

COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI N° 53

LOI INSTITUANT UN POSTE DE COMMISSAIRE AUX PLAINTES CONCERNANT LES MÉCANISMES DE RECONNAISSANCE DES COMPÉTENCES PROFESSIONNELLES

Daniel Ducharme, Ph.D. (sociologie), chercheur
M^e Karina Montminy, conseillère juridique
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

Document adopté à la 549^e séance extraordinaire de la Commission,
tenue le 6 novembre 2009, par sa résolution COM-549-4.1.2

Original signé par :

Béatrice Vizkelety, avocate
Secrétaire de la Commission

Traitement de texte

Chantal Légaré
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

Édition pour le site Web de la Commission

Le présent document a été édité par la Direction des communications de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, à partir du texte officiel, en vue de répondre à des besoins pratiques.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1 LA RECONNAISSANCE DES COMPÉTENCES DANS LE RESPECT DU DROIT À L'ÉGALITÉ	3
2 L'INDÉPENDANCE DU COMMISSAIRE AUX PLAINTES	6
3 LES POUVOIRS D'ENQUÊTE DU COMMISSAIRE AUX PLAINTES	8
4 LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ADRESSÉES À UN ORDRE PROFESSIONNEL	9
5 LE SUIVI DES MÉCANISMES DE COLLABORATION ENTRE LES ORDRES PROFESSIONNELS ET LES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT	10
CONCLUSION	14

INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse¹, organisme voué à la promotion et au respect des droits protégés par la *Charte des droits et libertés de la personne*², accueille favorablement le Projet de loi n° 53, *Loi instituant un poste de Commissaire aux plaintes concernant les mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles*

Le projet de loi va dans le sens d'une recommandation qu'elle avait formulée à la ministre de l'Immigration et des Communautés culturelles (MICC) dans son mémoire portant sur le document de consultation « La planification de l'immigration au Québec pour la période 2008-2010 », présenté lors des consultations publiques ayant eu lieu sur le sujet en septembre 2007³. La recommandation visait la mise en place d'une instance indépendante de reddition de compte qui veillerait à ce que les normes et les pratiques des ordres professionnels et des établissements d'enseignement en matière de reconnaissance des acquis n'aient pas d'effets discriminatoires, directs ou indirects, sur les personnes formées à l'étranger. Il y était précisé qu'une telle instance devrait être guidée à la fois par le souci de protéger l'intérêt du public et de garantir aux personnes formées à l'étranger un traitement équitable fondé sur des critères transparents faisant consensus auprès des acteurs concernés.

La Commission est d'avis que la création d'un poste de commissaire dédié spécifiquement à l'examen des mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles contribuerait de façon significative à améliorer les processus de reconnaissance qui sont actuellement en place au sein des différents ordres professionnels. Cette mesure s'ajoute à celles mises en place dans les dernières années, notamment celles qui ont conduit les ordres professionnels à se doter d'une procédure de reconnaissance d'équivalence de diplôme ou de formation acquis à l'extérieur du Québec et qui ont permis la délivrance de permis de spécialiste, de permis restrictifs temporaires ou encore, de permis spéciaux⁴. D'autres mesures ont mené à la conclusion d'ententes bilatérales sur la reconnaissance mutuelle des compétences des travailleurs qualifiés ou de partenariat économique⁵.

Tout en admettant que des avancées importantes ont été réalisées grâce à ces mesures, la Commission constate que l'absence d'encadrement et le manque d'uniformité de leur application par les ordres professionnels font en sorte qu'encore aujourd'hui le processus mène, dans une grande proportion, soit au refus complet de la demande de reconnaissance du diplôme ou de la formation du travailleur formé à l'étranger, soit à son acceptation sous condition de compléter un programme de formation qui, dans bien des cas, s'avère difficile à obtenir.

En effet, dans le cadre d'une enquête que la Commission mène actuellement sur l'admission des médecins formés à l'étranger aux programmes de résidence offerts par les établissements

¹ Ci-après appelée « Commission ».

² L.R.Q., c. C-12, art. 57, ci-après nommée « Charte ».

³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire portant sur le document de consultation « La planification de l'immigration au Québec pour la période 2008-2010 »*, 2007, Cat. 2.120-7.27.

⁴ Adoption de la *Loi modifiant le Code des professions concernant la délivrance de permis* (L.Q., c. 20).

⁵ Signature d'une entente Québec-France sur la reconnaissance mutuelle des compétences des travailleurs qualifiés le 17 octobre 2008; la promotion d'une entente de partenariat économique entre le Canada et l'Union européenne annoncée en 2008, [en ligne] www.mdeie.gouv.qc.ca/index.php?id=4405; l'Accord de commerce et coopération entre le Québec et l'Ontario, septembre 2009, [En ligne]. http://www.mdeie.gouv.qc.ca/fileadmin/sites/internet/documents/publications/pdf/Exportation/accords/signature_accord_quebec_ontario.pdf et la *Loi concernant la mise en oeuvre du neuvième protocole de modification de l'Accord sur le commerce intérieur*, L.Q. 2009, c. 43 (adoptée le 28 octobre 2009 et sanctionnée le 3 novembre 2009).

d'enseignement universitaires, nous avons pu mesurer la complexité des questions que soulève le processus global de reconnaissance des compétences professionnelles acquises à l'étranger. Il s'agit d'une situation systémique compte tenu que différents acteurs sont impliqués dans le processus de reconnaissance – du dépôt de la demande de reconnaissance à la délivrance du permis– et que chacun établit ses propres critères ou conditions d'admission. Cette situation est de l'avis de la Commission susceptible de créer des entorses au respect des droits protégés par la Charte, dont celui du droit à l'égalité prévu à l'article 10⁶.

Dans ce contexte, la Commission juge que le rôle du Commissaire aux plaintes s'harmonisera aux responsabilités qui lui sont dévolues par la Charte en matière de discrimination⁷. Le projet de loi institue un nouveau recours pour la personne formée à l'étranger qui souhaite contester le fonctionnement même d'un mécanisme de reconnaissance des compétences professionnelles mis en place par un ordre professionnel. Le Commissaire, chargé de l'examen des plaintes, deviendrait ainsi l'instance spécialisée en matière de fonctionnement des mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles. Dans les faits, compte tenu de la nature de ses fonctions, il pourrait être appelé à analyser certaines questions liées au respect du droit à l'égalité lors de l'examen d'une plainte. Dans ces cas, l'expertise de la Commission en matière de discrimination pourrait être mise à profit, et ce, afin d'appuyer le travail du Commissaire aux plaintes lorsqu'il procédera à l'analyse systémique du fonctionnement d'un des mécanismes. Dans une approche de concertation, la Commission lui offre sa collaboration.

Il importe toutefois de rappeler que la personne formée à l'étranger qui aurait déposé une plainte auprès du Commissaire alléguant avoir été victime de discrimination lors de l'examen de sa demande de reconnaissance de ses compétences professionnelles par un ordre professionnel pourrait également, si elle le désire, déposer une plainte à la Commission. Cette dernière fera enquête si la situation lui paraît constituer un cas de discrimination. La personne pourrait, le cas échéant, obtenir la cessation de l'atteinte aux droits allégués et protégés par la Charte ainsi que la réparation du préjudice moral ou matériel qui en résulte⁸.

