

RAPPORT D'EXAMEN DE PLAINTE

remis au plaignant et à l'Ordre

LE PLAIGNANT :



ORDRE :

ORDRE DES INGÉNIEURS DU QUÉBEC

ACRONYMES

ACSED :	Alliance canadienne des services d'évaluation de diplômes
BCPRCP :	Bureau du Commissaire aux plaintes en matière de reconnaissance des compétences professionnelles
CEFAHQ :	Centre d'expertise sur les formations acquises hors du Québec
CICDI :	Centre d'information canadienne sur les diplômes internationaux
CIQ :	Conseil interprofessionnel du Québec
CPRCP :	Commissaire aux plaintes en matière de reconnaissance des compétences professionnelles
DEC :	Diplôme d'études collégiales
EIG :	École d'Ingénieurs de Genève
EPF :	École Polytechnique Fédérale
ÉTS :	École de technologie supérieure
HES :	Hautes écoles spécialisées
MELS :	Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport
MICC :	Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles
SÉCÉEHQ :	Service d'évaluation comparative des études effectuées hors Québec

1. Mise en contexte

Le plaignant, a contacté le Bureau du Commissaire aux plaintes en reconnaissance des compétences professionnelles (BCPRCP) le 23 décembre 2010. Il se plaint de la non-reconnaissance et de la sous-évaluation du diplôme d'ingénieur HES par l'Ordre des ingénieurs du Québec (OIQ) et le CEFAHQ.

Il sollicite l'intervention du Commissaire pour :

- une meilleure évaluation du diplôme HES par l'OIQ;
- l'impact du changement de la grille tarifaire de l'Ordre sur les demandes d'admission en cours;
- la création d'un partenariat entre les universités afin d'offrir aux diplômés formés à l'étranger la formation qui leur manque;
- la considération des études supérieures effectuées au Québec dans l'appréciation du dossier par l'Ordre et
- le remplacement du CEFAHQ par le MELS comme organisme d'évaluation de la formation acquise hors Québec.

2. Cadre législatif

Le traitement des plaintes au BCPRCP s'appuie sur la Loi instituant le poste du Commissaire et les paramètres liés à sa charge (art. 16.9 à 16.21 du *Code des professions*).

L'article 16.10 du *Code des professions* confie au Commissaire, entre autres, le mandat de recevoir et d'examiner toute plainte d'une personne contre un ordre professionnel concernant le fonctionnement des mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles. Ce qui sous-entend que le commissaire n'a pas de compétence sur les plaintes contre les intervenants autres que les ordres professionnels.

Dans l'exercice de ses fonctions, le Commissaire s'assure que la demande de reconnaissance faite auprès de l'Ordre a été traitée, notamment, de façon équitable, objective, transparente et efficace. Toutefois, le Commissaire aux plaintes n'est pas un mécanisme d'appel. Il ne peut délivrer de permis au nom d'un Ordre ni en modifier la décision. Il peut cependant formuler des recommandations sur la situation.

3. Examen de la plainte

3.1. Documents consultés

- L'ensemble de la réglementation sur la reconnaissance des compétences acquises hors Québec
- L'ensemble de la documentation accompagnant la plainte
- La documentation fournie par l'OIQ
- La documentation des spécialistes en évaluation de diplômes internationaux, tels, l'ACSED, le CICDI
- Les informations disponibles dans les bureaux des registraires de certaines universités québécoises
- L'information disponible sur le site d'Ingénieur Canada
- La documentation du CIQ sur les principes et bonnes pratiques en matière de reconnaissance des diplômes et formation acquis hors Québec

3.2. Personnes rencontrées et consultées

- ██████████, plaignant, ██████████
- M. Bernard Cyr, ing, Chef de l'admission et des permis, OIQ
- Nicole Lévis, conseillère à l'admission, OIQ
- Daniel Demers, Bureau du registraire, secteur génie, Université Sherbrooke
- Jocelyne Diotte, Ingénieur Canada
- André Riendeau, agent d'admission, ÉTS.
- Michel Bédard, CEFAHQ, MICC

3.3. Profil du diplômé HES

La formation des ingénieurs en Suisse se fait à travers la filière des Écoles Polytechniques fédérales (EPF) ou celle des Hautes écoles spécialisées (HES). La différence entre les deux réside dans l'orientation et la finalité de l'enseignement.

