont noté que, même si l'évaluation diagnostique n'est pas un élément impératif pour l'analyse d'un dossier – car elle n'est pas administrée auprès des tou(te)s les candidat(e)s visé(e)s –, les résultats obtenus *pour chacune des compétences* mesurées contribuent à l'analyse des dossiers. Ces deux arguments expriment une contradiction importante en ce qui est du but de l'évaluation diagnostique, ce qui souligne la tension existante entre le but et les critères justifiant l'applicabilité de cette évaluation. Comment peut-on dire que ses résultats ne constituent pas un élément impératif dans l'analyse de dossiers quand on affirme que la performance à *chacune* des compétences évaluées contribue à l'émission des recommandations ? Le cas du plaignant témoigne de l'importance des résultats de cette évaluation dans le traitement de son dossier, comme nous le verrons plus loin.

b) Prescription automatique et systématique de l'évaluation diagnostique

De façon plus générale, l'administration automatique – avant l'analyse de dossiers – et systématique – auprès de tout(e)s les candidat(e)s concerné(e)s (général ou une catégorie) – de l'évaluation diagnostique par l'OIIAQ est problématique. Cette approche ne respecte ni les principes en reconnaissance des compétences ni les obligations des ordres au regard des conventions internationales dont le Canada est signataire, plaçant l'Ordre dans une situation de non-conformité²⁶ en plus de générer une situation d'iniquité entre les candidat(e)s.

Dans le document du commissaire de février 2017 intitulé *Synthèse des enjeux liés à la conception et à l'application des mécanismes de reconnaissance dans le cadre de l'admission aux professions*²⁷, on fait état que plusieurs ordres professionnels québécois imposent de manière automatique et systématique des **mesures** qui sont pourtant **facultatives** selon leur règlement en matière de reconnaissance d'équivalence. Ceci est fait sous deux formes : a) évaluation – qui ne devrait être appliquée que lorsque nécessaire pour compléter l'étude de dossiers, et b) formation – qui ne devrait être appliquée que lorsque requise pour combler des lacunes identifiées aux fins de la reconnaissance d'équivalence (voir plus tôt, la section sur la formation d'appoint). Nous y rappelons qu'une modalité facultative ne doit pas être transformée en une exigence impérative, comme l'a confirmé un jugement de la Cour d'appel du Québec de 2008 visant un ordre professionnel²⁸ (p.17).

En vertu de la réglementation actuelle du système professionnel pour la reconnaissance d'équivalence, les ordres québécois doivent permettre aux candidat(e)s de faire valoir leurs compétences sur la base de leurs diplômes ou de leurs attestations de formation et d'expérience de travail. Les entrevues, les examens ou les stages devraient être exigés uniquement lorsque l'Ordre n'arrive pas à formuler une recommandation à la suite d'une première étude du dossier

²⁵ La lettre de convocation précise qu'après trois convocations, le dossier de la personne candidate sera fermé. De même, l'absence à la date de passation indiquée peut retarder le traitement de la demande de reconnaissance d'équivalence tout en entraînant des frais additionnels non remboursables.

²⁶ [*Synthèse des enjeux liés à la conception et à l'application des mécanismes de reconnaissance dans le cadre de l'admission aux professions* \(février 2017\)](#), Bureau du commissaire à l'admission aux professions. Ce rapport est accessible sur notre site Web, dans la section [publications](#).

²⁷ *Ibid.*

²⁸ [Blondeau c. Ordre des orthophonistes et audiologistes du Québec 2008 QCCA 1137](#).

soumis par la personne candidate (p.18). Le Règlement de l'OIIAQ (à l'article 8.) indique *qu'aux fins de formuler une recommandation appropriée*, le comité qui étudie les demandes de reconnaissance (le CÉÉ) *peut* demander à la personne candidate de suivre un cours, réussir un examen, compléter un stage, faire des travaux pratiques ou de faire l'un ou l'autre à la fois. Nous soulignons le caractère facultatif de cette mesure; il s'agit d'une possibilité qui ne devrait être employée qu'au besoin (quand l'étude approfondie d'un dossier ne permet pas de formuler une recommandation). De ce fait, la prescription automatique et systématique de l'évaluation diagnostique auprès des candidat(e)s concerné(e)s – tous ceux et celles en parcours d'équivalence qui sont au Québec – avant l'étude de leur dossier place l'OIIAQ dans une situation de non-conformité qui doit être revue pour éviter les contestations juridiques.

Dans le cadre d'au moins un dossier de plainte qui concernait le processus d'équivalence précédent de l'Ordre, le commissaire a eu l'occasion de l'interpeller sur une approche d'évaluation similaire et non-conforme. Il est étonnant que l'Ordre reproduise une telle approche dans son processus d'équivalence actuel.

c) Validité de l'évaluation diagnostique

Au printemps 2019, l'OIIAQ a introduit un changement dans l'ordre d'apparition des questions (mesurant chacune des cinq compétences) de l'évaluation diagnostique²⁹. Les représentant(e)s consulté(e)s ont expliqué que cette modification vise à documenter la performance à deux compétences, qui sont « les plus intéressantes » (expression utilisée par l'Ordre) dans l'élaboration du profil statistique. Les questions mesurant ces compétences étaient placées à la fin de l'évaluation, ce qui impliquait que « régulièrement » (mot utilisé par l'Ordre) des candidat(e)s n'arrivaient pas à y répondre en raison d'un manque de temps. Ces questions ont été placées plus tôt dans l'évaluation diagnostique, ce qui aurait fait en sorte que les profils statistiques – élaborés depuis l'introduction du changement – donnent un regard plus réaliste des connaissances liées à ces deux compétences.