Dans cet esprit, nous avons retenu aux fins de l'analyse des mesures proposées par le présent projet de loi, et ce dans une perspective systémique, le respect du droit à l'égalité (art.10 de la Charte) des personnes formées à l'étranger, dans l'admission à un ordre professionnel (art. 17 de la Charte) ainsi que dans la conclusion d'un acte juridique ayant pour objet des biens et des services ordinairement offerts au public, tels que ceux offerts par un établissement d'enseignement (art. 12 de la Charte).

Nous examinerons d'abord certains éléments d'ordre contextuel et des données qui permettent d'illustrer les effets du processus de sélection des immigrants qualifiés ainsi que celui de la reconnaissance des compétences professionnelles acquises à l'étranger. Ensuite, nous formulerons des commentaires relativement à certaines dispositions du projet de loi, regroupés en quatre grands thèmes: l'indépendance du Commissaire aux plaintes, ses pouvoirs d'enquête à l'égard des ordres professionnels, le suivi des mécanismes de collaboration entre les ordres professionnels et les

⁶ Art. 10 de la Charte : « Toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap.

Il y a discrimination lorsqu'une telle distinction, exclusion ou préférence a pour effet de détruire ou de compromettre ce droit. »

⁷ Art. 71 de la Charte.

⁸ Art. 49 de la Charte.

établissements d'enseignement et enfin, le suivi des recommandations adressées à un ordre professionnel.

1 LA RECONNAISSANCE DES COMPÉTENCES DANS LE RESPECT DU DROIT À L'ÉGALITÉ

En premier lieu, il convient de rappeler la responsabilité qui est dévolue au ministre de l'Immigration et des Communautés culturelles en matière de sélection des ressortissants étrangers en vertu de la *Loi sur l'immigration au Québec*⁹.

« 3.0.1 Le ministre, en tenant compte de la politique gouvernementale relative aux immigrants et aux ressortissants étrangers et de ses orientations en matière d'immigration, établit un plan annuel d'immigration. Ce plan a pour objet de préciser les volumes d'immigration projetés pour favoriser l'enrichissement du patrimoine socioculturel du Québec dans le cadre des objectifs poursuivis en matière de sélection des ressortissants étrangers. Le plan indique le nombre maximum ou estimé de ressortissants étrangers pouvant s'établir au Québec ou de certificats de sélection pouvant être délivrés et la répartition de ce nombre par catégorie ou à l'intérieur d'une même catégorie [...] »

Selon cette loi, le processus de sélection des ressortissants étrangers vise un certain nombre d'objectifs, parmi lesquels on retrouve celui de favoriser la venue de ressortissants étrangers « [...] qui pourront s'intégrer avec succès au Québec » et aussi contribuer « [...] à la stimulation du développement de son économie »¹⁰. C'est dans cet esprit que le gouvernement québécois a adopté une politique en matière d'immigration et d'intégration¹¹ qui s'inscrit dans la mouvance des grandes politiques d'immigration développées dans les pays économiquement avancés en privilégiant la venue de travailleurs hautement qualifiés. Selon les données d'admission recueillies par le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles pour 2008, les travailleurs qualifiés représentent 59,2% de toutes les personnes qui immigreront au Québec¹².

Cette orientation dans la planification de l'immigration au Québec, qui attribue un poids élevé aux diplômes, a eu pour effet de mener à une augmentation importante du niveau de scolarité dans la population immigrée. Ainsi, pour la région métropolitaine de recensement de Montréal, la proportion d'immigrants détenant un diplôme universitaire parmi les immigrants reçus entre 2001 et 2006 est non seulement largement supérieure à celle des immigrants arrivés avant 1981, mais elle l'est encore plus par rapport à celle de la population née au Canada¹³.

Malgré ce haut niveau de qualification, une proportion importante de personnes immigrées détentrices d'un diplôme d'études universitaires se trouve à occuper des emplois mal rémunérés et peu qualifiés¹⁴. Une étude pancanadienne réalisée en 2007 a démontré qu'environ 60 % des immigrants sur le marché du travail ont un emploi de niveau inférieur à celui de l'emploi qu'ils avaient avant d'immigrer au Canada et ce, peu importe le niveau d'études complété par ceux-ci¹⁵. De façon corollaire, les données du

⁹ *Loi sur l'immigration au Québec*, L.R.Q., c. 1-0.2.

¹⁰ *Id.*, art. 3.

¹¹ MINISTÈRE DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES ET DE L'IMMIGRATION, *Au Québec, pour bâtir ensemble : énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration*, 1990.

¹² MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES, *Fiche synthèse sur l'immigration au Québec – Année 2008*.

¹³ STATISTIQUE CANADA, *Données de recensement 2006*, n° 97-562-XCB2006017.

¹⁴ Marie-Thérèse CHICHA, *Le mirage de l'égalité : les immigrées hautement qualifiées à Montréal : Rapport de recherche présenté à la Fondation canadienne des relations raciales* septembre 2009.

¹⁵ Justin IKURA, « Foreign Credential Recognition and Human Resources and Skills Development Canada », *Thèmes canadiens*, printemps 2007, p. 17.

recensement canadien de 2001 nous permettent d'observer qu'un peu plus d'un nouvel arrivant sur trois (34,4 %) occupe un emploi pour lequel il est surqualifié¹⁶. Cette proportion s'élève à 19 % dans la population née au Canada.

À cette déqualification d'une portion importante des immigrants récents, s'ajoute la difficulté qu'ont plusieurs immigrants hautement qualifiés à se trouver un emploi. Une tendance se dégage clairement des données statistiques sur l'emploi cumulées depuis le recensement de 2001 : si le taux de chômage de la population née au pays diminue à mesure qu'augmente le niveau de scolarité, celui des immigrants très récents reste élevé, peu importe le niveau de scolarité. En 2007, pour l'ensemble du Canada, le taux de chômage des nouveaux immigrants ayant un diplôme universitaire était de 10,7 % contre 2,4 % pour les diplômés universitaires nés au Canada¹⁷.

De tels chiffres laissent entrevoir que l'accès aux emplois hautement qualifiés et, notamment, aux professions réglementées, constitue un parcours semé d'embûches pour les nouveaux arrivants qui – doit-on le rappeler – ont pourtant été sélectionnés en fonction de leurs diplômes et de leurs qualifications professionnelles. Les mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles acquises à l'étranger sont régulièrement pointés du doigt pour expliquer la déqualification des immigrants récents.

Bien que plusieurs acteurs soient impliqués dans ce processus de reconnaissance, ce sont surtout les ordres professionnels et les établissements d'enseignement qui dispensent des formations d'appoint qui jouent un rôle déterminant dans la dynamique d'insertion professionnelle des immigrants qualifiés¹⁸.

