



N° de dossier : 5300-14-001

RAPPORT DE VÉRIFICATION PARTICULIÈRE

Transmis aux ordres professionnels visés

OBJET DE LA VÉRIFICATION :

PARAMÈTRES CONVENUS ENTRE LES ORDRES PROFESSIONNELS
ET DE TIERCES PARTIES QUANT AU RÔLE DE CELLES-CI
DANS LE TRAITEMENT DES DEMANDES DE RECONNAISSANCE D'UNE ÉQUIVALENCE

ORDRES PROFESSIONNELS VISÉS :

18 ORDRES PROFESSIONNELS

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction 1

2. Cadre législatif 1

3. Vérification 1

 3.1 Contexte 2

 3.2 Analyse de la problématique..... 3

 3.3 Considérations systémiques 10

4. Conclusions 12

5. Recommandations..... 13

Annexe 1 : Ordres professionnels visés 15

Annexe 2 : Méthodologie de l’enquête 17

1. Introduction

Le Commissaire aux plaintes en matière de reconnaissance des compétences professionnelles (ci-après le « Commissaire ») a enclenché une vérification particulière le 7 février 2014 sur les paramètres convenus entre les ordres professionnels et de tierces parties¹ quant au rôle de celles-ci dans le traitement des demandes de reconnaissance d'une équivalence. Cette vérification concerne donc le fonctionnement du mécanisme de reconnaissance d'équivalence de diplôme ou de formation au sein des ordres qui font affaire avec une tierce partie — ou qui envisagent de le faire. Le Commissaire a enclenché cette vérification auprès d'un échantillon de 18 ordres (voir liste [à l'annexe 1](#)).

2. Cadre législatif

La vérification effectuée par le Bureau du Commissaire s'appuie entre autres sur la loi instituant le poste de Commissaire et les paramètres liés à sa charge (art. 16.9 à 16.21 du [Code des professions](#), L.R.Q., c. C-26). Il s'agit de la deuxième fonction dont le Commissaire est chargé : vérifier le fonctionnement des mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles (Code, art. 16.10, par. 2°).

Dans l'exercice de cette fonction, le Commissaire peut effectuer une enquête. Au terme d'une vérification, le Commissaire émet des conclusions et peut faire des recommandations ou des interventions.

Par ailleurs, toutes les déclarations faites et tous les documents fournis dans le cadre d'une vérification ne peuvent être utilisés devant un tribunal ou une autre instance judiciaire. De même, les éléments d'un dossier de vérification, y compris les conclusions et les recommandations, ne peuvent constituer une déclaration ou une reconnaissance d'une faute pouvant engager la responsabilité civile. Le présent document est visé par ces règles.

3. Vérification

Dans le cadre de sa fonction de vérification, le Commissaire effectue des enquêtes sur des problématiques particulières pouvant toucher différents aspects du fonctionnement des mécanismes de reconnaissance : juridique, normatif, procédural, méthodologique, administratif, etc. Le Commissaire examine également les rôles, les actions et la conduite des organisations et des individus impliqués dans le fonctionnement des mécanismes visés. Les vérifications sous forme d'enquête particulière servent à diagnostiquer les problèmes des mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles et à proposer des améliorations, le cas échéant.

La présente vérification poursuit deux objectifs :

- 1) Déterminer les paramètres qui devraient faire l'objet d'une entente signée avec la tierce partie (lorsqu'un ordre délègue une fonction ou des activités dans le traitement des demandes de reconnaissance d'équivalence);
- 2) Contribuer à l'établissement d'un cadre d'intervention des tierces parties dans les processus de délivrance des permis des ordres professionnels.

Le Commissaire envisage un tel cadre dans l'optique de la responsabilité des ordres — établie par la législation québécoise — et de la reddition de compte des tierces parties.

¹ Dans le cadre cette vérification particulière, nous entendons par « tierce partie » toute organisation publique ou privée ou tout individu agissant à titre de mandataire, consultant ou d'expert, externe aux instances ou comités de l'Ordre, qui intervient dans le processus de reconnaissance d'une équivalence par la prise en charge d'une étape ou d'une activité dans le traitement des demandes.

3.1 Contexte

3.1.1 Éléments déclencheurs

Selon les résultats d'une vérification systématique effectuée en mars 2013², une majorité d'ordres professionnels font affaire avec de tierces parties pour des activités liées à l'évaluation des candidats et candidates à la profession. Leurs principales motivations sont (en ordre décroissant d'importance) les méthodes d'évaluation éprouvées, le manque d'expertise au sein des ordres et le manque de ressources à l'interne. Pour ces raisons, des ordres estiment souhaitable, voire avantageux de recourir aux services ou à l'expertise d'une tierce partie. Or, une partie de ces ordres n'aurait aucune entente écrite pour encadrer l'intervention de la tierce partie. Cette absence de paramètres d'intervention fragilise la protection du public, dont les ordres sont responsables, ainsi que la gouvernance du système de réglementation des professions au Québec.

De plus, plusieurs organismes de réglementation professionnelle des provinces canadiennes et du Québec centralisent des ressources, des outils, des activités ou des étapes du processus d'admission auprès d'une même tierce partie du type « organisation associée à la profession »³. Cette centralisation ne devrait pas s'opérer au détriment des obligations légales des ordres professionnels dans l'exercice de leurs fonctions et de leurs responsabilités, d'où l'importance de bien paramétrer l'intervention de la tierce partie.

Cette situation inquiète non seulement le Commissaire mais aussi ses homologues des provinces canadiennes (Ontario, Manitoba et Nouvelle-Écosse). Au *Registration Oversight Forum* qui les a réunis en décembre 2013, les commissaires ont exprimé des préoccupations quant aux paramètres d'intervention des tierces parties dans le processus d'admission, tout particulièrement quand la tierce partie est une organisation associée à la profession. D'ailleurs, en 2009, une *Étude sur les organismes d'évaluation des titres de compétences*⁴ a été produite par le Bureau du Commissaire à l'équité de l'Ontario. Cette étude recommandait plus de formalisme et un meilleur encadrement de l'intervention de tierces parties dans les processus d'admission aux professions et métiers réglementés.

