



N° de dossier : 5145-20-001

RAPPORT D'EXAMEN DE PLAINTE

PARTIE PLAIGNANTE :



PROFESSION CONCERNÉE :

URBANISTE

Préparé par :
Ghauthy Jean-Baptiste, analyste
9 mars 2021

Approuvé par :
André Gariépy, avocat, F.Adm.A., ASC
Commissaire

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction 1

1.1 Résumé de la situation..... 1

1.2 Profil du plaignant..... 1

1.3 Recevabilité de la plainte 1

2. Cadre d’analyse.....2

2.1 Lois et règlements 2

2.2 Principes et obligations légales en matière d’admission..... 3

3. Problématique3

3.1 Processus de reconnaissance d’une équivalence de diplôme 3

3.2 Révision de la décision..... 5

3.3 Problématique de la réglementation sur les équivalences 6

4. Conclusions9

5. Recommandations 10

Annexe 1 : Cadre législatif 13

Annexe 2 : Démarche d’enquête 15

AVANT-PROPOS

Sur le commissaire

Le Commissaire à l'admission aux professions est institué par le *Code des professions* (RLRQ, chapitre C-26), la loi cadre du système professionnel québécois. Son mandat de **surveillance, de veille et d'interventions spécialisées** porte sur l'admission des candidats et candidates aux professions dont l'exercice est contrôlé par un des 46 ordres professionnels, quel que soit le parcours ou le profil des personnes.

L'admission à une profession comprend notamment la délivrance de tout type de permis ou autorisation d'exercer. Le commissaire a compétence sur l'ensemble des processus d'admission, ainsi que sur tous les acteurs ou parties prenantes : ordres professionnels, établissements d'enseignement, ministères et organismes gouvernementaux, organisations ou personnes des secteurs public et privé.

La loi accorde au commissaire des **pouvoirs d'enquête et de recommandation**. Les conclusions et les recommandations qu'il formule s'appuient non seulement sur une **analyse de conformité** mais également sur une **analyse critique**. Ainsi, le commissaire peut remettre en question les lois et règlements, ainsi que les normes ou les pratiques, particulièrement en présence d'impacts non souhaités ou déraisonnables.

Finalement, bien que rattaché administrativement à l'Office des professions du Québec, le commissaire exerce ses fonctions de manière indépendante de celui-ci.

Pour en savoir plus : <https://www.opq.gouv.qc.ca/commissaire/>

Sur l'examen des plaintes

La plainte est un **recours pour les individus en cas d'insatisfaction** sur la façon dont on traite leur demande ou leur dossier. La situation exposée par une plainte au commissaire atteste non seulement du **traitement d'un cas** ou d'une personne mais aussi du **fonctionnement d'un processus** ou d'une activité prévu pour un ensemble de personnes.

L'examen d'une plainte se déroule donc **sous forme d'enquête**, sous la responsabilité d'un ou une analyste de l'équipe du commissaire. Cette personne examine différents aspects du fonctionnement du processus ou de l'activité en cause : **juridique, normatif, procédural, méthodologique, administratif**, etc. Elle observe également les **rôles**, les **actions** et la **conduite** des organisations et des individus impliqués.

Dans son enquête, l'analyste regarde si les processus ou activités en cause respectent les **lois** et les **règlements** (analyse de conformité), ainsi que les **principes** et les **bonnes pratiques** dans le domaine (analyse critique).

Au terme de cette démarche, le commissaire expose dans un rapport ses **constats**, ses **conclusions** et, s'il y a lieu, ses **recommandations**. Les acteurs visés par une ou des recommandations doivent répondre à chacune, suivant la réception de la version définitive du rapport.

Le commissaire rend publics sur ses pages Web la [procédure d'examen des plaintes](#) ainsi que les [résumés et rapports](#) d'examen de plainte (documents dépersonnalisés).

1. Introduction

Monsieur [REDACTED] (ci-après « le plaignant ») a communiqué avec le bureau du Commissaire à l'admission aux professions le 11 novembre 2020 au sujet d'une difficulté rencontrée dans le processus d'admission à la profession d'urbaniste de l'Ordre des urbanistes du Québec (ci-après « Ordre »).

1.1 Résumé de la situation

Le plaignant détient un diplôme de master en Urbanisme et aménagement durable de la France. En juillet 2020, il a déposé une demande d'admission à l'Ordre afin d'intégrer la profession au Québec. Ce dernier a décidé de lui octroyer une équivalence de diplôme à condition de réussir 2 cours dans un programme universitaire en urbanisme¹.

Non satisfait de la décision, le plaignant a introduit une demande de révision dans le but d'infirmer la décision du comité des équivalences. Le Conseil d'administration de l'Ordre a maintenu la décision initiale².

Le plaignant a décidé en novembre 2020 de porter plainte au bureau du commissaire, car il pense que sa demande d'admission n'a pas adéquatement été étudiée en vertu du règlement en vigueur.

1.2 Profil du plaignant

Le plaignant détient :

- Un diplôme de master en sciences humaines et sociales, mention Urbanisme et aménagement durable, Bordeaux-III, France, 2015 ;
- Une licence en aménagement du Territoire, Urbanisme et Développement durable, de l'Institut de l'Université, Bordeaux-III, France, 2012 ;
- Un diplôme universitaire de technique (DUT) en carrières sociales, option gestion urbaine, de l'Institut Universitaire en Techniques Paris 13 de Bobigny, France, 2011.