Or, les exigences requises par les ordres professionnels pour délivrer un permis de pratique aux immigrants formés ou ayant acquis de l'expérience à l'étranger ont pour effet d'exclure de la pratique professionnelle un nombre important de personnes immigrantes hautement qualifiées. Dans un mémoire déposé au Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des Communes du Canada en 2005, le Conseil interprofessionnel du Québec (ci-après le CIQ) signalait que près de 20 % des demandes de reconnaissance d'équivalence de diplôme ou de formation acquises à l'étranger, formulées entre 1997 et 2004, avaient été refusées¹⁹. Un demandeur d'équivalence sur cinq se voit donc refuser complètement l'accession à la pratique professionnelle car son dossier ne correspond pas aux exigences de l'ordre professionnel auquel il s'adresse. Cette proportion est encore plus élevée dans les professions relevant du domaine de la santé et des services sociaux (1 demandeur sur quatre).

Cela ne signifie par pour autant que les autres demandeurs obtiennent une reconnaissance sans qu'ils n'aient aucune autre formalité à remplir. Toujours selon le CIQ, près de 45 % des demandeurs d'équivalence doivent réussir une formation ou un stage d'appoint pour obtenir un permis d'exercice professionnel. Plusieurs de ces formations, dispensées par des établissements d'enseignement collégiaux ou universitaires, sont ouvertes à tous les candidats, qu'ils soient formés ici ou à l'étranger, à condition qu'ils répondent aux critères d'admission déterminés par les facultés ou départements

¹⁶ Chris LI, Ginette GERVAIS et Aurélie DUVAL, « La dynamique de la surqualification : les universitaires sous-utilisés au Canada », *Analyse en bref*, Statistique Canada, Division de la statistique et du revenu, n° 11-621-MIF, p. 16.

¹⁷ Jason GILMORE, *Les immigrants sur le marché du travail canadien en 2007*. Document de recherche de Statistique Canada, mai 2008, p. 23.

¹⁸ Marie-Thérèse CHICHA et Éric CHAREST, « L'intégration des immigrés sur le marché du travail à Montréal : politiques et enjeux », *Choix IRPP*, vol. 14, n° 2, mars 2008, p. 11, [En ligne]. <http://www.irpp.org/fr/choix/archive/vol14no2.pdf> (Page consultée le 7 octobre 2009)

¹⁹ CONSEIL INTERPROFESSIONNEL DU QUÉBEC, *Mémoire au Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des communes du Canada relativement à la reconnaissance des acquis des personnes immigrantes*, avril 2005, p. 7.

concernés. Ces formations sont généralement contingentées et les critères d'admission, qui ont souvent un caractère discrétionnaire, varient selon que le candidat a été formé au Canada ou à l'étranger.

Dans un tel contexte, il y a lieu de s'interroger sur le traitement qui est accordé aux candidats formés à l'étranger, et d'évaluer si les différents processus de reconnaissance des compétences professionnelles ne renferment pas des pratiques ou des normes potentiellement discriminatoires, telles que des biais culturels qui auraient pour effet de les exclure de façon disproportionnée. Le cas échéant, il serait nécessaire d'exiger des mesures effectives de redressement de la situation de manière à assurer, tel que le prescrit l'article 17 de la Charte, le droit à l'égalité des personnes formées à l'étranger dans l'admission à un ordre professionnel, sans distinction ou exclusion fondée notamment sur la race, la couleur et l'origine ethnique ou nationale de la personne²⁰.

Il apparaît également essentiel de s'assurer que, dans le processus d'admission aux formations dispensées par les établissements d'enseignement, un traitement comparable à celui des candidats formés ici soit réservé aux candidats formés à l'étranger, de manière à garantir, tel que le prescrit l'article 12 de la Charte, le droit à l'égalité de ces derniers dans la conclusion d'un acte juridique ayant pour objet des biens ou des services ordinairement offerts au public²¹. Dans ce cas, l'acte juridique en cause se rapporte à l'admission à un programme de formation dispensé par un établissement d'enseignement supérieur (collège ou université).

La Commission est d'avis que la création d'un poste de Commissaire aux plaintes concernant les mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles devrait favoriser l'exercice général du droit à l'égalité des professionnels formés à l'étranger, tel qu'il est formulé à l'article 10 de la Charte – en lien avec les articles 12 et 17 de la Charte –, en s'appuyant principalement sur les motifs de discrimination prohibés qui ont été évoqués précédemment. D'autres motifs de discrimination – tels que le sexe ou la langue maternelle de la personne – peuvent intervenir de façon concomitante dans les processus de reconnaissance des compétences professionnelles qu'examinera le Commissaire. De récentes études mettent notamment en relief les nombreux obstacles que doivent surmonter les femmes immigrantes pour faire reconnaître les diplômes et les compétences qu'elles ont acquis à l'étranger²². Ces obstacles s'ajoutent à ceux que rencontrent les hommes immigrants et contribuent à exclure les femmes immigrantes de l'activité professionnelle dans une plus large proportion. De telles observations nous incitent à suggérer vivement que le Commissaire porte une attention toute particulière à la situation de ces femmes, en examinant notamment les mécanismes de reconnaissance des compétences

²⁰ L'article 17 de la Charte prévoit ce qui suit : « Nul ne peut exercer de discrimination dans l'admission, la jouissance d'avantages, la suspension ou l'expulsion d'une personne d'une association d'employeurs ou de salariés ou de tout ordre professionnel ou association de personnes exerçant une même occupation. »

²¹ L'article 12 de la Charte prévoit ce qui suit : « Nul ne peut par discrimination, refuser de conclure un acte juridique ayant pour objet des biens ou des services ordinairement offerts au public. » À ce sujet, le Tribunal des droits de la personne a jugé que la politique d'admission à un programme auquel s'était inscrite une personne ayant fait ses études universitaires au Salvador avait des effets discriminatoires. La politique créait une différence de traitement entre cette personne, reliée à son origine nationale, et les autres candidats ayant obtenu au Québec un diplôme universitaire de même niveau que le sien. Le tribunal concluait qu'il y avait eu « exclusion, fondée sur son origine nationale, qui a eu pour effet de détruire ou de compromettre son droit à la pleine égalité dans l'accès à des services ordinairement offerts au public, et ce, sans avoir pu bénéficier de quelque accommodement raisonnable ». *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Collège Montmorency*, [2004] R.J.Q. 1381; 2004-966; REJB 2004-55575 (T.D.P.).

²² Marie-Thérèse CHICHA, *Le mirage de l'égalité : les immigrées hautement qualifiées à Montréal : Rapport de recherche présenté à la Fondation canadienne des relations raciales*, septembre 2009; Amel BELHASSEN-MAALAOUI, *La reconnaissance des diplômes et des compétences : difficultés et impacts chez les femmes immigrantes*, Collectif Action Travail des Femmes, juin 2009.

professionnelles développés par les ordres professionnels et les établissements d'enseignement sous l'angle de l'analyse différenciée selon les sexes (ADS).

Ajoutons que la création de ce poste nous apparaît d'autant plus heureuse qu'elle répond à l'un des termes du « contrat moral » que le gouvernement du Québec a défini dans l'*Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration* qu'il a adopté en 1991. Dans cet énoncé, le gouvernement québécois s'engage à appuyer les personnes immigrées lorsque celles-ci ou leurs descendants « [...] se heurtent à des barrières institutionnelles ou sociétales qui les empêchent d'avoir un accès égal à l'emploi, au logement ou à divers services publics »²³.

