



N° de dossier : 5138-14-001

RAPPORT D'EXAMEN DE PLAINTE

Transmis à l'Ordre et à la Plaignante

PLAIGNANTE :



ORDRE :

ORDRE DES SAGES-FEMMES DU QUÉBEC

Préparé par M'banze Évelyne Isamene
Analyste en reconnaissance des compétences professionnelles
30 avril 2015

TABLE DES MATIÈRES

1. Mise en contexte 1
1.1 Attentes de la plaignante envers le Commissaire.....1

2. Cadre législatif 1

3. Examen de la plainte 1
3.1 Profil de la plaignante2
3.2 Analyse de la problématique.....2

4. Conclusions 4

5. Recommandations et interventions 5

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

ABRÉVIATIONS

UQTR : Université du Québec à Trois-Rivières

1. Mise en contexte

Madame [REDACTED] a communiqué avec le Bureau du Commissaire aux plaintes en matière de reconnaissance des compétences professionnelles (ci-après le « Bureau du Commissaire »), le 9 juin 2014, au sujet d'une difficulté rencontrée dans le processus d'admission par équivalence de l'Ordre des sages-femmes du Québec (ci-après l'« Ordre »).

La plaignante a obtenu de l'Ordre deux autorisations spéciales d'exercer la profession de sage-femme dans le Nunavik. La première de novembre 2012 à mars 2013 et la seconde mars 2013 à mars 2014. Dans le cadre de la démarche pour obtenir le permis régulier, elle s'est fait prescrire un programme d'appoint. En avril 2014, alors qu'elle avait entrepris le programme de formation prescrit, elle a sollicité le renouvellement de son autorisation afin de pouvoir continuer sa pratique pendant la réalisation de son programme d'appoint. L'Ordre a refusé la demande, estimant qu'une personne en processus d'évaluation des compétences pour la délivrance du permis régulier ne pouvait en même temps être autorisée à exercer la profession.

La plaignante allègue que l'Ordre ne lui a pas transmis de façon claire et précise l'information sur les conditions de délivrance d'une autorisation spéciale et de son impact sur le processus d'équivalence. Il n'y aurait pas eu un suivi adéquat des communications avec l'Ordre.

1.1 Attentes de la plaignante envers le Commissaire

La plaignante souhaite que le Commissaire examine la gestion de sa demande de renouvellement de l'autorisation spéciale d'exercer la profession de sage-femme, en attendant de compléter le processus de délivrance du permis de sage-femme.

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](#), RLRQ, 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 demande de la plaignante concerne le fonctionnement du mécanisme de reconnaissance d'équivalence de diplôme ou de formation. Le motif de la plainte réside essentiellement dans le refus par l'Ordre d'accorder une autorisation spéciale d'exercer la profession pendant le processus d'évaluation des compétences en vue de la délivrance du permis. La recevabilité de la plainte ayant été constatée, nous avons procédé à une enquête.

3.1 Profil de la plaignante

La plaignante est une sage-femme originaire de [REDACTED], légalement autorisée à exercer la profession dans son pays d'origine. Elle a obtenu de la Présidente de l'Ordre une autorisation spéciale d'exercer, pour une période déterminée, la profession de sage-femme dans le Nunavik au Québec.

Elle devrait compléter le programme de *Certificat personnalisé en pratique sage-femme au Québec (4002)* offert à l'Université du Québec à Trois-Rivières (UQTR), avant que le permis régulier de l'Ordre ne lui soit accordé.

3.2 Analyse de la problématique

L'accès à l'exercice de la profession de sage-femme se fait selon les dispositions de la *Loi sur les sages-femmes* et des règlements prévus dans le *Code des professions*.

Compte tenu du profil de la plaignante, 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 de sage-femme (ci-après le « Règlement »). Selon ce règlement et le Code, 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 de sage-femme. Pour les sages-femmes formées à l'extérieur du Canada, l'Ordre prescrit généralement le programme de formation d'appoint offert à l'UQTR qui comporte des cours théoriques et un stage d'intégration supervisé, pour la reconnaissance de l'équivalence.

