



N° de dossier : 5149-18-002

RAPPORT D'EXAMEN DE PLAINTE

PLAIGNANTE :



PROFESSION :

CRIMINOLOGUE

Préparé par :
Ghauthy Jean-Baptiste, Analyste
8 avril 2019

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

TABLE DES MATIÈRES

1. Mise en contexte 1

1.1 Résumé du différend..... 1

1.2 Attentes de la plaignante envers le commissaire..... 1

2. Cadre législatif 1

2.1 Fonction et pouvoirs du commissaire..... 1

2.2 Compétence du commissaire..... 2

2.3 Non-recevabilité devant une instance judiciaire et responsabilité civile..... 2

2.4 Obligations générales des ordres et d’autres acteurs dans l’admission..... 2

3. Examen de la plainte 2

3.1 Recevabilité de la plainte..... 3

3.2 Profil de la plaignante..... 3

3.3 Analyse de la problématique 3

3.3.1 L’évaluation du dossier 4

Cours suivis et résultats obtenus4

Acquis expérientiels et résultats obtenus.....5

Analyse de l’évaluation.....5

Habilitation, fonctionnement et composition du comité d’admission5

3.3.2 La révision 6

Analyse de l’évaluation de la décision initiale par le comité de révision6

Habilitation, fonctionnement et composition du comité de révision7

3.3.3 La communication 7

Échanges avec l’Ordre à la suite de la demande d’admission.....7

Transmission des résultats de l’évaluation.....8

Correspondance de l’Ordre de décembre 2018.....9

3.3.4 L’examen 10

3.3.5 Le registre des droits acquis 10

4. Conclusions 10

5. Recommandations et interventions 11

6. Développements en cours d’enquête..... 12

Annexe 1 : Documentation et personnes consultées..... 15

Annexe 2 : Extraits des Lettres patentes constituant l’Ordre professionnel des criminologues du Québec 17

ABRÉVIATIONS

OPCQ : Ordre professionnel des criminologues du Québec

1. Mise en contexte

Madame [REDACTED] a communiqué avec le bureau du Commissaire à l'admission aux professions (ci-après « bureau du commissaire ») le 9 août 2018 au sujet d'une difficulté rencontrée dans sa démarche d'admission à l'Ordre professionnel des criminologues du Québec (ci-après « Ordre »).

1.1 Résumé du différend

La plaignante est titulaire d'un baccalauréat en psychologie. Elle travaille depuis 2004 en tant qu'agente de probation dans le domaine de la sécurité publique.

En juillet 2015, le gouvernement du Québec créait par Lettres patentes l'Ordre professionnel des criminologues du Québec. L'Ordre a rejoint un groupe de professions qui comme lui se partage des activités réservées depuis l'adoption de la *Loi modifiant le Code des professions et d'autres dispositions législatives dans le domaine de la santé mentale et des relations humaines* (LQ. 2009 c.28). Il s'avère que dans cette réserve d'exercice d'activités, l'une est pratiquée par les agents de probation et les conseillers en milieu carcéral. Par conséquent, il a été demandé aux agents de probation et aux conseillers en milieu carcéral d'intégrer leur Ordre professionnel respectif avant le 30 avril 2018¹.

Afin de s'y conformer, la plaignante a présenté en avril 2018 sa demande d'admission à l'Ordre professionnel des criminologues du Québec. Le 18 juillet 2018, elle est informée que l'Ordre ne peut donner suite à sa demande. On lui annonce qu'en tant qu'agente de probation dans le domaine de la sécurité publique, elle serait inscrite sur la liste du futur registre qui serait administré par l'Ordre.

Elle introduit par la suite une demande de révision de la décision. Une correspondance datée du 11 septembre 2018 confirme le maintien de la décision initiale.

La plaignante est persuadée que sa formation académique et ses expériences lui confèrent les qualifications requises pour intégrer l'Ordre.

1.2 Attentes de la plaignante envers le commissaire

La plaignante sollicite l'intervention du commissaire afin de trouver une solution qui lui permettrait d'obtenir le permis d'exercer de l'Ordre.

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*², 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 profession³.

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

¹ Communiqué ministère de la Sécurité publique – 28 mars 2018 (DRH 18-02), p. 3.

² [RLRQ, chapitre C-26](#), section II « Commissaire à l'admission aux professions », articles 16.9 à 16.23.

³ [Ibid.](#), art. 16.10, par. 1°.

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 Code⁴, 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 règles⁵.

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 Québec⁶.

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.

⁴ 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.

⁵ [Code des professions](#), art. 16.16 et 16.17.

⁶ [Ibid.](#), art. 62.0.1, par. 7°.

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. La recevabilité de la plainte ayant été constatée, nous avons procédé à une enquête.

3.2 Profil de la plaignante

La plaignante possède :

- Un diplôme de 1^{er} cycle, baccalauréat en psychologie de l'Université du Québec à Trois-Rivières, novembre 2004;
- 14 années d'expérience dans le domaine de la sécurité publique où elle travaille comme agente de probation et a déjà supervisé 2 étudiants dans le cadre de leur stage final de baccalauréat en criminologie;
- Plusieurs attestations de formation continue et a suivi un microprogramme en études sur les abus sexuels de l'Université Laval, mai 2008.