Cet engagement a d'ailleurs été confirmé dans la plus récente politique gouvernementale pour favoriser la pleine participation des Québécois de toutes origines, rendue publique en octobre 2008. Dans cette politique, le gouvernement du Québec s'engageait à relever trois grands défis parmi lesquels on trouve celui :

« [...] d'assurer l'égalité réelle et la pleine participation de tous les citoyens au développement économique, social et culturel du Québec en s'attaquant à toutes les formes de discrimination et en assurant une meilleure représentation des groupes sous-représentés dans les diverses institutions, publiques et privées, ainsi que dans les entreprises. Les mesures à réaliser en fonction de cette orientation visent à assurer l'accès, le maintien et la progression en emploi, à favoriser un accès équitable aux services publics et à améliorer le respect et l'exercice des droits. »²⁴

Il nous semble que le mandat du Commissaire vise à répondre à ce défi en favorisant une meilleure intégration des professionnels formés à l'étranger. Cependant, la Commission estime que pour exercer ce rôle efficacement, le Commissaire se doit de bénéficier d'une pleine indépendance dans l'exercice de ses fonctions. Il doit également bénéficier de pouvoirs d'enquête exclusifs qui feront l'objet d'une présentation dans les sections suivantes.

2 L'INDÉPENDANCE DU COMMISSAIRE AUX PLAINTES

Le projet de loi propose d'instituer un poste de Commissaire aux plaintes concernant les mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles au sein même de l'Office des professions²⁵. Ce choix est, selon la Commission, judicieux considérant la fonction de contrôle et de surveillance de l'Office des professions à l'égard des ordres professionnels et les pouvoirs et responsabilités dont il dispose déjà en matière de reconnaissance des acquis professionnels en vertu du *Code des professions*²⁶. La

²³ Préc., note 11, p. 18.

²⁴ MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES, *La diversité : une valeur ajoutée – Politique gouvernementale pour favoriser la participation de tous à l'essor du Québec*, octobre 2008, p. 9.

²⁵ Art. 6 du projet de loi introduisant l'article 16.9 au *Code des professions*.

²⁶ En vertu de l'article 12 (1) du *Code des professions* (L.R.Q., C. c-26), l'Office doit s'assurer que le Conseil d'administration de chaque ordre adopte tout règlement dont l'adoption est obligatoire, tel est le cas du règlement déterminant une procédure de reconnaissance d'une équivalence dont les normes sont fixées par règlement, laquelle doit prévoir une révision de la décision par des personnes autres que celles qui l'ont rendue (art. 93 (c.1)). Il en est de même du règlement déterminant les conditions et modalités de délivrance d'un permis ou d'un certificat de spécialiste nécessaire pour donner effet à une entente conclue par l'ordre en vertu d'une entente de reconnaissance mutuelle de compétence professionnelles conclue entre le gouvernement et un autre gouvernement (art. 93 (c.2)). Ajoutons que le conseil d'administration d'un ordre professionnel peut par règlement déterminer les autres conditions et modalités de délivrance des permis ou des certificats de ²⁶ Préc., note 11, p. 18.

(... suite)

Commission avait d'ailleurs mentionné dans son mémoire portant sur le document de consultation « La planification de l'immigration au Québec pour la période 2008-2010 »²⁷ qu'il constituait un acteur incontournable pour assumer ce rôle. Ajoutons que l'Office des professions a été associé au cours des dernières années à différents travaux visant la reconnaissance des compétences professionnelles, faisant de lui un acteur essentiel en cette matière.

Cependant, le statut accordé au Commissaire aux plaintes suscite certaines interrogations quant à son indépendance. En fait, il serait un employé de l'Office des professions²⁸, nommé suivant la *Loi sur la fonction publique*²⁹. La responsabilité de prendre les mesures pour préserver en tout temps son indépendance dans l'exercice de ses fonctions serait confiée à son employeur, l'Office des professions³⁰.

Dans un tel contexte, la Commission doute que le projet de loi offre suffisamment de garanties afin d'assurer la pleine indépendance et l'impartialité du Commissaire aux plaintes dans l'exécution de ses fonctions. À titre d'exemple, comment s'assurer que l'Office des professions qui exerce, en vertu du *Code des professions*, d'autres pouvoirs à l'égard des ordres professionnels n'influencera pas ses décisions lors de l'examen d'une plainte?

La Commission croit qu'il y a lieu de renforcer le statut et l'indépendance du Commissaire et propose dans ce sens des amendements au projet de loi. Pour la Commission, le Commissaire devrait être membre, et non employé, de l'Office des professions, ce qui signifie qu'il serait nommé par le

²⁶ MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES, *La diversité : une valeur ajoutée – Politique gouvernementale pour favoriser la participation de tous à l'essor du Québec*, octobre 2008, p. 9.

²⁶ Art. 6 du projet de loi introduisant l'article 16.9 au *Code des professions*.

²⁶ En vertu de l'article 12 (1) du *Code des professions* (L.R.Q., C. c-26), l'Office doit s'assurer que le Conseil d'administration de chaque ordre adopte tout règlement dont l'adoption est obligatoire, tel est le cas du règlement déterminant une procédure de reconnaissance d'une équivalence dont les normes sont fixées par règlement, laquelle doit prévoir une révision de la décision par des personnes autres que celles qui l'ont rendue (art. 93 (c.1)). Il en est de même du règlement déterminant les conditions et modalités de délivrance d'un permis ou d'un certificat de spécialiste nécessaire pour donner effet à une entente conclue par l'ordre en vertu d'une entente de reconnaissance mutuelle de compétence professionnelles conclue entre le gouvernement et un autre gouvernement (art. 93 (c.2)). Ajoutons que le conseil d'administration d'un ordre professionnel peut par règlement déterminer les autres conditions et modalités de délivrance spécialiste, notamment l'obligation de faire des stages de formation professionnelle et de réussir des examens professionnels qu'il détermine. Le règlement peut alors fixer des normes d'équivalence des conditions et modalités qui y sont déterminées (art. 94 (i)). De plus, le conseil d'administration peut établir des permis spéciaux. Le règlement doit alors contenir les motifs qui justifient la délivrance d'un permis spécial, les conditions de délivrance du permis, le titre, l'abréviation et les initiales que peut utiliser son titulaire, les activités qu'il peut exercer et les conditions suivant lesquelles il peut les exercer (art. 94 (r)).

L'Office doit, en vertu de l'article 12 (3) du *Code des professions*, suggérer, en tout temps, au Conseil d'administration de chacun des ordres les modifications qu'il juge nécessaire d'apporter à tout règlement adopté par le conseil d'administration. De même, en vertu de l'article 12 (5) de cette même loi, il doit communiquer à l'ordre concerné les commentaires relatifs aux règlements qu'il a examinés. Enfin, il doit faire rapport au gouvernement sur tout ordre qui ne remplit pas les devoirs qui lui sont imposés par le *Code des professions* ou, le cas échéant, la loi le constituant en ordre professionnel (art. 12 (10)).

