

N° de dossier : 5125-15-002

RAPPORT D'EXAMEN DE PLAINTE

Transmis à l'Ordre et au Plaignant

PLAIGNANT :



ORDRE :

ORDRE DES INGÉNIEURS DU QUÉBEC

TABLE DES MATIÈRES

1. Mise en contexte	1
2. Cadre législatif	1
3. Examen de la plainte	2
3.1 Profil du plaignant.....	2
3.2 Analyse de la problématique.....	2
4. Conclusions	12
5. Recommandations et interventions	13
Annexe 1 : Documentation et personnes consultées.....	15
Annexe 2 : Extraits du Rapport de l'analyse des mécanismes de reconnaissance découlant de l'Entente Québec-France en matière de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles, mai 2014	16

ABRÉVIATIONS

ARM :	Arrangement de reconnaissance mutuelle
BCAPI :	Bureau canadien d'accréditation des programmes d'ingénierie
BCPRCP :	Bureau du Commissaire aux plaintes en matière de reconnaissance des compétences professionnelles
CCI :	Conseil canadien des ingénieurs
CESI :	Centre d'études supérieures industrielles
CEX :	Comité des examinateurs
CTI :	Commission des titres d'ingénieur de France
CNISF :	Conseil National des Ingénieurs et Scientifiques de France
ECTS :	<i>European Credit Transfer System</i>
EI :	École d'ingénieurs
EI.CESI :	École d'ingénieurs du CESI
MIDI :	Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion
OIQ :	Ordre des ingénieurs du Québec
OPQ :	Office des professions du Québec

1. Mise en contexte

██████████ a communiqué avec le Bureau du Commissaire aux plaintes en matière de reconnaissance des compétences professionnelles (ci-après le « Bureau du Commissaire ») le 17 juin 2015 au sujet d'une difficulté rencontrée dans le processus d'admission de l'Ordre des ingénieurs du Québec (ci-après l'« Ordre »).

Le plaignant est titulaire d'un diplôme d'ingénieur délivré par un établissement français, habilité par la Commission des titres d'ingénieur de France (ci-après « CTI ») et agréé par l'Ordre. Il a déposé une demande d'admission à l'Ordre en vertu de l'Arrangement de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles (ci-après « ARM ») signé entre les autorités compétentes de la France et l'Ordre, pour l'exercice de la profession d'ingénieur au Québec et en France. Toutefois, l'Ordre a traité cela comme une demande de reconnaissance d'équivalence.

Le 8 mai 2015, le comité exécutif de l'Ordre a décidé d'imposer les examens selon la politique de l'Ordre en matière d'équivalence. À la suite de cette décision, le plaignant a exercé son droit de demande de révision prévu à la réglementation, en faisant valoir certains éléments de son parcours scolaire et en remettant en question le traitement de son dossier par la filière de l'équivalence plutôt que celle de l'ARM.

Le 15 juin 2015, l'Ordre a procédé à la révision du dossier et a maintenu sa position à l'effet de traiter le dossier selon le règlement des équivalences plutôt que celui de l'ARM. Devant la persistance du plaignant, l'Ordre nous informe à la rédaction de ce rapport d'un autre processus de révision qui tiendra compte d'autres éléments du parcours du candidat, mais toujours en vertu du règlement des équivalences. L'Ordre n'entend donc pas réexaminer le dossier sous l'angle de l'ARM.

Le plaignant sollicite l'intervention du Commissaire auprès de l'Ordre dans le but de bénéficier du mécanisme de l'ARM qui facilite aux ingénieurs diplômés en France l'accès à l'exercice de la profession d'ingénieur au Québec.

2. Cadre législatif

L'examen des plaintes déposées au Bureau du Commissaire s'appuie 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](#), RLRQ, c. C-26). Il s'agit de la première fonction du Commissaire :

[...] de recevoir et d'examiner toute plainte d'une personne contre un ordre professionnel qui concerne le fonctionnement des mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles. (Code, art. 16.10, par. 1°)

Dans l'exercice de cette fonction, le Commissaire peut effectuer une enquête. Au terme de l'examen d'une plainte, le Commissaire émet des conclusions et peut faire des recommandations. Toutefois, le Commissaire n'est pas un mécanisme d'appel ou de révision d'une décision : il ne peut délivrer de permis ou de certificat de spécialiste au nom d'un ordre, ni modifier une décision, ni ordonner la modification d'une décision.

Par ailleurs, toutes les déclarations faites et tous les documents fournis dans le cadre de l'examen d'une plainte ne peuvent être utilisés devant un tribunal ou une autre instance judiciaire. De même, les éléments d'un dossier de plainte, y compris les conclusions et les recommandations, ne peuvent constituer une déclaration ou une reconnaissance d'une faute pouvant engager la responsabilité civile. Cela est valable tant pour les plaignants et plaignantes que pour les ordres professionnels et les autres parties prenantes. Le présent document est visé par ces règles.

3. Examen de la plainte

Le but de l'examen d'une plainte contre un ordre professionnel est de s'assurer que la demande de reconnaissance faite auprès de cet ordre par la personne ayant porté plainte a été traitée, notamment, de façon équitable, objective, transparente et efficace. Pour ce faire, le Commissaire enquête sur le fonctionnement du ou des mécanismes de reconnaissance en cause. Il peut alors porter son regard sur les divers aspects du fonctionnement de ce ou de ces mécanismes : juridique, normatif, procédural, méthodologique, administratif, etc. Il examine également les rôles, les actions et la conduite des organisations et des individus impliqués.

La présente plainte concerne le fonctionnement du mécanisme de reconnaissance des compétences visées par une entente de reconnaissance mutuelle entre gouvernements (c.-à-d. l'Entente Québec-France). Le motif de la plainte réside essentiellement dans le refus de l'Ordre d'appliquer le mécanisme de l'ARM à la candidature du plaignant. La recevabilité de la plainte ayant été constatée, nous avons procédé à une enquête.

3.1 Profil du plaignant

Le plaignant possède un diplôme français d'ingénieur de niveau Master, délivré en 2009 par l'école d'ingénieurs du Centre d'études supérieures industrielles (E.I.CESI). C'est une école de statut privé sur le territoire français, habilitée à délivrer le titre d'ingénieur.