De 2016 à 2017, il a travaillé en France comme chargé de projet. Depuis 2018 à ce jour il travaille comme aménagiste/inspecteur pour une municipalité régionale de comté (MRC) au Québec³.

1.3 Recevabilité de la plainte

La plainte concerne le fonctionnement du processus d'admission par équivalence de diplôme. Il s'agit du parcours habituel des candidats formés hors du Québec et qui ne détiennent pas un diplôme donnant ouverture au permis de l'Ordre.

Le motif de la plainte réside essentiellement dans le fait qu'une équivalence de diplôme n'a pu être reconnue au plaignant et que l'Ordre lui a recommandé de compléter 2 cours de niveau universitaire.

La recevabilité de la plainte ayant été constatée, nous avons procédé à une enquête.

¹ Extrait du procès-verbal du Conseil d'administration de l'Ordre daté du 28 août 2020.

² Extrait du procès-verbal du Conseil d'administration de l'Ordre tenu le 9 et 16 octobre 2020.

³ CV du plaignant.

2. Cadre d'analyse

2.1 Lois et règlements

L'accès à l'exercice de la profession d'urbaniste se fait selon les dispositions du *Code des professions*⁴ et des règlements afférents.

Étant donné que le plaignant détient un diplôme français, il serait tout à fait indiqué pour l'Ordre, de procéder à l'étude de sa demande d'admission en vertu du *Règlement sur la délivrance d'un permis de l'Ordre des urbanistes 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*. Mais, le plaignant ne répond pas à toutes les conditions et modalités nécessaires pour donner effet à cet arrangement en vue de la reconnaissance mutuelle (ARM) des qualifications professionnelles. C'est la raison pour laquelle, sa candidature a été traitée en vertu du [Règlement sur les normes d'équivalence de diplôme et de formation aux fins de la délivrance d'un permis de l'Ordre professionnel des urbanistes du Québec](#) (ci-après le « Règlement »).

Le Règlement stipule qu'une personne titulaire d'un diplôme délivré par un établissement d'enseignement situé hors du Québec bénéficie d'une équivalence de diplôme si son diplôme a été obtenu aux termes d'études de niveau universitaire comportant un minimum de 90 crédits s'il s'agit d'un diplôme de 1^{er} cycle ou comportant 60 crédits s'il s'agit de diplôme de 2^e cycle. De plus, les études doivent couvrir les matières ci-dessous sans que ces matières fassent obligatoirement l'objet d'un cours distinct⁵ :

- 1) Les théories explicatives et les modes d'analyse de l'espace urbain et rural ;
- 2) Les méthodes de planification et la problématique des choix d'aménagement ;
- 3) L'élaboration des schémas d'aménagement et de développement, des plans d'urbanisme et des stratégies d'intervention ;
- 4) La préparation des projets d'équipements et l'évaluation de leurs effets sur le milieu ;
- 5) Les modalités d'application des décisions d'urbanisme et de programmation des réalisations d'aménagement ;
- 6) Les outils et les techniques d'observation, l'interprétation et la représentation d'espace ;
- 7) Les modèles d'analyse spatiale et de localisation des activités économiques ;
- 8) Les techniques d'analyse économique et financière ;
- 9) Les techniques statistiques et prospectives ;
- 10) Les méthodes d'optimisation des choix collectifs ;
- 11) L'histoire de l'urbanisme et de la production urbaine ;
- 12) Le droit de l'urbanisme et des collectivités locales et régionales ;
- 13) Les pratiques immobilières et les gestions publiques du sol ;
- 14) L'organisation des services publics et des entreprises d'équipements ;
- 15) Les politiques urbaines des gouvernements et des collectivités ;
- 16) La protection de l'environnement ;
- 17) L'administration de l'urbanisme ;
- 18) Les politiques d'habitation ;
- 19) Le transport et la circulation.

Une personne bénéficie d'une équivalence de la formation⁶ si elle démontre qu'elle possède à la fois des connaissances équivalentes à celles acquises par le titulaire d'un diplôme reconnu par le gouvernement et détient une expérience pertinente de travail

⁴ [RLRO, c. C-26](#).

⁵ [RLRO, c. C-26, r. 307](#), art. 5 et 6.

⁶ *Ibid.*, art. 8 et 9.

d'une durée minimale de 5 ans dans la pratique de l'urbanisme. Dans l'appréciation de l'équivalence de formation, on tient compte des facteurs suivants :

- la nature et la durée de l'expérience de travail ;
- les diplômes obtenus au Québec ou ailleurs ;
- la nature, le contenu des cours ;
- les stages effectués ;
- le nombre total d'années de scolarité.

2.2 Principes et obligations légales en matière d'admission

La loi commande l'équité, l'objectivité, l'impartialité, la transparence, l'efficacité et la célérité des processus d'admission aux professions, avec une attention particulière aux candidates et candidats formés hors du Québec⁷.

3. Problématique

L'examen de la plainte a soulevé des questions et des réflexions sur les sujets suivants :

1. Processus de reconnaissance d'une équivalence de diplôme ;
2. Révision de la décision ;
3. Problématique de la réglementation sur les équivalences.