²⁷ Préc., note 3, p. 20.

²⁸ Art. 2 du projet de loi modifiant l'art. 5 du *Code des professions*.

²⁹ L.R.Q., c. F-3.1.1.

³⁰ Art. 6 du projet de loi introduisant l'article 16.18 au *Code des professions*.

gouvernement à l'instar des cinq membres actuels³¹. L'article 4 du *Code des professions* devrait être modifié en conséquence.

Par ailleurs, il devrait, au même titre que le président et le vice-président, être tenu de s'occuper exclusivement, au sein de l'Office, des responsabilités qui lui sont attribuées par le projet de loi, ce qui devrait être prévu à l'article 7 du *Code des professions*. Ainsi, son mandat exclusif porterait sur le processus de reconnaissance des compétences professionnelles.

Ensuite, le Commissaire aux plaintes devrait être tenu de faire rapport annuellement de ses activités à l'Office des professions plutôt qu'à son président, lequel rapport devrait être transmis ultérieurement au gouvernement. L'article 6 du projet de loi introduisant l'article 16.17 au *Code des professions* devrait être modifié dans ce sens.

De plus, cette même disposition devrait énumérer les éléments sur lesquels le rapport devrait porter, tels que les motifs des plaintes reçues, les recommandations émises aux ordres professionnels et le suivi qu'ils en ont fait³². Le gouvernement disposerait ainsi d'un bilan complet des réalisations du Commissaire aux plaintes, ce qui pourrait guider ses actions en matière de reconnaissance des compétences professionnelles.

3 LES POUVOIRS D'ENQUÊTE DU COMMISSAIRE AUX PLAINTES

L'article 6 du projet de loi introduisant l'article 16.10 au *Code des professions* circonscrit les responsabilités du Commissaire aux plaintes : il doit recevoir et examiner toute plainte d'une personne contre un ordre professionnel concernant le fonctionnement des mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles, vérifier le fonctionnement de ces mécanismes et suivre l'évolution des mesures de collaboration entre les ordres professionnels et les établissements densément.

Le niveau de responsabilité accordé au Commissaire commande qu'il soit investi de pouvoirs qui lui permettent de procéder à une analyse exhaustive du fonctionnement des mécanismes de reconnaissance des compétences au sein d'un ordre professionnel. Or, de l'avis de la Commission, tel qu'actuellement rédigé, le projet de loi ne lui offre pas la pleine assurance qu'il aurait accès à tout document, rapport ou renseignement dont il a besoin dans l'exercice de ses fonctions, conformément à l'article 6 du projet de loi introduisant l'article 16.16 au *Code des professions* ou encore, les moyens pour les obtenir.

Afin que le Commissaire aux plaintes puisse accomplir efficacement ses responsabilités, la Commission propose l'ajout d'une disposition au projet de loi. Celui-ci est à l'effet que, lors de l'examen d'une plainte, le Commissaire est investi des pouvoirs et immunités des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*³³, sauf du pouvoir d'ordonner l'emprisonnement³⁴. Concrètement, cela signifie

³¹ Art. 4 du *Code des professions*.

³² Une disposition analogue est prévue à la *Loi sur le protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux*, L.R.Q., c. P-31.1, art. 38.

³³ L.R.Q., c. C-37.

³⁴ Mentionnons que d'autres commissaires ou instances appelés à jouer un rôle similaire à celui du Commissaire visé par le présent projet de loi sont investis des pouvoirs et immunités des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*, tel est le cas des membres de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse ainsi que les membres de son personnel et ses mandataires (*Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12, art. 68), du protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux (*Loi sur le protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux*, L.R.Q., c. P-31.1, art. 9 al. 2), le commissaire au lobbyisme (*Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, L.R.Q., c. T-

(... suite)

qu'il pourrait prendre tous les moyens légaux pour s'enquérir des éléments signalés dans une plainte, dont l'assignation de témoins à comparaître devant lui, leur assermentation et la possibilité de les déclarer coupable d'outrage au tribunal s'ils refusent de produire, devant lui, les papiers, livres, documents ou écrits qui sont en sa possession ou sous son contrôle, et dont il juge la production nécessaire.

Le fait que l'Office des professions soit déjà investi de tels pouvoirs lorsqu'il mène une enquête sur tout ordre professionnel qui présente une situation financière déficitaire ou dont les revenus sont insuffisants pour remplir ses devoirs, ainsi que sur tout ordre qui ne remplit pas les devoirs qui lui sont imposés par le *Code des professions*³⁵, ne garantit pas à notre avis les pouvoirs dont le Commissaire aux plaintes a besoin pour s'acquitter de son mandat.

Dans ce même ordre d'idées, la Commission estime que le Commissaire aux plaintes devrait se voir accorder l'immunité contre les poursuites en justice en raison d'omissions ou d'actes accomplis de bonne foi dans l'exercice de ses fonctions et l'exercice de recours extraordinaires prévus aux articles 834 à 846 du *Code de procédure civile*³⁶.

Investi de ces pouvoirs, le Commissaire serait, aux yeux de la Commission, en mesure d'analyser plus efficacement le processus d'examen des plaintes, qui doit être exempt de discrimination, et ce, en vue d'émettre, le cas échéant, des recommandations à un ordre professionnel. Pour exercer pleinement l'ensemble de ses fonctions, le Commissaire devra disposer des ressources nécessaires.

Enfin, compte tenu que les plaintes porteront sur les mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles, il serait opportun de préciser que plusieurs personnes peuvent se regrouper pour déposer une plainte³⁷. La Commission propose que l'article 6 du projet de loi introduisant l'article 16.10 au *Code des professions* soit modifié en conséquence.

4 LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ADRESSÉES À UN ORDRE PROFESSIONNEL

Le projet de loi propose à l'article 6 introduisant l'article 16.13 au *Code des professions*, qu'au terme de l'examen d'une plainte, le Commissaire aux plaintes informe le plaignant et, s'il y a lieu, l'ordre professionnel concerné de ses conclusions et leur transmettre, le cas échéant, ses recommandations. Cependant, le projet de loi ne prévoit aucun mécanisme de suivi des recommandations adressées à un ordre professionnel par le Commissaire, ce qui est peu contraignant pour l'ordre. En effet, sachant qu'il ne s'expose à aucune conséquence particulière en ne donnant pas suite à une recommandation et en ne motivant pas cette inaction, l'ordre pourrait être incité à n'apporter aucun correctif pour remédier aux éléments problématiques de son mécanisme de reconnaissance des compétences professionnelles ayant mené à la recommandation.

Dans ce sens, la Commission recommande l'ajout d'une disposition prévoyant qu'au terme d'un délai fixé par la loi de la réception d'une recommandation, l'ordre professionnel informe par écrit le Commissaire

11.011, art. 40) et le commissaire à la santé et au bien-être (*Loi sur le commissaire à la santé et au bien-être*, L.R.Q., c. C-32.1.1, art. 21 al. 2).

³⁵ Art. 14 et suiv. du *Code des professions*.

³⁶ L.R.Q., c. C-25. Mentionnons que les commissaires ou instances cités à la note 33 bénéficient de ces immunités.