Notons finalement que des ordres professionnels québécois ont témoigné au Commissaire qu'ils se sentent mal outillés, juridiquement ou autrement, pour encadrer l'intervention d'une tierce partie.

3.1.2 Démarche d'enquête

L'encadrement de l'intervention d'une tierce partie dans le processus d'un ordre professionnel s'incarne dans les paramètres convenus entre l'ordre et cette tierce partie, c'est-à-dire dans une entente conclue entre ces deux parties. Nous avons examiné près d'une trentaine de documents ainsi que les renseignements fournis par les ordres professionnels visés à propos de leurs ententes avec une tierce partie, le cas échéant.

² Cette vérification avait mené à la publication suivante : *Portrait des mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles. Implication des tierces parties dans les processus d'équivalence des ordres professionnels*, 2013. Disponible sur les pages du Commissaire dans le site de l'Office des professions du Québec : http://www.opq.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/Commissaire/CPRCP_Portrait_TiercesParties.pdf (mai 2014).

³ On réfère ici à une organisation qui appartiendrait à l'une des catégories suivantes :

- Organisme international en lien avec la profession;
- Association professionnelle canadienne ou américaine;
- Regroupement pancanadien d'organismes de réglementation;
- Organisme de réglementation ou organisation professionnelle d'autres juridictions.

⁴ Bureau du commissaire à l'équité. *Étude sur les organismes d'évaluation des titres de compétences*. Toronto (Ontario), mars 2009, 45 pages. Disponible sur le site de l'auteur : http://www.fairnesscommissioner.ca/files_docs/content/pdf/fr/study_of_qualifications_assessment_agencies_print_pdf_french.pdf (16 janvier 2014). ISBN 978-1-4249-8187-8

L'enquête ciblait les activités qui influencent la décision de l'ordre au terme du traitement d'une demande de reconnaissance d'équivalence :

- L'authentification des diplômes;
- L'évaluation du niveau d'étude (pour établir un repère scolaire québécois);
- L'évaluation du contenu des programmes et cours;
- Agrément (« accréditation ») de programmes;
- Évaluation de l'expérience de travail;
- La conception d'un examen utilisé dans le cadre de la démarche de reconnaissance d'équivalence.

Sur ce dernier point, nous avons spécifiquement examiné la délégation de la conception d'un examen (plutôt que la délégation de l'organisation des séances d'examen, par exemple), parce qu'elle influence la décision sur la reconnaissance d'équivalence. En effet, les examens utilisés dans le traitement des demandes de reconnaissance, particulièrement les examens théoriques, traduisent la norme et déterminent les conclusions à tirer des réponses du candidat ou de la candidate. Ce sont ces aspects d'un examen qui rendent la délégation à une tierce partie plus sensible.

Finalement, nous n'avons pas examiné d'entente concernant l'offre de formation d'appoint ou de stages. En effet, la formation d'appoint et les stages constituent des objets de prescription ou des exigences. Les ordres n'ont pas la responsabilité de l'organisation de l'offre en tant que telle, mais doivent s'assurer auprès de différents partenaires qu'une offre adéquate est disponible⁵.

3.2 Analyse de la problématique

La présente vérification s'appuie sur le principe de responsabilité des ordres professionnels, inhérent à leurs fonctions et énoncé par le Commissaire parmi les principes et les bonnes pratiques guidant son analyse critique du fonctionnement des mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles⁶ :

Les ordres professionnels exercent des fonctions déléguées par l'État, impliquant des pouvoirs décisionnels qui ont des impacts importants sur des individus et sur la société. Ils doivent rendre compte à la fois des activités menées en vertu de ces fonctions déléguées et de la manière d'exercer ces fonctions et les pouvoirs afférents. En matière de reconnaissance des compétences professionnelles, les ordres sont responsables du respect des normes de compétences et du fonctionnement des mécanismes de reconnaissance, et ce, même lorsqu'ils confient certaines de leurs activités à de tierces parties. À ce sujet, on notera des enjeux dans la délégation de fonction ou d'activité à de tierces parties, de même que dans l'influence d'autres parties prenantes à la reconnaissance des compétences.

Le principe de responsabilité et les concepts qui y sont reliés — tels que l'imputabilité et la reddition de compte — constituent la pierre angulaire de la délégation de fonction. Les ordres professionnels jouissent d'une autonomie dans l'exercice de leur mandat. Cette autonomie s'accompagne toutefois d'une exigence d'agir selon certains paramètres et de rendre compte. La reddition de compte est d'autant plus nécessaire lorsqu'il y a sous-délégation d'activités liées à ces fonctions.

⁵ Par ailleurs, certains ordres s'investissent eux-mêmes dans l'offre de formation d'appoint et de stages.

⁶ Commissaire aux plaintes en matière de reconnaissance des compétences professionnelles. *Principes et bonnes pratiques guidant l'analyse critique faite par le Bureau du Commissaire*, avril 2014. Disponible sur les pages du Commissaire dans le site de l'Office des professions du Québec : <http://www.opq.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/Commissaire/PrincipesBonnesPratiques.pdf> (mai 2014).

La vérification a soulevé des questions sur les aspects suivants :

1. [Nécessité d'une entente écrite;](#)
2. [Effets des ententes;](#)
3. [Forme des ententes;](#)
4. [Contenu et portée des ententes;](#)
5. [Cas particulier des tierces parties gouvernementales québécoises;](#)
6. [Cas particulier des organisations associées à la profession.](#)

Dans les sous-sections qui suivent, nous présentons et analysons les faits constatés dans notre enquête pour chacun de ces aspects de la problématique.

3.2.1 Nécessité d'une entente écrite

En contexte de professions règlementées, où l'exercice des fonctions des ordres est délégué par l'État et encadré juridiquement, il y a une attente raisonnable à ce que les ordres documentent les arrangements convenus avec de tierces parties.

En l'absence d'entente écrite, personne ne peut constater qui assume quel aspect du traitement des demandes de reconnaissance d'équivalence ou de l'évaluation des candidats et candidates ni quelles sont les normes appliquées. Cela complique d'autant la tâche des autorités publiques chargées de la surveillance des ordres. D'ailleurs, ces autorités devraient s'inquiéter d'une délégation qui se transformerait en abdication de fonction de l'ordre.