Dans les EPF, l'enseignement se concentre sur les sciences fondamentales, avec une finalité de recherche et de conception. Le cursus de ces écoles s'apparente à ceux des écoles de génie reconnues au Québec et au Canada.

Dans les HES, l'enseignement se concentre sur les sciences appliquées. La formation est orientée vers la technique et l'industrie. La structure du programme, un apprentissage de type professionnel incluant des stages en industrie, s'apparente à celle de l'École de technologie supérieure de Montréal (ÉTS). Dans ce genre d'écoles, les étudiants suivent un cheminement scolaire proche de la pratique bien avant leur arrivée à l'université.

Bien qu'ils aient une structure semblable, les programmes HES et ÉTS ne sont pas du même niveau. Le cycle de l'ÉTS est plus long, avec un contenu scientifique plus enrichi que celui des HES. Même si l'ÉTS privilégie l'aspect technique, le contenu de son programme équivaut à ceux des écoles d'ingénieur reconnues au Québec.

Pour le plaignant, le diplôme HES est comparable au diplôme de l'ÉTS par sa nature et par le nombre d'années de scolarité.

Nous avons mené une enquête afin de relever des éléments de comparaison entre les diplômes EPF, HES et le diplôme d'ingénieur québécois qui auraient influencé la décision de l'Ordre des ingénieurs à l'égard de la demande d'équivalence des diplômés HES.

3.4. Analyse de conformité

La reconnaissance d'un diplôme acquis à l'étranger se fait selon les dispositions du *Règlement sur les normes d'équivalence de diplôme et de formation* du *Code des professions*. D'après ce Règlement, un diplômé hors Québec peut bénéficier soit d'une équivalence du diplôme, soit d'une équivalence de formation.

L'équivalence du diplôme est accordée à un diplôme émis au terme d'un programme d'études accrédité par un organisme canadien ou à un diplôme agréé par un organisme situé à l'étranger, dont les normes et les procédures d'agrément respectent celles du Canada et avec lequel une entente de réciprocité a été conclue.

L'équivalence de formation est accordée au titulaire d'un diplôme non reconnu qui a démontré qu'il possède des connaissances et des habiletés équivalentes à celles acquises par le détenteur d'un diplôme reconnu au Québec comme donnant ouverture au permis. Le diplôme HES se situe dans cette catégorie.

Dans le domaine du génie, le diplôme requis au Québec et qui sert de base en vue d'une reconnaissance d'équivalence est un diplôme universitaire de 1^{er} cycle d'une durée minimum de 3 ans en sciences pures ou appliquées ou un diplôme de 1^{er} cycle en génie.

En plus de la loi, les ordres sont appelés à lier leurs pratiques de reconnaissance aux principes et modèles de bonnes pratiques élaborés partout dans le monde et recommandés par des partenaires tels que l'UNESCO, l'ACSED, le CICDI et le CIQ.

3.4.1 Méthodologie et évaluation du diplôme HES par le CEFAHQ et l'OIQ

Afin d'établir une équivalence des diplômes provenant des systèmes d'enseignement différents, les comparaisons s'effectuent à plusieurs niveaux, par divers intervenants en fonction de meilleures pratiques en la matière. De façon générale, l'évaluation d'un diplôme repose sur l'analyse des conditions normales d'admission aux études, des conditions d'obtention du diplôme et de son utilité.

Au Québec, l'organisme généralement chargé d'évaluer les diplômes obtenus hors Québec est le CEFAHQ. Ce centre rattaché au MICC conclut sur le repère dans le système québécois (niveau de formation et sujets) d'un diplôme étranger. L'Ordre des ingénieurs évalue également ces diplômes en y ajoutant un regard sur le contenu et la qualité de la formation acquise au regard des exigences de la protection du public.

