

Commissaire à l'admission aux professions

André Gariépy, avocat, F.Adm.A., ASC
Commissaire

D'une décennie à l'autre : bilan et suites en matière d'admission aux professions réglementées

École d'été CHREUM : immigration, intégration et diversité sur le marché du travail

Présentation, 14 juin 2022

Office des professions du Québec

Québec 

Plan de la présentation

Office des professions du Québec

1. Le Commissaire à l'admission aux professions
2. L'admission aux professions
3. Enjeux en matière d'admission
4. Des travaux... depuis 1995
5. Une perspective pour l'avenir
6. La contribution du Commissaire à l'admission aux professions

Annexe 1 : Les conditions d'une coordination nationale résolue

Annexe 2 : Le système professionnel du Québec

Note préliminaire

Le point de vue exprimé dans ces fiches de présentation est celui du commissaire dans l'exercice indépendant de ses fonctions prévu à la loi.

Il ne représente pas la position de l'Office des professions ou du gouvernement du Québec.



1

Le Commissaire à l'admission aux professions

Activités et compétence du commissaire

Création du poste

- Recommandation du Rapport Bouchard-Taylor de 2008
- Adoption d'une loi par l'Assemblée nationale du Québec, en décembre 2009 (L.Q. 2009, c. 50). Modifications en juin 2017 (L.Q. 2017, c. 11)
- Un outil de surveillance indépendant doté de pouvoirs d'enquête
 - Pouvoirs discrétionnaires
- Rattaché administrativement à l'Office des professions, mais exerce ses fonctions de façon indépendante

Activités

(art. 16.9 à 16.23, Code)

1. Recevoir et examiner les plaintes concernant l'admission aux professions ;
2. Vérifier le fonctionnement des processus et activités relatifs à l'admission aux professions ;
3. Suivre l'évolution des activités du *Pôle de coordination pour l'accès à la formation* (formation d'appoint et stages) ;
4. Effectuer des études et recherches, donner des avis et faire des recommandations sur toute question relative à l'admission aux professions.

Compétence

- La compétence du commissaire porte sur :
 - toute l'admission à une profession (incluant formation d'appoint, stages et examens) ;
 - l'ensemble des acteurs de la démarche :
 - ordres professionnels ;
 - établissements d'enseignement ;
 - ministères et organismes gouvernementaux ;
 - autres organisations ou personnes, secteur public ou privé ;
- Modalités : examen de plainte, vérification, étude, recherche, avis, recommandation.

Compétence

- Le commissaire porte son regard également sur le fonctionnement des processus et activités d'admission mettant en œuvre des accords et ententes traitant de la mobilité de la main-d'œuvre
Ex :
 - Accord de libre-échange canadien (ALEC, anciennement ACI) ;
 - Entente Québec-France sur la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles ;
 - Accord économique et commercial global (AÉCG) entre le Canada et l'Union européenne.

Outils

- L'analyse critique du commissaire prend appui sur :
 - Les obligations des ordres professionnels et des autres acteurs prévues au *Code des professions*, à d'autres lois et à des politiques ;
 - Les principes et bonnes pratiques en matière d'admission et de reconnaissance des compétences et qualifications ;
 - Les obligations pertinentes du Canada et du Québec en vertu d'instruments internationaux (accords, traités, conventions, etc.) ou d'ententes.

Principes qui guident le regard critique du commissaire

- | | |
|--|-------------------------|
| • Égalité | • Efficacité |
| • Équité (processus, fond et relation) | • Célérité |
| • Objectivité | • Efficience |
| • Transparence | • Caractère raisonnable |
| • Ouverture | • Responsabilité |
| • Cohérence (interne et externe) | • Amélioration continue |

2

L'admission aux professions

Québec 

Concepts

Office des professions du Québec

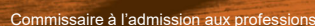
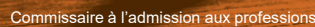
- Conditions de délivrance du permis
 - Des normes de compétences
 - Protection du public en contexte québécois
 - Des modalités possibles pour y satisfaire
 - Diplômes reconnus ou agréés
 - Stages
 - Examens