Les ordres professionnels gagnent à signer une entente en bonne et due forme lorsqu'ils délèguent des fonctions ou confient certaines activités à une tierce partie : les parties s'assurent ainsi des droits et des obligations de chacune, de même que d'une bonne compréhension des normes appliquées.

3.2.2 Effets des ententes

Des ordres ont délégué certaines tâches à une tierce partie pour plus d'efficacité et d'efficience. Cependant, ils devraient vérifier, pour chaque entente, si cette délégation facilite réellement la reconnaissance des compétences, du point de vue du candidat ou de la candidate.

Outre la nature des tâches confiées, la configuration des rôles des parties module la nature de l'entente et influe sur les effets de celle-ci. Notre enquête montre que certains ordres s'entendent avec la tierce partie pour que les candidats et candidates s'adressent directement à elle (rôle direct de la tierce partie), tandis que d'autres ordres serviront d'intermédiaire entre les deux ou se serviront de l'expertise de la tierce partie pour évaluer eux-mêmes les candidats et candidates (rôle indirect).

La délégation d'une partie du traitement des demandes de reconnaissance d'équivalence peut engendrer des répercussions sur les candidats et candidates. Dans certains cas, nous observons que l'implication d'une tierce partie ajoute des démarches ou des frais supplémentaires. En effet, la prise en charge d'une activité par une tierce partie n'équivaut pas nécessairement à une réduction des délais et des frais, à la fin du processus d'admission, tel qu'il est vécu par les candidats et candidates. Par exemple, lorsque les candidats et candidates font affaire directement avec la tierce partie, dans le cadre d'une démarche de reconnaissance, ils ouvrent un dossier à la fois auprès de la tierce partie et de l'ordre. Dans la plupart de ces cas, ils se retrouvent également à payer des frais aux deux entités. Les ordres devraient donc éviter l'intervention d'une tierce partie qui alourdirait en fin de compte le processus ou le fardeau des candidats et candidates.

3.2.3 *Forme des ententes*

Dans notre enquête, certains ordres ont peine à attester les paramètres convenus avec la tierce partie pour la délégation d'une ou de plusieurs activités. Les traces écrites de leur entente ou de leur arrangement se limitent parfois à une correspondance avec la tierce partie, ou encore à une décision administrative de l'ordre (parfois sans explicitation des paramètres convenus), ou encore à une source indirecte (par ex. : un document de la tierce partie décrivant son mandat). Certains ordres ont au contraire appliqué un formalisme élevé aux ententes qu'ils ont signées avec une tierce partie.

Bien que le contenu des ententes que nous avons examinées varie en fonction de la nature des ententes, la forme de plusieurs ententes présentait une certaine similarité. En effet, les ententes formalisées sont bien structurées : l'organisation et la présentation des contenus en favorisent la lisibilité. D'ailleurs, le principe de responsabilité et l'exigence de reddition de compte de la part des ordres professionnels appellent un certain degré de formalisme dans la délégation de fonction.

Cependant, la forme ne fait pas le fond. Le formalisme d'une entente écrite ne garantit pas un encadrement adéquat de l'intervention de la tierce partie dans le processus de l'ordre. Nous aborderons cet aspect dans la section suivante.

3.2.4 *Contenu et portée des ententes*

Les paramètres convenus entre un ordre professionnel et une tierce partie constituent le cadre d'intervention de la tierce partie dans le processus de l'ordre, d'où l'importance de les expliciter dans une entente écrite.

Par ailleurs, le fait qu'un certain nombre de paramètres soient présents dans une entente ne garantit pas une saine délégation de fonction ou d'activité. Par exemple, confier à une tierce partie le soin d'établir les tarifs et les critères d'admissibilité au processus évaluatif est contestable. Un tel abandon ne garantit pas la cohérence entre le processus et les exigences de l'ordre et ceux de la tierce partie. Le Commissaire craint des effets non souhaités sur les candidats et les candidates.

Dans l'exercice de leurs fonctions, les ordres doivent appliquer les normes établies en vertu du *Code des professions* ainsi que des lois et règlements afférents. Par ailleurs, l'autorité publique et le public en général s'attendent à ce que les ordres appliquent les principes et les bonnes pratiques dans le domaine de la reconnaissance des compétences. Si les ordres délèguent certaines activités liées aux fonctions que la loi leur confie, leurs obligations légales, réglementaires et morales doivent se reporter sur les tierces parties. C'est pourquoi plusieurs paramètres doivent être convenus puis formalisés dans une entente, et ce, au regard des normes que les ordres sont eux-mêmes tenus d'appliquer.

Paramètres liés à l'évaluation

Parce que la décision de reconnaissance d'équivalence de l'ordre peut reposer en bonne partie sur le travail effectué par la tierce partie, la méthodologie et les critères utilisés par une tierce partie pour conclure ou pour prendre des décisions devraient être explicités dans une entente écrite, et ce, tant pour l'admissibilité au processus que pour la décision ou le résultat d'une évaluation. Or, dans les ententes que nous avons examinées, les paramètres directement liés à l'évaluation des candidats et candidates (ou au caractère évaluatif de l'activité déléguée), comme la méthode et les critères d'évaluation, sont peu nombreux et rarement détaillés. Certaines situations portent à croire que les normes appliquées sont établies uniquement par la tierce partie.

L'inclusion des critères d'évaluation dépasse l'énonciation des éléments évalués par la tierce partie. Or, la majorité des ententes que nous avons examinées se contentait de lister des domaines, des matières ou des sujets. Aussi, quelques ententes réfèrent à des

normes ou à des grilles d'évaluation préexistantes. Dans ce cas, les parties devraient annexer ces documents à l'entente.

D'ailleurs, l'attention qu'un ordre doit porter sur les critères d'évaluation utilisés par la tierce partie est mise de l'avant par une modification récente apportée à trois règlements sur les normes d'équivalence approuvés par l'Office des professions⁷. L'ordre y est chargé de déterminer si un organisme possède la compétence requise en évaluation comparative des études effectuées hors du Canada. Ces règlements indiquent que l'ordre doit, pour ce faire, tenir compte des pratiques et des critères d'évaluation appliqués par la tierce partie pour garantir la qualité de ses services d'évaluation.

