

## Regard sur l'Entente Québec-France et ses Arrangements de reconnaissance mutuelle

Par France Houle, vice-doyenne à l'Administration et à la réforme des études de 1<sup>er</sup> cycle, professeure titulaire, Faculté de droit, Université de Montréal  
[france.houle@umontreal.ca](mailto:france.houle@umontreal.ca)

### Résumé

Les immigrants formés à l'étranger et exerçant une profession réglementée par un ordre professionnel québécois doivent se soumettre à une procédure de reconnaissance de leurs qualifications professionnelles afin d'obtenir un permis d'exercice de leur profession. Au Québec, une procédure simplifiée a été mise en œuvre avec les Arrangements de reconnaissance mutuelle (ARM) conclus entre les ordres professionnels québécois et français en vertu de l'Entente Québec-France sur la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles. Bon nombre des ARM conclus par les ordres professionnels contiennent des conditions de reconnaissance prenant la forme de mesures de compensation. À leur égard, des auteurs s'interrogent sur la question de savoir si elles sont conformes au droit à l'égalité protégé par les chartes, et en particulier l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Dans cet article, une attention particulière est portée sur l'examen d'un des critères d'analyse prescrit par la jurisprudence sous l'art. 15 : est-ce que les mesures de compensation peuvent être considérées comme portant la moins possible atteinte au droit à l'égalité? L'examen du contenu des ARM permet de répondre partiellement à cette question. Pour faire une analyse complète, l'auteure conclut que les ordres professionnels doivent divulguer les informations relatives aux justifications soutenant ces mesures de compensation. Ce n'est qu'à cette condition que des conclusions portant sur des violations au droit à l'égalité pourront être valablement tirées.

\*\*\*\*\*

La mobilité de la main-d'œuvre, et plus particulièrement celle des gens de métier et des professionnels, fait partie des solutions envisagées par le Québec pour favoriser sa croissance économique. Au Québec, bon nombre de professions et de métiers sont réglementés, obligeant ces professionnels à détenir un permis d'exercice émis par les autorités compétentes du territoire. C'est une condition incontournable pour accéder au marché du travail. Pour favoriser l'intégration à la vie économique des professionnels formés à l'extérieur du Québec, il importe que des procédures de reconnaissance efficaces soient mises en œuvre.

Partenaires de longue date, il était naturel que le Québec et la France cherchent à accroître la mobilité de leurs professionnels sur leurs territoires respectifs. C'est dans cet esprit qu'ils ont signé l'Entente Québec-France sur la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles en 2008. Cette entente simplifie le processus de reconnaissance en autorisant les ordres professionnels français et québécois à négocier des Arrangements de reconnaissance mutuelle. Depuis 2008, 25 ARM ont été conclus, incluant des professions tels la médecine, les soins infirmiers, l'architecture, l'ingénierie, etc. Chaque ARM énonce, pour une profession donnée, les conditions de reconnaissance prenant la forme de mesures de compensation qu'un professionnel doit satisfaire pour se voir délivrer un permis d'exercice de sa profession sur le territoire d'accueil.

Plusieurs auteurs provenant de différentes disciplines posent l'hypothèse que les mesures de compensation peuvent violer le droit à l'égalité des professionnels formés à l'étranger. Cette hypothèse posée, comment le droit traite-t-il le problème du droit à l'égalité?

### **Le cadre d'analyse du droit à l'égalité en droit canadien**

En droit canadien, le cadre d'analyse sous la Charte canadienne comporte deux étapes : la preuve de la violation du droit et la justification de la règle par l'État ou l'un des organismes créés sous sa gouverne. Replacé dans le contexte qui nous occupe, le professionnel étranger doit d'abord faire la preuve que l'ordre professionnel impose une mesure de compensation violatrice de son droit à l'égalité (art. 15) parce que cette mesure opère une distinction fondée sur l'origine nationale. Cette preuve faite, il revient à l'ordre professionnel de justifier sa mesure afin d'en sauvegarder la validité en faisant la démonstration qu'elle est raisonnable dans une société libre et démocratique (art. 1). Aux fins de cet article, présumons que la première étape peut être franchie avec succès et qu'il y a violation du droit à l'égalité. L'état du droit positif étant plutôt mouvant sur cette question, aucune opinion juridique allant dans un sens ou dans l'autre ne peut actuellement être émise sur cette question.