En se référant aux principes et pratiques recommandés par l'UNESCO/Conseil de l'Europe; à la documentation sur le sujet disponible sur internet; aux explications d'un responsable suisse chargé de la reconnaissance des diplômes; aux exigences d'Ingénieur Canada pour la délivrance du permis et à sa propre expérience, le CEFAHQ a estimé que le diplôme HES se compare à 2 ans d'études universitaires dans un programme, d'environ 4 ans, qui mène au diplôme d'ingénieur québécois.

L'OIQ est arrivé à la même conclusion que le CEFAHQ, tandis que ses considérations additionnelles ont porté sur le contenu, la finalité, et la passerelle vers le diplôme suisse reconnu au Québec, soit le diplôme EPF¹.

Pour ces deux institutions québécoises, la formation HES est considérée comme incomplète pour se comparer ou équivaloir à un diplôme d'ingénieur québécois.

Le plaignant réfute cette évaluation et considère que l'OIQ se base sur les évaluations du CEFAHQ qui, selon lui, n'a pas suivi la procédure et les critères d'évaluation recommandés par l'UNESCO/Conseil de l'Europe et par l'ACSED².

3.5. Arguments du plaignant et éléments de réponses des parties prenantes

Nous avons analysé les principaux arguments et critiques du plaignant, énumérés ci-après, en fonction des principes et pratiques reconnus, afin de situer le diplôme HES dans le contexte québécois et d'apporter des éléments de réponse à son questionnement, quant au travail de l'Ordre et du CEFAHQ.

3.5.1 La procédure et les critères d'évaluation du CEFAHQ sur lesquels se base l'OIQ ne tiendraient pas compte des règlements et conventions en vigueur

En réponse à une demande de révision de l'évaluation comparative d'un diplôme suisse³, le CEFAHQ explique sa méthode et cite certaines références à la base de son jugement. Sa démarche s'inspire de *Principes généraux pour un code de bonne pratique en matière d'évaluation des diplômes issus de la Convention sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne* (UNESCO/Union européenne) de 1997. Les critères d'évaluation selon ces principes sont, entre autres :

- les conditions d'admission;
- la durée du programme;
- la place du programme dans un système d'enseignement;
- l'existence ou non de passerelles;
- la structure du programme suivi ;
- la finalité de la formation.

Or, ces critères sont semblables à ceux considérés par le représentant des diplômés HES dans sa plainte, c'est-à-dire conformes aux normes internationales en vigueur⁴.

Par ailleurs, le plaignant fait valoir dans sa plainte que le CEFAHQ n'a pas consulté les autorités officielles suisses compétentes en matière d'évaluation des diplômes.

Pourtant, l'on note au dossier, l'analyse faite par M. [REDACTED]⁵, Coordonnateur suisse pour la reconnaissance des diplômes, qui fournit des renseignements permettant de situer le diplôme HES par rapport au diplôme EPF. Son propos se résume ainsi :

- Le diplôme HES est du niveau *bachelor*.
- Le *bachelor* EPF, tout comme le *bachelor* HES, permet de travailler, dans presque toutes les professions.
- Les diplômes HES sont des titres de formation de type Bac + 3 (européen).
- Les diplômes Master EPF résultent du cycle de formation bachelor/Master selon le modèle 3 + 2.
- Les EPF considèrent que la formation n'est pas terminée ou « professionnalisante » après le *bachelor*.

¹ Lettre OIQ/Monsieur [REDACTED], L27/10/2007.

² Lettre Plaignant/CPRCP, II. *En analyse par rapport aux règlements et conventions en vigueur*, L29/12/2010.

³ Lettre CEFAHQ/Monsieur [REDACTED], *Demande de révision d'évaluation comparative d'études hors Québec*, L21/04/2008.

⁴ <http://www.cicic.ca/501/code-de-bonne-pratique.canada>, Critères d'évaluation.

⁵ Lettre M. [REDACTED]/Monsieur [REDACTED], *Reconnaissance des diplômes HES au Canada*, L26/11/2008.

- En ce qui concerne la poursuite des études, les EPF n'admettent pas directement les diplômes HES en cycle *master*.