Autre sujet de préoccupation, les ententes devraient spécifier les politiques et les modalités d'appel ou de révision de l'évaluation effectuée par la tierce partie, le cas échéant. Notre enquête montre que de tierces parties peuvent omettre cette possibilité ou encore adopter une politique qui limite les demandes d'appel ou de révision de la part des candidats et candidates. L'ordre devrait s'entendre avec la tierce partie pour un accès diligent à une révision impartiale et objective de ses décisions, à la demande des principaux intéressés.

Rappelons finalement que le *Code des professions* oblige les ordres à déterminer une procédure de reconnaissance d'équivalence prévoyant une révision de la décision par des personnes autres que celles qui l'ont rendu. En conséquence, les ordres doivent s'assurer que les tierces parties à qui ils délèguent des activités évaluatives appliquent ce même principe à leur mécanisme de révision.

Paramètres administratifs

Parmi les paramètres administratifs, les coûts/délais, les modalités de communication entre les parties et certaines modalités de traitement des documents ou des dossiers apparaissent fréquemment dans les ententes. Concernant l'aspect financier d'un service, certaines tierces parties risquent de refiler la facture aux candidats et candidates pour assurer la rentabilité de leurs activités. Les parties d'une entente devraient distinguer les coûts et les frais, et préciser qui assume quelle part des coûts, surtout lorsqu'un montant est facturé directement au candidat ou à la candidate.

Dans le cas d'une entente où les candidats et candidates devront s'adresser directement à la tierce partie, l'ordre et la tierce partie doivent prévoir l'information du public et la communication aux candidats et candidates sur les rôles respectifs des parties. Puisque l'ordre est responsable de la reconnaissance d'équivalence, il est également responsable de ces aspects. S'il les délègue à la tierce partie, l'ordre devrait tout de même exprimer ses attentes et conserver un certain droit de regard.

De plus, lorsque l'entente modifie ses processus, l'ordre devrait prévoir les mesures ou règles de transition pour les personnes qui ont déjà déposé une demande à l'ordre. Parce que les candidates et candidats observent les différences de traitement entre eux, les ordres doivent éviter d'être perçus comme étant inéquitables en indiquant en toute transparence à partir de quand et à quels dossiers sera appliqué le nouveau processus.

L'utilisation et la protection des renseignements (personnels ou autres) figurent dans les ententes les plus formalisées. Toutefois, le partage des documents et des renseignements des candidates et candidats manque dans la plupart des ententes prévoyant que ces personnes doivent s'adresser directement à la tierce partie pour se faire évaluer ou pour

⁷ *Règlement sur les normes d'équivalence de diplôme et de formation aux fins de la délivrance d'un permis de l'Ordre des psychologues du Québec* (Décision 2014-05-26, 2014 G.O. 2, 1990), *Règlement sur les normes d'équivalence de diplôme ou de la formation aux fins de la délivrance d'un permis de l'Ordre professionnel des technologistes médicaux du Québec* (Décision 2014-05-26, 2014 G.O. 2, 2588) et *Règlement sur les normes d'équivalence pour la délivrance d'un permis de l'Ordre des conseillers et conseillères d'orientation du Québec* (Décision 2014-08-15, 2014 G.O. 2, 3024).

faire évaluer leur dossier académique. Pourtant, lorsqu'une tierce partie intervient directement auprès des candidates et candidats, le partage des documents entre l'ordre et la tierce partie maximiserait l'efficacité des processus et allègerait les démarches des demandeurs auprès des deux parties.

Par ailleurs, la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*⁸ impose aux ordres professionnels des obligations. L'entente doit reporter sur la tierce partie les mêmes obligations. Notre enquête montre que les ententes formalisées prévoient généralement des dispositions sur les renseignements personnels.

En outre, certains ordres ont prévu la possibilité de revoir leurs ententes avec une tierce partie. Pour l'amélioration continue des processus, les parties devraient toujours prévoir une révision périodique de leur entente, et non seulement des dispositions pour le renouvellement de l'entente. La révision d'une entente s'impose à deux niveaux :

- 1) Au niveau *opérationnel* : les politiques et procédures concernant le service rendu par la tierce partie pour l'ordre;
- 2) Au niveau *méthodologique* : la façon dont la tierce partie s'acquitte des tâches qui lui ont été confiées, par exemple comment elle évalue les candidats et candidates.

Or, parmi les ententes que nous avons examinées, peu abordent le mécanisme pour réviser l'entente et, lorsqu'elles le font, elles visent plutôt le niveau opérationnel. Pourtant, la méthodologie d'évaluation importe autant que les procédures, les politiques, et les directives opérationnelles.

Finalement, les ordres doivent pouvoir modifier rapidement leurs ententes avec de tierces parties en cas de changement législatif ou réglementaire ayant un impact sur les activités déléguées. D'ailleurs, une entente ne doit jamais empêcher un ordre de reprendre les fonctions ou les activités qu'il a déléguées. En effet, les ordres sont et demeurent responsables de la reconnaissance d'équivalence, même lorsqu'ils confient à une tierce partie des activités liées à l'évaluation ou à la reconnaissance des diplômes ou des compétences.

L'enjeu particulier de la reddition de compte

Un grand absent ressort de notre enquête : la reddition de compte. Les ordres ont pourtant des obligations en la matière : elles s'appliquent tout autant lorsqu'il y a délégation d'activités liées aux fonctions que la législation confie aux ordres. De plus, les ordres ont intérêt à surveiller le travail effectué par des tierces parties pour leur compte. Par ailleurs, convenir en amont d'un processus et d'une méthodologie avec une tierce partie pour l'exécution de telles activités ne suffit pas à garantir que le travail qui sera effectué par la tierce partie respecte les objectifs et autres paramètres de l'entente conclue avec l'ordre. Les ordres devraient donc insérer des dispositions dans leurs ententes pour recevoir un rapport des activités de la tierce partie effectuées pour leur compte.