³⁷ Voir à cet effet l'al. 1 de l'art. 74 de la Charte : « Peut porter plainte à la Commission toute personne qui se croit victime d'une violation des droits relevant de la compétence d'enquête de la Commission. Peuvent se regrouper pour porter plainte, plusieurs personnes qui se croient victimes d'une telle violation dans des circonstances analogues. » (nos soulignés)

aux plaintes des suites qu'il entend donner à cette recommandation et, s'il n'entend pas y donner suite, l'informe du motif justifiant sa décision³⁸.

Tel que mentionné précédemment, le rapport annuel du Commissaire aux plaintes devrait comporter un volet portant spécifiquement sur le suivi des recommandations formulées aux différents ordres professionnels. Ainsi, le fait pour un ordre professionnel d'avoir refusé de donner suite à la recommandation serait connu, non seulement de l'Office des professions, mais également du gouvernement. Cette façon de faire serait, à notre avis, davantage contraignante pour les ordres professionnels.

5 LE SUIVI DES MÉCANISMES DE COLLABORATION ENTRE LES ORDRES PROFESSIONNELS ET LES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT

La Commission accueille favorablement l'attribution de responsabilités qui permettront à l'Office des professions de favoriser une plus grande cohérence entre les mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles et les conditions qui sont liées à l'accessibilité aux formations d'appoint exigées pour exercer une profession. L'examen de cette cohérence devrait toutefois s'inscrire dans l'attribution des responsabilités du Commissaire aux plaintes prévue à l'article 6 du projet de loi introduisant l'article 16.10 au *Code des professions*. Cette responsabilité devrait être assumée par le Commissaire, de façon autonome et exclusive, à titre de membre de l'Office des professions et faire l'objet d'une présentation spécifique dans le cadre du rapport annuel d'activités qu'il produit.

S'il apparaît nécessaire que le Commissaire puisse procéder à l'analyse du processus de reconnaissance des acquis professionnels mis en place par les ordres professionnels afin que celui-ci soit exempt d'effets discriminatoires pour les personnes formées ou ayant acquis leur expérience à l'étranger, il est essentiel qu'il puisse procéder au même examen en ce qui concerne les conditions liées à l'accession aux formations dispensées par les établissements d'enseignement et qui sont exigées par les ordres professionnels pour obtenir un permis d'exercice³⁹. En ce sens, il serait opportun d'ajouter à l'alinéa 3 de l'article 16.10 que le suivi des mesures de collaboration et la possibilité pour le Commissaire de demander au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport de prendre les mesures appropriées ne se limitent pas qu'à l'offre effective de formations d'appoint, mais également à l'accessibilité des formations offertes. Nous examinerons de plus près cette problématique dans les lignes qui suivent.

Selon le Conseil interprofessionnel du Québec (ci-après le CIQ), environ 2 500 personnes par année formulent auprès des ordres professionnels des demandes de reconnaissance d'une équivalence de diplôme ou de formation acquis à l'étranger⁴⁰. Le CIQ a compilé les décisions rendues par les ordres professionnels concernant ces demandes pour la période 1997-2004. Durant cette période, 37,1 % des demandes traitées ont été acceptées sans autre formalité, 18,3 % ont été refusées complètement et 44,6 % ont été acceptées sous condition de parfaire le profil de compétence de manière à l'adapter à la pratique en contexte québécois, en complétant un stage ou une formation supplémentaire. Si l'on applique ces proportions au nombre de demandes qui sont acheminées annuellement aux ordres professionnels, ce sont un peu plus de 1 100 immigrants hautement qualifiés à qui l'on demande de suivre une formation pour parfaire leurs connaissances chaque année.

³⁸ Une telle disposition est prévue à la *Loi sur le protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux*, L.R.Q., c. P-31.1, art. 15.

³⁹ Préc., note 3, p. 9-11.

⁴⁰ Préc., note 19, p. 8.

D'ordinaire, l'obtention d'une équivalence de diplôme devrait permettre à ces professionnels d'accéder aux formations dispensées par les établissements d'enseignement du Québec. Cependant, les pratiques adoptées par ces établissements en matière de sélection des candidats laissent entrevoir qu'il en est souvent autrement. Ces pratiques ont fréquemment un effet d'exclusion sur la population immigrée diplômée à l'étranger⁴¹.

L'exemple des médecins diplômés à l'étranger illustre fort bien cette dynamique. Selon une étude récente réalisée par l'Institut canadien d'information sur la santé (ICIS), près du quart des médecins qui pratiquent au Canada ont été formés à l'étranger⁴². Si la Saskatchewan (48,8 %) et Terre-Neuve (35,2 %) sont les provinces qui enregistrent les plus fortes proportions de médecins formés à l'étranger, le Québec arrive bon dernier en la matière avec 10,7 % de ses effectifs médicaux qui sont formés à l'étranger. Pourtant, les universités québécoises sont celles qui reçoivent, après celles de l'Ontario, la plus forte proportion de candidatures de médecins formés à l'étranger pour les programmes de stages en résidence exigés afin d'exercer la profession. C'est donc dire qu'un nombre important de médecins formés à l'étranger à qui le Collège des médecins a reconnu une équivalence partielle de diplômes se trouve exclu de ces programmes de formation et ne peuvent donc pratiquer la médecine au Québec.

En mai 2007, la Coalition des associations de médecins diplômés à l'étranger attirait l'attention des médias sur la situation d'un peu plus de 200 médecins diplômés à l'extérieur du Canada et des États-Unis à qui l'on avait refusé l'accès à un stage de résidence dans l'une ou l'autre des quatre facultés de médecine du Québec⁴³. L'ensemble de ces médecins avait satisfait aux exigences du Collège des médecins et s'était vu attribuer une équivalence de diplôme. Les compétences acquises durant la formation de ces médecins à l'étranger étaient donc jugées équivalentes à celles des médecins formés dans les universités canadiennes ou américaines. Pourtant, cette équivalence ne leur a pas permis d'obtenir un poste de résidence, contrairement aux médecins formés au Canada et aux États-Unis qui ont pu bénéficier, dans une très large majorité, d'une place en résidence au Québec.

Cette situation apparaît d'autant plus problématique que 87 postes de résidence sont demeurés vacants à la suite du processus de sélection pour l'année 2007. Le même phénomène s'est reproduit en 2008 (74 postes vacants) et en 2009 (94 postes vacants)⁴⁴. Ces postes auraient pu être comblés par des médecins formés à l'étranger à qui l'on a reconnu l'équivalence de diplôme, mais la Conférence des doyens des facultés de médecine du Québec estime que ces candidats n'ont pas les « qualités requises » pour poursuivre leur résidence au Québec et préfère donc laisser les postes vacants⁴⁵.

La valeur de la formation scientifique du candidat, reconnue par le processus d'équivalence du Collège des médecins, ne représenterait donc pas le critère déterminant pour admettre un candidat formé à

⁴¹ Préc., note 14.

⁴² INSTITUT CANADIEN D'INFORMATION SUR LA SANTÉ, « Médecins diplômés à l'étranger qui pratiquent au Canada : 1972 à 2007 », *Analyse en bref*, août 2009.