Circonstances particulières entourant la demande d'admission de la plaignante :

- La plaignante a présenté sa demande d'admission à l'Ordre, puisque la tâche suivante, « Évaluer une personne atteinte d'un trouble mental ou neuropsychologique attesté par un diagnostic ou par une évaluation effectuée par un professionnel habilité », exécutée entre autres par des agents de probation est une activité réservée à certaines professions.
- Il s'ensuit que l'employeur de la plaignante a demandé aux agents de probation détenant une formation universitaire en criminologie, travail social, psychologie (2^e ou 3^e cycle), en psychoéducation, en sexologie, en ergothérapie, en sciences infirmières et en orientation de présenter leur demande d'admission à leur ordre professionnel respectif avant le 30 avril 2018. Ceux qui ne pourraient intégrer un ordre professionnel seraient inscrits au registre des droits acquis qui sera administré par l'Ordre professionnel des criminologues du Québec⁷.

3.3 Analyse de la problématique

L'accès à l'exercice de la profession de criminologue se fait selon les dispositions du *Code des professions*, des Lettres patentes et des règlements afférents.

Donnent ouverture au permis de criminologue les diplômes décernés par les établissements d'enseignement ci-après :

- Baccalauréat en criminologie (B.Sc), orientation intervention ou orientation clinique de l'Université de Montréal;
- Baccalauréat en criminologie (B.A.) de l'Université Laval;
- Maîtrise en criminologie (M.Sc), option intervention, de l'Université de Montréal, obtenue à la suite de la réussite de la propédeutique imposée depuis 1993.

⁷ Communiqué ministère de la Sécurité publique – 28 mars 2018 (DRH 18-02), p. 3.

Compte tenu du fait que la plaignante ne détient pas de diplôme donnant ouverture au permis, sa candidature a été traitée en vertu des normes d'équivalence de la formation d'une personne qui ne détient pas un diplôme requis à ces fins soit l'article 8.2 des Lettres patentes. Nous reproduisons les extraits des Lettres patentes à la page 17.

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

1. L'évaluation du dossier;
2. La révision;
3. La communication;
4. L'examen;
5. Le registre des droits acquis.

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 L'évaluation du dossier

L'Ordre professionnel des criminologues du Québec est un ordre de création récente. À ce jour, quelques règlements ont été approuvés, mais d'autres sont en élaboration, dont le règlement sur les normes d'équivalence pour la délivrance d'un permis. Toutefois pour l'étude des dossiers, les Lettres patentes, toujours en vigueur, servent de cadre juridique. Par décret du gouvernement, elles ont fixé les normes d'équivalence de diplôme et les facteurs d'appréciation de l'équivalence de la formation d'une personne qui ne détient pas un diplôme donnant ouverture au permis. Ces facteurs, similaires à ceux des autres professions du système professionnel québécois, sont les suivants :

- a) La nature et la durée de l'expérience de travail;
- b) Le fait que la personne soit titulaire d'un ou de plusieurs diplômes obtenus au Québec ou ailleurs;
- c) La nature et le contenu des cours suivis de même que les résultats obtenus;
- d) La nature et le contenu des stages et des autres activités de formation effectués.

Pour l'aider dans cette démarche d'appréciation, l'Ordre utilise une grille d'analyse.

Dans un premier temps, il compare les cours suivis et réussis par la candidate à certains cours spécifiques exigés dans la formation de criminologue. Dans un deuxième temps, l'Ordre analyse la pertinence des stages ou des expériences professionnelles de la candidate pour vérifier la pratique d'activités criminologiques ou l'acquisition de connaissance et d'habiletés exigées dans l'exercice de la profession. Les cours, les stages et expériences professionnelles de la grille totalisent 60 crédits répartis comme suit :

- 48 crédits de cours académiques;
- 12 crédits de stage ou d'expériences professionnelles.

Les cours académiques et expériences professionnelles de la candidate sont donc convertis sous forme de crédits afin de positionner la candidate par rapport à l'objectif des 60 crédits spécifiés et obligatoires à atteindre qui permettra d'établir l'équivalence.

Cours suivis et résultats obtenus

Un total de 24 crédits sur 48 a été attribué à la candidate pour son baccalauréat en psychologie.

Acquis expérientiels et résultats obtenus

Le maximum de crédits (12 crédits) réservé au stage de formation d'une durée de 540 heures a été accordé à la candidate pour son expérience de travail de quatorze années.

Analyse de l'évaluation

Selon l'analyse faite par le comité d'admission, la plaignante n'a pas cumulé suffisamment de crédits prouvant qu'elle a atteint le niveau de connaissance et d'habiletés permettant la reconnaissance d'équivalence et la délivrance du permis. Elle a cumulé un total de 36 crédits sur 60 crédits spécifiés et obligatoires soit:

- 24 crédits de cours académique;
- 12 crédits pour l'expérience de travail.

Une différence de 24 crédits resterait à combler.

Dans la grille d'analyse de l'Ordre, il est précisé : « Dans son cursus universitaire, madame n'a aucun cours relié directement à la criminologie. Un baccalauréat en criminologie comprend 90 crédits, nous ne pouvons pas reconnaître une équivalence de diplomation ». Notons que la plaignante a présenté une demande d'admission en vertu des normes d'équivalence de formation et non d'équivalence de diplôme.

L'utilisation par l'Ordre de la grille de comparaison des éléments de formation est un outil dont se servent d'autres ordres professionnels également. Tout en étant un bon outil, cette grille a ses limites et n'est pas complète. En effet, elle ne permet pas de prendre en considération et d'évaluer les habiletés et connaissances développées par la candidate dans le cadre de son expérience de travail. Ici, nous faisons référence au fait qu'elle a supervisé deux étudiants en criminologie dans le cadre de leur stage universitaire de baccalauréat et a suivi plusieurs formations continues dont certaines probablement seraient en lien avec la profession de criminologue. Ces aspects seraient étudiés avec une approche de comparaison des compétences.