3.1 Processus de reconnaissance d'une équivalence de diplôme

Pour obtenir le permis d'urbaniste de l'Ordre, il faut :

- Être titulaire d'un diplôme reconnu par le gouvernement ou d'un diplôme reconnu équivalent ;
- Satisfaire aux exigences de stage prévu (en condition supplémentaire) ;
- Réussir l'examen écrit de l'Ordre portant sur les lois et règlements ou démontrer avoir réussi les cours correspondant sur les mêmes sujets durant la dernière année du programme universitaire donnant ouverture au permis (en condition supplémentaire) ;
- Acquitter les cotisations demandées⁸.

Le plaignant, ne détenant pas un diplôme qui donne ouverture au permis, a déposé en juillet 2020 une demande d'équivalence de diplôme auprès de l'Ordre, ce qui constitue la première étape de sa démarche d'admission. L'Ordre l'a informé dans une correspondance datée du 16 septembre 2020 de son intention de lui reconnaître « une équivalence de niveau de la maîtrise » à condition de réussir les 2 cours universitaires ci-dessous :

- Promotion immobilière et habitat ;
- Transport et développement urbain⁹.

Le plaignant a questionné l'Ordre sur les raisons pour lesquelles la réussite de ces 2 cours lui a été imposée. L'Ordre lui a expliqué que ces 2 matières lui sont imposées, car elles étaient présentes dans son programme de formation universitaire, mais non réussies. Le

⁷ Code, *op. cit.*, [art. 62.0.1](#), par. 7.

⁸ [RLRO, c. C-26, r. 305](#), art. 1.

⁹ Extrait du procès-verbal du Conseil d'administration tenue le 28 août 2020.

plaignant ne comprend pas qu'en équivalence de diplôme on puisse lui imposer la réussite de cours universitaire et croit que l'équivalence de diplôme devrait être reconnue sans condition de réussite. Selon lui, les seuls critères que le comité devrait considérer sont :

- L'obtention du diplôme d'études de niveau universitaire comportant le nombre de crédits exigés ;
- L'assurance que les 19 matières spécifiques décrites à l'article 6 du Règlement sont couvertes durant le programme d'études¹⁰.

Il souligne le fait que le Règlement ne mentionne pas que les cours spécifiques doivent être réussis et en déduit que la réussite des cours n'est pas une obligation¹¹. L'essentiel se résumant à l'obtention du diplôme et au fait que les matières indiquées au Règlement soient couvertes dans la formation.

Il est vrai que le texte du Règlement ne précise pas la réussite de la formation ou de cours en particulier. Mais le Règlement mentionne que le diplôme doit avoir été obtenu, être de niveau universitaire et comporter un certain nombre de crédits. De plus, le Règlement énumère les 19 matières qui doivent être couvertes par les études dans le cadre de ce diplôme.

S'agissant d'une exigence en vue de la pratique professionnelle dans une perspective de protection du public, par déduction nécessaire et sans devoir le mentionner expressément, l'obtention du diplôme n'est pas suffisante. En effet, il faut également que l'ensemble des cours relatifs aux matières spécifiées qui permettent de répondre aux exigences de la pratique au Québec soient réussis en vue de reconnaître ce diplôme comme équivalent.

De plus, dans le cas présent, il faut prendre en considération que les cours échoués se rapportent chacun à une matière qu'il faut avoir traitée et réussie en vue de pratiquer au Québec. Le fait que le plaignant ait échoué à 2 cours de sa formation est une preuve qu'il a des lacunes dans les matières concernées. L'Ordre nous a précisé que les cours échoués sont importants pour la pratique professionnelle, de là leur mention expresse dans les normes (exigences) d'équivalence de diplôme. Il s'agit de matières touchant le développement résidentiel autour des gares et des stations ainsi que le transport en commun.

On comprend que les règles de diplomation en France ne sont pas les mêmes qu'au Québec. Au Québec, pour obtenir un diplôme, le système éducatif exige que tous les cours ou matières soient réussis. Tandis qu'en France, il est possible de tolérer des échecs à certains cours, ce qui importe étant d'obtenir la moyenne suffisante sur l'ensemble des cours constituant le programme d'études semestriel ou annuel. Pour certains diplômes hors du Québec, du fait des différences de règles de diplomation applicables au Québec et ailleurs, l'équivalence prévue au Règlement en vigueur ne peut trouver une application automatique découlant de la seule obtention du diplôme. Ainsi, la non-réussite en France de 2 cours dont la maîtrise des matières est exigée au Québec, est un fait objectif difficile à ignorer au regard de la protection du public.

La définition conceptuelle et juridique de l'équivalence de diplôme marque bien l'objectif ultime de détenir les connaissances dans les matières spécifiées et exigées pour cette équivalence (notre soulignement).

Dans le présent règlement, on entend par « équivalence de diplôme » la reconnaissance par le Conseil d'administration de l'Ordre qu'un diplôme délivré par un établissement d'enseignement situé hors du Québec atteste que le niveau de

¹⁰ Renvoi à la note de bas de page n° 5.