Le plaignant détient également un *Bachelor of Engineering in Mechanical Engineering with honours* obtenu au Royaume-Uni en 2006, après un diplôme universitaire de technologie (DUT) spécialisé en Génie mécanique délivré par l'État français.

Le diplôme du CESI confère au plaignant le titre d'ingénieur diplômé en France et constitue le repère scolaire accepté par l'Ordre dans le cadre de l'ARM. Aussi, l'établissement d'enseignement ainsi que le programme d'études du plaignant figurent sur la liste des programmes d'études agréés par l'Ordre, annexée aux textes de l'ARM et du règlement qui met en place la procédure particulière de reconnaissance.

3.2 Analyse de la problématique

L'accès à l'exercice de la profession d'ingénieur se fait selon les dispositions du *Code des professions*, de la *Loi sur les ingénieurs* et des règlements prévus au *Code des professions*.

Le Règlement sur la délivrance d'un permis de l'Ordre des ingénieurs du Québec pour donner effet à l'arrangement conclu par l'Ordre en vertu de l'Entente entre le Québec et la France en matière de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles (ci-après le « Règlement ») détermine les conditions et modalités de délivrance d'un permis de l'Ordre pour les ingénieurs diplômés en France qui souhaitent exercer leur profession au Québec.

L'ARM a été signé le 17 octobre 2008 entre l'Ordre et ses vis-à-vis français, soit la CTI et le CNIFS. Un avenant à cet arrangement a été signé en 2012 et le règlement pour sa mise en œuvre est entré en vigueur le 18 juillet 2013.

Compte tenu du profil décrit à la section 3.1, le plaignant a déposé une demande d'admission en vertu du Règlement, afin de bénéficier d'un processus d'admission simplifié. L'Ordre l'a toutefois évalué en vertu du *Règlement sur les normes d'équivalence de diplôme ou de formation pour la délivrance du permis de l'Ordre des ingénieurs du Québec* (ci-après, le « règlement sur les normes d'équivalence »), soit l'approche traditionnelle de reconnaissance des compétences.

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

1. Communication;
2. Applicabilité de l'ARM;
3. Évaluation du dossier sur la base du supplément au diplôme;

4. Évaluation selon le processus traditionnel de reconnaissance d'équivalence;
5. Reconnaissance d'un diplôme au parcours atypique;
6. Modification des conditions d'admissibilité de l'ARM;
7. Position de principe de l'Ordre;
8. Critique de la position de l'Ordre.

Dans les sous-sections qui suivent, nous présentons les positions et arguments de chacun, ainsi que les faits allégués ou constatés durant l'enquête. Nous présentons également l'analyse de conformité et l'analyse critique des différents aspects de la problématique présentée plus haut, ainsi que nos réflexions ou notre avis sur ces questions.

3.2.1 *Communication*

Dans la politique de l'Ordre quant à l'évaluation des candidats au permis d'ingénieur, les agents du service de l'admission, avec un certain automatisme, mentionnent à une catégorie de candidats les conditions d'équivalence que le CEX leur imposerait, avant même que ce comité ait pris connaissance des éléments qui soutiennent leurs dossiers.

Ainsi, les diplômés du CESI, établissement figurant sur la liste de l'ARM, sont avisés que le comité leur prescrira 11 examens puisque leur formation ne répond pas aux exigences de l'ARM. Cela génère chez les candidats la perception que les décisions du CEX quant à l'évaluation des dossiers d'admission sont prises à partir de l'analyse et des recommandations de l'agente à l'admission de l'Ordre.

Pour les représentants de l'Ordre rencontrés, cette information épargnerait aux candidats des frais d'étude de dossier, alors que l'évaluation sommaire indique de manière évidente la catégorie de la politique dans laquelle le diplôme se classe et les conditions qui s'y rattachent. Par exemple, un diplôme exclu de l'ARM est classé dans la catégorie 4 et la prescription de 11 examens s'applique.

Rappelons que dans un autre dossier, le Commissaire avait attiré l'attention de l'Ordre sur la façon d'informer les candidats sur certains aspects. Ses représentants devraient faire preuve de sensibilité et tenir compte de l'impact de l'information fournie dans la perspective du candidat, tout au long du processus d'admission. Il faut prendre garde de ne pas laisser s'installer des doutes quant à l'utilité et la crédibilité de ce processus, notamment par des commentaires ou spéculations sur le traitement de la demande qui sera effectué par les autorités compétentes.

Le Commissaire reste attentif à tout enjeu de la qualité et de la cohérence dans les pratiques de l'Ordre. Il pourrait s'intéresser à l'aspect de la qualité de l'information transmise aux candidats dans le cadre des autres volets de son mandat prévu par la Loi.

3.2.2 *Applicabilité de l'ARM*

Justification de l'Ordre dans le dossier du candidat¹

Pour expliquer le traitement du dossier du candidat par l'approche traditionnelle de l'équivalence² plutôt que l'ARM, l'Ordre invoque les éléments suivants :

- Le candidat ne possède pas un diplôme reconnu par le gouvernement comme donnant ouverture au permis de l'Ordre;

¹ Propos recueillis lors des entretiens avec les représentants de l'Ordre que nous avons rencontrés ou provenant des échanges électroniques entre le plaignant et les représentants de l'Ordre. Documents de la partie plaignante, Annexe 1.

² Le dossier a été évalué selon le *Règlement sur les normes d'équivalence de diplôme et de formation pour la délivrance d'un permis de l'Ordre des ingénieurs du Québec*.