L'Ordre dans sa façon de procéder a appliqué une vision très restrictive. Chaque formation pertinente ou compétence acquise autrement doit être considérée, peu importe le mode d'apprentissage.

Habilitation, fonctionnement et composition du comité d'admission

Le dossier de la plaignante a été analysé par le comité d'admission composé de 2 membres de l'Ordre ⁸:

- 1 membre fait partie du personnel de l'admission;
- 1 membre est rattaché au milieu universitaire.

Tout comme un autre dossier de plainte⁹ analysé durant la même période par le bureau du commissaire, le dossier de la plaignante présente des enjeux que nous présentons brièvement :

- *Habilitation du comité* : le comité d'admission ayant procédé à l'étude du dossier n'a pas été nommé par résolution du conseil d'administration qui peut « déléguer à un comité qu'il crée à cette fin le pouvoir de décider de toute demande présentée

⁸ Courriel de l'Ordre du 14 mars 2019.

⁹ Dossier de plainte 5149-18-003.

dans le cadre d'une candidature à l'exercice de la profession [...] » (art. 62.1, par.1, Code).

- *Fonctionnement du comité* : tandis que le « Cahier sur la procédure et les conditions d'admission à l'Ordre professionnel des criminologues du Québec¹⁰ » mentionne que le comité d'admission analyse les demandes d'admission et que le conseil d'administration accepte ou refuse les demandes, seuls les dossiers qui rencontraient les exigences de l'Ordre étaient acheminés au conseil d'administration pour délivrance de permis et inscription au tableau de l'Ordre. Le comité d'admission rendait lui-même la décision de refuser le permis aux dossiers qui ne répondaient pas aux exigences.
- *Composition du comité* : bien qu'il n'existe pas de règle définissant le nombre de membres que doit comporter un comité d'admission ou leur profil, une étude réalisée en janvier 2017 par le bureau du commissaire auprès des ordres professionnels révélait que la moyenne des membres des comités d'admission était de 5 membres¹¹. Il importe ici de varier les points de vue possibles et soustraire les travaux du comité d'une influence déterminante d'une ou de deux personnes.

3.3.2 La révision

À la suite de la réception de la lettre de refus de reconnaissance d'équivalence de l'Ordre, la plaignante a introduit une demande de révision de la décision.

Analyse de l'évaluation de la décision initiale par le comité de révision

Le 11 septembre 2018, la plaignante apprend par lettre que le comité de révision maintient la décision de refus initial. Il est noté ce qui suit : « Votre dossier ne démontre pas d'éléments nouveaux. Vous ne détenez pas la diplomation requise pour être admissible à l'Ordre. La décision du comité est finale et sans appel ». Cela suggère que la révision ne portait que sur l'existence de faits nouveaux, ce dont se sont défendus les représentants de l'Ordre en cours d'enquête en nous disant que toutes les demandes de révision étaient reçues pour être évaluées.

Dans la lettre de refus d'admission du 18 juillet 2018, il est inscrit ce qui suit : « Si vous détenez des faits nouveaux, vous pouvez faire une demande de révision à notre comité de révision de l'admission dans les 30 jours suivant la réception de cette lettre ».

Les 2 formulations laissent un doute qu'il faut dissiper. En effet, la première formulation (18 juillet 2018) laisse croire que la demande de révision est conditionnelle au fait de détenir des éléments nouveaux, tandis que la seconde (11 septembre 2018) sous-tend que le comité de révision a maintenu la décision de refus initiale faute de ne pas détenir d'éléments nouveaux.

Ce n'est pas la première fois d'ailleurs que l'Ordre utilise ce genre de formulation, car nous l'avons également retrouvé dans un autre dossier de plainte¹². Elle prête à mésinterprétation, d'autant plus que le *Code des professions*¹³ fait obligation aux ordres professionnels de prévoir dans leur règlement de reconnaissance d'équivalence, la révision de la décision, et n'a fait mention d'aucun contexte particulier dans lequel celle-ci devrait s'appliquer.

¹⁰ *Cahier sur la procédure et les conditions d'admission à l'Ordre professionnel des criminologues du Québec*, p. 4.

¹¹ Commissaire, *Portrait des mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles : instances et membres du personnel des ordres qui agissent dans le traitement des demandes de reconnaissance d'une équivalence*, 2017, p. 13, [disponible en ligne](#).

¹² Dossier 5149-18-003.

¹³ [RLRQ, c. C-26](#), art. 93(c.1).

Habilitation, fonctionnement et composition du comité de révision

Le dossier de la plaignante a été révisé par un comité formé de 2 personnes membres de l'Ordre¹⁴ dont:

- 1 membre du conseil d'administration ;
- 1 membre de l'Ordre ;

Tout comme le comité d'admission, le comité de révision soulève des enjeux semblables à un autre dossier de plainte analysé durant la même période par le bureau du commissaire que nous présentons ci-dessous :

- *Habilitation du comité* : le comité de révision n'a pas été nommé par résolution du conseil d'administration.
- *Fonctionnement* : le comité de révision décide de maintenir la décision initiale, de la renverser complètement ou partiellement. Les demandes de révision modifiées (concluant à une acceptation totale ou partielle) sont présentées au conseil d'administration qui a le pouvoir d'accepter ou de refuser de délivrer le permis. Les décisions maintenues ne passent pas au conseil d'administration.
- *Composition du comité* : étant donné que le comité de révision est composé de deux membres seulement, ceci ne favorise pas le travail et la prise de décision en collégialité. De plus, le fait qu'un membre du conseil d'administration soit membre du comité de révision est contraire au principe d'objectivité, car ce membre participe à la fois à la recommandation et à la décision sur cette recommandation.