Concepts

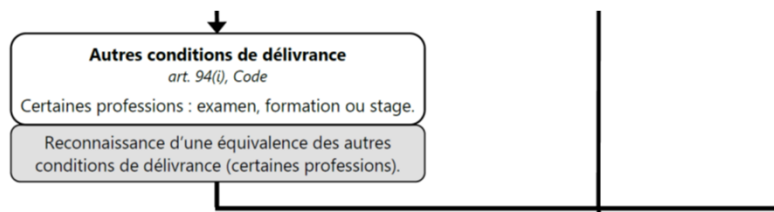
- Reconnaissance des compétences ou des qualifications (équivalence de diplôme et de formation)
 - Équivalence de diplôme
 - Le diplôme et non la personne candidate
 - Contenu, durée, niveau, pertinence, qualité
 - Équivalence de formation
 - Les acquis de la personne candidate
 - Formation et expérience de travail
 - Possibilité de formation d'appoint, de stage et d'examen

Concepts

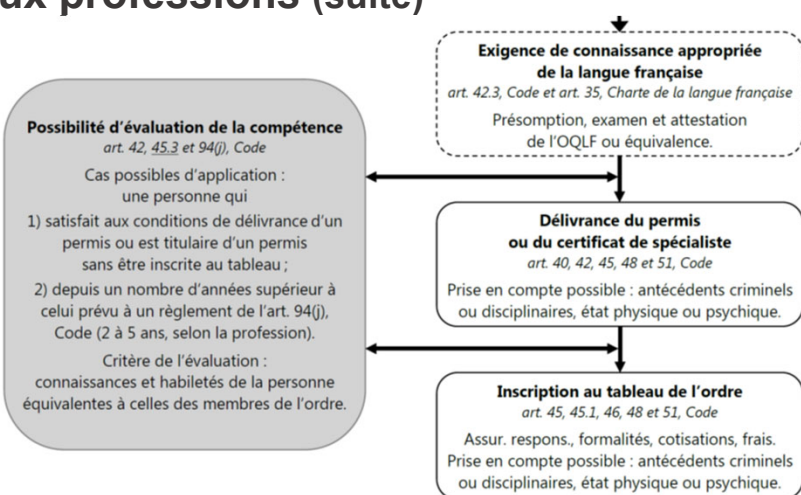
- Reconnaissance des compétences ou des qualifications (parcours ou analyse facilités)
 - Mécanisme « Permis-sur-permis »
 - Mobilité canadienne (ALEC)
 - Arrangement de reconnaissance mutuelle (Québec-France, Canada-Europe)
 - Autres (ex. : CPA-Bermudes)
 - Entente de facilitation
 - Agrément de diplômes (« *accreditation* »)
 - Autres



Parcours d'admission aux professions (suite)



Parcours d'admission aux professions (suite)



Le rôle des ordres

- Fonctions déléguées par l'État aux ordres en matière d'admission et d'autorisation de pratique
 - *Fonction normative* — établir et faire approuver par l'autorité publique (Office des professions et gouvernement du Québec) les conditions de délivrance du permis ou du certificat de spécialiste.
 - *Fonction évaluative* — évaluer/apprécier les candidatures (diplôme, formation et expérience).
 - *Fonction décisionnelle* — décider de la délivrance ou non du permis (ou tout autre type d'autorisation d'exercer).

Les autres acteurs

- Nombreux acteurs déterminants dans la démarche d'admission (normes, formation et évaluation)
 - Acteurs gouvernementaux, dont l'Office des professions
 - Ordres professionnels
 - Établissements d'enseignement
 - Tierces parties et acteurs privés
- Difficultés de coordination des acteurs
 - Malgré les comités de la formation et autres forums
 - Arrimage et sensibilité
 - Gestion des ressources
 - Fluidité et efficacité de la démarche d'admission
- Une imputabilité variable

Attentes

- Les ordres professionnels, leurs tierces parties et les autres acteurs de l'admission doivent souscrire à des principes et bonnes pratiques dans les domaines de l'évaluation de diplômes et la reconnaissance des compétences
- Les ordres professionnels doivent être en mesure de répondre de leurs actions et de celles de leurs tierces parties

3

Enjeux en matière d'admission

Sources

- Travaux du Commissaire.
 - Examen de plaintes.
 - Vérifications.
 - Missions d'information.
 - Recherches et analyses.
- Jurisprudence.
- Recherches et études.
 - Sujets : réglementation professionnelle, reconnaissance des qualifications, intégration des personnes immigrantes.