⁴³ Louise-Maude RIOUX-SOUCY, « Les médecins étrangers réclament justice », *Le Devoir*, 17 mai 2007, [En ligne]. <http://www.ledevoir.com/2007/05/17/143845.html> (Page consultée le 7 octobre 2009)

⁴⁴ Ces données proviennent du site Web du Service canadien de jumelage des résidents (CaRMS – *Canadian Resident Matching Service*) : www.carms.ca. Les universités québécoises sont celles qui laissent le plus grand nombre de postes vacants au terme du processus de sélection. En 2007, 56,5 % des postes laissés vacants au Canada l'étaient au Québec. En 2008, cette proportion a connu une légère hausse pour atteindre 61,2 %. En 2009, les postes laissés vacants dans les universités québécoises représentaient près des ¾ des postes vacants dans l'ensemble des universités canadiennes (74,6 %).

⁴⁵ Louise-Maude RIOUX-SOUCY, « Non à Couillard », *Le Devoir*, 3 mai 2007, [En ligne]. <http://www.ledevoir.com/2007/05/03/141907.html> (Page consultée le 7 octobre 2009)

l'étranger dans un programme de résidence en médecine au Québec. D'autres critères, intimement liés à l'origine ethnique ou nationale du candidat, pourraient jouer un rôle encore plus important dans le processus de sélection des candidats. Plusieurs responsables de programmes de formation – autres que ceux de la médecine – ont exprimé la nécessité que les candidats formés à l'étranger aient comme préalable à leurs études une bonne connaissance du contexte de pratique en milieu québécois, notamment en soins infirmiers⁴⁶ et en soins dentaires⁴⁷. Dans un énoncé de principes adopté en février 2006, le Conseil interprofessionnel du Québec affirmait ce qui suit :

« L'exercice d'une profession représente plus que l'utilisation de connaissances théoriques dans un cadre de performance donné. C'est aussi un acte traversé par des aspects culturels⁴⁸ et qui s'inscrit dans les valeurs et les choix de la société environnante en matière de droits, de relation avec le client, d'organisation des services et de plateforme technologique. »⁴⁹

Or, comme le soulignent Marie-Thérèse Chicha et Éric Charest, « [...] ces aspects culturels ne peuvent être acquis qu'en milieu de pratique : hôpitaux, cabinets d'ingénieurs, cabinets d'avocats, qui, [...], ne sont pas facilement ouverts aux immigrés »⁵⁰. Bien que l'acquisition de connaissances liées au contexte de pratique en milieu québécois puisse sembler constituer un préalable raisonnable pour assurer la réussite des professionnels formés à l'étranger dans les programmes de formation exigés par les ordres professionnels, il n'en demeure pas moins que les appréhensions « culturelles » formulées par les établissements d'enseignement peuvent parfois s'avérer injustifiées et discriminatoires. Dans ce cas, il s'avère essentiel d'expurger le processus de sélection des candidats aux formations professionnelles de toute exigence subjective en lien avec la race ou l'origine ethnique ou nationale. Il importe que les critères utilisés pour sélectionner les candidats dans les programmes de formations s'appuient non pas sur des préjugés ou des stéréotypes liés à l'origine ethnique ou nationale du candidat, mais sur des critères objectifs et mesurables liés à l'exercice de la profession en contexte québécois, par exemple la connaissance du cadre législatif qui régit la pratique du professionnel au Québec ou la connaissance des structures organisationnelles dans lesquelles s'inscrit sa pratique. Si les établissements d'enseignement estiment que ces connaissances ne font pas l'objet d'une évaluation par les ordres professionnels, et que celles-ci constituent une condition essentielle à la réussite des programmes de formation qu'ils dispensent, il importe alors que les professionnels formés à l'étranger puissent bénéficier de stages ou de formations d'acclimatation à la pratique professionnelle en contexte québécois. Cette façon de procéder permettrait aux établissements de remplir leur obligation d'accommodement à l'égard des professionnels formés à l'étranger.

L'offre de stages ou de formations d'acclimatation devrait permettre de satisfaire les conditions d'admission aux programmes de formation auxquels les candidats formés à l'étranger doivent s'inscrire pour obtenir un permis de pratique professionnelle. Elle devrait également permettre d'acquérir un niveau de connaissance suffisant du contexte de pratique pour garantir aux candidats formés à l'étranger des

⁴⁶ ORDRE DES INFIRMIÈRES ET INFIRMIERS DU QUÉBEC, « Les infirmières formées à l'étranger et l'accès à la profession au Québec : mémoire présenté au groupe de travail sur l'accès aux professions et métiers réglementés du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration », 2004.

⁴⁷ ORDRE DES DENTISTES DU QUÉBEC, « Consultation générale sur la planification de l'immigration au Québec 2008-2010 : mémoire présenté à la Commission de la culture dans le cadre de la consultation générale sur le document *La planification de l'immigration au Québec pour la période 2008-2010* », 2007.

⁴⁸ C'est nous qui soulignons.

⁴⁹ CONSEIL INTERPROFESSIONNEL DU QUÉBEC, *Principes en matière de reconnaissance d'une équivalence de diplôme et de formation acquis hors Québec*, février 2006, p. 8.

⁵⁰ Préc., note 18.

chances de réussite à ces programmes de formation qui soient égales à celles des candidats formés ici. Une telle offre de « mise à niveau » devrait obligatoirement faire l'objet d'un travail de concertation entre les ordres professionnels et les établissements d'enseignement, de manière à assurer la plus grande fluidité possible dans le parcours qu'emprunte un professionnel formé à l'étranger pour faire reconnaître ses compétences et accéder à la pratique. Du point de vue de la Commission, il s'agit d'une responsabilité partagée qui interpelle les ordres professionnels et les établissements d'enseignement, mais également le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport qui doit veiller à ce que soient allouées les ressources nécessaires pour favoriser cette « mise à niveau ». À ce titre, il faut rappeler que le ministère s'est engagé en 2008 à financer les formations de niveau collégial prescrites par un ordre professionnel pour permettre à une personne, possédant déjà une qualification, de satisfaire aux exigences de l'obtention ou du recouvrement du droit de pratique au Québec.⁵¹ De l'avis de la Commission, il s'agit là d'une mesure qui mériterait d'être étendue aux formations universitaires.

En ce sens, la Commission se réjouit de la responsabilité qui a été attribuée au Commissaire d'assurer le suivi des mesures de collaboration entre les établissements d'enseignement et les ordres professionnels en ce qui a trait aux formations qui sont exigées par ces dernières pour obtenir un permis d'exercice de la profession. Une telle responsabilité permettra notamment au Commissaire aux plaintes de s'assurer que les ordres professionnels et les établissements d'enseignement s'engagent à ce que les professionnels formés à l'étranger aient effectivement accès à des stages ou des formations d'acclimatation à la pratique en contexte québécois, de manière à ce que ces professionnels disposent des connaissances nécessaires pour compléter un programme de formation exigé afin d'obtenir un permis de pratique.