¹¹ Document de plainte du plaignant adressé au bureau du commissaire, p. 4.

connaissance d'un candidat est équivalent à celui acquis par le titulaire d'un diplôme reconnu comme donnant ouverture au permis.¹²

Le diplôme français du plaignant peut s'obtenir malgré des échecs à certains cours. De ce fait, les détenteurs de ce même diplôme peuvent avoir des profils de connaissance différents, selon la réussite ou non de ces cours. La réglementation québécoise tient pour acquise la stabilité des profils de formation et donc des compétences des détenteurs d'un même diplôme hors du Québec. L'ordre professionnel est ainsi amené à généralement ne se prononcer que sur ce diplôme, sans égard aux particularités du parcours de la personne candidate.

Toutefois, la situation du plaignant est particulière et nous sommes devant des faits objectifs d'échecs dans certaines cours qui couvrent des matières obligatoires spécifiées au Québec. Dans cette situation exceptionnelle, la seule détention du diplôme hors Québec ne suffirait pas. En pareil cas, la logique veut que l'équivalence de ce diplôme soit accordée ou refusée en tenant compte également du profil de réussite académique de la personne candidate dans les matières de son diplôme, soit celles qui sont spécifiées dans la réglementation québécoise et dont la maîtrise est exigée pour la pratique au Québec.

3.2 Révision de la décision

À la suite de la décision, le plaignant a introduit une demande de révision de la décision et a exprimé sa volonté de se faire entendre par le Conseil d'administration de l'Ordre¹³. Il a également transmis à l'Ordre des documents complémentaires sur les diverses formations suivies au Québec dans le cadre de son emploi actuel. Il a aussi indiqué que les 2 matières non réussies ont fait l'objet d'enseignements à travers d'autres cours/ateliers/travaux de recherche. Il a détaillé les cours et projets réalisés dans le cadre de ces 2 matières et y a joint son portfolio¹⁴.

Le 14 octobre 2020¹⁵, l'Ordre l'a convoqué à une entrevue en vidéoconférence prévue pour le 16 octobre (soit 2 jours plus tard) en présence des membres du Conseil d'administration. Dans la communication, il est précisé que le plaignant dispose de 15 minutes pour faire sa présentation au Conseil (faire valoir les acquis pour les 2 cours demandés) et répondre aux questions qui lui seront posées.

Le jour de l'entretien, le plaignant a pu faire sa présentation et quelques questions lui ont été posées par le Conseil. Malheureusement, les observations du plaignant n'ont pas eu l'effet désiré et le Conseil a décidé de maintenir la décision initiale.

Selon le plaignant, l'emploi qu'il occupe actuellement lui permet de mettre en pratique les notions apprises dans ces 2 matières. L'Ordre nous a fait comprendre que non seulement le plaignant n'a pas su démontrer son expertise pour ces 2 cours lors de la rencontre avec le Conseil¹⁶, mais son emploi actuel ne lui permet pas d'utiliser ses connaissances en transport en commun ou en développement résidentiel autour des gares et des stations de métro.

Nous soulignons ici le fait que de n'accorder au plaignant que 2 jours pour préparer son argumentaire ne constitue pas un temps de préparation suffisant. En effet, le Règlement¹⁷ prévoit un délai d'au moins 10 jours avant la date de comparution pour transmettre au candidat l'avis de convocation par poste recommandée. Dans le cas qui nous concerne, la convocation a été envoyée par courriel 2 jours avant la date de la réunion. Le délai de

¹² Renvoi à la note de bas de page no 5, art. 1.

¹³ Courriel du plaignant à l'Ordre daté du 22 septembre 2020.

¹⁴ Courriel du plaignant à l'Ordre daté du 29 septembre 2020.

¹⁵ Courriel de l'Ordre au plaignant daté du 14 octobre 2020.

¹⁶ Renvoi à la note de bas de page n° 2.

¹⁷ Renvoi à la note de bas de page n° 5, art. 13.

2 jours nous paraît déraisonnable pour permettre à un candidat de se préparer mentalement et de se forger un argumentaire et n'est pas conforme au Règlement.

Conseil d'administration agissant en révision

Le plaignant a formulé des réserves dues au fait que le Conseil d'administration a statué sur la révision de son dossier alors que le Conseil avait entériné la recommandation du comité des équivalences lors de l'étude initiale de sa demande.

Demander au Conseil d'administration de l'Ordre d'agir en révision n'entache pas la conformité du processus dans la mesure où les membres du Conseil d'administration ne sont pas appelés à se prononcer précédemment sur l'admission des candidats à la profession. Dans le cas qui nous concerne, à la suite de l'étude du dossier par le comité des équivalences, ce dernier a acheminé sa recommandation au Conseil qui a décidé de l'entériner. Cette pratique d'analyser le dossier en équivalence et de le transmettre au Conseil, qui par la suite doit se prononcer sur le dossier en entérinant ou en infirmant la recommandation du comité des équivalences, est utilisée par plusieurs ordres professionnels. Le Conseil est dans ce cas l'instance chargée de décider sur les recommandations émises concernant les dossiers d'admission. Dans cette situation, et dans le cas du plaignant, le Conseil ne peut participer à la prise de décision sur le dossier et réviser la décision prise sur ce même dossier. Une telle pratique rend le processus et la décision non conforme au *Code des professions* qui stipule que la révision doit être faite par des personnes autres que celles qui ont rendu la décision initiale¹⁸. Le Règlement doit ici être modifié pour mettre en place le dispositif attendu.