- Une formation menant à un diplôme d'ingénieur est normalement composée d'une formation académique comportant un contenu en génie important;
- L'appréciation du dossier se fait par le comité des examinateurs (CEX) à l'aide du supplément au diplôme et du relevé de notes;
- Les facteurs d'appréciation pris en compte par le comité sont :
 - au moins 3 ans d'études à temps plein en classe, soit 180 ECTS (*European Credit Transfer System*), et au moins 2 ans à temps plein dans le même établissement d'enseignement qui délivre le diplôme;
 - une présence suffisante des matières du génie au terme de la formation;
- Le parcours de formation du candidat ne répond pas aux exigences relatives au diplôme d'ingénieur;
- Il est impossible de confirmer que le candidat a effectué 3 ans d'études à temps plein en classe et 2 ans à temps plein dans le même établissement;
- Le candidat ne respecte pas les conditions mentionnées à l'alinéa 3 du paragraphe a) de l'article 6.4 de l'avenant à l'ARM. Le supplément au diplôme confirme que le candidat n'a pas suivi la formation requise;
- Les lacunes se situent au niveau du cycle d'ingénieur. Il y a un faible pourcentage du contenu en génie dans ses cours;
- Les études de base recommandées par Ingénieurs Canada (mathématiques, sciences fondamentales, science du génie) ont été faiblement couvertes dans la formation du candidat;
- Le candidat a bénéficié d'un crédit de formation de plus de 30 % du fait de l'expérience professionnelle et scientifique. La formation n'a pas été suivie, elle a été partiellement créditée;
- Le CEX a jugé que la formation du candidat n'était pas équivalente à celle menant au diplôme d'ingénieur, tant au niveau de la durée de la formation qu'au niveau de la composition de cours en génie;
- Depuis que l'ARM est entré en vigueur en juillet, le comité prescrit 11 examens pour tous les dossiers du CESI ayant un parcours similaire.

Contexte de l'ARM

L'Entente Québec-France vise à faciliter la mobilité des personnes exerçant une profession ou un métier réglementés entre ces deux zones géographiques. Les autorités compétentes québécoises et françaises qui réglementent les professions ou métiers concernés par cette entente ont été appelées à utiliser une procédure commune de reconnaissance des qualifications professionnelles et à conclure des ARM en s'assurant que leur application prenait appui sur des principes directeurs tels que la protection du public, l'équité, la transparence et la réciprocité. Les signataires souhaitaient ainsi l'élimination de toute contrainte ou exigence pouvant entraver la reconnaissance mutuelle des qualifications.

L'Entente Québec-France exige des autorités compétentes d'établir s'il y a effectivement équivalence entre les professions de chaque territoire. Dans le cadre de la procédure commune prescrite par l'Entente Québec-France, une analyse comparative des titres de formation et des champs de pratique doit être effectuée afin de déterminer s'ils sont globalement équivalents. Si les résultats de cette analyse révèlent qu'il n'y a pas d'équivalence globale et qu'il existe des différences substantielles, l'Entente Québec-France prévoit la possibilité d'imposer des mesures de compensation visant à combler ces

différences en vue d'obtenir l'autorisation légale d'exercer sur le territoire d'accueil. La mesure de compensation peut consister à réaliser un stage d'adaptation ou à subir une épreuve d'aptitude ou encore à suivre une formation complémentaire « s'il s'agit du seul moyen possible en vue d'assurer la protection du public ».

Dans l'ARM des ingénieurs³, on note, entre autres, les considérations suivantes :

[...] l'habilitation et l'accréditation des programmes de génie sont des éléments clés à la base de l'exercice de la profession d'ingénieur en France et au Québec;

[...] les programmes habilités et accrédités respectivement par la CTI et l'OIQ mènent à l'obtention de diplômes substantiellement équivalents;

[...] chaque partie reconnaît la qualité des ingénieurs formés dans le cadre des programmes habilités par la CTI et de ceux agréés par l'OIQ;

L'article 2 du règlement de mise en œuvre de l'ARM, détermine de façon précise les conditions et modalités d'obtention de l'aptitude légale d'exercer la profession d'ingénieur au Québec en vertu de l'ARM, notamment :

1° avoir obtenu, sur le territoire de la France, un titre de formation à la suite d'études dans un programme mentionné en annexe;

2° être autorisé à porter, sur le territoire de la France, le titre d'ingénieur diplômé;

[...];

5° faire parvenir à l'Ordre sa demande de permis au moyen du formulaire fourni par ce dernier, en y joignant :

[...];

e) un supplément au diplôme ou tout autre document attestant que la formation a été suivie au terme d'un des programmes d'études mentionnés en annexe.

Admissibilité au processus de l'ARM

Le dossier du plaignant répond aux deux conditions d'admissibilité au processus de reconnaissance des qualifications professionnelles établies par l'ARM et prévues au règlement de sa mise en œuvre : 1) il a obtenu, sur le territoire de la France, un titre de formation à la suite d'études dans un programme mentionné en annexe de l'ARM et de son règlement de mise en œuvre, et 2) il y est autorisé à porter le titre d'ingénieur diplômé en France. Or, l'Ordre lui refuse l'accès au permis par la voie de cet arrangement. Il le fait en modifiant les conditions d'admissibilité au processus de l'ARM, notamment par l'analyse du relevé de notes et du supplément au diplôme.

3.2.3 Évaluation du dossier sur la base du supplément au diplôme

De ce qui précède, le plaignant serait qualifié pour une procédure simplifiée d'admission à l'Ordre en vertu du Règlement. Cependant, pour l'Ordre, lorsqu'un dossier de candidature présente un parcours de formation non conventionnel, le CEX étudie en profondeur le contenu de la formation à l'aide du supplément au diplôme et du relevé de notes.

L'analyse du supplément au diplôme aurait révélé que les connaissances acquises par le plaignant n'étaient pas équivalentes à celles acquises par le titulaire d'un diplôme reconnu au Québec. Le plaignant n'aurait pas satisfait à deux critères d'appréciation de l'Ordre relatifs à la présence des matières du génie au terme de sa formation et à la durée de la formation, soit trois ans d'études à temps plein en classe, dont deux dans le même établissement.

³ ARM entre l'Ordre des ingénieurs du Québec et la CTI et le CNIS de France, Préambule.

Selon l'Ordre, une partie importante de la formation proviendrait de la reconnaissance des acquis accordée du fait de l'expérience. Toute la formation n'aurait donc pas été suivie. Par conséquent, le candidat ne pourrait bénéficier de la procédure simplifiée de la reconnaissance de l'équivalence de formation mise en place par l'ARM.