Passons à la deuxième question : quelles justifications peuvent-elles être fournies pour sauvegarder une mesure sous l'art. 1 de la Charte? Depuis l'arrêt *Oakes* rendu en 1986 par la Cour suprême du Canada, on sait que cette deuxième étape comporte l'application d'un test exigeant. Tout d'abord, l'ordre doit convaincre que la mesure découle d'une règle de droit qui répond à un objectif réel et urgent, c'est-à-dire qu'elle a pour objectif de protéger le public. Rappelons ici que la protection du public est la mission cardinale que doivent mettre en œuvre les ordres professionnels en vertu de Code des professions. Ensuite, l'ordre doit démontrer qu'il existe un lien rationnel entre la protection du public et la mesure imposée au professionnel, que cette mesure porte la moins possible atteinte au droit à l'égalité du professionnel et enfin, qu'elle est proportionnée en ce sens que ses avantages pour la société en général l'emportent sur ses effets préjudiciables subis par un professionnel en particulier. Parmi ces critères, celui des moyens utilisés pour atteindre un objectif – les mesures de compensation contenues dans les ARM – est au cœur de l'analyse.

## **Les mesures de compensation contenues dans les ARM**

Lors des négociations des ARM entre les ordres professionnels français et québécois, ces derniers doivent préalablement déterminer si un terrain d'entente est possible. Pour y arriver, ils font l'examen des champs de pratique, des titres de formation et des programmes d'apprentissage gouvernant la certification d'un professionnel au Québec et en France. Au terme de cet exercice, les ordres professionnels peuvent parvenir à trois diagnostics : incompatibilité, équivalence globale ou différences substantielles des champs de pratique, titres de formation et programmes d'apprentissage. Pour le moment, aucun constat d'incompatibilité n'a été posé par les ordres professionnels français et québécois. En revanche, quatre professions (administrateur agréé, technologue professionnel, travail social et urbaniste) ont conclu qu'il avait équivalence globale. Ce constat mène à la reconnaissance automatique des qualifications professionnelles des individus désirant pratiquer l'une de ces quatre professions. Il va sans dire que la reconnaissance automatique ne porte pas atteinte au droit à l'égalité. Pour 21 professions, toutefois, les ordres ont conclu qu'il y avait des différences substantielles entre les champs, titres ou programme. C'est ce constat qui les a menés à imposer des mesures de compensation aux professionnels.

L'Entente Québec-France stipule que les mesures compensatoires prescrites aux professionnels étrangers doivent être proportionnées et les moins contraignantes possible, ce qui n'est pas sans rappeler le test de l'arrêt Oakes sur l'art. 1 de la Charte. De plus, ces mesures doivent tenir compte de l'expérience professionnelle des demandeurs. Ainsi, pour combler les différences substantielles en ce qui a trait aux titres de formation ou aux programmes d'apprentissage, l'Entente Québec-France établit que les ordres doivent déterminer si ces différences peuvent être compensées par l'expérience professionnelle du demandeur. Si les ordres jugent que cette mesure est inadéquate, ils peuvent envisager d'autres mesures de compensation, tels le stage d'adaptation, l'épreuve d'aptitude ou la formation complémentaire. Il faut comprendre ici que l'Entente Québec-France intègre l'idée de gradation dans les mesures qui peuvent être exigées des professionnels : la moins contraignante étant le stage, suivie de l'épreuve d'aptitude puis de la formation complémentaire. Cette dernière mesure doit être comprise comme étant la plus contraignante puisque les ordres professionnels doivent éviter de s'en servir pour réévaluer les compétences d'une catégorie de professionnels. Voyons quels sont les types et la fréquence d'utilisation de chaque mesure de compensation dans les ARM.

## **Les types et la fréquence de l'utilisation des mesures dans les ARM**

Comme le prévoit l'Entente Québec-France, la première mesure que les ordres professionnels doivent considérer est la possibilité de reconnaître l'expérience professionnelle du demandeur. Actuellement, l'ordre des chimistes et l'ordre des architectes sont les seuls à avoir retenu cette mesure. Les ordres des chimistes français et québécois exigent de ces professionnels qu'ils aient acquis un minimum de deux ans d'expérience pratique avant que celle-ci puisse être réputée avoir compensé les différences substantielles. L'ordre des architectes québécois impose une triade de conditions : le candidat doit cumuler au moins trois ans d'expérience professionnelle ou avoir au



moins un an d'expérience dans un bureau d'architecte du Québec ou avoir réussi l'Examen des architectes du Canada (ExAC).