Le comité des équivalences a récemment été chargé par le Conseil de constituer un comité de révision des demandes d'équivalence dont le mandat devra être précisé. En attendant que le Règlement soit modifié pour se conformer au *Code des professions*, il faut rappeler que ce Code confie au conseil d'administration le rôle de former des comités sur ces sujets¹⁹ :

62.1. Le Conseil d'administration peut :

1° déléguer à un comité qu'il crée à cette fin le pouvoir de décider de toute demande présentée dans le cadre d'une candidature à l'exercice de la profession ainsi que l'exercice des pouvoirs prévus aux articles 45 à 45.3, 46.0.1, 48 à 52.1 et 55 à 55.3 ; les membres d'un tel comité sont soumis aux normes d'éthique et de déontologie déterminées par l'ordre et prêtent le serment prévu à l'annexe II ; le serment ne peut cependant être interprété comme interdisant l'échange de renseignements ou de documents au sein de l'ordre, pour les fins de protection du public ;

[...]

86.0.1. Le Conseil d'administration peut, notamment :

[...]

2° Former des comités, déterminer leurs pouvoirs, les normes d'éthique et de déontologie auxquelles leurs membres sont soumis et fixer le traitement, les honoraires ou les indemnités de ces membres.

3.3 Problématique de la réglementation sur les équivalences

Le *Règlement sur les normes d'équivalence de diplôme et de formation aux fins de la délivrance d'un permis de l'Ordre professionnel des urbanistes du Québec* date de 1994 et définit les moyens utilisés par l'Ordre pour analyser un dossier selon les normes d'équivalences.

¹⁸ [RLRO, c. C-26](#) art. 93.c.1.

¹⁹ [RLRO, c. C-26](#) art. 62.1 et 86.0.1.

- *Équivalence de diplôme*

Rappelons que l'équivalence de diplôme se définit comme « la reconnaissance qu'un diplôme délivré par un établissement d'enseignement situé hors du Québec atteste que le niveau de connaissance d'un candidat est équivalent à celui acquis par le titulaire d'un diplôme reconnu comme donnant ouverture au permis²⁰ ». La reconnaissance porte ici strictement sur le contenu du programme d'études sanctionné par le diplôme²¹ et tire une conclusion sur celui-ci indépendamment de son détenteur. Notons qu'il y a un regard possible et exceptionnel sur la réussite des cours par le détenteur, dans le cas mentionné à la section 3.1 plus haut.

- *Équivalence « partielle » de diplôme*

Le Règlement comporte l'incongruité de l'« équivalence partielle de diplôme²² ». Le Règlement permet ainsi à l'Ordre de prescrire un examen ou de la formation pour combler les lacunes du diplôme²³. Or, un diplôme partiellement équivalent ne change pas du fait que son détenteur acquiert d'autres connaissances par d'autres activités de formation. Le diplôme demeure historiquement inchangé dans sa substance. On ne peut donc le déclarer équivalent par le fait de cours suivis hors de celui-ci et à postériori. C'est plutôt les connaissances, habiletés et compétences de son détenteur qui sont devenues équivalentes. C'est là plutôt de l'équivalence de formation dans le système professionnel, qui fait appel au bagage de connaissances, d'habiletés et de compétences acquis sous diverses formes par la personne candidate.

- *Équivalence de formation*

L'équivalence de formation se distingue de l'équivalence de diplôme. Elle reconnaît que « la formation d'un candidat démontre que celui-ci a acquis un niveau de connaissance équivalent à celui d'un titulaire d'un diplôme reconnu comme donnant ouverture au permis de l'Ordre²⁴ ». La reconnaissance porte ici sur l'ensemble des acquis de l'individu et correspond à la somme des activités pertinentes (diplôme non équivalent, mais dont des éléments sont pertinents ; autres études ou formations et expérience de travail) ayant permis à cette personne d'atteindre le niveau de connaissance, d'habiletés ou de compétence requis au Québec²⁵.

Dans l'analyse des dossiers en équivalence, si le diplôme n'est pas équivalent, le dossier doit être automatiquement étudié en appliquant les normes d'équivalence de la formation dans le but de trouver d'autres activités, formations et expérience de travail susceptibles de permettre au candidat de démontrer le niveau de connaissance, d'habiletés et de compétence requis. Dans le cadre de ce processus, une prescription de formation, de stage ou d'une évaluation (aux fins de validation en cas de doute sur certains aspects) peut être imposée.

- *L'équivalence de formation pour la profession d'urbaniste*

Le Règlement sur les équivalences pour la profession d'urbaniste prévoit aussi, comme l'exige le *Code des professions*, l'équivalence de formation et l'Ordre devrait normalement s'y référer après avoir conclu qu'un diplôme n'est pas équivalent (totalement ou partiellement). Toutefois, le Règlement comporte une exigence pour se prévaloir de

²⁰ Renvoi à la note de bas de page n° 5, art. 1.

²¹ <https://www.opq.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/Commissaire/EnjeuxReconnComp2017.pdf>, p. 9 et 10.