3.5.2 *La classification du diplôme HES comme une formation de 2 années d'études universitaires québécoises inachevées serait une sous-évaluation du diplôme HES*

Les recherches menées lors de l'examen de cette plainte nous indiquent que les conclusions des divers évaluateurs du diplôme HES suisse ont été, en général, influencées par :

- La passerelle vers le programme EPF pour un diplômé HES (*bachelor*) qui veut poursuivre ses études. En effet, un diplômé HES (*bachelor*) doit suivre des cours de mise à niveau pendant une période d'environ un an, en vue de son admission en 3^e année EPF. Donc 3 ans de HES plus 1 an de mise à niveau équivalent à 3 ans EPF.
- La norme internationale reconnue pour obtenir le titre d'ingénieur diplômé en Europe, est le diplôme *Master* «bac + 5». Au Canada, cette norme correspond à la formation universitaire en génie, qui requiert un minimum de 16 ans de scolarité menant au diplôme désigné pour l'obtention du permis d'ingénieur, soit le baccalauréat en génie. Donc le *bachelor* délivré en Europe, obtenu au terme de 3 ans n'est pas suffisant, selon Ingénieur Canada.

3.5.3 *L'OIQ se baserait sur les évaluations du CEFAHQ pour rendre ses décisions*

Pour les représentants de l'OIQ que nous avons rencontré :

- Les diplômés HES n'ont pas une formation de base en génie. Il leur manque certains cours fondamentaux (en mathématiques et en sciences).
- La structure du programme de génie au Canada n'est pas la même qu'en Suisse. Au Canada, on ne forme qu'une seule catégorie d'ingénieur. Ils font tous de la conception et de la recherche. Tandis qu'en Suisse, il existe deux catégories. Dépendamment de la filière d'enseignement, ils sont classés soit dans le registre A, soit dans le registre B. Les diplômés HES se retrouvent dans le registre B. Comme nous l'avons mentionné précédemment, le *bachelor* HES n'est pas équivalent au *bachelor* EPF sur le plan académique, même si professionnellement ils peuvent avoir accès aux mêmes postes.
- Le niveau de formation accepté par l'OIQ, comparable au niveau reconnu par le Bureau canadien d'agrément est le *Master* des EPF. C'est-à-dire le niveau *bachelor* EPF (3 ans) plus 2 années d'études supplémentaires. Pour l'OIQ, tout comme le CEFAHQ, le diplôme HES n'est pas du niveau exigé au Québec.

Bien que l'OIQ a revu et développé plusieurs outils d'information sur son processus, il ne nous pas suffisamment documenté sa démarche d'analyse qui a mené à la classification du diplôme HES au niveau de 2^e année du programme québécois de 1^{er} cycle en génie. Les principes et bonnes pratiques en évaluation des compétences recommandés par les conventions internationales, et particulièrement par l'ACSED et le CIQ suggèrent l'utilisation d'une grille d'analyse basée sur des outils et méthode d'évaluation standardisés et objectifs. Ces outils sont appelés à être utilisés par les professionnels et instances œuvrant à la fonction de reconnaissance des compétences au sein de l'Ordre.

Par ailleurs, nous référant à l'extrait ci-dessous, de la correspondance de l'OIQ à un candidat pour justifier le refus de l'évaluation d'équivalence, l'Ordre donne à croire qu'il se fie principalement aux conclusions du CEFAHQ pour rendre ses décisions sur le repère de comparaison en contexte éducatif québécois :

« Cette décision est basée sur le résultat de nos recherches pour un diplôme HES émis en 2004 ainsi qu'une évaluation de ce diplôme par le service d'évaluation comparative des études effectuées hors du Québec (SÉCÉEHQ) du ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (MICC). Cependant, si jamais vous obteniez un avis du SÉCÉEHQ jugeant votre formation équivalente à un baccalauréat québécois, nous vous invitons à nous en faire part afin que nous puissions réévaluer la situation » (lettre OIQ/Monsieur [REDACTED]).

En d'autres mots, l'OIQ promet de réévaluer sa décision en fonction de celle du SÉCÉEHQ. Or, l'OIQ, organisme de réglementation qui délivre le permis, a la responsabilité d'analyser les compétences acquises des candidats. Il est appelé à évaluer le contenu, la durée et la finalité de la formation y compris les expériences professionnelles. Il ne peut déléguer la

responsabilité de cette décision. Il peut toutefois établir des collaborations et tenir compte de plusieurs informations générées par des tiers, dont le CEFAHQ.