3.3.3 La communication

Après l'envoi de son dossier d'admission en avril 2018, la plaignante communique avec l'Ordre le 23 mai 2018 pour faire le suivi de sa demande, car elle n'avait pas reçu d'accusé de réception de sa demande d'admission.

Échanges avec l'Ordre à la suite de la demande d'admission

L'Ordre l'informe par courriel¹⁵ que son dossier a bien été reçu. Elle apprend du même coup :

1. qu'elle est qualifiée pour faire partie du registre conçu pour les agents de probation qui n'ont pas la formation ou l'expérience nécessaire pour joindre un ordre professionnel;
2. que l'étude de son dossier avait été mise de côté pour prioriser l'admission des membres admissibles.

Par ce message, la plaignante comprend que sa demande d'admission avait été refusée, même si en réalité elle n'avait pas reçu de correspondance à ce propos. Elle demande à l'Ordre de lui faire part de la démarche à suivre pour faire une demande de révision. L'Ordre lui apprend qu'elle n'a pas à présenter de demande de révision, mais plutôt une demande d'analyse de dossier¹⁶.

On lui indique que son dossier n'avait pas été étudié pour l'admission à la profession et de ce fait, elle avait été inscrite sur la liste des personnes devant faire partie du futur registre. L'explication donnée par l'Ordre pour clarifier le fait que son dossier n'ait pas été

¹⁴ Référence à la note 8 du présent rapport.

¹⁵ Courriel de l'Ordre du 23 mai 2018.

¹⁶ Courriel de l'Ordre du 25 juin 2018.

étudié pour l'admission est que la plaignante n'avait probablement pas précisé qu'elle souhaitait une analyse de dossier pour être membre. L'Ordre lui propose de leur faire parvenir une demande d'analyse de dossier¹⁷. Ce que la plaignante s'est empressée de faire en envoyant une lettre à l'Ordre.

Notons bien que dans sa demande d'admission, la plaignante avait bien rempli et soumis le formulaire d'admission intitulé « Demande de délivrance de permis et d'inscription au tableau des membres de l'Ordre professionnel des criminologues du Québec ». Ce formulaire est le même utilisé par n'importe quel candidat à la profession et par ses collègues de bureau. Il semble qu'il y ait eu du côté de l'Ordre confusion dans la démarche d'admission de la plaignante jusqu'au point de lui demander de préciser qu'elle faisait une demande d'analyse de dossier.

L'Ordre aurait donc précisé à la plaignante qu'elle est qualifiée pour faire partie du registre des agents de probation qui n'ont ni la formation ni l'expérience pour rejoindre l'Ordre, et ceci avant même d'avoir analysé son dossier. Les directives émises par l'employeur de la plaignante précisent que les employés « [...] détenant une formation en psychologie (1^{er} cycle) ne donnant pas accès au permis de psychologue devront présenter leur demande d'admission à l'OPCQ. Les employés dont la demande d'admission fera l'objet d'un refus devront dans les dix jours suivants, présenter une demande à l'OPCQ afin d'être inscrits au registre...¹⁸ » On ne pourrait être inscrit au registre que lorsqu'on ne peut faire partie d'un ordre professionnel. Pour savoir qu'on ne peut faire partie d'un ordre professionnel, il faut une étude préalable du dossier d'admission ayant débouché sur un refus.

La plaignante n'a pas fait de demande à l'Ordre des psychologues, car elle ne détient pas de diplôme donnant ouverture au permis et ne considère pas son profil comme la menant naturellement à cet ordre. Elle a suivi la directive de la note de son employeur, et fait sa demande d'admission à l'OPCQ puisqu'elle pratique dans son milieu de travail des activités similaires à celles exercées par les criminologues. L'Ordre a écarté le dossier de la plaignante, car sa formation ne porte pas l'étiquette « criminologie » et l'a versé dans la liste des personnes qui devront faire partie du futur registre. D'ailleurs, la directive demandant aux agents de probation d'intégrer leur ordre professionnel avant le 30 avril 2018 a dû occasionner la réception à l'Ordre d'un volume inhabituel de demandes d'admission¹⁹.

Transmission des résultats de l'évaluation

Dans la lettre de refus du 18 juillet 2018, l'Ordre précise qu'il ne peut donner suite à la demande de la plaignante, et que pour être admissible il faut répondre au Règlement sur les diplômes délivrés par les établissements d'enseignement désignés qui donnent ouverture au permis. Dans la grille d'analyse de l'Ordre, il est précisé que la demande d'admission est refusée et on recommande à la candidate de faire une maîtrise en criminologie, profil intervention. Notons qu'il s'agit d'un des diplômes qui donnent ouverture au permis pour lequel on prévoit l'imposition possible d'une propédeutique par l'université.