²² [RLRQ, c. C-26, r. 307](#), art. 10, par. 2.

²³ *Ibid.*

²⁴ Renvoi à la note de bas de page n° 5, art. 1.

²⁵ Renvoi à la note de bas de page n° 21, p. 10.

l'équivalence de formation, qui se dresse en obstacle pour beaucoup de personnes candidates. En effet, mis à part le fait d'avoir un niveau de connaissance équivalent à celui que possède un titulaire de diplôme reconnu, le Règlement exige, pour se prévaloir de l'équivalence de formation, d'avoir une expérience pertinente de travail minimale de 5 ans, « notamment par la pratique de l'urbanisme, de la planification urbaine et régionale ou de l'aménagement du territoire²⁶ ». Au-delà de ces caractéristiques de pertinence, on ne sait pas ce qui est précisément recherché par ces 5 années d'expérience, en termes de connaissances, d'habiletés et de compétences.

Cette exigence entraîne une logique qui fait indûment obstacle à la reconnaissance. Si une personne candidate récemment diplômée détient un diplôme qui n'est pas équivalent par des lacunes bien identifiées, exemple dans des matières, la logique serait de lui prescrire les cours dans ces matières. Toutefois, en basculant, comme il se doit, en équivalence de formation, la personne pourrait avoir acquis par des formations, les éléments liés aux lacunes de son diplôme. Mais, l'exigence de 5 ans d'expérience vient s'ajouter et rend la personne candidate inadmissible à ce parcours du seul fait de sa diplomation récente.

Le plaignant n'a qu'un peu plus de 3 ans d'expérience et par conséquent sa candidature ne peut être étudiée en équivalence de formation. Ainsi, il se trouverait bloqué à l'équivalence de formation. Il aurait sans doute pu faire reconnaître des acquis si ce seuil de 5 ans n'était pas exigé puisqu'à ce moment l'Ordre aurait tenu compte de ses expériences de travail et autres.

La justification de l'exigence de 5 années d'expérience, applicable à tous en équivalence de formation, n'est pas démontrée en termes de lacunes systématiques à combler chez toutes les personnes candidates. De plus, cette exigence heurte la logique de l'articulation entre l'équivalence de diplôme et l'équivalence de formation. Elle ne s'ancre pas dans une analyse individualisée du parcours des personnes candidates et se dresse comme un obstacle pour ces personnes.

Cette mesure, qui vise à réclamer un nombre d'années d'expérience minimale pour se prévaloir de l'équivalence de formation, a été commentée par le Commissaire dans son rapport sur les enjeux liés à la conception et à l'application des mécanismes de reconnaissances²⁷.

Exiger un certain nombre d'années d'exercice de la profession à l'étranger ne constitue pas une mesure fiable pour vérifier si une personne possède les connaissances et habiletés ou les compétences requises pour l'obtention du permis au Québec. Cette exigence suppose que le simple passage du temps sur le marché du travail permet à un ou une titulaire d'un diplôme non équivalent de combler les lacunes de sa formation initiale. Or, l'acquisition de connaissances, d'habiletés ou de compétences sur le marché du travail dépend des tâches effectuées, du contexte ou milieu de travail et des situations ou cas qui se présentent à la personne²⁸.

- *Révision du Règlement sur les normes d'équivalences*

Dans l'analyse de cette plainte, le bureau du commissaire constate que jusqu'à tout récemment l'Ordre n'a pas entamé la révision du *Règlement sur les normes d'équivalence de diplôme et de formation aux fins de la délivrance d'un permis de l'Ordre professionnel des urbanistes du Québec* comme la recommandation lui avait été adressée dans un rapport de plainte traitée en 2014²⁹. Ce n'est qu'en octobre 2020³⁰ que le Conseil d'administration a donné le mandat au comité des équivalences de revoir le Règlement en question.

²⁶ Renvoi à la note de bas de page n° 5, art. 8.

²⁷ Renvoi à la note de bas de page n° 21, p. 29.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ [Rapport d'examen de plainte du 9 septembre 2014](#) (dossier n° 5145-12-001), p. 10, recommandation n° 3.

³⁰ Résolution du Conseil tenu les 9 et 16 octobre 2020.

Tant l'incongruité de l'équivalence « partielle » de diplôme, que l'obstacle de l'exigence de 5 ans d'expérience pour se prévaloir de l'équivalence de formation apparaissent comme des reliquats d'une compréhension ancienne des principes et mécanismes d'admission. Elles devraient être retirées du Règlement, qui doit traduire l'articulation actuelle des mécanismes dans le système professionnel.

- *Issue pour le cas du plaignant*

Dans le cas du plaignant, le basculement vers l'équivalence de formation présente un barrage indu (exigence de 5 ans d'expérience), mais qui est présent dans le texte réglementaire en vigueur. Pour ne pas être bloqué de la sorte, on pourrait recourir à la notion d'équivalence « partielle » de diplôme, incongrue, mais toujours dans le texte en vigueur et donc possible jusqu'à une modification réglementaire.

Dans cette situation particulière, sous réserve de l'application d'un processus adéquat de révision, la décision de l'Ordre de reconnaître au plaignant une équivalence « complète » de diplôme à condition de réussir des cours universitaires sur 1) la promotion immobilière et l'habitat ainsi que 2) sur le transport et le développement urbain³¹ est une voie permise par la réglementation en vigueur.