Le problème dans la justification de l'Ordre est que le supplément au diplôme est défini comme un document descriptif (notre soulignement) qui n'a pas de valeur normative ni n'inclut l'évaluation de la formation décrite :

Le supplément vise à fournir des données indépendantes et suffisantes pour améliorer la « transparence » internationale et la reconnaissance académique et professionnelle équitable des qualifications (diplôme, acquis, certificats, etc.). Il est destiné à décrire la nature, le niveau, le contexte, le contenu et le statut des études accomplies avec succès par la personne désignée par la qualification originale à laquelle ce présent supplément est annexé. Il doit être dépourvu de tout jugement de valeur, déclaration d'équivalence ou suggestion de reconnaissance⁴.

Cette description est renforcée par le règlement de l'ARM au paragraphe e) de son article 2.5 qui fait référence au supplément au diplôme comme étant un simple document qui atteste que la formation a été suivie au terme d'un des programmes d'études français mentionnés en annexe de l'ARM.

Le supplément au diplôme n'est donc qu'un outil pour attester l'obtention du diplôme. Il ne porte pas de jugement sur la valeur de celles-ci. Dans le cas présent, l'Ordre s'en est servi pour évaluer un titre de formation qu'il avait pourtant reconnu dans l'ARM.

On dénote un écart d'interprétation entre la raison d'être du supplément au diplôme et l'usage que l'Ordre en fait.

À notre avis, l'exigence de fournir le supplément au diplôme mentionnée au règlement, en est une de forme et à caractère administratif. Cela ne fait pas des éléments de son contenu ou du parcours habituel de formation du diplôme auquel il se rapporte des exigences de fond d'une quelconque admissibilité au processus de l'ARM.

3.2.4 Évaluation selon le processus traditionnel de reconnaissance d'équivalence

Le diplôme obtenu par le plaignant respecte la norme établie pour obtenir le titre d'ingénieur diplômé. En France, il donne l'aptitude légale d'exercer la profession d'ingénieur. Au Québec, il est accepté par l'Ordre dans le cadre de l'ARM et selon son règlement de mise en œuvre.

Devant la conclusion selon laquelle la formation du candidat n'était pas équivalente à celle du titulaire d'un diplôme reconnu, tant au niveau de la durée de la formation qu'au niveau de la composition de cours en génie, le dossier a été soumis à la procédure traditionnelle de reconnaissance d'équivalence.

En appliquant la politique d'évaluation des candidats en vigueur⁵, le dossier se classe dans la catégorie des diplômes hors génie, soit la « catégorie 4 » de la politique. Pour cette catégorie, les conditions imposées en vue de l'équivalence sont standardisées. Le candidat doit réussir 11 examens prescrits afin de se qualifier pour l'admission à l'exercice de la profession d'ingénieur au Québec.

Le plaignant devrait réussir tous ces examens, alors que la présence de son titre de formation à l'annexe de l'ARM indique plutôt que le diplôme est du même niveau que le diplôme donnant ouverture au permis.

⁴ Supplément au diplôme de l'EI.CESI, renseignements obtenus de l'Ordre dans le cadre de nos enquêtes également fourni par le plaignant, Documentation fournie par la partie plaignante, Annexe 1.

⁵www.oig.qc.ca/documents/dap/admission/politique_devaluation_des_candidats_au_permis_dingenieur.pdf

Lors des échanges dans le cadre des examens des plaintes des dossiers similaires, les représentants de l'Ordre nous ont indiqué que les critères d'évaluation utilisés par le CEX sont les mêmes que ceux qui ont servi à établir la liste de l'annexe 2 de l'ARM et à inscrire le programme ainsi que l'établissement d'enseignement dans cette annexe. Si tel est le cas, les résultats de l'évaluation par la procédure traditionnelle d'équivalence auraient dû se rapprocher de ce qui est établi dans l'annexe de l'ARM et de son règlement de mise en œuvre. Il nous apparaît étrange que les mêmes critères d'évaluation aboutissent à des résultats aussi opposés sur un même sujet.

Si le déclassement du diplôme vers la catégorie 4 est fondé, la liste des programmes en annexe de l'ARM ne reflèterait donc pas les exigences québécoises. Elle devrait être revue en conséquence. Cela permettrait aux candidats de mieux apprécier et situer leur formation dans le cadre de l'ARM.

Après analyse, le problème soulevé par l'Ordre ne serait pas tant le diplôme que le parcours même du candidat, qui est atypique.

3.2.5 Reconnaissance d'un diplôme au parcours atypique

L'évaluation de la formation sur la base du supplément au diplôme fait apparaître le problème de la reconnaissance de titres de formation délivrés au terme d'un parcours académique atypique. Dans le cas présent, elle soulève la question de l'admissibilité à l'ARM des diplômes ou titres de formation comportant des éléments de reconnaissance des acquis, par le biais de l'expérience ou d'études effectuées ailleurs ou dans un autre programme. Une reconnaissance effectuée par les établissements d'enseignement qui décernent les diplômes.

Cette question a fait l'objet d'une analyse et de recommandations dans un rapport de mai 2014 du Commissaire, présenté notamment au comité bilatéral de suivi de l'Entente Québec-France⁶. Nous reproduisons à l'annexe 2 du présent document un large extrait du rapport du Commissaire. En juillet 2014, le comité bilatéral a décidé de communiquer le rapport du Commissaire à l'ensemble des ordres professionnels pour qu'ils en tiennent compte.

Le programme d'études du CESI comprend la reconnaissance de l'expérience et des acquis d'un autre domaine que le génie, pour compléter la formation d'ingénieur. Aussi, dans le cas du plaignant, la reconnaissance des acquis par l'établissement d'enseignement français lui a permis d'obtenir un titre de formation en génie agréé dans le cadre de l'ARM. Cependant l'Ordre refuse d'accorder une reconnaissance au titre de formation détenu par le plaignant. Il considère que le parcours de celui-ci ne lui a pas permis d'atteindre un niveau de connaissance équivalent à celui du détenteur d'un diplôme reconnu.

Le parcours du candidat est considéré par l'Ordre comme un facteur déterminant de l'admissibilité du dossier au processus de l'ARM. Or, les ententes de reconnaissance mutuelle sont fondées sur les considérations globales et sur le principe de confiance réciproque, entre autres, à l'égard de la reconnaissance des acquis effectuée par les autorités compétentes de l'autre partie. Dans le cas présent, l'Ordre se trouve à remettre en question la délivrance d'un titre de formation par un établissement pourtant habilité par la CTI, de même que la délivrance du titre d'ingénieur par la CTI.