Nous n'avons pas de données pour évaluer l'impact ni les retombées de cette modification. Toutefois, le changement en soi, ayant été opéré en raison d'une problématique bien documentée par l'Ordre, témoigne d'un problème de **validité** de l'évaluation diagnostique. Selon *Le plan directeur de l'examen professionnel*, document produit par l'OIIAQ³⁰, un examen est valide lorsqu'il mesure ce qu'il prétend mesurer. Ainsi, la validité réfère à la pertinence du contenu et elle est confirmée par la structure de l'examen et ses valeurs psychométriques (p.5). L'évaluation diagnostique n'aurait pas pu mesurer (de façon systématique, au mois) les compétences clés pour l'élaboration des profils statistiques (ce qui semble constituer le but de cet examen) en raison de sa structure.

Étant donné l'importance du changement et de la performance à cette évaluation dans l'étude de dossiers en équivalence – pour les candidat(e)s qui sont au Québec –, l'OIIAQ pourrait envisager de réviser le traitement des dossiers qui auraient pu être affectés par ce problème de validité. Une telle révision assurerait l'équité envers tou(te)s les candidat(e)s.

Les évaluations administrées au sein de la formation d'appoint

Le plaignant affirme que tout au long des parties théorique et pratique de sa formation d'appoint, il a été évalué de façon rigoureuse et systématique. Lors des cours, les évaluations ont été hebdomadaires, tandis qu'en stage, ses compétences ont été validées au quotidien. Le plaignant soutient avoir beaucoup appris sur le système de santé québécois, en général, et sur l'exercice de la profession (soins infirmiers auxiliaires), en particulier, grâce à sa formation d'appoint. Il souligne la qualité de l'enseignement ainsi que l'engagement des maîtres de stage. Toutefois, ayant

²⁹ Deux comptes rendus du CÉÉ de l'OIIAQ en témoignent : celui de février 2019 mentionne que le prestataire de la plateforme en a été informé et celui d'avril 2019 indique que le changement a été opéré.

³⁰ Ce document téléchargeable est placé dans la sous-section [Renseignements généraux](#) du site Web de l'OIIAQ qui traite l'examen professionnel. Obtenu le 2020-02-20.

démontré ses compétences et connaissances à plusieurs reprises, le plaignant ne comprend pas pourquoi il devrait les démontrer à nouveau, en se présentant à l'examen professionnel de l'OIIAQ.

Comme nous le verrons dans la section suivante, l'examen professionnel est une condition supplémentaire à la délivrance du permis et, de ce fait, il est applicable à bon nombre des parcours d'admission des personnes candidates à l'OIIAQ, incluant celles formées au Québec (qui ont complété le programme SASI et ont obtenu le diplôme donnant ouverture au permis de l'Ordre)³¹.

Dans ce contexte, l'Ordre pourrait évaluer l'alignement de la formation d'appoint avec les besoins des candidat(e)s, notamment, pour assurer qu'elle soutient leur préparation à l'examen professionnel.

L'examen professionnel

En septembre 2015, la réglementation sur la délivrance des permis de l'Ordre a vu s'ajouter un examen professionnel à ses conditions, en tant que condition supplémentaire³². Le but de cette nouvelle condition est de s'assurer que les candidat(e)s possèdent les compétences requises pour exercer la profession et répondre aux besoins de la population. L'examen évalue l'intégration et l'application, dans diverses situations cliniques, des connaissances et des habiletés acquises par la personne candidate, en vue de déterminer si elle est apte à exercer la profession³³. La réussite de l'examen est la dernière étape du processus conduisant à la délivrance du permis de l'OIIAQ³⁴. La première séance de l'examen a eu lieu en mars 2016³⁵.

a) Applicabilité de l'examen

Le *Règlement sur les conditions et modalités de délivrance des permis de l'Ordre des infirmières et infirmiers auxiliaires du Québec*³⁶ précise le rôle, l'admissibilité, les conditions et les modalités d'administration de l'examen. L'article 2 stipule que cette nouvelle exigence s'applique tant aux diplômé(e)s du programme SASI qu'aux personnes qui ont bénéficié d'une équivalence (de diplôme ou de formation), tandis que l'article 7 établit que l'Ordre doit tenir quatre séances d'examen par année, en déterminant la date, l'heure et le lieu. En outre, l'article 13 identifie les candidat(e)s qui en sont **exemptés** : les personnes qui, au 19 novembre 2015, ont complété avec succès le programme SASI ou qui ont bénéficié d'une équivalence³⁷. Autrement dit, tous ceux et celles qui ont rempli ces conditions après la date établie par ce règlement devront passer l'examen.

Lors de sa formation d'appoint (partie théorique), le plaignant apprend que la plupart de ses collègues (14 sur 18) ne devront pas passer l'examen professionnel. Il s'agit des candidat(e)s qui, suite à une décision de refus d'équivalence, ont dû suivre le Programme SASI au complet (formation initiale) et l'ont complété en 2005 et 2006. Ces personnes se sont, par la suite, éloignées de l'exercice de la profession. Ayant récemment décidé d'y revenir, l'Ordre leur a prescrit une

³¹ L'examen s'applique à tous les parcours d'admission de l'OIIAQ sauf à ceux des reconnaissances du type "permis - sur-permis" (ex. mobilité canadienne et Québec-France).

³² [Règlement sur les conditions et modalités de délivrance des permis de l'Ordre des infirmières et infirmiers auxiliaires du Québec](#), RRQ, chapitre C-26, r. 156.1, Décision 2015-09-08. Texte entré en vigueur en novembre 2015.