4. Conclusions

Conclusions sur le cas du plaignant

- Le plaignant n'a pas obtenu d'équivalence complète de diplôme de l'Ordre, ce qui constitue la première étape dans la démarche vers l'obtention du permis de l'Ordre ;
- L'Ordre dans son analyse du dossier du plaignant a résolu de lui accorder une équivalence complète de diplôme conditionnellement à la réussite de 2 cours universitaires ;
- Le plaignant a introduit une demande de révision parce qu'il pense que les cours non réussis ne devraient pas être pris en considération dans l'équivalence de diplôme puisque le *Règlement sur les normes d'équivalence de diplôme et de formation aux fins de la délivrance d'un permis de l'Ordre professionnel des urbanistes du Québec* ne mentionne pas que les cours doivent être réussis ;
- L'Ordre n'a accordé que 2 jours de préparation au plaignant pour se forger un argumentaire ce qui n'est pas suffisant et n'est pas conforme au Règlement ;
- Le Conseil d'administration agissant en révision a maintenu sa décision initiale ;
- Le Conseil d'administration ne peut agir en révision et trancher sur un dossier sur lequel il a participé à la prise de décision. Cette pratique rend la révision non conforme au *Code des professions* ;
- Pour ne pas bloquer indûment le candidat en équivalence de formation (exigence de 5 ans d'expérience), on pourrait recourir à la notion d'équivalence « partielle » de diplôme, incongrue, mais toujours dans le texte en vigueur et donc possible jusqu'à une modification réglementaire ;

³¹ Renvoi à la note de bas de page n° 9.

- Sous réserve de l'application d'un processus adéquat de révision, la décision de l'Ordre de reconnaître au plaignant une équivalence « complète » de diplôme à condition de réussir des cours universitaires pourrait être conforme à la réglementation en vigueur ;

Conclusions sur le fonctionnement général du processus

- Le Règlement ne précise pas que les 19 matières spécifiques de la formation doivent être réussies. S'agissant d'une exigence en vue de la pratique professionnelle dans une perspective de protection du public, par déduction nécessaire et sans devoir le mentionner expressément, l'obtention du diplôme n'est pas suffisante. Il faut également que l'ensemble des cours relatifs aux matières spécifiées qui permettent de répondre aux exigences de la pratique au Québec soient réussis en vue de reconnaître ce diplôme comme équivalent ;
- Au Québec pour obtenir un diplôme, le système éducatif exige que tous les cours ou matières soient réussis. Pour certains diplômes en France, on tolère des échecs, à certains cours, ce qui importe étant d'obtenir la moyenne suffisante sur l'ensemble des cours constituant le programme d'études semestriel ou annuel ;
- La non-réussite en France de 2 cours dont la maîtrise des matières est exigée au Québec est un fait objectif du dossier du plaignant difficile à ignorer au regard de la protection du public ;
- Le diplôme du plaignant, qui accepte la non-réussite de certains cours de ce programme, ce qui est survenu dans son cas, n'est pas équivalent au diplôme qui donne ouverture au permis au Québec, qui exige la maîtrise des matières spécifiées à la réglementation ;
- L'Ordre n'a pas révisé son Règlement sur les équivalences depuis une recommandation du commissaire dans un rapport d'examen de plainte de 2014 ;
- Tant l'incongruité de l'équivalence « partielle » de diplôme que l'obstacle de l'exigence de 5 ans d'expérience pour se prévaloir de l'équivalence de formation apparaissent comme des reliquats d'une compréhension ancienne des principes et mécanismes d'admission. Elles devraient être retirées du Règlement, qui doit traduire l'articulation actuelle des mécanismes dans le système professionnel ;
- Le Conseil d'administration a révisé sa propre décision. Une telle pratique rend le processus et la décision non conformes au Code, qui stipule que la révision doit être faite par des personnes autres que celles qui ont rendu la décision initiale ;
- Le Règlement doit être modifié pour mettre en place un dispositif de révision conforme au Code ;
- En attendant que le Règlement soit modifié, l'Ordre doit créer un comité de révision des décisions d'équivalence, par résolution du Conseil d'administration, par application de l'article 62.1 du Code.

5. Recommandations

Recommandation concernant le dossier du plaignant

- 1) Que l'Ordre procède à une nouvelle évaluation du dossier du plaignant par un comité de révision dûment formé et habilité par résolution du Conseil d'administration, exempt de personnes qui ont formulé des recommandations ou ont rendu des décisions dans ce dossier ;