Selon la philosophie des ententes de réciprocité, l'autorité compétente du territoire d'accueil devrait se satisfaire des titres de formation délivrés au terme de programme d'études reconnus dans le cadre des ententes et ne pas procéder à la réévaluation du parcours et de la formation individuels d'un candidat au permis.

Quoi qu'il en soit, ne pas faire confiance à l'établissement d'enseignement français qui a délivré le titre de formation signifie que les lacunes que l'on croit déceler dans la formation

⁶ www.opq.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/Commissaire/CPRCP_Rapport_AnalyseEntenteQuebec-France_ARM.pdf

du plaignant toucheraient essentiellement les sujets pour lesquels il a obtenu une reconnaissance des acquis. Si une prescription individuelle est donnée, celle-ci devrait logiquement viser les lacunes alléguées au dossier et non imposer la totalité des examens. La question se pose aussi quant à la pertinence de la formule de l'examen pour combler une lacune identifiée.

Le plaignant a démontré qu'il possédait les titres et autorisations exigés pour exercer la profession d'ingénieur au Québec. Se faire imposer 11 examens, heurte le principe de confiance réciproque à l'égard de la reconnaissance des acquis effectuée par les établissements d'enseignement français, une confiance manifestée par les autorités signataires de l'Entente Québec-France. Cela génère une incohérence avec les principes des ententes de réciprocité.

Au regard de l'analyse contenue aux quelques rubriques qui précèdent, ce dossier aurait dû être traité en vertu de l'ARM et de son règlement de mise en œuvre.

3.2.6 *Modification des conditions d'admissibilité de l'ARM*

La situation du plaignant soulève également la question des modifications par l'Ordre des règles établies pour la reconnaissance des qualifications professionnelles. Au cours de l'examen d'une autre plainte concernant le détenteur d'un diplôme de l'EI.CESI, nous avons obtenu des informations sur les motifs et modalités qui ont mené l'Ordre à agir ainsi⁷.

Compte tenu des lacunes identifiées dans la formation de certains candidats, l'Ordre a décidé d'appliquer des critères d'admissibilité au processus de l'ARM autres que ceux prévus à l'Entente Québec-France, ceux convenus avec ses partenaires français dans l'ARM et ceux prévus à son règlement de mise en œuvre :

- il ajoute au processus de reconnaissance des compétences en vertu de l'ARM une analyse par le truchement du supplément au diplôme;
- il impose 11 examens pour tous les dossiers provenant de l'EI.CESI au parcours de formation atypique.

Rappelons qu'avant l'établissement de la liste annexée à l'ARM et au Règlement, les autorités compétentes de ces deux territoires ont examiné le caractère globalement équivalent des titres de formation et des programmes d'études retenus dans le cadre de l'ARM. En signant un avenant à l'ARM en 2012, l'Ordre a approuvé à nouveau les programmes agréés dans le cadre de l'ARM. Dès lors que le CESI est mentionné sur la liste des écoles habilitées à délivrer un titre de formation reconnu, on peut présumer que l'Ordre avait confiance au programme et à la délivrance de titres de formation par cet établissement d'enseignement.

La validation et l'évaluation de la formation sur la base du supplément au diplôme sont apparues après l'entrée en vigueur de l'ARM et de son règlement de mise en œuvre. Cette évaluation était possible en vertu d'une entente de 2006 entre l'Ordre et la CTI, qui est devenue caduque avec la conclusion de l'ARM de 2008. En effet, dans sa récente procédure de traitement des dossiers, l'Ordre a ajouté la possibilité que les dossiers des ingénieurs diplômés en France passent par le CEX, si l'établissement ainsi que le domaine ne sont pas identiques au programme français agréé par l'Ordre⁸.

La procédure d'évaluation de l'Ordre en matière de l'ARM suivrait, désormais, les étapes suivantes :

⁷ Réponse de l'Ordre aux recommandations du Rapport d'examen de plainte du Commissaire, Dossier 5125-14-004, 17 avril 2015. Correspondance de l'Ordre.

⁸ www.oig.qc.ca/fr/jeSuis/candidat/obtenirUnPermis/diplomeIngenieurFrance/Pages/profil.aspx

- 1) Vérification de la provenance du diplôme et du titre de formation du candidat;
- 2) Vérification et analyse des relevés de notes par le supplément au diplôme;
- 3) Évaluation de la formation selon le règlement de mise en œuvre de l'ARM, ou
- 4) Évaluation de la formation selon le règlement sur les normes d'équivalence.

En ajoutant une évaluation individuelle des acquis sur la base du supplément au diplôme et du relevé de notes, la pratique de l'Ordre s'éloigne de l'Entente Québec-France, du cadre de l'ARM et du règlement de mise en œuvre de l'ARM. L'Ordre a ainsi modifié les règles de l'ARM de façon unilatérale et sans y être habilité.

La formule de l'ARM s'inspire de l'approche « permis sur permis » pour la reconnaissance des autorisations légales d'exercer en France, assortie d'une condition de détention d'un titre de formation français. Elle ne prévoit pas d'évaluer le parcours individuel des candidats pour établir leur admissibilité au processus de l'ARM.

Si, après la signature de l'ARM, l'Ordre remet en question la qualité de certains programmes agréés et souhaite apporter des modifications à la liste des titres de formation reconnus, il ne devrait pas pénaliser les candidats qui ont respecté les conditions existantes au moment du dépôt de leur demande et qui ont acquis le droit à la reconnaissance en fonction du règlement de mise en œuvre de l'ARM, seule base juridique du traitement des demandes.

Par ailleurs, la situation laisse croire que l'Ordre ne se serait pas assuré adéquatement de l'équivalence des titres de formation admissibles avant la signature de l'ARM et de son avenant.