Pour ce qui est du stage, 14 ARM autorisent les ordres professionnels à délivrer un permis d'exercice au professionnel une fois qu'il aura terminé un stage d'adaptation en milieu de travail. Pour neuf ARM, le stage est obligatoire, alors que pour les cinq autres, il est optionnel. La durée du stage varie d'un ordre à l'autre, allant d'un stage d'environ deux semaines pour les physiothérapeutes, à un stage de douze mois dans le cas des arpenteurs-géomètres et des ingénieurs, à un stage de six mois pour les dentistes. Quant à l'épreuve d'aptitude, elle peut prendre diverses formes : l'entrevue, l'examen d'aptitude ou l'examen de contrôle de connaissance. Onze ARM ont retenu cette mesure de compensation. Dans huit cas elle est obligatoire. Elle peut porter sur la législation et la déontologie professionnelle ou sur les connaissances disciplinaires.

Enfin, la formation complémentaire a été retenue comme mesure de compensation dans douze ARM. Ces formations varient énormément d'une profession à l'autre. L'ordre des pharmaciens impose soixante semaines incluant cours, laboratoires et stages. Les physiothérapeutes doivent refaire une partie du cursus universitaire, soit quatre trimestres dispensés dans le cadre du programme de physiothérapie, de l'école de réadaptation de la faculté de médecine de l'Université de Montréal. Alors que dans d'autres cas, les formations complémentaires sont beaucoup moins exigeantes et de courtes durées : sept heures de cours dans le cas des techniciens dentaires et deux jours dans le cas des comptables professionnels agréés.

Le tableau qui suit regroupe les types de mesures de compensation adoptées par les ordres professionnels et les présentent selon un classement distinguant d'une part les champs disciplinaires des ordres : santé et relations humaines, génie et aménagement et droit, administration et affaires. D'autre part, elles sont classées selon qu'elles ont été prévues par un ordre dont les membres exercent une profession à titre réservé ou une profession d'exercice exclusif. Cette distinction est prévue par le Code des professions. Dans le premier cas, le Code édicte que les membres d'un ordre n'ont pas l'exclusivité des activités, mais l'utilisation du titre est réservée aux membres. Dans le cas des professions à exercice exclusif, seuls les membres de l'ordre peuvent à la fois porter le titre et exercer les activités qui leur sont réservées.

Classification		Profession à titre réservé					Profession d'exercice exclusif				
		Recon autom	Reconnaissance conditionnelle				Recon autom	Reconnaissance conditionnelle			
		Exp	Stage	Épreuve d'aptit	Format comp.	Exp	Stage	Épreuve d'aptit	Format comp.		
Santé et relat humain	Audioprothés							<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		
	Dentiste							<input checked="" type="checkbox"/>			
	Infirmier							<input checked="" type="checkbox"/>			
	Médecin							<input checked="" type="checkbox"/>			
	Optic ordon								<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
	Pharmacien						<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
	Physiothéra			<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>					
	Sage-femme							<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	
	Technicien dent					<input checked="" type="checkbox"/>					
	Techno médical		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>					
	Techno imagerie méd						<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
	Théra réedap			<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>					
Travail social	<input type="checkbox"/>										
Génie et aména	Agronome								<input checked="" type="checkbox"/>		
	Architecte						<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
	Arpenteur-épa							<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	
	Chimiste						<input checked="" type="checkbox"/>				
	Ingénieur						<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		
	Ingénieur for								<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Droit, admini et affaire	Admin agréée	<input type="checkbox"/>									
	Avocat								<input checked="" type="checkbox"/>		
	CPA-CA						<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
	CPA-CGA)									<input checked="" type="checkbox"/>	
	Évaluat agréée					<input checked="" type="checkbox"/>					
	Techn profes	<input type="checkbox"/>									
	Urbaniste	<input type="checkbox"/>									

Mesure conditionnelle /  Mesure obligatoire

Dans le cas des huit ARM conclus par des ordres représentant des professions à titre réservé, quatre n'imposent aucune condition de reconnaissance. Les quatre autres, tous dans le domaine de la santé, exigent des professionnels qu'ils satisfassent à certaines mesures de compensation. On aurait pu penser que des situations de reconnaissance automatique des qualifications professionnelles allaient être plus fréquentes, puisque les lois nationales qui régissent ces professions sont beaucoup moins contraignantes que dans le cas des professions d'exercice exclusif. Mais tel n'est pas le cas : certaines professions à titre réservé dans le domaine de la santé exigent des mesures de compensation tout aussi exigeantes, voire plus exigeantes, que pour certaines professions d'exercice exclusif.