Recommandations sur le fonctionnement général du processus

- 2) Que l'Ordre accorde aux futurs candidats le délai de 10 jours recommandé au Règlement pour les convoquer à présenter leur argumentaire au comité de révision ;
 - 3) Que l'Ordre, en attendant la révision de son règlement sur les mêmes objets, s'assure que le comité de révision des décisions d'équivalence soit créé et habilité par résolution du Conseil d'administration, par application de l'article 62.1 du Code. Pour ce faire, l'Ordre devra :
 - constituer un comité de révision en procédant à la nomination de ces membres ;
 - s'assurer que le comité de révision soit composé de personnes autres que celles qui ont rendu la décision initiale ;
 - s'assurer que le comité de révision procède à la réévaluation des dossiers en rendant des décisions confirmant, modifiant ou infirmant la première décision.
 - 4) Que l'Ordre et l'Office des professions entament, dans les meilleurs délais, la révision du *Règlement sur les normes d'équivalence de diplôme et de formation aux fins de la délivrance d'un permis de l'Ordre professionnel des urbanistes* afin de traduire l'articulation actuelle des principes et mécanismes d'admission dans le système professionnel, notamment par le retrait de :
 - l'équivalence « partielle » de diplôme ;
 - l'exigence de 5 ans d'expérience pour se prévaloir de l'équivalence de formation.
-

ANNEXES

Annexe 1 : Cadre législatif

L'examen d'une plainte déposée au bureau du commissaire s'appuie sur le *Code des professions*³², la loi qui régit le système professionnel, ses paramètres et ses composantes.

Fonction et pouvoirs du commissaire

Le commissaire est chargé par la loi « de recevoir et d'examiner toute plainte d'une personne relative à l'admission à une profession³³ ». Pour ce faire, le commissaire peut effectuer une enquête et exiger tout rapport, document ou renseignement dont il a besoin. À la fin, le commissaire informe les parties de ses conclusions et de ses recommandations.

Compétence du commissaire

Le commissaire a compétence sur toutes les étapes et tous les acteurs de l'admission à une profession dont l'exercice est contrôlé par un ordre professionnel, incluant la formation d'appoint, les stages et les examens d'admission. Il n'a toutefois pas compétence sur les décisions d'un ordre ou de toute autre organisation ou personne.

Une plainte peut être formulée contre l'ordre professionnel, un ministère, un organisme, un établissement d'enseignement ou une personne impliquée. Elle peut concerner l'obtention d'un permis (régulier, restrictif, temporaire ou spécial), d'un certificat de spécialiste ou d'une autorisation spéciale d'exercer, ou la première inscription au tableau de l'ordre, ou une décision de l'ordre prise en vertu de l'article 45.3 du Code³⁴, ou toute autre demande présentée dans le cadre d'une candidature à l'exercice d'une profession.

Non-recevabilité devant une instance judiciaire et responsabilité civile

Toutes les déclarations faites et tous les documents fournis dans le cadre de l'examen d'une plainte ne peuvent être utilisés devant une instance judiciaire (c.-à-d. un tribunal). De même, les éléments d'un dossier de plainte, y compris les conclusions et les recommandations — les lettres et les rapports qui en font état —, 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 prenantes³⁵.

Obligations générales des ordres et d'autres acteurs dans l'admission

Les ordres professionnels doivent s'assurer de l'équité, de l'objectivité, de l'impartialité, de la transparence, de l'efficacité et de la célérité des processus relatifs à l'admission qu'ils adoptent. Ils doivent s'assurer que ces processus facilitent l'admission à une profession, notamment pour les personnes formées hors du Québec³⁶.

Les ordres exercent des fonctions déléguées par l'État, impliquant des pouvoirs décisionnels qui ont des impacts importants sur des individus et sur la société. Dans l'admission aux professions qu'ils régissent, les ordres sont responsables du respect des normes de compétences et du fonctionnement des processus, et ce, même lorsqu'ils confient certaines de leurs activités à de tierces parties.

³² [RLRQ, chapitre C-26](#). Voir section II « Commissaire à l'admission aux professions », articles 16.9 à 16.23.

³³ *Ibid.*, [art. 16.10](#), par. 1°.

³⁴ Disposition concernant les personnes qui se sont éloignées de la pratique ou dont la formation est désuète.

³⁵ *Code, op. cit.*, [art. 16.16](#) et [16.17](#).

³⁶ *Ibid.*, [art. 62.0.1](#), par. 7°.

Obligations des acteurs visés par une recommandation du commissaire

Un acteur visé par une ou plusieurs recommandations du commissaire doit y répondre par écrit dans les soixante (60) jours. Pour chacune des recommandations, l'acteur visé doit ainsi informer le commissaire « des suites qu'il entend y donner et, s'il n'entend pas y donner suite, des motifs justifiant sa décision³⁷ ».

³⁷ *Ibid.*, [art. 16.15](#), 3^e al.

Annexe 2 : Démarche d'enquête

Documentation consultée

- Législation et réglementation pertinentes, dont
 - *Code des professions* ([RLRQ, c. C-26](#)) ;
 - *Règlement sur les normes d'équivalence de diplôme et de formation aux fins de la délivrance d'un permis de l'Ordre professionnel des urbanistes du Québec* ([c. C-26, r. 307](#)) ;
 - *Règlement sur les conditions et modalités de délivrance du permis de l'Ordre professionnel des urbanistes du Québec* ([c. C-26, r. 305](#)) ;
- Documentation sur les principes et sur les bonnes pratiques dans le domaine de l'admission et de la reconnaissance des compétences ;
- Documentation reçue de l'Ordre.

Personnes consultées

- M. [REDACTED], plaignant ;
- Mme Hélène Lefranc, Directrice générale de l'Ordre ;
- Mme Danielle Pilette, Présidente du comité des équivalences de l'Ordre.