³³ L'examen comporte 125 questions à choix de réponses multiples et évalue 9 compétences. Il est divisé en deux parties : 1) Pratique professionnelle (compétences 1 à 7, 100 questions) et 2) Jugement et comportement professionnels (compétences 8 et 9, 25 questions). La note de passage est fixée à 62% pour la partie 1 et à 66% pour la partie 2. Les deux parties doivent être réussies pour réussir l'examen. Voir le document intitulé : [Le plan directeur de l'examen professionnel](#) (ci-après « Le plan »), qui fournit des renseignements détaillés sur le développement, les caractéristiques, l'admissibilité et d'administration de l'examen professionnel de l'OIIAQ.

³⁴ La démonstration d'une connaissance appropriée de la langue française, le cas échéant, peut être faite avant ou après la passation de l'examen professionnel. Voir la section [Connaissance appropriée de la langue française](#) du site Web de l'OIIAQ. Consulté le 2020-03-06.

³⁵ Voir la section [Examen](#) du site Web de l'OIIAQ.

³⁶ *Ibid.* (C-26, r.156.1).

³⁷ Cette information est aussi présente sur le site Web de l'OIIAQ, dans la section [Préparation à l'examen](#).

« formation accélérée » (la formation d'appoint), sans pourtant les exiger de réussir l'examen professionnel.

Le plaignant ne comprend pas pourquoi ces collègues ne doivent pas passer l'examen, quand lui et d'autres candidat(e)s y sont obligé(e)s. Deux arguments sont mentionnés par le plaignant. D'une part, les connaissances, compétences et technologies nécessaires pour l'exercice de la profession ont beaucoup évoluées depuis que ces personnes soit ont obtenu leur diplôme SASI soit ont arrêté d'exercer. Ainsi, ces collègues devraient démontrer autant (ou plus) que lui que ses compétences sont à jour pour l'exercice sécuritaire de la profession. D'une autre part, le plaignant a dû démontrer récemment ses compétences et connaissances par la réussite des évaluations rigoureuses, administrées de façon systématique tout au long de sa formation d'appoint.

Le premier argument est facilement réfuté par l'article 13 du *Règlement sur les conditions et modalités de délivrance des permis de l'OIIAQ*. La disposition qui y est établie fait en sorte que la passation de l'examen professionnel, comme condition d'obtention du permis d'exercice, ne s'applique pas aux collègues du plaignant qui ont complété le programme SASI en 2005 et 2006 (même si ces personnes se sont par la suite éloignées de la pratique pendant plusieurs années³⁸). Pour ce qui est du deuxième argument du plaignant, nous y avons déjà répondu dans la section précédente en précisant que l'examen professionnel est une condition supplémentaire à la délivrance du permis de l'OIIAQ, qui s'applique à la plupart des parcours d'admission, dont celui des personnes formées au Québec.

b) Préparation à l'examen

Le plaignant affirme que le Guide disponible n'est pas approprié ni utile, car il n'inclut pas une liste de ressources préparatoires ou de sujets (compétences) identifié(e)s par l'OIIAQ. Comment, se demande le plaignant, quelqu'un qui n'a pas complété le programme SASI peut se préparer à l'examen sans avoir un outil pour identifier les thématiques ou compétences ciblées par l'épreuve ? Le plaignant affirme que lors de sa formation d'appoint (partie théorique), seulement les aspects éthiques et communicationnels de la profession -qui sont évalués dans l'examen- ont été abordés. Les autres composants de l'examen demeureraient inconnus pour les candidat(e)s en parcours d'admission par équivalence.

Le site Web de l'OIIAQ indique que la préparation à l'examen débute en cours de formation et se poursuit après la réussite du programme SASI³⁹. Le **Guide de préparation** (ci-après « le Guide ») y est présenté comme la ressource clé⁴⁰. Il compte deux parties qui sont rendues disponibles à l'achat⁴¹ à des moments différents du parcours d'admission : dès l'inscription au programme SASI ou l'émission d'une décision de reconnaissance d'équivalence (partie 1) et dès la réussite du programme SASI ou de la formation d'appoint ou dès l'émission d'une décision d'équivalence de diplôme ou de formation totale (partie 2).

Le Guide est accessible sur une plateforme Web (la zone candidate du site Web de l'Ordre), de façon temporaire : lorsque la personne a réussi l'examen ou a enregistré trois échecs, son accès est désactivé. La plateforme utilisée est la même que pour la passation de l'examen professionnel, ce qui permet aux candidat(e)s de se familiariser avant de se présenter à l'épreuve. Pour ce qui est de l'accessibilité et la manipulation du contenu, la plateforme est facilement navigable et inclut certaines fonctions de base en traitement de texte (surbrillance, notes, ajustement de la police, etc.).

La **première partie** du Guide traite des modalités de l'examen et de la préparation des candidat(e)s. En cinq chapitres (sur 9 pages), elle présente l'admissibilité et les fondements de l'examen professionnel, des conseils généraux pour la préparation à un examen et la procédure

³⁸ Voir le *Règlement sur les stages et cours de perfectionnement pouvant être imposés aux infirmières et infirmiers auxiliaires* (C-26, r. 162) qui encadre le retour à la profession. Voir également la section [Retour à la profession](#) du site Web de l'OIIAQ.

³⁹ Voir la section [Préparation à l'examen](#) du site Web de l'OIIAQ. La réussite de la formation d'appoint devrait y être également ajoutée pour **corriger cette omission**.

⁴⁰ Le plan (*Ibid.*), au chapitre 3, présente le Guide de la même façon.