La tierce partie devrait rapporter sur ce qui a été fait en fournissant des données selon certains indicateurs quantitatifs et qualitatifs, par exemple : le nombre de demandes reçues, le nombre de demandes traitées, les délais de traitement, le nombre de demandes de révision, le degré de complexité de certains dossiers, etc. De plus, la tierce partie devrait enrichir ces données de commentaires, afin que l'ordre puisse mieux comprendre la nature

⁸ QUÉBEC. *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, LRQ, chapitre A-2.1, à jour au 1^{er} juin 2014, Éditeur officiel du Québec. Disponible sur le site des Publications du Québec : http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/A_2_1/A2_1.html (juin 2014).

de la tâche et les difficultés rencontrées, le cas échéant. Finalement, les tierces parties devraient communiquer toute observation utile à l'ordre pour l'exercice de ses fonctions.

La reddition de compte de la tierce partie à l'ordre permet ensuite à ce dernier de rendre compte aux autorités publiques dans son propre rapport annuel de l'intervention de cette tierce partie. En vertu de la réglementation professionnelle, les ordres doivent faire rapport des activités relatives à la délivrance des permis ou des certificats de spécialiste, incluant les actions menées en vue de faciliter la délivrance des permis et des certificats de spécialiste impliquant des mécanismes de reconnaissance. Le rapport annuel de l'ordre devrait mentionner les interventions de tierces parties dans ses processus, en indiquant la nature des tâches confiées. L'ordre devrait aussi présenter les données significatives, les principaux constats et enjeux dans les activités assumées par ces tierces parties.

3.2.5 Cas particulier des tierces parties gouvernementales québécoises

En cours d'enquête, plusieurs ordres ont interrogé le Bureau du Commissaire sur la nécessité de signer une entente avec une entité gouvernementale québécoise, par exemple pour le recours à l'évaluation comparative du ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (MIDI)⁹. Ces interrogations sont légitimes. Un ministère ou un organisme gouvernemental est présumé agir en fonction de l'intérêt public et en cohérence avec les orientations et l'action gouvernementales. Les interventions des telles tierces parties seraient moins susceptibles de poser problème pour le système professionnel québécois. Pour ces entités, une collaboration et des rapports intragouvernementaux existent : ils permettent de discuter de tout enjeu d'arrimage entre la tierce partie et le système professionnel.

Pour ces cas, une entente visant l'encadrement de la tierce partie n'est pas essentielle, mais elle peut être utile pour régler des questions administratives (ex. : traitement prioritaire des demandes) — ce qui n'est pas l'objet des préoccupations du Commissaire ni du cadre juridique qu'il entend proposer. Toutefois, si elle concerne les aspects normatif, évaluatif ou décisionnel des processus de l'ordre, l'intervention d'une tierce partie gouvernementale devrait être prévue par une disposition réglementaire. Celle-ci pourrait soit identifier nommément la tierce partie soit mentionner le recours aux services du type de celui offert par cette tierce partie (à la manière des règlements sur les normes d'équivalence mentionnés à la section 3.2.4, sous la rubrique « Paramètres liés à l'évaluation »).

3.2.6 Cas particulier des organisations associées à la profession

Des ordres professionnels québécois et leurs homologues canadiens collaborent pour harmoniser au mieux les normes et les processus au niveau pancanadien, en faveur de la cohérence entre les acteurs et de la mobilité professionnelle. Toutefois, selon les dynamiques en présence, un glissement vers l'abandon de leur responsabilité peut résulter de l'existence ou de la création d'une entité prenant en charge, par exemple, les activités d'évaluation des candidats ou de leurs dossiers.

Certains ordres professionnels québécois délèguent à une tierce partie canadienne des activités liées à la reconnaissance d'équivalence sans avoir signé d'entente formelle. Dans certains cas de notre enquête, les paramètres d'intervention de la tierce partie découlent de la simple adhésion à un organisme canadien. L'ordre se réfère aux principes, aux normes, aux statuts et aux règlements de l'organisme et se satisfait ainsi d'être membre de l'organisation, d'autant plus lorsque le mandat de cette tierce partie émane collectivement des membres ou du regroupement pancanadien des organismes de réglementation de la profession. Cependant, d'autres ordres dans une situation similaire

⁹ Plusieurs ordres demandent aux candidats et candidates de fournir l'*Évaluation comparative des études effectuées hors du Québec*, délivrée par le MIDI. Ils ont recours à ce document pour l'authentification des diplômes ainsi que l'évaluation du niveau d'études (pour établir un repère scolaire québécois), dans le traitement des demandes de reconnaissance d'équivalence.

ont tout de même signé une entente en bonne et due forme avec l'organisation agissant comme tierce partie dans le processus de reconnaissance d'équivalence.

Dans certains cas, des organisations autres que des ordres professionnels sont membres de l'organisation agissant comme tierce partie¹⁰. Dans d'autres cas, nous avons constaté que l'ordre professionnel québécois ne siège pas aux instances ou alors que l'ordre y exprime un vote parmi d'autres. Par conséquent, en l'absence d'entente explicitant les critères et les pratiques de la tierce partie, nous ne connaissons pas le degré de pouvoir de l'ordre professionnel québécois ni son degré d'influence sur ces éléments.

Le pouvoir d'un ordre dans l'encadrement de la tierce partie dépend des règles de gouvernance interne de celle-ci. Le poids de l'ordre ne pèse pas nécessairement lourd dans la balance de décisions qui affecteront ultimement la reconnaissance d'équivalence. Une entente distincte de l'adhésion à une organisation canadienne s'impose, lorsqu'un ordre lui délègue des fonctions ou des activités, aussi sophistiquées que soient les politiques, procédures et méthodes de cette organisation.

Certes, la centralisation d'activités reliées à la reconnaissance d'équivalence et à l'admission s'accroît parmi les professions réglementées, d'une part, en raison du soutien financier du gouvernement fédéral, depuis près d'une dizaine d'années¹¹. Bien que les projets ainsi financés soient parfois initiés par des organismes de réglementation, au niveau provincial, les fonds sont principalement canalisés vers des organisations associées à la profession ou des projets à portée pancanadienne. De plus, dans certaines professions, les organismes de réglementation ont eux-mêmes créé une organisation pour prendre en charge certaines activités reliées à l'admission, voire l'ensemble du processus d'évaluation ou de certification menant à l'admission dans l'une ou l'autre des juridictions.

D'autre part, la délégation à une organisation associée à la profession d'activités liées à l'évaluation des candidats et candidates s'inscrit généralement dans le contexte d'un arrangement ou d'une entente de reconnaissance mutuelle des qualifications pour la mobilité et pour la reconnaissance pancanadienne.