Dans le cas des professions d'exercice exclusif, la mesure de compensation la plus utilisée est le stage. En théorie, il ne s'agit pas d'une mesure particulièrement restrictive, mais dans les faits, elle peut s'avérer particulièrement contraignante pour le professionnel étranger. Prenons l'exemple du stage de trois mois demandé aux médecins. Même si à première vue, il semble s'agir d'une condition peu restrictive, il faut la replacer dans le contexte de l'organisation et de l'administration du système de santé au Québec. En effet, le nombre de stages offerts sur le territoire québécois n'est pas illimité et est essentiellement déterminé par des autorités du système de santé. En d'autres termes, l'accès au permis d'exercice de la profession de médecin dépend en grande partie de facteurs qui ne sont pas contrôlés par l'ordre. Le problème particulier de l'accès aux stages par les médecins de famille et les spécialistes a été soumis au Commissaire Gariépy par les autorités françaises. Dans son dernier Rapport de vérification particulière du mois de mars 2015, le commissaire fait plusieurs recommandations afin d'améliorer les pratiques de reconnaissance dans ce secteur d'activités professionnelles.

En somme, bien d'autres variables doivent être examinées avant de pouvoir se prononcer sur la question de savoir si les mesures imposées par les ordres professionnels portent le moins possible atteinte au droit à l'égalité : par exemple, le lieu du stage, les coûts associés au stage, la formation complémentaire exigée et l'offre disponible sur le territoire québécois. De plus, les ordres professionnels sont silencieux sur les différences substantielles qu'ils ont repérées au début du processus d'examen des similitudes et divergences entre les champs de pratique, titres de formation et programmes d'apprentissage et les raisons pour lesquelles ils requièrent une mesure de compensation plutôt qu'une autre. Cette absence d'information est tout particulièrement problématique dans le cas où une formation complémentaire est demandée puisque cette exigence semble aller à l'encontre de l'esprit de l'Entente Québec-France.

## **Conclusion**

L'examen des violations potentielles au droit à l'égalité pouvant se soulever dans le cadre du fonctionnement de systèmes réglementaires complexes, tels ceux régissant l'exercice des professions, exige un effort de compréhension fin et nuancé de ces systèmes. C'est en faisant l'analyse de toutes les informations pertinentes et utiles pour déterminer s'il existe un équilibre entre la protection du droit à l'égalité des professionnels et le principe de la protection du public (principe qui incombe aux ordres professionnels de faire respecter en vertu du Code des professions), que des conclusions valides en droit portant sur des violations au droit de l'égalité pourront être tirées. Pour le moment, étant donné le peu d'informations disponibles pour analyser tous les facteurs exigés par les cours de justice portant sur l'application des articles 15 et 1 de la Charte canadienne, il n'est pas possible de se prononcer sur la question de savoir si les ordres professionnels se conforment au droit à l'égalité. L'accès à l'information relatif aux différences substantielles identifiées par les ordres et qui les conduit à déterminer les mesures de compensation que devront satisfaire les professionnels, de même les raisons pour lesquelles ils ont choisi telle ou telle mesure de compensation, est essentiel à l'intelligence de nos systèmes professionnels qui cherchent à s'adapter aux impératifs de la mobilité internationale.

## Références

*Charte canadienne des droits et libertés*, 1982, c. 11 (R.U.) dans L.R.C. (1985), App. II, no 44.

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

Québec, Ministère des Relations internationales et de la francophonie, *Entente entre le Québec et la France en matière de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles*, conclue le 17 octobre 2008, <<http://www.mrif.gouv.qc.ca/Content/documents/fr/2008-12.pdf>> (page consultée le 26 mai 2015).

Québec, Immigration, Diversité et Inclusion Québec, *Liste des professions pour lesquelles un ARM a été signé*, <<http://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/publications/fr/arm/Liste-professions-ARM.pdf>> (page consulté le 26 mai 2015).

Côté, Charles-Emmanuel. 2008. « Un nouveau chantier transatlantique : l'Entente Québec-France de 2008 sur la reconnaissance des qualifications professionnelles », *Annuaire canadien de droit international*, 46, 337-396.