⁴¹ Le plaignant a payé 15 \$ pour avoir accès à la première partie du Guide. Nous ne connaissons pas les frais pour accéder à la deuxième partie du Guide.

pour bénéficier du statut de candidat(e) à l'exercice de la profession (CEPIA). Cette partie inclut des hyperliens vers des documents pertinents téléchargeables, tels qu'une liste de références (utilisées dans le développement de l'examen, 2 pages), des stratégies d'étude (conseils et trucs à l'intention des élèves du programme SASI, 7 pages) et un Complément du Guide de préparation à l'examen professionnel (84 pages). Un exemple de question y est aussi fourni.

La **deuxième partie** du Guide se penche sur la forme et le contenu de l'examen, permettant la révision de certaines connaissances qui seront évaluées lors de l'épreuve. Cette partie vise l'identification des points forts et des lacunes chez les candidat(e)s, afin de cibler leur préparation⁴². La rétroaction qui accompagne les exercices et questions proposés sert à valider une bonne réponse ou à comprendre en quoi une réponse était mauvaise. Une simulation – sous la forme de version courte de l'examen – est aussi incluse. Cette partie contient une introduction et trois chapitres (sur 76 pages)⁴³ ainsi que des hyperliens vers de documents téléchargeables.

L'analyse des ressources préparatoires à l'examen offertes par l'OIIAQ (le Guide, le Plan, le Complément du Guide, les documents téléchargeables) et des informations qu'il communique à travers de son site Web, nous mène à atténuer le propos du plaignant à cet égard. La batterie des ressources disponibles nous semble pertinente et bien organisée (nous n'avons pas les éléments nécessaires pour nous prononcer sur son efficacité). Ces ressources constituent des outils essentiels pour soutenir la réussite des candidat(e)s. Leur importance est cruciale pour les personnes en parcours d'admission par équivalence, car ces candidat(e)s n'ont pas nécessairement été formé(e)s de la même façon que ceux et celles qui ont complété le programme SASI. Aux contenus nouveaux, peuvent s'ajouter de façons différentes d'enseigner et d'apprendre dans un contexte professionnel et culturel particulier (le Québec vis-à-vis celui du pays ou de la province d'origine des candidates).

Le cas du plaignant illustre que même si la formation d'appoint est riche en apprentissages, elle reste « silencieuse » en ce qui a trait aux contenus et à la forme de l'examen professionnel. L'OIIAQ pourrait évaluer la possibilité d'y ajouter des informations sur l'examen afin de permettre aux candidat(e)s en équivalence de commencer à se familiariser avec cette épreuve en attendant l'accès à la partie 2 du Guide. Il s'agirait notamment de faire en sorte que la formation d'appoint représente le début d'une préparation à l'examen, comme c'est le cas du programme SASI.

c) Admissibilité à et administration de l'examen

Pour ce qui est l'administration de l'examen, les dates des quatre séances pour l'année 2020 sont mentionnées sur le site Web de l'OIIAQ (21 mars, 20 juin, 19 septembre, 19 décembre)⁴⁴. Pour la première séance, les dates de convocation et inscription (20 janvier et au plus tard le 20 février à 16 h respectivement) y sont également mentionnées, ainsi que la période d'admissibilité (les candidates ayant terminé la formation entre le 1^{er} octobre et le 31 décembre 2019). Les candidat(e)s qui terminent entre le 1^{er} janvier et le 31 mars 2020, comme devrait être le cas du plaignant, seront admissibles à la deuxième séance de l'année (le 20 juin 2020). Il y aurait ainsi une période de presque trois mois entre la fin de son dernier stage et la passation de l'examen (il avait envisagé un délai d'entre trois et six mois).

⁴² Le plan, *Ibid.*, p. 11. La sous-section du site Web de l'OIIAQ intitulé [Préparation à l'examen](#) indique que la deuxième partie du Guide est accessible aux diplômés du programme SASI, sans mentionner les candidat(e)s ayant obtenu une reconnaissance d'équivalence. **Ceci doit être corrigé** en ajoutant ce groupe de candidat(e)s.

⁴³ Voici les contenus détaillés par chapitre : Introduction : les neuf compétences évaluées dans l'examen professionnel ; Chapitre 1 : les activités professionnelles et le code de déontologie de l'infirmière auxiliaire, les principes de communication et la terminologie, les méthodes de soins, la pharmacothérapie, la prévention des infections ; Chapitre 2 : les soins en unité de médecine, les soins en unité de périnatalité et pédiatrie, les soins en unité de réadaptation, les soins en unité de santé mentale, les soins en longue durée ; Chapitre 3 : version courte de l'examen.

⁴⁴ Voir la section [Date des séances de l'examen professionnel pour l'année 2020](#) du site Web de l'OIIAQ, où une liste de [Centres d'examen autorisés \(CEA\)](#) est aussi disponible. Consulté le 2020-03-05.

L'envoi des convocations doit être fait 60 jours avant la date de l'examen tandis que le délai d'inscription est de 30 jours avant cette date⁴⁵. Le défaut d'inscription dans les délais prescrits ou une absence non justifiée entraînent un échec. Des délais additionnels peuvent être accordés aux candidat(e)s dans certaines circonstances⁴⁶.

Les informations concernant la convocation, inscription et passation de l'examen nous semblent précises, et sont rendues publiques bien à l'avance sur le site Web de l'Ordre. Ceci permettrait aux candidat(e)s de planifier leur préparation à cette épreuve. Le plaignant aurait ainsi toute l'information nécessaire pour savoir quand il serait en situation de passer l'examen.

3.3.3 La communication des informations essentielles au parcours d'admission en équivalence de l'OIIAQ

Le traitement du dossier du plaignant par l'Ordre nous permet d'examiner ce qu'il communique sur le parcours d'admission par équivalence et comment il le fait. Les caractéristiques de cette communication peuvent entraîner des conséquences non négligeables pour les candidat(e)s concerné(e)s, comme en témoigne le cas du plaignant.