Ce mouvement pour faciliter la mobilité professionnelle par la reconnaissance pancanadienne des titres de compétences a favorisé l'émergence de projets non seulement d'harmonisation mais aussi de standardisation, voire d'uniformisation des normes ou des outils. Dans notre échantillon, certains ordres ont même confié à la tierce partie canadienne le soin d'établir les critères d'admissibilité au processus évaluatif servant à établir la reconnaissance d'équivalence, voire les critères de compétences dans le domaine de la profession.

Les ordres peuvent estimer utile et bénéfique pour leur profession d'adopter des normes élaborées par un autre organisme ou conjointement avec d'autres organismes. C'est toutefois l'aspect le plus sensible de l'intervention d'une tierce partie : il touche à une responsabilité normative, qui, au sein du système professionnel québécois, est partagée entre l'ordre et l'autorité publique. Celle-ci doit approuver ces normes dans le cadre du processus réglementaire¹².

En outre, l'utilisation d'un portail ou d'un guichet unique pancanadien tout comme l'utilisation d'un logo à usage pancanadien peuvent donner à croire que la profession est réglementée au niveau fédéral¹³. L'ordre professionnel québécois doit avoir le souci que

¹⁰ Par exemple : association, société, collège, institut royal/canadien.

¹¹ Le financement provient principalement du *Programme de reconnaissance des titres de compétences étrangers* (PRTCE). De l'information générale sur ce programme est disponible sur le site d'Emploi et Développement social Canada : http://www.edsc.gc.ca/fra/emplois/reconnaissance_titres/etrangers/index.shtml (juin 2014).

¹² *Code des professions*, L.R.Q., c. C-26, 94.1.

¹³ L'effet de confusion est le même lorsque c'est l'ordre professionnel québécois qui utilise pour s'identifier le logo d'une organisation pancanadienne qui comporte des symboles évoquant généralement le palier constitutionnel fédéral et la perspective pancanadienne.

l'organisation pancanadienne associée à la profession et lui-même communiquent de façon juste les responsabilités de chacun ainsi que la source de l'autorité décisionnelle pour la reconnaissance des compétences professionnelles et pour la réglementation de la profession.

En résumé, les ordres professionnels québécois (ainsi que les organismes de réglementation des autres juridictions) doivent parer aux dérives possibles dans la délégation de fonctions ou d'activités à un organisme canadien ou étranger, notamment en présence d'une pression vers la centralisation des opérations et l'uniformisation des normes.

3.3 Considérations systémiques

L'analyse de la problématique sous ses différents aspects (relatifs aux ententes) nous amène à nous pencher et à conclure sur d'autres aspects plus systémiques :

1. [Cadre juridique de la délégation à de tierces parties;](#)
2. [Rôle de l'autorité publique.](#)

Dans les sous-sections qui suivent, nous présentons notre analyse pour chacun de ces aspects.

3.3.1 *Cadre juridique de la délégation à de tierces parties*

Le droit applicable au Québec permet aux ordres professionnels de légalement déléguer des tâches administratives à de tierces parties. Les règlements des ordres peuvent aussi prévoir l'intervention d'une tierce partie dans leurs processus¹⁴. En effet, une disposition réglementaire peut soit identifier nommément la tierce partie ou mentionner le recours aux services du type de celui offert par cette tierce partie (tel que mentionné à la section 3.2.5, « Cas particulier des tierces parties gouvernementales québécoises »). De plus, la législation permet aux ordres, mais aussi à l'Office des professions et au gouvernement du Québec, dans un règlement qu'ils sont habilités à prendre, de renvoyer à des règles, des normes ou des éléments qui n'apparaissent pas au règlement et qui proviennent d'autres entités¹⁵. Nous constatons toutefois que la législation et la réglementation professionnelles contiennent peu de balises pour encadrer l'intervention des tierces parties.

Or, les activités associées à la délivrance de permis, particulièrement en reconnaissance des compétences, comportent des aspects normatif, évaluatif et décisionnel. Ces aspects s'entremêlent souvent au sein d'un même processus et rendent la sous-délégation des activités très délicate.

Notre enquête a d'ailleurs révélé une variété de situations, dont certaines soulèvent des questions d'opportunité et même de risques sur le plan de la légalité. Ces questionnements appellent à une certaine vigilance, tant des ordres que des autorités publiques, et militent en faveur de mieux encadrer l'intervention de tierces parties. Les détails de l'encadrement d'intervention d'une tierce partie n'ont pas leur place dans la réglementation : les règlements n'ont généralement pas à prescrire des méthodes ni des modalités en particulier. Cet encadrement devrait plutôt être prévu dans une entente, dont l'existence serait reconnue par le *Code des professions*.

¹⁴ Plusieurs ordres professionnels désignent dans leur règlement la ou les tierces parties qui interviennent dans leur processus, sans toutefois définir un quelconque encadrement. Quant au *Règlement sur les conditions et modalités de délivrance du permis et des certificats de spécialiste du Collège des médecins* (2010 G.O. 2, 4358, art. 6), l'intervention de tierces parties est prévue dans le règlement et conditionnelle à la conclusion d'une entente.

¹⁵ *Code des professions*, L.R.Q., c. C-26, art. 12.2, 94.1, 184.1; *Loi sur les règlements*, L.R.Q., c. R-18.1, art. 9.

Or, la seule mention d'ententes dans le *Code des professions* se trouve à l'article 86.0.1 :

86.0.1. Le Conseil d'administration peut, notamment :

[...]

7° conclure une entente avec tout organisme afin de faciliter la reconnaissance mutuelle des qualifications exigées pour la délivrance des permis, des certificats de spécialistes ou des autorisations spéciales

Cet article se limite aux ententes de reconnaissance mutuelle. Le Code ne prévoit pas le type d'ententes ciblé par la présente vérification, tout comme il ne l'interdit pas.

Le *Code des professions* devrait fournir un cadre juridique complet, articulé et souple, qui inclurait la formule de délégation par entente. Un tel cadre renforcerait la validité des ententes avec de tierces parties, intégrerait clairement ces ententes dans le périmètre juridique du système professionnel et outillerait les ordres et l'autorité publique dans l'exercice de leurs fonctions respectives.