Qui est concerné ?

- Phénomènes et enjeux observés chez des acteurs de l'admission aux professions.
- Par la nature des phénomènes et enjeux observés, tous les acteurs sont à risque de se retrouver dans ces situations.

Deux phénomènes observés

- Compréhension insuffisante, erronée ou tronquée des principes, des concepts et des textes juridiques.
 - Égalité, équité, protection du public, équivalence, etc.
- Vision ancrée dans une perspective essentiellement locale.
 - Connaissance insuffisante ou incompréhension de ce qui se fait ailleurs.
 - Confort, assurance voire certitude quant à la valeur de ses propres exigences et façons de faire.

Enjeux et risques documentés

1. Justification des conditions et des processus ;
2. Cohérence, adéquation et interprétation du cadre juridique et des politiques :
 - Conformité ;
3. Application des conditions et qualité de la décision :
 - Communication (information) ;
 - Méthodes et approches ;
 - Efficacité et efficience du processus (organisation) ;

Enjeux et risques documentés

Office des professions du Québec

4. Suites à la décision :
 - Dont l'accès à la formation d'appoint et aux stages et le déroulement de ceux-ci ;
5. Gouvernance des processus et coordination des acteurs ;
 - Données et suivi;
6. Comportement et attitude des acteurs :
 - Sensibilité à l'égard des candidates et candidats et de leur perspective ;
 - Ouverture à d'autres contextes de formation et de pratique professionnelles ;
 - Gestion de la diversité.

Une donnée inquiétante

Office des professions du Québec

- Des taux observés d'abandon de la démarche d'admission de 30 à 50%, selon les années.

Des situations affectant le droit à l'égalité

- Coûts et durée de la démarche
- Information insuffisante ou mal adaptée aux personnes immigrantes
- Normes et modalités d'admission trop ancrées dans une approche ou un contexte

Des situations affectant le droit à l'égalité

- Difficulté à accorder de la valeur à ce qui se présente de façon différente.
- Exigence de connaissance du contexte local
- Approche, méthodologie et outils ayant des effets discriminatoires.
- Ouverture à la diversité ou habiletés à gérer celle-ci.

4

Des travaux... depuis 1995

Québec

Travaux depuis 1995

Office des professions du Québec

- Une vingtaine d' «entités» ont creusé le sujet (commission d'enquête, comités, comités interministériels, comités ministériels, comités de suivi, comités multipartites, comités techniques, groupes de travail, tables de concertation, tables interministérielles, équipes de travail, etc.)
 - Un comité interministériel est en place, présidé par le MIFI (suite au Budget 2021).
 - Le Pôle de coordination sur l'accès à la formation (formation d'appoint et stages) est la seule entité instituée par une loi, avec un mandat circonscrit.
- Souvent les mêmes acteurs à la table.

Travaux depuis 1995

- Travaux du Commissaire à l'admission aux professions.
- Travaux de certains ministères.
- Travaux du CIQ.
- Travaux de certains ordres professionnels.
- Travaux d'acteurs du marché du travail et d'organismes communautaires.
- Recherche universitaire plus active dans la dernière décennie (partenariats de recherche, chaires, mémoires et thèses aux études supérieures, etc.)

Une idée des problèmes et des solutions

- Plusieurs études.
- Plusieurs projets-pilotes
- Plusieurs rapports, publics ou non.
- Plusieurs stratégies, plans d'action et mesures annoncés.
- Une somme de constats et de recommandations.
 - Qui se répètent souvent au fil des ans.
 - On reprend là où les autres n'avaient pas réussi, abouti ou même commencé.
- Des moyens financiers ponctuels.

Des difficultés pour aboutir... ou même avancer

1. Le statut de l'entité de coordination ou de concertation, souvent purement volontaire et administratif.
2. Le mandat de ces entités n'est pas perçu comme partie intégrante des responsabilités et de la mission des acteurs qui y participent.