La documentation essentielle au portfolio

Faute d'explications dans les deux lettres de décision du CE envoyées au plaignant, c'est l'ajout de son diplôme d'études secondaires professionnels en soins infirmiers, qui a mené l'Ordre à lui accorder une reconnaissance partielle de formation (suite au refus initial). Ce nouveau document est le seul élément de son dossier qui a changé. De plus, l'Ordre n'a pas signalé d'erreur dans le premier traitement de sa demande d'admission qui aurait pu causer la décision de refus initialement accordée.

Nous avons consulté des représentant(e)s de l'Ordre pour comprendre l'importance d'un DÉSP en soins infirmiers dans l'évaluation d'un portfolio en équivalence, notamment dans le cas des dossiers, comme celui du plaignant, dont les candidat(e)s ont un diplôme universitaire en soins infirmiers ainsi que de l'expérience professionnelle. Les représentant(e)s ont indiqué *qu'au moment de traiter le dossier du plaignant*, l'Ordre n'avait pas de seuil d'études réalisées ou de connaissances et habiletés acquises pour trancher entre une décision de refus et une autre de reconnaissance partielle (ce qui semblerait indiquer qu'un tel seuil existe en ce moment ou qu'il est en train d'être formulé). De plus, les représentant(e)s ont mentionné qu'aucun document ne manquait au portfolio du plaignant lors de sa demande initiale. Finalement, étant donné que le site Web de l'OIIAQ n'énumère pas les documents nécessaires à la présentation d'une demande de reconnaissance d'équivalence, ces informations y seraient ajoutées, selon les représentant(e)s consulté(e)s.

Vu l'importance qui semblerait être accordée par l'Ordre aux études secondaires professionnelles en soins infirmiers dans l'étude des dossiers en équivalence, d'une part, et pour assurer l'équité et transparence de ses pratiques, d'une autre part, nous soulignons l'importance (de la part de l'Ordre) de :

- (a) préciser et motiver le poids accordé aux différents diplômes dans le cadre du traitement de dossiers (étude, recommandation et décision)⁴⁷ ;
- (b) rendre disponibles et accessibles (compréhensible et facilement repérable) les informations ci-haut mentionnées (a), en les publiant sur son site Web et en les incluant dans toute autre documentation pertinente.

⁴⁵ Ces délais sont stipulés à l'article 3 du Règlement C-26, r. 156.1, *Ibid.* Voir le chapitre 5 de Le plan, *Ibid.*, pour d'autres informations sur l'admissibilité et l'administration de l'examen.

⁴⁶ Voir le chapitre 5 de Le plan, *Ibid.*, ainsi que la section [Modalités de l'examen](#) du site Web de l'OIIAQ.

⁴⁷ Nous avons proposé une recommandation (5.2.4) à cet effet dans notre rapport d'examen de plainte contre l'OIIAQ [5124-19-002 de janvier 2020](#), qui sera publié sous peu.

Il faut noter, toutefois, que le repère scolaire ne peut, à lui seul, soutenir une conclusion sur le niveau et la valeur d'une formation. Comme nous l'avons souligné, notamment dans un rapport de plainte de mai 2018⁴⁸, l'évaluation du repère scolaire effectuée par le MIFI ne peut constituer une condition sine qua non de la recevabilité d'une candidature ou entraîner l'arrêt de son étude (p.5). De plus, la séparation formelle entre des niveaux d'études n'est pas toujours tranchée et hermétique. Au Québec, par exemple, des établissements d'enseignement universitaires (dans plusieurs domaines) accordent une équivalence de cours universitaire de premier cycle à certains cours du niveau collégial (p.4).

De ce fait, les ordres doivent regarder ce qui est enseigné sur le plan des compétences, demeurant responsables d'évaluer les connaissances et les habilités des candidat(e)s afin de déterminer leur équivalence en vue de la délivrance du permis d'exercice (p.7). Ceci inclut le développement et la mise en œuvre d'une procédure et des outils pour apprécier les compétences des candidat(e)s au-delà de l'opinion formulée par le MIFI sur le repère scolaire (p.7). Comme nous l'avons recommandé dans le rapport de plainte contre l'OIIAQ de janvier 2020, l'Ordre doit ainsi assurer le traitement objectif, efficace et défendable des dossiers d'admission par équivalence, qui plus est en grand nombre⁴⁹.

Les résultats de l'évaluation diagnostique

Comme démontré précédemment, la performance à l'évaluation diagnostique semblerait être un élément inhérent à l'évaluation de dossiers en équivalence – pour les candidat(e)s qui sont au Québec. Toutefois, l'usage que fait l'OIIAQ de cette évaluation est problématique et place l'Ordre dans une situation de non-conformité, car il la prescrit de façon automatique et systématique avant l'étude des dossiers en équivalence. De ce fait, l'OIIAQ doit revoir son emploi de cette mesure pour assurer qu'il soit facultatif. Ainsi, l'Ordre l'imposera uniquement en cas de besoin, dans des situations où la documentation fournie pour l'étude d'un dossier ne permet pas de formuler une recommandation en matière d'équivalence et seulement sur les sujets qui soulèvent des incertitudes relatives aux compétences acquises.

Étant ainsi un élément important de l'analyse d'un dossier, les résultats de cette évaluation, même facultative et ciblée, devraient être communiqués aux candidat(e)s concerné(e)s, notamment dans la lettre de décision du CE. L'usage de l'évaluation diagnostique ainsi révisé devrait être clairement présenté sur le site Web de l'Ordre (et dans toute autre documentation pertinente) afin d'assurer l'accessibilité des candidat(e)s concerné(e)s à ces informations.