D'un côté, la lettre de décision donne à croire que la plaignante ne bénéficie pas d'une reconnaissance partielle et que les candidats détenant des diplômes donnant ouverture au permis sont les seuls candidats à pouvoir accéder à la profession, et que l'accès par équivalence de diplôme ou de formation avec prescription ne serait pas envisageable. Cette approche de l'Ordre irait à l'encontre de la logique et des principes de l'article 8.2 des Lettres patentes et de l'équivalence dans le système professionnel. D'ailleurs, la lettre

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Communiqué ministère de la Sécurité publique – 28 mars 2018 (DRH 18-02), p. 3

¹⁹ Référence à la note 16 du présent rapport.

de décision de l'Ordre précise qu'il ne s'agit pas d'une prescription²⁰. Cette précision s'est aussi retrouvée dans un autre dossier d'admission que nous avons consulté²¹. D'un autre côté, le résultat de la grille d'analyse de l'Ordre montre bien que la plaignante bénéficie d'une équivalence partielle.

La lettre de décision ainsi que la grille d'analyse font penser que la plaignante doit refaire toute la formation, ou à tout le moins qu'on laisse à l'université le soin de configurer des cours de propédeutique et les cours à option de la maîtrise, en fonction des exigences de l'Ordre et des cours déjà reconnus par ce dernier.

La criminologie est connexe à plusieurs domaines et professions des sciences du comportement, dans le domaine de la santé mentale et des relations humaines. Cette connexité empêche d'affirmer que la formation et l'intervention soutenant la pratique de la criminologie sont uniques en tout et que seuls les diplômes donnant ouverture permettraient d'acquérir des compétences pertinentes.

De plus, la lettre de refus de reconnaissance d'équivalence transmise à la plaignante ne fait aucun lien entre l'analyse du dossier, le contenu de la grille et le refus d'admission à la profession. En effet, la grille d'analyse du dossier d'admission témoigne de la reconnaissance de crédits équivalents pour certains cours universitaires et pour l'expérience de travail. Selon les concepts et principes de l'équivalence dans le système professionnel québécois, l'Ordre aurait dû faire mention dans sa correspondance d'une reconnaissance partielle et indiquer les cours complémentaires à suivre qui permettraient à la plaignante de combler ses lacunes. L'Ordre doit émettre une prescription détaillée en vue d'obtenir l'équivalence complète. Cette prescription est un guide pour les candidates et candidats à une profession comme pour les établissements d'enseignement dans l'organisation d'un parcours de formations qualifiantes, pertinentes et collées à des exigences précises.

Correspondance de l'Ordre de décembre 2018

Le 5 décembre 2018, à la suite d'échanges avec l'Ordre, celui-ci a avisé la plaignante sur le fait qu'il travaille à optimiser le processus concernant l'équivalence. Aussitôt qu'un règlement sur les normes d'équivalence serait approuvé par le conseil d'administration (avant été 2019), l'Ordre procéderait à la réévaluation de son dossier afin de se prononcer sur les possibilités de son admission sous réserve de réussir un examen d'entrée obligatoire ou toute autre exigence possible. Notez qu'un autre dossier de plainte examiné à la même époque montre une communication de l'Ordre sensiblement au même effet (5149-18-001).

L'Ordre laisse croire qu'il analyse le dossier d'admission par équivalence, procède à la révision de la décision, pour ensuite indiquer à la candidate que la décision n'aurait pas tant de valeur, car il envisage de revoir le dossier dans un avenir, qui plus est, lointain s'il s'agit d'attendre l'adoption d'un règlement. Revoir le dossier lorsqu'on constate une faille dans le processus est en soi louable. Pour une institution qui exerce un mandat délégué par l'État, la crédibilité des processus est toutefois fondamentale. Cette situation interpelle le degré de préparation de l'Ordre de même que sa compréhension et son interprétation des concepts et principes en matière d'admission.

En cours d'enquête, l'Ordre nous a indiqué avoir entrepris depuis l'été 2018 une démarche de réflexion sur son approche en admission. Il a également indiqué que cette approche depuis sa création en 2015 a pu prendre appui sur une compréhension et une interprétation plus restrictive des normes d'admission²², dont la source serait, toujours selon l'Ordre, des échanges avec des représentants de l'Office des professions du Québec.

²⁰ Lettre de l'Ordre du 18 juillet 2018

²¹ Dossier 5149-18-001

²² Lettre de l'Ordre en date du 27 mars 2019

Quoi qu'il en soit, les normes d'équivalence de diplômes et les facteurs d'appréciation de l'équivalence de la formation sont connus, suffisamment précisés dans les Lettres patentes et similaires à ceux des autres professions. L'Ordre a tout ce qu'il faut pour procéder à une évaluation du dossier sans attendre un nouveau règlement. C'est d'autant plus le cas que l'Ordre indique qu'il a pris conscience de son approche restrictive dans l'application des normes d'admission.

3.3.4 L'examen

Nous tenons à préciser à l'Ordre qu'en envisageant la possibilité d'exiger de la plaignante de réussir un examen, il doit s'assurer que cet examen ne sera administré que lorsqu'on a des doutes sur les compétences de la candidate et devra permettre de cibler les lacunes. Il faut éviter que cet examen ne produise les mêmes effets qu'un examen d'admission de type général, d'application systématique à tous et où l'on évalue l'ensemble des compétences, même celles qui ont déjà été évaluées.²³

3.3.5 Le registre des droits acquis

L'Ordre a clairement formulé dans la décision initiale qu'en tant qu'agente de probation dans le domaine de la sécurité publique, la plaignante serait inscrite sur le futur registre des droits acquis prévu par la loi²⁴. L'Ordre aurait la responsabilité de mettre en place ce registre qui vise à permettre aux agents de probation et conseillers en milieu carcéral qui ne peuvent intégrer un ordre professionnel, de poursuivre l'exercice des activités réservées en conformité avec le *Code des professions*. Le projet de règlement nécessaire à la constitution du registre n'est pas encore adopté²⁵. Jusqu'à ce jour, on ne connaît ni les conditions ni les exigences de ce futur registre. Toutefois pour les agents de probation du domaine de la sécurité publique non admissible à l'Ordre, une tolérance a été convenue entre les parties prenantes. Ainsi, ces employés peuvent continuer d'agir dans l'attente de la mise en place du registre. Cette information a été communiquée aux employés concernés²⁶.