Des difficultés pour aboutir... ou même avancer

3. Les dispositifs et acteurs à coordonner, gouvernementaux et autres, sont multiples et complexes. Ils ont souvent une culture institutionnelle forte et une autonomie affirmée qui rendent la collaboration ardue.
4. La capacité et parfois la volonté des participants sont incertaines quant il s'agit de s'engager dans la coordination de même que de mobiliser les ressources de leur organisation.

Des difficultés pour aboutir... ou même avancer

5. Communication insuffisante entre les participants nationaux et leurs antennes sur le terrain (ministères et réseaux).
6. L'entité de coordination n'a pas le pouvoir de requérir de ses participants l'information utile.
7. L'atteinte de l'objectif cède souvent le pas aux processus bureaucratiques : analyse, discussion, concertation, « dégagement de synergies », planification et approbation.



5

Une perspective pour l'avenir

Un objectif de société

- Réussir l'intégration socioprofessionnelle des personnes.
- Réduire le risque de décrochage professionnel et de repli socioculturel, surtout des personnes immigrantes.
 - Limites des personnes.
 - Ressources financières et psychologiques.
 - Horizon d'environ 2 à 3 ans, de l'arrivée au Québec à l'intégration en emploi, sinon
 - désuétude possible des compétences;
 - décrochage et repli socioprofessionnel;
 - perte pour le Québec.

Enjeu de société, politique de société

- Politiques et mesures gouvernementales peuvent bien camper les choses et lancer un mouvement.

Mais, il faut une politique de société

- Au-delà des postures des ministères et des organismes publics;
- Inclure les autres acteurs et les faire se commettre;
- Assurer une coordination au plus haut niveau, qui soit effective, ferme et resserrée;
 - Instance centrale du gouvernement et niveau politique;
- Établir des objectifs et une reddition de compte pour et par tous les acteurs.

Pas seulement une question d'argent

- Les moyens financiers, même *ad hoc*, c'est bien.

Mais, il faut aussi travailler sur

- Les politiques, processus et règles bureaucratiques en place qui obligent à des détours exceptionnels et financiers pour faire avancer les choses;
- L'attitude et la sensibilité des acteurs.

Faire sa part et se sentir responsable du tout

- Tous : personnes candidates, ordres professionnels, établissements d'enseignement, gouvernements, organismes, employeurs.
- Coordination, fluidité et sensibilité de la démarche.
 - Pour les personnes immigrantes : de la sélection comme immigrant à l'emploi.
- L'autonomie institutionnalisée ou affirmée de certains acteurs n'empêchent pas d'agir de façon responsable, concertée et sensible.
 - Intérêt public supérieur et développement de la société québécoise

Une approche centrée sur l'humain

- Les dispositifs juridiques et bureaucratiques doivent tenir compte de la perspective des personnes, particulièrement les personnes immigrantes.
 - Situation professionnelle et personnelle.
 - Ressources, capacités, motivation.
- Nécessité d'une préparation et d'un accompagnement personnalisé tout au long de la démarche.
 - Conditions de réussite de la démarche.
 - Compétences linguistiques.
 - Aspects socio-culturels, codes et usages.
 - Contact humain.

Cibles d'action multiples

- Un sujet complexe qui demande d'agir sur plusieurs plans à la fois.
 - Les exigences (les normes et leurs modalités)
 - Les processus
 - La méthodologie et les outils
 - L'offre de formations d'appoint et de stages
 - Les capacités des acteurs
 - Le soutien aux personnes candidates
 - Des moyens financiers
 - La coordination, le suivi et les données

6

La contribution du Commissaire à l'admission aux professions

Québec 

Rôle et mission

Office des professions du Québec

- Regard critique, indépendant, impartial et spécialisé
 - Surveillance, veille et interventions
 - L'admission et tous ses acteurs, publics ou privés
- Amélioration continue des processus
 - Questionner les normes et les pratiques établies
 - Mettre au jour des conséquences imprévues et indésirables
 - Explorer et proposer de nouvelles avenues

Mais au-delà...

- Conseil et alerte aux acteurs de l'admission et aux autorités gouvernementales
- Réflexion sur les enjeux, les cibles d'actions et les résultats
- Développement des capacités des ordres professionnels et des autres acteurs
 - Conférences, formations
- Collaboration à la recherche



Merci.