L'absence actuelle de rétroaction sur l'évaluation diagnostique peut générer des situations où les candidates se créent de fausses attentes. Le plaignant, par exemple, a cru avoir très bien performé à cette épreuve et le « silence » de l'OIIAQ n'a été pour lui qu'une confirmation.

Lettres de décision du CE

Comme nous l'avons mentionné, les deux lettres de décision du CE (envoyées au plaignant) n'incluent pas d'explication ni d'autres éléments permettant de comprendre les motifs qui les auraient justifiées ni les outils employés pour y arriver. Il s'agit ainsi d'un enjeu de transparence envers la personne candidate. La documentation fournie par les représentant(e)s consulté(e)s ne nous en éclaircit que très peu.

Le sommaire de décision du CÉE de février 2019, quand le dossier du plaignant a été traité pour la première fois, inclut deux lignes dans la section « commentaires » : lacune importante dans l'ensemble des compétences de l'ED et description de tâche ne reflète pas l'intervention en

⁴⁸ [Rapport d'examen de plainte contre l'Ordre de psychoéducateurs et psychoéducatrices du Québec \(dossier 5146-17-001\)](#).

⁴⁹ Il s'agit de notre recommandation 5.2.2 du rapport de plainte contre l'OIIAQ [5124-19-002 de janvier 2020](#), qui sera publié sous peu sur notre site Web.

situation clinique⁵⁰. Ceci démontre que la performance à l'évaluation diagnostique a été partie intégrale de l'analyse du dossier par le CÉÉ et de l'émission de ses recommandations, qui se sont traduites par une décision de refus (et de formation initiale) communiquée par le CE. Pour ce qui est de la « description de tâche » mentionnée, il nous est impossible de déterminer à quoi l'Ordre fait allusion exactement (peut-être à la section d'expérience professionnelle du portfolio?). Malgré l'existence de ces deux lignes, qui sembleraient avoir justifié la recommandation du CÉÉ, rien de ceci n'est présenté dans la lettre de décision du CE envoyée au plaignant.

Le sommaire de décision du CÉÉ d'avril 2019, quand le dossier du plaignant a été traité une deuxième fois, n'inclut aucun commentaire, se limitant à présenter la « décision » du CÉÉ⁵¹, notamment reconnaissance partielle : équivalence de formation + FAPO + examen. Nous avons déjà mentionné que la lettre reçue par le plaignant (lui communiquant la décision du CE) n'inclut aucune explication sur les motifs qui ont justifié la prescription en bloc qui lui a été accordée (formation d'appoint standardisée à compléter en trois ans).

Les comptes rendus des deux réunions du CÉÉ (février et avril 2019), lors desquelles le dossier du plaignant a été traité, n'incluent aucune information sur l'analyse faite, les outils employés pour y arriver ou les éléments pris en considération⁵².

Faute d'explication ou de justification, la décision de refus initial accordée au plaignant demeure incompréhensible tandis que la formation d'appoint en bloc lui ayant été prescrite par la suite est problématique. La communication de ces deux décisions n'est pas suffisamment transparente dans la perspective de la personne candidate. De même, le fonctionnement du CÉÉ (procédure employée, rôle de chaque membre, etc.) et les outils à sa disposition demeurent inconnus.

Les représentant(e)s consulté(e)s ont indiqué que l'Ordre s'est engagé dans un processus de refonte de sa procédure d'admission par équivalence. Ce processus vise à régler des problèmes systématiques – que nous avons examinés dans des rapports précédents⁵³ – qui ont affecté le traitement du dossier du plaignant. L'Ordre dit travailler sur la documentation de ses processus et outils employés afin de rendre publics ces renseignements (dans les communications aux candidates et sur son site Web).

4. Conclusions

En réponse aux attentes et au questionnement du plaignant, 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 du plaignant

- Le plaignant affirme s'être fait dire par l'Ordre que la démarche d'admission à la profession prendrait six mois, ce qui a fondé ses attentes et s'arrimait avec les conditions de son statut migratoire ;
- La prolongation importante du temps pour mener à terme la démarche d'admission aurait entraîné des conséquences financières non négligeables pour le plaignant, qui avait pris la décision d'entreprendre ses démarches auprès de l'Ordre en fonction de la durée attendue de six mois ;

⁵⁰ Le sommaire de décision du CÉÉ est un tableau Excel qui (en février 2019) a 4 colonnes, dont les possibilités pour chaque catégorie (colonne) nous indiquons entre crochets : numéro de dossier, recommandations [équivalence de formation (+ formation d'appoint) + examen professionnel, refus], décision [reconnaissance totale, reconnaissance partielle, formation initiale]. En avril 2019, ce tableau compte trois colonnes ; celle-là intitulée « recommandation » a été enlevée. ED = évaluation diagnostique, FAPO = formation d'appoint.

⁵¹ Nous avons employé les guillemets pour souligner que c'est le CE qui prend des décisions tandis que le CÉÉ émet des recommandations. Nous avons déjà souligné ce problème dans un rapport précédent d'examen de plainte contre l'OIIAQ [5124-19-002 de janvier 2020](#) (qui sera publié sous peu).

⁵² Nous avons identifié ce problème systématique de l'OIIAQ et formulé des recommandations visant à le régler dans un rapport de plainte précédent ([5124-19-002, janvier 2020](#)) qui sera publié sous peu sur notre site Web.

⁵³ Voir les trois rapports d'examen de plainte contre l'OIIAQ déjà mentionnés.

- Faute d'explication ou de justification, la décision de refus initial accordée au plaignant demeure incompréhensible ;
- L'évaluation diagnostique et la formation d'appoint standardisée ont été prescrites au plaignant de façon automatique et systématique.