4. Conclusions²⁷

En réponse aux attentes et au questionnement de la plaignante, et en examinant le fonctionnement des processus ou activités d'admission en cause dans la situation vécue par cette personne, notre analyse nous amène à formuler les conclusions suivantes :

Conclusions concernant le dossier de la plaignante

- Dans sa communication à la plaignante, l'Ordre ne fait pas mention de la reconnaissance d'équivalence partielle, ni de formations à suivre pour une équivalence complète, alors qu'un certain nombre de crédits ont été reconnus au dossier de la plaignante;
- Dans sa grille d'analyse, l'Ordre indique que la demande de la plaignante est refusée et on lui recommande de faire une maîtrise en criminologie, option intervention. Il s'agit d'un des diplômes qui donnent ouverture au permis et qui prévoit l'imposition possible d'une propédeutique par l'université;

²³ <https://www.opq.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/Commissaire/AnalyseExamensAdmission.pdf>, p. 42

²⁴ *Loi modifiant le Code des professions et d'autres dispositions législatives dans le domaine de la santé mentale et des relations humaines* (L.Q.2009 c.28), art. (18)

²⁵ Communiqué ministère de la Sécurité publique Québec – 12 octobre 2018 (DRH-18-08), p. 5

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Notons que certaines conclusions formulées dans ce rapport d'examen de plainte recoupent celles d'autres rapports d'examen de plainte visant l'Ordre au cours de la même période (voir les rapports 5149-18-001 et 5149-18-003).

- En cours d'examen, l'Ordre s'est engagé auprès de la plaignante à réévaluer son dossier une fois que le conseil d'administration aurait fixé par règlement les nouvelles normes d'équivalence;
- L'Ordre dispose de suffisamment d'éléments lui permettant d'évaluer le dossier convenablement. Point besoin d'attendre de nouvelles normes d'équivalence. Les Lettres patentes en vigueur s'appliquent;
- Les exigences et conditions du futur registre des droits acquis ne sont pas encore définies. Une tolérance existe pour les employés dans le domaine de la sécurité publique en attendant le registre.

Conclusions concernant les processus et méthodes de l'Ordre révélés par la plainte

- Dans sa communication avec la plaignante, la formulation utilisée par l'Ordre donne à croire que :
 - seuls les candidats ayant le diplôme donnant ouverture au permis ou son exact équivalent seraient admissibles. On peut être ainsi amené à comprendre que seule la formation portant l'étiquette « criminologie » et du niveau de la maîtrise universitaire serait reconnu. Or la législation professionnelle et les Lettres patentes prévoient aussi l'équivalence de formation;
 - la plaignante ne bénéficie pas d'une reconnaissance partielle, alors que c'est bien le résultat de l'analyse de l'Ordre;
 - la plaignante doit refaire toute sa formation ou, à tout le moins qu'on laisse à l'université le soin de configurer des cours de propédeutique et les cours à option de la maîtrise (intervention) en fonction des exigences de l'Ordre et des cours déjà reconnus par ce dernier.
- La criminologie est connexe à plusieurs domaines et professions des sciences du comportement, dans le domaine de la santé mentale et les relations humaines. Cette connexité empêche d'affirmer que la formation et l'intervention soutenant la pratique de la criminologie sont uniques en tout;
- Les normes d'équivalence de diplôme et les facteurs d'appréciation de l'équivalence de la formation utilisés par l'Ordre sont similaires à ceux des autres professions du système professionnel québécois;
- L'Ordre a entrepris depuis l'été 2018 une démarche de réflexion sur son approche en admission. Il a également indiqué que cette approche depuis sa création a pu prendre appui sur une compréhension et une interprétation plus restrictive des normes d'admission;
- La question des habilitations, du fonctionnement et de la composition du comité d'admission et du comité de révision ainsi que des personnes qui ont traité les demandes d'admission et de révision de l'Ordre a été soulevée dans le cas de la plaignante et dans un autre dossier de plainte (5149-18-003). Les conclusions et les recommandations de cet autre dossier trouvent application ici.

5. Recommandations et interventions²⁸

- 1) Que l'Ordre procède à une nouvelle évaluation du dossier de la plaignante par un comité dument formé et habilité par résolution du conseil d'administration, exempt de toute personne ayant été impliquée dans l'analyse précédente du dossier et dans la révision de la décision qui a suivi;

²⁸ Notons que certaines recommandations formulées dans ce rapport d'examen de plainte recoupent celles d'autres rapports d'examen de plainte visant l'Ordre au cours de la même période (voir les rapports 5149-18-001 et 5149-18-003).