3.5.4 *Le diplôme d'ingénieur HES s'obtient après 16,5 années d'études et donnerait accès à toutes les formations du second cycle.*

Les arguments de l'OIQ à ce titre sont que les conditions d'admission et la finalité des études de 2^e cycle ne sont pas les mêmes que celles de la formation de 1^{er} cycle, formation de base en vue de la pratique professionnelle. La norme minimum exigée par le Règlement pour le titre d'ingénieur est un diplôme de 1^{er} cycle en génie, en sciences pures ou en technologie. Les études de 2^e cycle ne forment pas les ingénieurs, mais ajoutent des connaissances à la formation acquise au 1^{er} cycle. La durée de formation seule ne suffit pas pour apprécier un programme. Le contenu est aussi important, tout comme la finalité.

3.5.5 *Plusieurs universités du Québec à l'instar de l'ÉTS n'admettraient pas les détenteurs du diplôme d'ingénieur HES aux programmes de baccalauréat menant à un diplôme québécois désigné, arguant que le diplôme HES équivaut au baccalauréat québécois.*

Le plaignant ne nous ayant pas cité des cas de refus, nous avons vérifié cette information auprès des services d'admission de l'ÉTS, de l'Université de Sherbrooke, de l'Université de Montréal et de l'Université McGill :

- Pour être admis au programme de 1^{er} cycle universitaire à l'ÉTS, il faut avoir le profil du titulaire d'un DEC professionnel québécois. L'ÉTS accepte les diplômés HES au baccalauréat en génie lorsque, dans leur profil scolaire, ils ont une base comparable à celle des titulaires de DEC professionnel québécois, c'est-à-dire un apprentissage professionnel incluant des stages pratiques dans l'industrie, avant d'entreprendre les études universitaires. Dans les autres cas, l'ÉTS refuse l'admission.
- Dans les autres universités québécoises, les diplômés HES peuvent être acceptés dans des programmes de génie parce que la condition d'admission n'est pas un DEC professionnel, mais plutôt un DEC en sciences. En plus, ces universités ont des programmes passerelles qui permettent aux étudiants des écoles techniques de compléter leur profil, s'ils souhaitent intégrer des programmes de génie reconnus.

3.5.6 *Les HES seraient comparables à l'ÉTS*

L'ÉTS est l'école d'ingénierie du Québec qui offre des programmes conçus pour les diplômés en provenance des écoles techniques. Les HES suisses sont parmi ces écoles. Cependant, l'ÉTS qui, autrefois, était une école formant des technologues s'est transformée en 1990 en une école d'ingénieurs agréée au même titre que les autres écoles d'ingénieurs (polytechniques). Le nombre des cours du programme a augmenté et on y fait également la recherche, tout en privilégiant l'approche «industrie».

La différence de niveau du diplôme HES par rapport au diplôme québécois, en l'occurrence le diplôme ÉTS, a été discutée précédemment. Le diplôme suisse équivalant au baccalauréat de l'ÉTS du Québec est le *Master EPF* (bac +5), alors que le diplôme HES, du niveau *bachelor* (bac +3) n'a pas d'équivalent au Québec.

3.5.7 *L'impact du changement de la grille tarifaire*

Le bureau du Commissaire a vérifié les modalités des modifications de la grille tarifaire auprès de l'OIQ. La tarification des divers services rendus par l'Ordre dans les différentes étapes du processus de l'obtention du permis n'avait pas été révisée depuis 1989. En 2009, dans une perspective d'autofinancement à terme, l'OIQ a ajusté ses prix afin qu'ils reflètent la valeur sur le marché des prestations fournies. Le principe d'évaluation retenu est celui de *l'utilisateur-payeur*. Ainsi le dossier qui mobilise plus de ressources pour son analyse, coûtera plus cher à son titulaire. C'est le cas particulièrement de la filière des diplômés dans un domaine autre que le génie.