3.3.2 Rôle de l'autorité publique

La délégation d'activités associées à la délivrance de permis, particulièrement en reconnaissance des compétences, présente des enjeux d'intérêt public. Habituellement, l'autorité publique encadre les normes et surveille leur application par les entités qu'elle a mandatées pour ce faire. C'est ainsi que l'État a établi un équilibre entre les concepts d'autogestion/autonomie et de surveillance des ordres professionnels dans l'exercice de fonctions déléguées par l'État. Or, lorsqu'un ordre délègue une activité liée à ses fonctions, cette activité sort du cadre de gouvernance et de responsabilité du système professionnel. C'est pourquoi l'autorité publique devrait porter un regard préalable à la délégation d'activités par des ordres à de tierces parties.

Dans le contexte actuel, plusieurs ordres ont utilisé leur autonomie pour déléguer des activités, certains par voie réglementaire, d'autres par entente, et d'autres même sans entente. Dans tous ces cas, nous avons toutefois observé des insuffisances, particulièrement dans l'encadrement de la tierce partie, qui risquent de se reproduire si le système professionnel opte pour le *statu quo*.

Tant pour éviter les dérives mentionnées précédemment (par exemple, dans le cas des organisations associées à la profession) que pour révéler les lacunes en amont (telles qu'illustrées dans la section sur le contenu des ententes), la délégation d'activités et les ententes conclues entre les ordres professionnels et de tierces parties devraient faire l'objet d'une approbation par l'autorité publique, avec un regard systémique et une sensibilité aux enjeux d'intérêt public. Une telle approbation est actuellement possible par la voie réglementaire, puisque l'Office des professions intervient dans le processus. Rien d'aussi formel n'est prévu pour les ententes, qui peuvent pourtant être aussi engageantes et à risque. Une démarche d'approbation des ententes devrait toutefois être efficace et efficiente. C'est là une préoccupation exprimée par plusieurs ordres professionnels en cours d'enquête.

Un exemple d'une telle approbation d'ententes se trouve dans *La Loi sur les comptables professionnels agréés*¹⁶, adoptée en 2012. Cette loi donne la possibilité au Conseil d'administration de l'Ordre de conclure une entente avec des organismes qui exercent des fonctions complémentaires de protection du public, concernant des activités liées à l'inspection, à la discipline ou aux enquêtes sur des membres. Étant donné l'importance des éléments en jeu (notamment le secret professionnel et les renseignements personnels), le législateur a toutefois inséré des paramètres à respecter (ex. : durée de l'entente et sujets à traiter) ainsi qu'un processus d'approbation des ententes par le

¹⁶ *Loi sur les comptables professionnels agréés*, L.R.Q. c. C-48.1, art. 9.

gouvernement, avec publication préalable dans la *Gazette officielle du Québec*, de même que l'obligation pour l'Ordre de faire état de la mise en application de ces ententes dans son rapport annuel.

Les fonctions de reconnaissance des compétences professionnelles, de délivrance de permis et d'admission à la profession — toutes les fonctions de contrôle de l'accès à la profession — sont tout aussi importantes. Dans le cas de la délégation d'activités liées à ces fonctions, le Commissaire privilégie que l'encadrement de l'intervention d'une tierce partie par le biais d'une entente soit soumis à l'approbation de l'Office des professions, étant donné sa fonction de surveillance du système.

Dans sa démarche, l'Office devrait être sensible au contexte particulier de l'établissement d'une collaboration et d'un partenariat entre un ordre professionnel et une tierce partie. En effet, les organisations en présence ont des cycles de planification et de décision, qui imposent des contraintes pour le démarrage d'activités. L'Office devrait donc examiner promptement chaque entente, puis l'approuver ou, s'il y a lieu, demander des modifications dans un court délai. Un processus d'approbation diligent et efficient garantirait le respect du cadre que nous entendons proposer, notamment les modalités d'encadrement à traiter dans les ententes, sans nuire à l'agilité des ordres professionnels.

4. Conclusions

Notre analyse nous amène à formuler les conclusions suivantes :

- Bien que la vérification ait visé la délégation d'activités reliées au traitement des demandes de reconnaissance d'équivalence de diplôme ou de formation, les lacunes observées et les dérives potentielles pourraient également se retrouver dans la délégation d'activités reliées à d'autres étapes du processus de délivrance du permis (ex. : conditions supplémentaires) ou à d'autres mécanismes de reconnaissance des compétences (ex. : ARM, permis sur permis);
- Le cadre juridique actuel est incomplet pour assurer la saine délégation de fonctions ou d'activités sous la responsabilité des ordres professionnels et pour en assurer une surveillance effective au sein du système professionnel;
- Des ordres professionnels n'ont pas signé d'entente en bonne et due forme avec la tierce partie à qui ils confient des activités de type normatif, évaluatif ou décisionnel (par ex. la définition des normes et des conditions d'admission ou l'évaluation des candidats et candidates à la profession);
- Plusieurs arrangements ou ententes entre des ordres professionnels et de tierces parties manquent de formalisme. Les paramètres convenus manquent de clarté et de stabilité;
- La majorité des ententes — même les plus formalisées — omettent ou négligent des aspects de fond, par exemple la reddition de compte ainsi que la méthode et les critères d'évaluation;
- Les interventions de tierces parties gouvernementales québécoises ne nécessitent pas un niveau d'encadrement aussi élevé que celui requis pour d'autres catégories de tierces parties;
- Les principes, les normes, les statuts et les règlements d'une organisation associée à la profession sont inadaptés ou incomplets pour encadrer adéquatement l'intervention d'une tierce partie dans les processus de délivrance des permis d'un ordre professionnel institué et mandaté par l'État;
- La communication des organisations canadiennes associées à la profession est à risque de confondre les candidats et candidates quant au rôle de l'organisation par rapport au rôle et aux responsabilités de l'ordre, notamment lorsque les

messages ou les outils de communication donnent à croire que la profession est régie par un organisme pancanadien.

5. Recommandations

Les recommandations du Commissaire sont formulées dans le présent rapport destiné aux ordres professionnels initialement visés par la vérification. Toutefois, les réflexions et les actions qu'elles appellent s'adressent à tous les ordres et aux autres acteurs du système professionnel ainsi qu'à leurs partenaires.