4.2 Conclusions sur le fonctionnement général du processus

- La pratique de la profession d'infirmière auxiliaire au Québec n'est pas en tout point unique à celui-ci. On ne saurait juger et exclure d'emblée la formation et la pratique dans le domaine hors du Québec ;
- L'Ordre prescrit l'**évaluation diagnostique** aux candidat(e)s en parcours d'équivalence de façon automatique (avant l'étude du dossier) et systématique (évaluant l'ensemble des compétences). Cette approche est non-conforme au cadre juridique comme aux principes de reconnaissance des compétences ;
- La validité de l'évaluation diagnostique pourrait avoir été compromise en raison d'un problème de structure (ordre d'apparition des questions mesurant les compétences clés), que l'Ordre dit avoir corrigé au printemps 2019 ;
- L'Ordre prescrit, de façon systématique, une **formation d'appoint** standardisée aux candidat(e)s qui ont reçu une reconnaissance partielle d'équivalence, peu importe la nature du profil et des lacunes de chaque candidature ;
- Le plaignant a dû attendre pour débiter la partie théorique de sa formation d'appoint, en raison d'un manque d'inscriptions suffisantes pour que la formation soit offerte dans un centre de formation professionnelle ;
- La procédure de l'Ordre pour le traitement des demandes de **révision d'une décision** en matière de reconnaissance d'équivalence est plus restrictive que ne le prévoit le cadre juridique. Elle restreint indument la recevabilité d'une demande de révision et la portée de cette révision. Elle peut même faire en sorte que des décideurs revoient leur propre décision ;
- L'écart marqué (de plus du double du prix) entre les frais pour présenter une demande de révision d'une décision et celle de revoir le dossier du fait de l'ajout de nouveaux documents ne semble pas justifié ;
- Le **repère scolaire** ne peut, à lui seul, soutenir une conclusion sur le niveau et la valeur d'une formation, comme de permettre d'écarter d'emblée une candidature. De ce fait, les ordres doivent regarder ce qui est enseigné sur le plan des **compétences**, demeurant responsables d'évaluer les connaissances et les habiletés des candidat(e)s afin de déterminer leur équivalence en vue de la délivrance du permis d'exercice ;
- L'Ordre ne précise pas sur son site Web la **documentation requise** pour la présentation d'une demande de reconnaissance d'équivalence, pourtant mentionnée à la réglementation ;
- Les deux **lettres de décision du CE** envoyées au plaignant n'incluent pas d'explication ni d'autres éléments permettant de comprendre les motifs qui les auraient justifiées (étude du dossier et résultats de l'évaluation diagnostique) ni les outils employés pour y arriver. Elles ne sont pas suffisamment transparentes dans la perspective de la personne candidate ;
- L'**examen professionnel** est une condition supplémentaire à la délivrance du permis de l'OIIAQ, applicable à la plupart des parcours d'admission, dont celui des personnes formées au Québec. Selon la réglementation, les personnes qui ont complété avec succès le programme SASI ou qui ont bénéficié d'une équivalence au 19 novembre 2015 en sont exemptées ;

- La batterie de **ressources préparatoires** à l'examen offertes par l'Ordre (le Guide, le Plan, le Complément du Guide, les documents téléchargeables) ainsi que les informations qu'il communique à travers de son site Web apparaissent pertinentes et bien organisées ;
- Les ressources préparatoires constituent des outils essentiels pour soutenir la réussite des candidat(e)s ;
- Les informations concernant la convocation, l'inscription et la passation de l'examen apparaissent précises et sont rendues publiques bien à l'avance sur le site Web de l'Ordre, ce qui permettrait aux candidat(e)s de planifier leur préparation à cette épreuve.

5. Recommandations

5.1 Recommandations sur le cas du plaignant

- 1) Que l'Ordre fournisse au plaignant des explications complètes et précises lui permettant de comprendre les deux décisions qui ont été rendues dans son cas.

5.2 Recommandations sur le fonctionnement général du processus

- 2) Que l'Ordre revoie son processus d'équivalence de manière à ce que :
 - l'évaluation diagnostique soit exigée seulement lorsque l'analyse d'un dossier soumis soulève des incertitudes quant aux compétences acquises par une personne candidate dans certains domaines de la pratique professionnelle ;
 - les sections de l'évaluation diagnostique (qu'une personne doit passer) soient ciblées en fonction des domaines de la pratique pour lesquels le comité d'études des équivalences a des doutes quant aux compétences acquises par la personne candidate ;
- 3) Que l'Ordre regarde à nouveau les dossiers de candidatures qui auraient pu être affectés par le problème de validité (structure) de l'évaluation diagnostique ;
- 4) Que l'Ordre modifie sa procédure de traitement de dossiers en équivalence et se dote d'outils appropriés afin de pouvoir cibler la prescription de la **formation d'appoint** en fonction des lacunes identifiées lors de l'étude des dossiers ;
- 5) Que l'Ordre revoie sa procédure de **révision de décision** de reconnaissance d'équivalence afin de tenir compte du cadre juridique relatif à la recevabilité de la demande, la portée de la révision et l'impartialité des décideurs ;
- 6) Que l'Ordre précise sur son site Web le **coût** du traitement d'une demande de reconnaissance d'équivalence ;
- 7) Que l'Ordre s'assure de la justification et de la cohérence des frais facturés pour le traitement d'une demande de révision de décision et l'étude d'un dossier basée sur l'ajout de nouveaux documents ;
- 8) Que l'Ordre évalue l'**offre de la formation d'appoint** disponible en vue d'assurer sa qualité et l'alignement avec les besoins des candidat(e)s, dont le soutien à la préparation à l'examen professionnel ;
- 9) Que l'Ordre examine la possibilité d'ajouter -à la formation d'appoint- des informations sur l'examen professionnel afin de permettre aux candidat(e)s en équivalence de commencer à se familiariser avec cette épreuve, en attendant l'accès à la partie 2 du Guide ;
- 10) Que l'Ordre et les établissements d'enseignement dans le domaine, avec le concours du Pôle de coordination pour l'accès à la formation, se penchent sur la question de l'accès à la formation d'appoint en vue de l'exercice de la profession d'infirmier auxiliaire. On portera attention à la situation du nombre d'inscriptions requis pour la dispensation de la

formation ainsi qu'à la possibilité de prescrire une partie du programme selon le profil et les lacunes des personnes candidates.