Concernant l'impact de la nouvelle tarification sur les dossiers déjà en cours, l'Ordre a mentionné dans ses directives que la nouvelle tarification n'était pas rétroactive. Les nouveaux tarifs ne s'appliqueraient qu'aux étapes subséquentes du processus.

3.6. Demande d'intervention du Commissaire

Le plaignant a sollicité l'intervention du Commissaire pour les sujets ci-dessous, qui seraient d'après lui des obstacles à la reconnaissance des compétences des diplômés HES :

- 1) Que l'OIQ considère le diplôme d'ingénieur HES comme les autres diplômes de génie ou de sciences appliquées.
- 2) Que les évaluations des diplômes hors Québec se fassent par le MELS plutôt que le CEFAHQ. Ce dernier procéderait systématiquement à la sous-évaluation des diplômes hors Québec et ne respecterait pas les conventions internationales.
- 3) Que l'OIQ considère les études supérieures en sciences pures et appliquées faites au Canada par le professionnel formé à l'étranger
- 4) Que l'OIQ évalue l'impact de la hausse des droits d'admission sur les dossiers en cours. Les frais ayant doublé en quelques mois.
- 5) Que l'OIQ crée un partenariat avec les universités pour favoriser l'admission des diplômés HES aux programmes de 1^{er} cycle en génie.

4. Conclusions

Nous avons examiné les facteurs qui ont influencé l'appréciation du diplôme HES, selon les données recueillies de toutes les parties prenantes. Les arguments du plaignant, la position de l'OIQ, tout comme la procédure d'évaluation du CEFAHQ ont été analysés sur la base des principes et code de bonnes pratiques établis par les conventions et accords internationaux dont le Canada est signataire. Nous avons observé qu'ils font tous référence à ces principes et pratiques comme fondement de leur procédure d'évaluation.

À la lumière de notre analyse, eu égard à la sollicitation du plaignant pour une intervention du Commissaire, nous tirons des conclusions suivantes :

- 1) Les informations obtenues de différentes sources sur le diplôme HES et son évaluation comparative en contexte québécois ne justifient pas de recommander à l'OIQ de revoir le dossier. Cette conclusion est supportée même si la méthode d'évaluation comparative de l'Ordre n'est pas suffisamment formalisée. On remarque un faisceau d'informations qui indique une différence entre le diplôme HES et les autres diplômes de génie ou de sciences appliquées.
- 2) Le Commissaire est attentif à tout enjeu de qualité et de cohérence dans l'évaluation des diplômes. Toutefois, nous ne voyons pas dans la situation soumise matière à recommander des changements dans le rôle et l'articulation des différents acteurs du domaine.

Par ailleurs, bien que le Commissaire n'ait pas compétence générale pour examiner le travail du CEFAHQ, il pourrait y porter attention si l'ordre professionnel l'intègre formellement dans son processus de reconnaissance des compétences ou y réfère dans un règlement.

- 3) L'OIQ considère effectivement les études supérieures dans le cadre de l'analyse d'un dossier de reconnaissance des compétences. Suivant le cadre législatif et réglementaire, la chose ne peut toutefois qu'être complémentaire à la démonstration d'une formation initiale axée sur la pratique professionnelle de l'ingénieur selon les exigences du contexte québécois.
- 4) Le bureau du Commissaire n'a pas de commentaire particulier sur la nouvelle grille de tarification. L'on peut s'étonner du délai de 20 ans entre les deux révisions de la grille, car cela entraîne inévitablement des modifications importantes qui peuvent surprendre. À ce sujet, l'Ordre indique que depuis bientôt trois ans, il révisé annuellement sa grille tarifaire.

- 5) La question d'un partenariat avec les universités pour la formation manquante serait à examiner dans le cadre des 2^e et 3^e volets du mandat du Commissaire, soit respectivement celui de la vérification et celui de suivre l'évolution des mesures de collaboration entre les établissements d'enseignement et les ordres professionnels.

5. Recommandation

- Que l'Ordre formalise et documente mieux ses méthodes d'évaluation des diplômes et des compétences, particulièrement pour les diplômes non agréés. Ceci pourrait impliquer l'élaboration d'outils adaptés à l'analyse détaillée des diplômes et de ce que l'on considère comme connaissances et habiletés acquises.