Le Commissaire recommande de suivre les principes suivants dans la délégation de fonctions ou d'activités des ordres professionnels :

- 1) Que la délégation de toute activité de type normatif, évaluatif ou décisionnel dans les processus de délivrance de permis soit établie formellement et soumise à un encadrement;
- 2) Que les autorités québécoises (ordre professionnel, Office des professions du Québec, gouvernement) s'assurent de conserver la maîtrise des normes et des conditions d'admission qui s'appliquent à la profession. Les ordres professionnels québécois qui adoptent des normes élaborées par d'autres organismes ou conjointement doivent inscrire ces normes dans le périmètre juridique du système professionnel;
- 3) Que les ordres s'assurent que les tierces parties avec qui ils font affaire appliquent les normes établies en vertu du *Code des professions*, ainsi que des lois et règlements afférents;
- 4) Que les ordres s'assurent que les tierces parties avec qui ils font affaire appliquent les principes généralement reconnus pour l'admission à une pratique professionnelle, notamment pour la reconnaissance des compétences professionnelles;
- 5) Que les ordres et les organisations associées à la profession dont ils sont membres ou avec qui ils font affaire communiquent de façon juste les responsabilités de chacun ainsi que la source de l'autorité décisionnelle pour la reconnaissance des compétences professionnelles et pour la réglementation de la profession.

Le Commissaire recommande les moyens suivants pour assurer une saine délégation de fonctions ou d'activités des ordres professionnels :

- 6) Que l'intervention d'une tierce partie soit prévue par une disposition réglementaire ou par une entente (ou par une combinaison des deux) si elle concerne les aspects normatif, évaluatif ou décisionnel des processus de délivrance de permis d'un ordre professionnel. L'offre de formation d'appoint ou de stages n'est pas visée par la présente recommandation;
- 7) Que le *Code des professions* soit modifié en conséquence pour y ajouter des dispositions permettant à un ordre professionnel de confier à une tierce partie par entente écrite des fonctions ou des activités relatives à la délivrance de permis;
- 8) Que l'encadrement de l'intervention d'une tierce partie soit prévu par entente. Les services de tierces parties gouvernementales québécoises ne sont pas visés par la présente recommandation;
- 9) Que les sujets à traiter dans les ententes soient prescrits par le *Code des professions*. Selon le type d'activité visée et selon le rôle direct ou indirect joué

par la tierce partie auprès des candidats et candidates, les ententes devraient inclure les paramètres suivants :

- Nature des tâches confiées et rôle de chaque partie,
- Résultats attendus en termes de biens ou de services ainsi que d'objectifs à atteindre,
- Engagement de la tierce partie à appliquer les normes établies en vertu du *Code des professions*, de la loi constituant l'ordre (le cas échéant) et des règlements adoptés en vertu de ceux-ci,
- Engagement de la tierce partie à appliquer les principes généralement reconnus pour l'admission à une pratique professionnelle, notamment pour la reconnaissance des compétences professionnelles,
- Méthodologie et critères utilisés,
- Modalités de traitement des dossiers ou de partage d'information ou d'expertise,
- Délais pour l'exécution de diverses tâches,
- Frais exigés des candidats et candidates ou portion des coûts assumés par l'ordre,
- Modalités de la révision impartiale et objective des recommandations émises ou des décisions rendues par la tierce partie,
- Nature et étendue des renseignements à échanger,
- Protection des renseignements personnels,
- Modalités de reddition de compte envers l'ordre pour tous les aspects de l'entente,
- Durée, renouvellement, modification et révision périodique de l'entente;

- 10) Que l'Office des professions approuve les ententes entre un ordre professionnel et une tierce partie avant leur entrée en vigueur dans un court délai (à prévoir dans le cadre juridique), par exemple un maximum de 30 jours. Le mécanisme menant à cette approbation devrait permettre au Commissaire aux plaintes en matière de reconnaissance des compétences professionnelles de donner son avis;
- 11) Que les ordres professionnels fassent état dans leur rapport annuel des interventions de tierces parties dans leurs processus en indiquant la nature des tâches confiées, les données significatives ainsi que les principaux constats et enjeux relatifs aux activités assumées par ces tierces parties;
- 12) Que les ordres qui ont confié des activités à une tierce partie (ou qui envisagent de le faire) s'inspirent des présentes recommandations dans l'attente de l'entrée en vigueur des modifications proposées au cadre juridique.

ANNEXES

Annexe 1 : Ordres professionnels visés

- 1) Ordre des acupuncteurs du Québec
- 2) Ordre des agronomes du Québec
- 3) Ordre des architectes du Québec
- 4) Ordre des comptables professionnels agréés du Québec
- 5) Ordre des conseillers en ressources humaines et en relations industrielles agréés
- 6) Ordre des dentistes du Québec
- 7) Ordre des ergothérapeutes du Québec
- 8) Ordre des géologues du Québec
- 9) Ordre des hygiénistes dentaires du Québec
- 10) Ordre des infirmières et infirmiers du Québec
- 11) Ordre professionnel des inhalothérapeutes du Québec
- 12) Collège des médecins du Québec
- 13) Ordre des médecins vétérinaires du Québec
- 14) Ordre des opticiens d'ordonnances du Québec
- 15) Ordre des psychologues du Québec
- 16) Ordre professionnel des technologistes médicaux du Québec
- 17) Ordre des technologues en imagerie médicale, en radio-oncologie et en électrophysiologie médicale du Québec
- 18) Ordre des travailleurs sociaux et des thérapeutes conjugaux et familiaux du Québec

Annexe 2 : Méthodologie de l'enquête

Documentation consultée

- Législation et réglementation qui s'appliquent;
- Documentation fournie par les ordres professionnels, le cas échéant;
- Information et documentation disponible sur les sites de certains ordres et de certaines tierces parties;
- Documentation sur les principes et sur les bonnes pratiques dans le domaine de la reconnaissance des compétences;
- Documentation sur la rédaction d'entente et modèles d'entente pour des partenariats entre deux organisations.

Activités d'enquête réalisées :

- Recherche et analyse documentaires (voir plus haut);
- Entretiens avec des personnes-ressources au sein des ordres visés.