- 2) Que l'Ordre revoit ses communications quant aux exigences en matière d'équivalence et à l'ouverture au profil atypique dans des domaines connexes;
- 3) Que l'Ordre, dans les décisions d'équivalence :
 - fasse mention des acquis reconnus et des lacunes constatées;
 - prescrive les formations nécessaires pour combler les lacunes et obtenir l'équivalence complète;
 - fasse ressortir le lien entre les exigences, les lacunes constatées et la formation prescrite.
- 4) Que l'Ordre, à l'étape de l'équivalence, ne considère la possibilité de faire passer un examen à un candidat ou une candidate qu'en cas de doute sur les compétences de cette personne;
- 5) Que l'Office des professions du Québec, lors de la constitution d'un nouvel ordre professionnel et avant l'entrée en vigueur du cadre juridique afférent, s'assure de l'état de préparation du futur ordre sur le plan organisationnel ainsi qu'en vue de l'exercice effectif et adéquat des diverses fonctions de protection du public, dont l'admission. Une formule de mentorat/accompagnement par un autre ordre peut également être envisagée pour le démarrage de ces activités.

6. Développements en cours d'enquête

En cours d'enquête, l'Ordre nous a informés que les membres de son conseil d'administration ont d'emblée pris des mesures dans le but de corriger certaines lacunes. Le conseil d'administration de l'Ordre aurait :

- 1) Confirmé par résolution le mandat du comité d'admission d'évaluer les dossiers d'admission et d'émettre des recommandations au conseil, ce dernier ayant mandat d'accepter ou de refuser les demandes d'admission ;
- 2) Confirmé par résolution, de manière transitoire, 3 membres siégeant au comité d'admission actuel. Ceci a été fait en attendant la formation du nouveau comité d'admission ;
- 3) Statué sur la composition du comité d'admission qui sera formé d'au moins 5 criminologues ;
- 4) Placé un appel de candidatures pour augmenter le nombre de criminologues siégeant au comité d'admission et de révision;
- 5) Procédé officiellement à la nomination de la présidente du comité d'admission;
- 6) Décidé de revoir à courte échéance le nombre, la composition et le mandat du comité de révision des admissions ;
- 7) Résolu de ne pas reconduire le mandat du membre du conseil qui siège au comité de révision des admissions. Il a par la même occasion confirmé par résolution, l'autre membre du comité de révision des admissions, avec droit de vote ;
- 8) Demandé l'aide et le soutien de l'Ordre des psychologues du Québec pour l'aider à revoir les éléments clés du processus d'admission, sur le conseil du bureau du Commissaire à l'admission aux professions;
- 9) Revu sa manière de communiquer ses décisions aux candidates et candidats à l'admission et fait maintenant mention des acquis reconnus et des lacunes constatées. Il fait également ressortir le lien entre les lacunes constatées et toute formation complémentaire jugée nécessaire et prescrite ;

- 10) Considéré à l'étape de l'équivalence, la possibilité de faire passer un examen ou une entrevue à une candidate ou un candidat qu'en cas de doute sur les compétences de cette personne. L'Ordre travaillerait en ce moment sur le contenu de ces outils (examen et entrevue).

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;
- Procès-verbaux du conseil d'administration de 2015-2018;
- Information disponible sur le site de l'Ordre;
- Documentation sur les principes et sur les bonnes pratiques dans le domaine de l'admission et de la reconnaissance des compétences.

Personnes

- Mme [REDACTED], plaignante;
- Mme Sonia Gagnon, chargée des affaires professionnelles de l'Ordre.

Annexe 2 : Extraits des Lettres patentes constituant l'Ordre professionnel des criminologues du Québec²⁹

[...]

8. Jusqu'à l'entrée en vigueur d'un règlement pris par l'Ordre professionnel des criminologues du Québec en application du paragraphe c de l'article 93 du Code des professions (chapitre C-26) ayant pour objet de fixer des normes d'équivalence des diplômes délivrés par les établissements d'enseignement situés hors du Québec, aux fins de la délivrance d'un permis de criminologue, ainsi que des normes d'équivalence de la formation d'une personne qui ne détient pas un diplôme requis à ces fins, les normes applicables sont les suivantes:

1° normes d'équivalence des diplômes délivrés par les établissements d'enseignement situés hors du Québec:

1.1° une personne qui est titulaire d'un diplôme en criminologie, délivré par un établissement d'enseignement universitaire situé hors du Québec, bénéficie d'une équivalence de diplôme aux fins de la délivrance d'un permis de criminologue si elle démontre que son diplôme a été obtenu au terme de programmes d'études universitaires de premier ou de deuxième cycle comportant un total de 90 crédits. Un crédit représente 45 heures de formation ou d'activités d'apprentissage, planifiées sous forme de présence dans une salle de cours, dans un laboratoire, dans un atelier, dans le cadre d'un stage ou sous forme de travail personnel.

Un minimum de 60 crédits sur ces 90 crédits doit porter sur les savoirs criminologiques suivants et être réparti comme suit:

a) un minimum de 9 crédits sur le système juridique et la pénologie; ces crédits sont répartis comme suit:

i. un minimum de 3 crédits sur la justice criminelle et pénale, les différentes juridictions, les principes directeurs de l'application du droit pénal, les éléments constitutifs de l'infraction, les moyens de défense, la preuve et la procédure pénale;

ii. un minimum de 3 crédits sur la protection de la jeunesse, les situations de compromission, les notions de protection et de meilleur intérêt de l'enfant, ainsi que sur le système de justice pénale pour les adolescents, les mesures et sanctions extrajudiciaires, les peines spécifiques et le régime d'assujettissement à une peine pour adultes;

iii. un minimum de 3 crédits sur les différentes peines judiciaires et les mesures alternatives, les principes qui les sous-tendent, les objectifs qu'elles poursuivent, leur détermination, leur exécution et leurs impacts;