Ce suivi des mesures de collaboration entre les ordres professionnels et les établissements d'enseignement ne doit toutefois pas se résumer qu'à cet aspect de l'accessibilité aux formations exigées pour obtenir un permis de pratique. Il importe que l'action du Commissaire puisse permettre d'identifier toutes autres pratiques ou normes qui auraient pour effet d'exclure – de manière directe ou indirecte – les professionnels formés à l'étranger des programmes de formation dispensés par les établissements d'enseignement. Pour que cette responsabilité puisse être assumée, de façon pleine et effective, la Commission est d'avis qu'il est toutefois essentiel d'attribuer au Commissaire un certain nombre de pouvoirs qui ne sont pas prévus dans l'actuel projet de loi.

Ainsi, le Commissaire devrait être en mesure d'exiger du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport que ce dernier lui transmette, sur une base annuelle, toutes les données jugées nécessaires pour qu'il puisse réaliser un portrait de l'accessibilité aux formations qui constituent une condition préalable à l'exercice des professions réglementées. Ces données devraient permettre au Commissaire de comparer l'accessibilité à ces formations pour les candidats formés ici et pour ceux formés à l'étranger. Dans le cadre de l'analyse qu'il effectuera de ces données, le Commissaire devrait être en mesure d'identifier les programmes de formation qui sont difficilement accessibles aux professionnels formés à l'étranger. Cette analyse devrait également permettre de connaître les motifs invoqués par les établissements d'enseignement pour refuser les candidats formés à l'étranger et, le cas, échéant, l'amener à faire des recommandations en vue de s'assurer que les exigences requises ne comportent pas de biais discriminatoires.

Il serait souhaitable que le Commissaire puisse faire part des résultats de son analyse au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et qu'il puisse émettre des recommandations à ce dernier lorsqu'il identifie des obstacles à l'accessibilité aux formations pour les professionnels formés à l'étranger. Le Commissaire devrait également s'assurer que le ministère prend les mesures nécessaires pour que les

⁵¹ MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES, *Projets visant à faciliter l'accès aux professions et métiers réglementés mis en œuvre par le Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles et ses partenaires*, septembre 2008.

établissements visés collaborent, en concertation avec les ordres professionnels concernés, à identifier des pistes de solution pour favoriser une plus grande accessibilité aux formations nécessaires aux personnes formées à l'étranger pour accéder à la pratique professionnelle. Le ministre devrait informer le Commissaire des mécanismes de collaboration qui ont été mis en place pour répondre aux recommandations de ce dernier et, le cas échéant, l'informer également des résultats obtenus dans ces collaborations. L'article 6 du projet de loi, introduisant l'article 16.10 au *Code des professions* devrait être modifié dans ce sens.

Enfin, ajoutons que l'ensemble des démarches effectuées par le Commissaire qui concernent l'accessibilité aux formations dispensées par les établissements d'enseignement devrait faire l'objet d'une présentation spécifique dans le cadre du rapport annuel d'activités qu'il devrait faire à l'Office des professions.

CONCLUSION

La Commission est favorable à l'institution d'un poste de Commissaire aux plaintes puisqu'il offre une meilleure garantie du respect du droit à l'égalité au travail dans le contexte du processus de reconnaissance des compétences professionnelles pour les personnes formées à l'étranger. Elle tient toutefois à souligner l'importance de lui accorder les pouvoirs nécessaires à l'accomplissement de ses responsabilités et la pleine indépendance à l'égard des ordres professionnels ou de toute autre instance à qui il pourrait éventuellement adresser des recommandations. Le Commissaire doit être une instance, indépendante et impartiale, à qui les ordres professionnels devront rendre des comptes relativement aux normes et pratiques mises en place en matière de reconnaissance des compétences professionnelles.

Dans ce sens, la Commission recommande des amendements au projet de loi. Le premier a trait au statut du Commissaire aux plaintes. Il devrait être membre de l'Office des professions et non employé de celui-ci. Un deuxième amendement serait nécessaire afin de prévoir que le Commissaire s'occupe exclusivement au sein de l'Office des responsabilités qui lui sont dévolues par le projet de loi, soit celles liées aux mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles.

Toujours en vue d'assurer une plus grande indépendance au Commissaire, la Commission propose un troisième amendement afin qu'il soit tenu de faire rapport annuellement de ses activités à l'Office des professions, et non à son président. Le *Code des professions* devrait alors énumérer les éléments sur lequel le rapport devrait porter.

La Commission propose un quatrième amendement afin d'accroître les pouvoirs du Commissaire aux plaintes. Lors de l'examen d'une plainte, il devrait être investi des pouvoirs et immunités des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*. Il devrait de même se voir accorder les immunités contre les poursuites en justice et l'exercice des recours extraordinaires lorsqu'il omet ou accomplit des actes de bonne foi dans l'exercice de ses fonctions. Ajoutons qu'afin qu'il puisse exercer pleinement ses fonctions, le Commissaire devra disposer des ressources nécessaires.

Concernant le processus de plaintes, la Commission recommande un cinquième amendement afin de permettre à plusieurs personnes de se regrouper pour déposer une plainte.

Par ailleurs, la Commission recommande un sixième amendement afin de permettre au Commissaire aux plaintes d'assurer le suivi des recommandations qu'il aurait formulé à un ordre professionnel. Ce dernier devrait être tenu d'informer par écrit le Commissaire des suites qu'il entend donner à cette recommandation et, s'il n'entend pas y donner suite, l'informer du motif justifiant sa décision. Le Commissaire devrait faire part du suivi des recommandations adressées aux ordres professionnels dans son rapport annuel.

Un septième amendement serait également nécessaire pour définir plus précisément les responsabilités du Commissaire en matière de suivi des mécanismes de collaboration entre les ordres professionnels et

les établissements d'enseignement. Le Commissaire devrait pouvoir procéder à l'examen de la cohérence entre les mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles et les conditions qui sont liées à l'accessibilité aux formations d'appoint exigées pour exercer une profession. Pour ce faire, il serait nécessaire qu'il puisse demander au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport non pas seulement de prendre des mesures appropriées pour que les formations visées soient offertes, mais également que ces formations soient, en pratique, accessibles pour les personnes formées à l'étranger à qui une équivalence de diplôme a été décernée.

De manière à permettre au Commissaire d'examiner efficacement l'accessibilité des formations dispensées par les établissements d'enseignement pour les personnes formées à l'étranger, un certain nombre de pouvoirs devraient être conférés au Commissaire. Nous proposons, en ce sens, un huitième amendement qui permettrait au Commissaire d'exiger que le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport lui transmette, sur une base annuelle, toutes les données nécessaires pour qu'il puisse réaliser un portrait de l'accessibilité des formations qui constituent un préalable à l'exercice des professions réglementées. Les résultats de l'analyse effectuée par le Commissaire devraient être transmis au ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, accompagnés de recommandations visant à ce que le ministère prenne les mesures nécessaires pour que les établissements d'enseignement collaborent avec les ordres professionnels lorsque des obstacles à l'accessibilité aux formations sont relevés. Le ministre devrait informer le Commissaire des mesures de collaboration mises en place pour répondre aux recommandations de ce dernier.

Novembre 2009