À la signature de l'avenant à l'ARM en 2012⁹, l'Ordre et la CTI s'étaient engagés à réviser annuellement l'arrangement et à procéder aux modifications requises de la liste des titres de formation donnant ouverture au permis de l'Ordre, au besoin. Tout indique qu'à ce jour, la liste annexée à l'ARM n'a pas été révisée. L'Ordre nous a toutefois mentionné pendant notre enquête qu'il a effectué avec la CTI, une révision de la liste annexée à l'ARM et que le CESI y a été retiré. La nouvelle liste a été remise en 2014 aux autorités gouvernementales québécoises pour approbation et modifications réglementaires. Lors de nos dernières consultations dans le cadre de cette enquête, en août dernier, les représentants de l'Ordre nous ont indiqué que la décision des autorités concernées était toujours en attente.

L'Office des professions (OPQ) devrait réfléchir à la possibilité de rendre les modifications au Règlement plus souples.

3.2.7 Position de principe de l'Ordre

Dans ce dossier, comme dans d'autres, similaires, l'Ordre a adopté et réaffirme une position de principe quant à l'évaluation du parcours individuel du candidat par le truchement du supplément au diplôme.

Condition d'admissibilité à l'ARM

Selon l'Ordre, il existe bel et bien une autre condition d'admissibilité fixée dans l'ARM et son règlement de mise en œuvre liée au parcours de formation d'un candidat. Elle proviendrait de l'avenant à l'ARM signé en 2012 qui ajoute une condition concernant les documents à fournir pour obtenir le permis de l'Ordre, particulièrement le supplément au diplôme.

⁹ Article 4, avenant à l'ARM signé le 17 octobre 2008. Voir www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/publications/fr/arm/Avenant-ingenieurs.pdf

En vertu de l'alinéa 3 du paragraphe a) de l'article 6.4 de l'avenant et du paragraphe e) de l'article 2.5° du règlement de mise en œuvre, le candidat doit fournir « un supplément au diplôme ou tout autre document attestant que la formation a été suivie au terme d'un programme d'études français mentionné en annexe ».

Or, selon l'Ordre, pour les diplômés de l'EI.CESI et possiblement d'autres ayant des dossiers similaires, une bonne partie de la formation n'a pas été suivie, mais plutôt créditée (expérience professionnelle et scientifique).

Le supplément au diplôme est utilisé afin de confirmer que la formation a été suivie. Pour l'Ordre, les candidats ayant bénéficié d'une reconnaissance des acquis importante n'ont pas suivi la formation.

Contenu requis de la formation

Selon l'Ordre, le Bureau canadien d'agrément des programmes en génie (BCAPG) établit comme norme que le contenu de sciences et génie représente environ 90 % d'un programme canadien agréé en génie. C'est cette norme qui est utilisée pour évaluer le parcours de formation des candidats voulant se prévaloir de l'ARM.

C'est par le supplément au diplôme que l'Ordre est à même de constater que la formation a été créditée en grande partie et que le contenu en sciences et génie est particulièrement faible. Dans le cas des diplômés de l'EI.CESI, le contenu en science et génie de la formation suivie en classe serait très faible et nettement inférieur à un baccalauréat en génie québécois.

Compréhension commune avec les représentants français

Au soutien de sa position de principe, l'Ordre avance que lors des travaux ayant mené à la conclusion de l'ARM, il aurait rencontré les représentants des autorités françaises pour leur expliquer la nécessité d'ajouter le supplément au diplôme dans l'avenant à l'ARM afin d'attester que la formation a été suivie. Les représentants français rencontrés auraient exprimé leur accord avec l'exigence du supplément au diplôme et en auraient compris la pertinence et l'usage que souhaitait en faire l'Ordre, c'est-à-dire de procéder à une évaluation individuelle des parcours de formation.

3.2.8 Critique de la position de l'Ordre

Interprétation des textes juridiques

L'interprétation par l'Ordre du texte de l'ARM et de celui du règlement pour arriver à ses fins n'est aucunement soutenue par ces textes. Rappelons que l'exigence de fournir le supplément au diplôme, de la façon avec laquelle elle apparaît au Règlement, en est une de forme, à caractère administratif et à des fins de preuve et d'authentification. Cela ne fait pas des éléments de son contenu ou du parcours habituel de formation du diplôme auquel il se rapporte des exigences de fond d'une quelconque admissibilité au processus de l'ARM ou d'une reconnaissance en vertu de celui-ci.

En cohérence avec l'Entente Québec-France, il n'y a que deux conditions d'admissibilité à l'ARM mentionnées à celui-ci et à son règlement de mise en œuvre.

1° avoir obtenu, sur le territoire de la France, un titre de formation à la suite d'études dans un des programmes mentionnés en annexe;

2° être autorisé à porter, sur le territoire de la France, le titre d'ingénieur diplômé;

À ces conditions s'ajoutent deux mesures de compensation pour l'obtention du permis d'ingénieur.

Un ordre professionnel, celui des infirmières et infirmiers, a conclu un ARM et fait adopter un règlement de mise en œuvre qui pourrait permettre une interprétation à l'effet d'exiger

que l'ensemble de la formation d'un programme ait été suivie¹⁰. Ce cas unique a fait l'objet d'une plainte et le rapport d'examen du Commissaire a conclu à une non-conformité à la philosophie de l'Entente Québec-France. Dans son rapport d'examen de plainte et sur cette question, le Commissaire s'est exprimé de la façon suivante :

L'ARM des infirmières et infirmiers, de même que son règlement québécois de mise en œuvre prévoient l'obligation pour le demandeur d'avoir suivi l'ensemble de sa formation en France. Rappelons que ce principe n'est mentionné nulle part dans l'Entente Québec-France. L'exigence relative à la formation devrait donc se limiter à la détention du titre de formation mentionné dans l'ARM.

[...]

L'exigence relative à la formation dans l'Entente Québec-France ne fait référence qu'à la détention d'un titre de formation mentionné dans l'ARM et son règlement de mise en œuvre, sans référer au parcours des individus en France ou ailleurs;

En plus de recommander la modification de l'ARM des infirmières et infirmiers, et conséquemment de son règlement de mise en œuvre, pour les rendre conformes, le Commissaire a formulé la recommandation suivante.