b) un minimum de 6 crédits sur la connaissance des différents milieux de pratique et la mise en lien avec l'éthique et la déontologie en criminologie; ces crédits sont répartis comme suit:

i. un minimum de 3 crédits sur les milieux institutionnels et communautaires dédiés aux enfants, adolescents et adultes, dont les écoles, foyers de groupe, centres de réadaptation, organismes de justice alternative, milieux correctionnels ouverts et fermés, milieux de psychiatrie légale, ressources d'aide aux victimes et organismes de médiation;

ii. un minimum de 3 crédits sur l'éthique et la déontologie en lien avec les différents milieux de pratique, le système professionnel québécois, les lois et règlements régissant l'exercice de la profession de criminologue ainsi que les normes de pratique relatives à l'exercice de la profession;

c) un minimum de 6 crédits sur la méthodologie et l'analyse en recherche; ces crédits sont répartis comme suit:

i. un minimum de 3 crédits sur la méthodologie qualitative, ses fondements et sa complémentarité avec les approches quantitatives, l'analyse de contenu, l'induction et la triangulation des données;

ii. un minimum de 3 crédits sur la méthodologie quantitative, ses fondements et sa complémentarité avec les approches qualitatives, les tableaux de contingence, les tests de moyenne, les corrélations et les analyses de régression;

d) un minimum de 12 crédits sur les théories du passage à l'acte, de la victimisation et de la réaction sociale; ces crédits sont répartis comme suit:

²⁹ [RLRQ, c. C-26, r. 90.1.](#)

- i. un minimum de 3 crédits sur les principales théories criminologiques d'inspiration sociologique, notamment les théories de l'anomie, de l'association différentielle, du contrôle social et de l'étiquetage, de l'interactionnisme, du constructivisme et de la criminologie critique;
 - ii. un minimum de 3 crédits sur les principales théories criminologiques d'inspiration psychologique, notamment les théories développementale, psychodynamique, cognitivo-comportementale, systémique et de la personnalité criminelle;
 - iii. un minimum de 3 crédits sur les principales théories en victimologie, notamment les théories féministes, de l'impuissance acquise, des activités routinières, de la polyvictimisation et du développement du pouvoir d'agir;
 - iv. un minimum de 3 crédits sur les problèmes de santé mentale et leurs liens avec le passage à l'acte et la victimisation, la construction des diagnostics psychiatriques, les troubles mentaux diagnostiqués pendant l'enfance, l'adolescence et l'âge adulte, la comorbidité et la responsabilité criminelle;
 - e) un minimum de 15 crédits sur les méthodes d'évaluation et d'intervention; ces crédits sont répartis comme suit:
 - i. un minimum de 3 crédits sur les principes d'évaluation en criminologie, les situations de compromission, les risques, les besoins, la motivation au changement, le potentiel de réinsertion sociale, le jugement clinique structuré et les instruments actuariels;
 - ii. un minimum de 6 crédits associés aux techniques d'entrevue, à la relation d'aide en contexte volontaire et en contexte d'autorité;
 - iii. un minimum de 6 crédits sur les principes et modèles d'intervention en criminologie, l'intervention individuelle, de groupe, communautaire ou de crise, la médiation et la conciliation, la prévention de la récidive et la réinsertion sociale;
 - f) un minimum de 12 crédits ou 540 heures de stage en intervention criminologique dans le cadre des programmes d'études ayant mené à l'obtention des diplômes de premier ou de deuxième cycle en criminologie. Ce stage consiste en des activités devant permettre à l'étudiant de se familiariser avec les différents aspects de l'exercice de la profession de criminologue auprès d'une clientèle diversifiée et dans différents milieux, dont l'évaluation, la planification, l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'intervention ainsi que la transmission orale et écrite de ses recommandations et des résultats de ses évaluations. Ce stage est effectué sous la supervision d'une personne possédant une expérience professionnelle d'une durée minimale de 2 ans dans le domaine visé par le stage ainsi qu'une formation de niveau universitaire en criminologie ou dans un autre domaine de la santé mentale et des relations humaines;
- 1.2° malgré le paragraphe 1.1, lorsque le diplôme qui fait l'objet d'une demande d'équivalence a été obtenu plus de 5 ans avant la date de cette demande et que les connaissances qu'il atteste ne correspondent plus, compte tenu du développement de la profession de criminologue, aux connaissances enseignées au moment de la demande, la personne bénéficie d'une équivalence de la formation, conformément au paragraphe 2, si elle a acquis, depuis l'obtention de son diplôme, le niveau de connaissances et d'habiletés requis;
- 2° normes d'équivalence de la formation d'une personne qui ne détient pas un diplôme requis à ces fins:
- 2.1° une personne bénéficie d'une équivalence de la formation pour la délivrance d'un permis de criminologue si elle démontre qu'elle possède un niveau de connaissances et d'habiletés équivalent à celui qui peut être acquis par le titulaire d'un diplôme reconnu comme donnant ouverture au permis de criminologue;
- 2.2° dans l'appréciation de l'équivalence de la formation de la personne, il est tenu compte particulièrement des facteurs suivants:
- a) la nature et la durée de son expérience de travail;
 - b) le fait que la personne soit titulaire d'un ou de plusieurs diplômes obtenus au Québec ou ailleurs;
 - c) la nature et le contenu des cours suivis de même que les résultats obtenus;
 - d) la nature et le contenu des stages et des autres activités de formation effectués.