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

1. Renouvellement de l'autorisation spéciale
2. Communication

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 Renouvellement de l'autorisation spéciale

Le 26 novembre 2012, la présidente de l'Ordre a délivré à la candidate une autorisation spéciale d'exercer la profession de sage-femme « en vertu de l'article 33 du *Code des professions* ». Selon cet article, la présidente de l'Ordre pouvait autoriser une personne légalement autorisée à exercer une profession hors du Québec, à exercer la même profession au Québec selon les conditions déterminées. Notons que l'article 33 a été abrogé en 2008. L'autorisation spéciale se délivre maintenant en vertu de l'article 42.4 du Code.

La plaignante a ainsi exercé la profession de sage-femme dans le Centre de santé du Tulattavik de l'Ungava dans le Nunavik, sans restriction autre que celle de l'établissement, entre décembre 2012 et janvier 2014. Il s'agissait d'un travail rémunéré.

Toutefois, pour obtenir le permis régulier de l'Ordre, la candidate a également entamé la démarche d'équivalence prévue dans la réglementation. Dans son cas, l'Ordre a prescrit de suivre le programme de formation d'appoint, *Certificat en pratique sage-femme* offert à l'UQTR.

Pour participer au programme de formation d'appoint à l'UQTR, la plaignante a obtenu de son employeur du Nunavik un congé sans solde pour une durée déterminée. Après avoir terminé le volet théorique de ce programme de formation, elle a souhaité obtenir de l'Ordre un renouvellement de l'autorisation spéciale et la permission de réaliser le stage dans son milieu de travail, soit le centre de santé précité. Elle espérait ainsi combler ses besoins financiers, par la rémunération de sa pratique dans le milieu hospitalier.

Il appartient à l'Ordre d'apprécier si un contexte de travail convient aux exigences pour le stage. Selon l'Ordre, le programme de stage d'intégration a des exigences spécifiques pour sa réalisation. Les activités et conditions de réalisation de la formation d'appoint sont différentes de celles pratiquées dans un travail rémunéré sous autorisation spéciale. En effet, dans le cadre de la formation d'appoint, la pratique se fait sous la forme de stages supervisés, principalement dans des maisons de naissance. Ces stages s'effectuent à temps complets et sans rémunération. L'Ordre estime qu'il ne saurait accorder une autorisation spéciale à une personne en processus d'évaluation pour une délivrance du permis régulier. Autrement, il y aurait conflit de principe du fait qu'une personne en évaluation en vue d'obtenir le droit de pratique est déjà en pratique.

De plus, plusieurs facteurs opérationnels rendraient difficile la réalisation simultanée d'une pratique sous autorisation spéciale et d'un stage d'intégration. La différence du contexte de travail sous une autorisation spéciale et celui dans le cadre d'un stage supervisé ainsi que l'éloignement géographique entre le milieu de travail et celui de stage (maisons de naissance) font qu'il est impossible pour la plaignante de concilier et d'assumer les deux statuts en même temps. Faire un travail rémunéré n'est pas incompatible avec la réalisation du stage, dans la même période, si les conditions de réalisation des deux sont réunies. Dans le cas présent, le contexte de travail ne qualifierait pas le Centre de santé du Tulattavik comme un lieu de stage, selon les normes définies.

La Loi et les règlements sont muets sur une situation comme celle de la plaignante. Étant donné que l'Ordre lui avait déjà donné l'autorisation d'exercer l'ensemble des activités réservées à ses membres, dans le contexte du Centre de santé, il n'y a pas de raison de croire que cette personne n'est pas en mesure de continuer à pratiquer dans ce même contexte.

En conséquence, nous ne notons pas d'éléments pouvant justifier de recommander à l'Ordre de regarder à nouveau le dossier quant à la reconnaissance du Centre de santé du Tulattavik comme lieu de stage. Toutefois, dans le cas particulier de la plaignante, rien n'interdit le renouvellement de l'autorisation spéciale en dehors de la période du stage d'intégration.

Par ailleurs, il appartient à l'Ordre de décider de l'opportunité de renouveler l'autorisation spéciale, dans l'éventualité où un candidat ne réussit pas à remplir les conditions en vue de l'obtention d'un permis régulier. Nous comprenons que dans l'économie générale de différents parcours d'admission prévus au *Code des professions*, le renouvellement successif d'une autorisation spéciale ne doit pas mener à l'établissement d'une situation permanente en marge de la détention habituelle d'un permis.

À notre avis, le principal enjeu dans ce dossier est l'accessibilité au programme des stages et la rareté des maisons de naissances dans la plupart des régions du Québec. Cet enjeu dépasse le contexte particulier de la situation de la plaignante.