André Gariépy, avocat, F.Adm.A., ASC
Commissaire à l'admission aux professions

Téléphone : +1 (514) 864-9744

Courriel : commissaire@opq.gouv.qc.ca

Site Web : www.opq.gouv.qc.ca/commissaire



Annexe 1

Les conditions d'une coordination nationale résolue

Québec 

Coordination nationale résolue

Office des professions du Québec

1. Un signal des plus hautes autorités de l'État quant à l'importance de l'enjeu ainsi qu'à la conduite et la contribution attendues de tous les acteurs, gouvernementaux et autres.
2. Un statut suffisant donné à l'entité chargée de la coordination, qui rend incontournable l'intégration de son mandat et de ses objectifs dans les paramètres institutionnels des organisations souvent autonomes qui y participent.
3. Des sujets et objectifs bien circonscrits et opérationnels, pour éviter les discussions trop générales.

Coordination nationale résolue

4. Le pouvoir pour l'entité de coordination de requérir des acteurs l'information utile pour connaître les problèmes et apporter des solutions.
5. Des participants choisis par leur organisation pour leur connaissance directe des sujets, sur le plan des politiques et des opérations.
6. Des participants qui sont investis de la pleine représentativité de leur organisation auprès de l'entité de coordination, avec la capacité de s'engager.
 - Ex.: pour un ministère - lettre de mission du sous-ministre

Coordination nationale résolue

7. Des participants qui sont investis par les hautes autorités de leur organisation des pouvoirs de requérir des informations et des contributions au sein de cette organisation en vue de connaître et de contribuer à apporter une solution aux problèmes discutés dans le cadre de la coordination.
 - Ex.: pour un ministère - lettre de mission du sous-ministre

Coordination nationale résolue

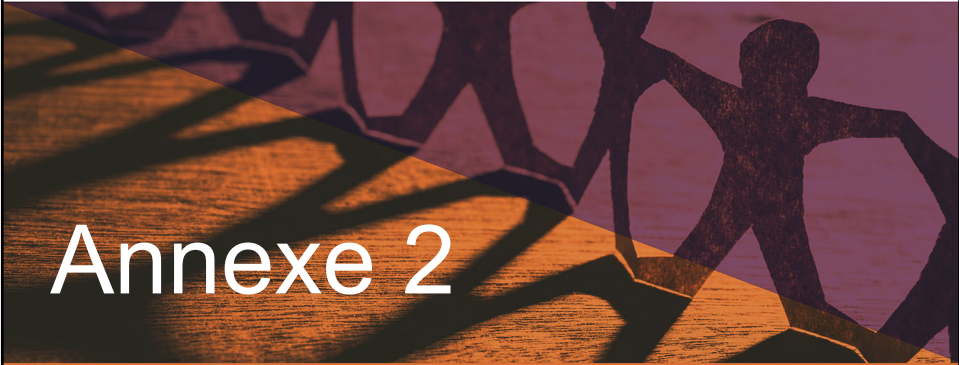
8. Une communication soutenue et efficace avec le terrain pour documenter les situations, les activités, les difficultés et les problèmes et, inversement, communiquer les constats établis et les orientations convenues entre les représentants et représentantes nationaux réunis au sein de l'entité de coordination.

Coordination nationale résolue

9. Idéalement, une présidence qui n'a pas de rôle important dans les décisions, le financement et les opérations relatifs au sujet (un intérêt), mais qui connaît bien ce sujet. Il faut un bon calibrage entre le statut de la présidence et les participants représentant les acteurs, pour éviter un malaise et un conflit de loyauté.

Coordination nationale résolue

10. Un premier niveau de reddition de compte opérationnel, dont un système de données parlantes et utiles pour l'action.
11. Un deuxième niveau de reddition de compte, plus politique, critique et orientant, qui peut rappeler à l'ordre les acteurs, donner des impulsions et procéder à des arbitrages.