Que l'Ordre permette à tout demandeur détenteur d'un titre de formation reconnu par l'ARM et par son règlement de mise en œuvre de se prévaloir de ceux-ci, quel que soit le parcours de formation, et ce, sans réévaluer cette formation;

Une position de principe et une pratique de l'Ordre non conformes

L'Ordre avance que sa position et sa pratique ont été acceptées par les autorités françaises. Les informations que nous avons obtenues de ces mêmes autorités ne soutiennent pas cette affirmation. Quoi qu'il en soit, même si l'Ordre avait convenu de telles choses avec les autorités compétentes françaises, le cadre juridique qui est prévu pour le traitement des demandes de reconnaissance découlant de l'ARM, soit le règlement de mise en œuvre québécois, ne réfère et ne permet en rien de procéder à une évaluation individuelle des parcours de formation des candidates et candidats par le truchement de l'exigence documentaire du supplément de diplôme. On ne saurait donc priver les candidates et candidats de droits valablement constitués au moment du dépôt de leur demande d'admission, en fonction des textes juridiques alors applicables.

De plus, au-delà de la question de l'habilitation juridique, la position de principe et la pratique de l'Ordre ne sont pas en accord avec la philosophie et le processus de reconnaissance mutuelle voulus et établis par les autorités gouvernementales du Québec et de la France.

L'Ordre a réévalué le diplôme de l'EI.CESI et les pratiques de reconnaissance de cet établissement d'enseignement français, ce qui l'amène, après entente avec les autorités compétentes françaises, à vouloir retirer ce titre de formation de la liste de ceux reconnus par l'ARM et son règlement. Nous ne commentons pas cette orientation. Toutefois, nous ne saurions trop souligner l'importance qu'une modification à la liste des titres de formation, justifiée par la protection du public, soit apportée de façon diligente par les autorités gouvernementales responsables. Dans son rapport de mai 2014 sur l'analyse globale des ARM et de leur règlement de mise en œuvre¹¹, le Commissaire avait exposé la nécessité de revoir la formule d'amendement des listes de titres de formation mentionnés aux règlements. Il s'agit de la rendre plus souple et réactive aux changements qui peuvent survenir.

Malgré l'évaluation de l'Ordre et la démarche de modification de la liste des titres de formation en cours, tant que le diplôme de l'EI.CESI apparaît sur la liste du règlement de

¹⁰ Rapport d'examen de plainte du Commissaire, Dossier 5123-14-001, 27 juillet 2014. Voir www.opq.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/Commissaire/Rapport_Examen_Plaite_5123-14-001.pdf

¹¹ www.opq.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/Commissaire/CPRCP_Rapport_AnalyseEntenteQuebec-France_ARM.pdf

mise en œuvre de l'ARM, il entraîne une conséquence juridique pour ses détenteurs qui détiennent également le titre d'ingénieur diplômé de la CTI. Cette conséquence juridique est que le dossier de ces détenteurs soit traité en fonction du parcours de reconnaissance et d'admission de l'ARM et de son règlement de mise en œuvre, sans évaluation individuelle de leur parcours de formation.

En attendant la modification souhaitée à la liste des titres de formation de l'ARM et du règlement de mise en œuvre, il serait préoccupant que l'Ordre, par son statut de délégataire de l'État, persiste dans une pratique qui déroge aux principes de l'Entente Québec-France et qui a pour effet de priver des candidates et candidats des droits en vertu de la réglementation applicable. Il faut aussi se préoccuper des candidats qui par le passé ont été privés du bénéfice de la réglementation applicable.

4. Conclusions

En réponse aux attentes et au questionnement du plaignant, et en examinant le fonctionnement du mécanisme de reconnaissance en cause dans la situation vécue par cette personne, notre analyse nous amène à formuler les conclusions suivantes :

- Le plaignant détient un diplôme en génie dont une partie de la formation a fait l'objet d'une reconnaissance des acquis par l'établissement d'enseignement français;
- Le dossier du plaignant respecte les conditions d'admissibilité fixées par l'ARM et son règlement de mise en œuvre;
- L'Ordre a appliqué des conditions d'admissibilité autres que celles prévues à l'ARM et à son règlement de mise en œuvre, seule base juridique pour traiter les dossiers. Il a procédé à la réévaluation de la formation à l'aide du supplément au diplôme et du relevé de notes;
- Le cadre juridique qui est prévu pour le traitement des demandes de reconnaissance découlant de l'ARM, soit le règlement de mise en œuvre, ne réfère et ne permet en rien de procéder à une évaluation individuelle des parcours de formation des candidates et candidats par le truchement de l'exigence documentaire du supplément de diplôme;
- L'évaluation de la formation a entraîné le déclassement d'un titre de formation en génie mentionné dans l'annexe de l'ARM vers la catégorie de diplôme hors génie de l'approche traditionnelle de reconnaissance d'une équivalence, créant ainsi une incohérence;
- La formule de l'ARM s'inspire de l'approche « permis sur permis » pour la reconnaissance des autorisations légales d'exercer en France, assortie d'une condition de détention d'un titre de formation français. La formule de l'ARM ne prévoit pas d'évaluer le parcours individuel de formation des candidates et candidats pour établir l'admissibilité au processus de l'ARM;
- Dans le cadre de l'ARM, le supplément au diplôme n'est qu'un outil pour attester l'obtention du diplôme requis. Il ne porte pas de jugement sur le diplôme;
- L'exigence de fournir le supplément au diplôme, de la façon avec laquelle elle apparaît au règlement, en est une de forme, à caractère administratif et à des fins de preuve et d'authentification. Cela ne fait pas des éléments de son contenu ou du parcours habituel de formation du diplôme auquel il se rapporte des exigences de fond d'une quelconque admissibilité au processus de l'ARM ou d'une reconnaissance en vertu de celui-ci.
- Les ententes de reconnaissance mutuelle sont fondées sur des considérations globales et sur le principe de confiance réciproque, entre autres, à l'égard de la

reconnaissance des acquis effectuée par les autorités compétentes de l'autre partie. Dans le cas du plaignant, l'Ordre remet en question la délivrance d'un titre de formation par un établissement pourtant habilité par la CTI;