3.2.2 Communication

La plaignante déplore le fait que l'Ordre ne l'aurait pas suffisamment informée des répercussions de la formation d'appoint sur l'autorisation spéciale, malgré de nombreux échanges avec ses représentants à ce sujet. Le 12 juin 2013, alors qu'elle venait d'être acceptée dans le programme de *Certificat personnalisé en pratique de stage au Québec*, elle aurait clairement énoncé son intention de reprendre son travail de salarié entre les deux volets de la formation d'appoint (cours théoriques et stages). À aucun moment, l'Ordre ne l'aurait informée que si elle entamait le programme d'appoint, elle ne pourrait prétendre à un renouvellement de l'autorisation spéciale dû à un conflit d'intérêts¹. Elle prétend que dans les procédures établies par règlement, l'information n'est pas complète.

L'Ordre devrait s'assurer de bien informer les candidats sur certains aspects des démarches d'admission. Dans les communications avec ces derniers, ses représentants doivent tenir compte de l'impact de l'information transmise dans la perspective du candidat.

4. Conclusions

En réponse aux attentes et au questionnement de la plaignante 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 :

- La personne plaignante avait obtenu de l'Ordre une autorisation spéciale à exercer l'ensemble des activités réservées aux membres de l'Ordre dans un contexte déterminé;
- Dans les démarches visant la délivrance du permis régulier de sage-femme, l'Ordre lui a prescrit un programme d'appoint comprenant un stage d'intégration;
- La personne plaignante a sollicité le renouvellement de l'autorisation spéciale et la réalisation du stage prescrit dans le milieu de travail sous autorisation spéciale;
- Il appartient à l'Ordre d'apprécier un contexte de travail qui convient aux exigences pour le stage;
- La Loi et les règlements sont muets sur une situation comme celle de la personne plaignante;
- Plusieurs facteurs rendraient difficile la réalisation simultanée d'une pratique sous autorisation spéciale et d'un stage d'intégration pour la délivrance du permis de l'Ordre;
- Rien n'interdit le renouvellement de l'autorisation spéciale en dehors de la période du stage d'intégration. Étant donné que la personne a déjà exercé l'ensemble des activités réservées aux membres de l'Ordre dans un contexte précis, il n'y a pas de raison de croire qu'elle n'est pas en mesure de continuer à pratiquer dans ce même contexte;
- Il appartient à l'Ordre de décider de l'opportunité de renouveler l'autorisation spéciale. Le renouvellement successif d'une autorisation spéciale ne doit pas mener à l'établissement d'une situation permanente en marge de la détention habituelle d'un permis.
- Les informations sur les conditions de délivrance de l'autorisation spéciale ne sont pas clairement transmises par l'Ordre ni indiquées dans le Règlement;

¹ Lettre de la plaignante au conseil d'administration de l'Ordre, 8 mai 2014, Documents fournis par la partie plaignante, Annexe1.

- L'Ordre n'a pas référé correctement à l'article du *Code des professions* qui traite de la délivrance de l'autorisation spéciale.

5. Recommandations et intervention

- 1) On ne note pas d'élément pouvant justifier une recommandation à l'Ordre de revoir le dossier quant à la reconnaissance du lieu de pratique sous autorisation spéciale comme lieu de stage d'intégration;
- 2) Que l'Ordre regarde à nouveau le dossier de la personne plaignante quant au renouvellement de l'autorisation spéciale, dans le contexte au sein duquel elle a déjà exercé sous une telle autorisation et pour la période hors de celle du stage d'intégration;
- 3) Que l'Ordre s'assure de référer à l'article 42.4 du *Code des professions* dans la délivrance d'une autorisation spéciale, en y indiquant, s'il y a lieu, les conditions et restrictions adaptées à la situation de la personne qui est habilitée.

ANNEXE

Annexe 1 : Documentation et personnes consultées

Documentation consultée

- 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 la reconnaissance des compétences.

Personnes rencontrées ou consultées

- Mme [REDACTED], plaignante;
- Mme Marie-Ève St-Laurent, Présidente de l'Ordre;
- Mme Lorena Garrido, Directrice générale à l'Ordre;
- Mme Peggy Bedon, Chargée des affaires professionnelles à l'Ordre.