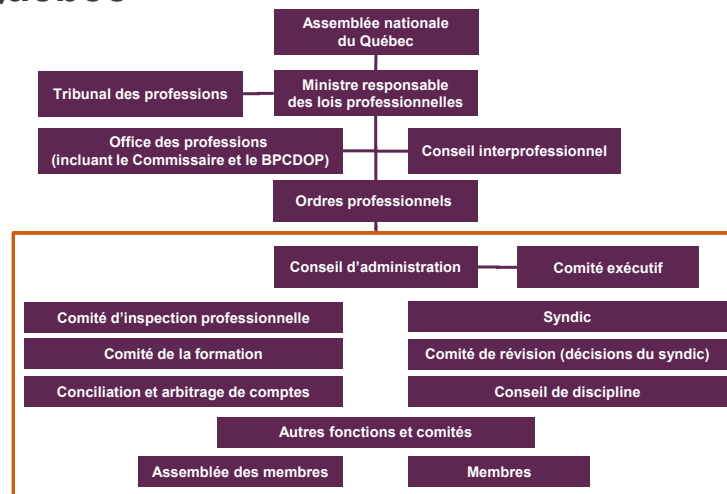


Annexe 2

Le système professionnel du Québec

Le système professionnel du Québec

Office des professions du Québec



Commissaire à l'admission aux professions

57

Québec

Grandes lignes du système

Office des professions du Québec

- La protection du public est un mandat de l'État
- Un système harmonisé pour toutes les professions
- L'intérêt public et la sensibilité envers les consommateurs

Commissaire à l'admission aux professions

58

Québec

Grandes lignes du système

- Un modèle de base pour les institutions, les processus et le traitement des plaintes du public
 - Par les ordres professionnels
 - *Code des professions*, entré en vigueur en 1973-1974
 - Législation particulière complémentaire lorsque pertinente
 - Réglementation et processus similaires pour le public
 - Maintenant plus d'une cinquantaine de professions
- Orientations générales et surveillance par l'État
 - Principalement par l'Office des professions

Grandes lignes du système

- Degré d'autonomie et d'autogestion
 - Par les ordres professionnels
 - Rôle des professionnels : des experts qui gèrent une organisation à caractère public avec un mandat spécialisé dévolu par l'État
 - Les ordres professionnels peuvent agir de leur propre chef pour entamer des changements réglementaires sur des questions importantes de protection du public.
 - Pour obtenir les approbations, ils doivent toutefois avoir un dialogue avec les autorités publiques quant à l'opportunité et aux modalités

Grandes lignes du système

- Collaboration entre les ordres professionnels et représentation collective de ceux-ci
 - Par le Conseil interprofessionnel du Québec
- Imputabilité et transparence
 - Approche d'équilibre démocratique («*Check and balance*»)
 - Organisme public de surveillance
 - Office des professions du Québec
 - Pouvoir d'exiger des ordres professionnels tout document, rapport ou renseignement dont il a besoin dans l'exercice de ses fonctions
 - Pouvoir d'enquête
 - Pouvoir d'émettre des directives

Grandes lignes du système

- Imputabilité et transparence (suite)
 - Les règlements qui touchent des questions importantes sont examinés puis approuvés par l'autorité publique et rendus publics
 - Rapport annuel sur les activités des ordres professionnels
 - Contenu détaillé prévu dans un règlement commun
 - Rapport déposé à l'Assemblée nationale du Québec

Grandes lignes du système

- Imputabilité et transparence (suite)
 - Participation de représentants du public
 - Conseil d'administration de l'Office des professions
 - Conseil d'administration et comité exécutif des ordres professionnels
 - Comité de révision des décisions du Syndic (enquête disciplinaire)
 - Conseil de discipline (par la présence d'un avocat qui préside, sauf pour le Barreau)
 - Assujettis à la *Loi sur l'accès à l'information*
 - Pour l'information relative au mandat de protection du public

Grandes lignes du système

- Types de professions et de réglementations
 - Titre réservé seulement.
 - Titre réservé et activités réservées.
 - Titre réservé et exercice exclusif.



Merci.

André Gariépy, avocat, F.Adm.A., ASC
Commissaire à l'admission aux professions

Téléphone : +1 (514) 864-9744

Courriel : commissaire@opq.gouv.qc.ca

Site Web : www.opq.gouv.qc.ca/commissaire

Québec 