- L'Ordre et la CTI s'étaient engagés à réviser annuellement l'ARM et à procéder aux modifications requises de la liste des titres de formation reconnus, au besoin. Tout indique qu'au moment de l'évaluation du dossier du plaignant la liste annexée à l'ARM n'avait pas été révisée;
- Tant que le diplôme du CESI apparaît sur la liste du règlement de mise en œuvre de l'ARM, il entraîne une conséquence juridique pour ses détenteurs qui détiennent également le titre d'ingénieur diplômé de la CTI. Cette conséquence juridique est que le dossier de ces détenteurs doit être traité en fonction du parcours de reconnaissance et d'admission de l'ARM et de son règlement de mise en œuvre, sans évaluation individuelle de leur parcours de formation;
- On ne saurait priver les candidates et candidats de droits valablement constitués au moment du dépôt de leur demande d'admission, en fonction des textes juridiques alors applicables;
- Une réflexion s'impose sur la possibilité de rendre les modifications au Règlement plus souples, particulièrement celles concernant la liste des titres de formation reconnus.

5. Recommandations et interventions

- 1) Que l'Ordre, dans l'application de l'ARM et de son règlement de mise en œuvre, cesse d'évaluer le parcours individuel de formation des candidates et candidats pour établir leur admissibilité au processus de reconnaissance de l'ARM;
- 2) Que l'Ordre porte une attention particulière à l'information communiquée aux candidats tout au long du processus d'admission;
- 3) Que l'Office des professions réfléchisse aux moyens de rendre plus souples les modifications au règlement de mise en œuvre de l'ARM, particulièrement la liste des titres de formation reconnus;
- 4) Que l'Ordre regarde à nouveau le dossier du plaignant;
- 5) Que l'Ordre regarde à nouveau tous les dossiers des candidats depuis l'entrée en vigueur du règlement de mise en œuvre de l'ARM,
 - qui ont obtenu, sur le territoire de la France, un titre de formation à la suite d'études dans un programme mentionné à l'annexe du Règlement;
 - et
 - qui sont autorisés à porter, sur le territoire de la France, le titre d'ingénieur diplômé;
 - mais qui ont vu leur dossier traité par la procédure traditionnelle d'équivalence.

ANNEXES

Annexe 1 : Documentation et personnes consultées

Documentation consultée

- Législation et réglementation qui s'appliquent;
- Documentation fournie par la partie plaignante (DocFournPlg);
- Documentation fournie par l'Ordre;
- Information disponible sur le site de l'Ordre
- Documentation sur les principes et sur les bonnes pratiques dans le domaine de la reconnaissance des compétences.

Personnes rencontrées ou consultées

- [REDACTED], plaignant;
- Mme Alice Vien-Bélanger, Chef au permis à l'Ordre;

Annexe 2 : Extraits du Rapport de l'analyse des mécanismes de reconnaissance découlant de l'Entente Québec-France en matière de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles, mai 2014¹²

4.2 Reconnaître les parcours atypiques

Par ailleurs, certains établissements d'enseignement admettent parfois dans leurs rangs des étudiants dont le parcours académique est atypique, bien qu'entièrement réalisé sur le même territoire. Par exemple, il peut s'agir d'un individu qui, après avoir travaillé pendant plusieurs années, décide d'intégrer une école ou une université pour formaliser les connaissances et les compétences acquises ou les compléter en suivant une partie de la formation menant au diplôme; ou encore, cela peut concerner un individu qui a commencé des études dans un certain domaine et qui désire les poursuivre dans un domaine connexe pour mieux orienter sa carrière. Au terme de leurs études, ces étudiants au cheminement atypique obtiennent le même diplôme que les étudiants dont le parcours académique est linéaire.

Il semble que certains ordres professionnels remettent en question la valeur du diplôme délivré à des étudiants qui ont été admis au sein d'un établissement d'enseignement en cours de formation. Ces ordres refusent d'accorder la reconnaissance du titre de formation au demandeur et procèdent à une réévaluation de la formation acquise. Or, étant donné que dans l'Entente Québec-France, seul le diplôme délivré importe, le parcours de l'étudiant ne doit pas constituer un critère qui pourrait l'empêcher de se prévaloir de l'ARM.

4.3 Une confiance renouvelée

Que les étudiants aient quitté temporairement leur établissement d'enseignement d'origine pour effectuer une partie de leurs études hors de France ou qu'ils aient intégré un établissement d'enseignement français en cours de formation, leur admission au sein de cet établissement ou la sanction de leurs études implique un processus de reconnaissance des acquis. En effet, l'établissement a dû procéder à une évaluation du contenu des apprentissages et de l'expérience professionnelle pour s'assurer que ces étudiants possèdent les compétences requises pour poursuivre le programme d'études. Aussi, le refus de la part de certains ordres de considérer la demande de certains candidats n'ayant pas suivi l'intégralité de leur formation en France, selon un parcours académique linéaire, exprime un manque de confiance de la part de ces ordres à l'égard de la reconnaissance des acquis effectuée par les établissements d'enseignement français. Or, comme le rappelle le préambule de l'Entente Québec-France (par. 3), l'engagement pris dans le cadre de cette entente est, entre autres, le fruit d'une « étroite collaboration universitaire [et d'une] importante mobilité étudiante qui existent entre la France et le Québec depuis plusieurs décennies et qui ont contribué à établir une confiance réciproque ».

L'élaboration d'une procédure commune visant la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles implique l'instauration d'un climat de confiance réciproque. Aussi, l'autorité compétente du territoire d'accueil devrait se satisfaire des titres de formation délivrés au terme de programmes d'études reconnus dans les ARM et ne pas procéder à la réévaluation du parcours et de la formation acquise par le demandeur. Selon le principe de confiance réciproque, toute reconnaissance des acquis effectuée par un établissement d'enseignement situé sur l'un des deux territoires doit être acceptée.

Recommandation 13

QUE les autorités compétentes permettent à tout demandeur détenteur d'un titre de formation délivré au terme d'un programme d'études reconnu, de se prévaloir de l'ARM, quel que soit son cheminement académique, sans réévaluer la formation acquise.

¹² www.opg.qouv.qc.ca/fileadmin/documents/Commissaire/CPRCP_Rapport_AnalyseEntenteQuebec-France_ARM.pdf