6. Développements en cours d'enquête

En cours de traitement de la plainte et à la suite de communications avec l'OIIAQ, celui-ci a décidé de ne plus administrer son évaluation diagnostique. De même, l'Ordre a incorporé plusieurs des recommandations lors la révision en cours de la section de son site Web qui porte sur le parcours d'admission par équivalence. La nouvelle version du site Web serait dévoilée sous peu.

ANNEXES

Annexe 1 : Documentation et personnes consultées

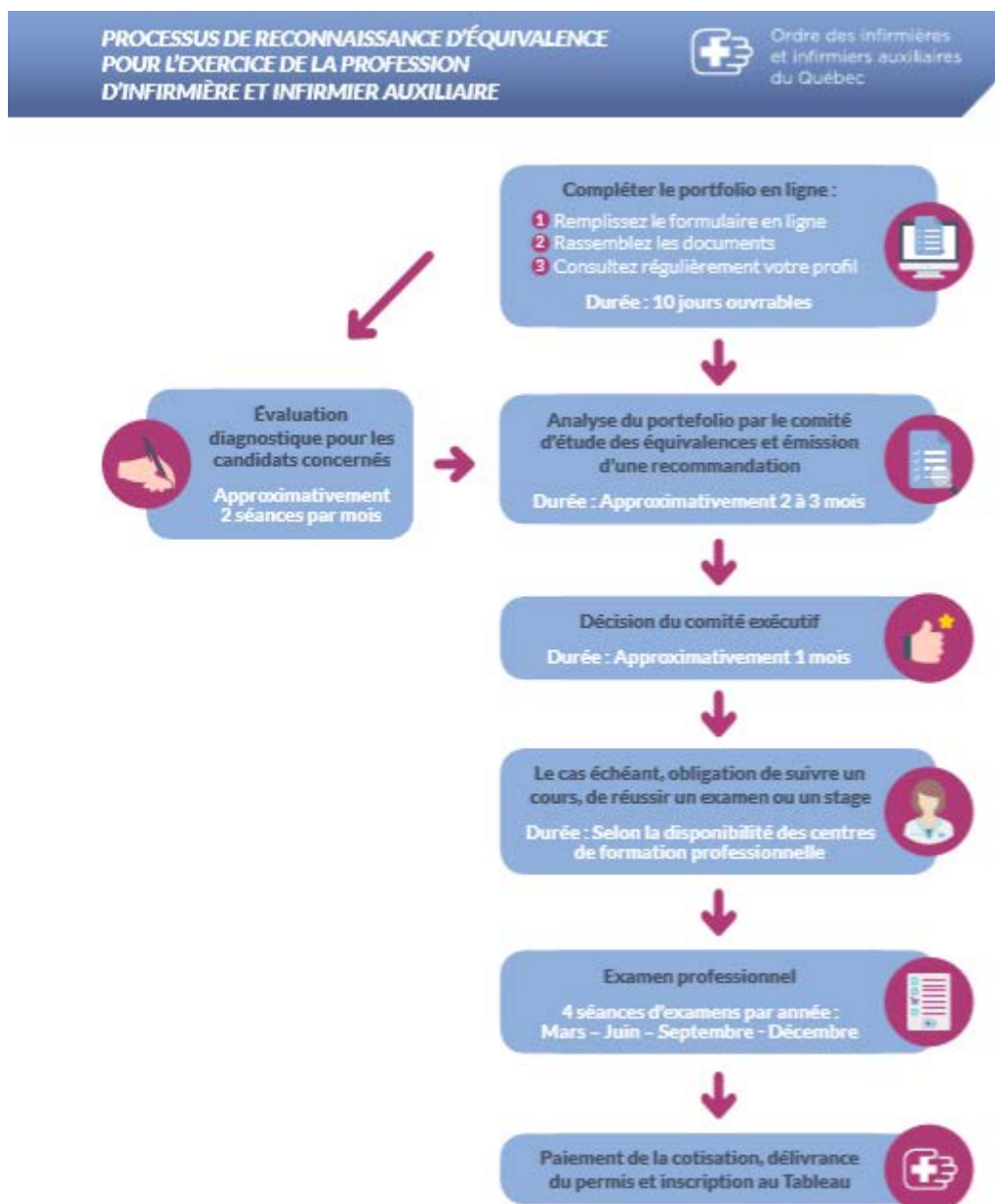
Documentation

- 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

- M. [REDACTED], plaignant ;
- Mme Marilou Couture, directrice, Service de la formation professionnelle et des permis (SFPP), et secrétaire adjointe de l'OIIAQ ;
- M. Jean-Sébastien Sirois, coordonnateur à l'évaluation et à la relève, SFPP, OIIAQ.

Annexe 2 : Processus de reconnaissance d'équivalence (diagramme)



Extrait de <https://www.oiaq.org/devenir-infirmiere-auxiliaire/demande-equivalence>.
Consulté le 2020-03-06.

