

N° de dossier : 5144-16-001

RAPPORT D'EXAMEN DE PLAINTE

Transmis à l'Ordre et au Plaignant

PLAIGNANT :



ORDRE :

ORDRE DES TRAVAILLEURS SOCIAUX ET DES THÉRAPEUTES CONJUGAUX ET FAMILIAUX
DU QUÉBEC

M^{lle}banze Évelyne Isamene
Analyste en reconnaissance
des compétences professionnelles
22 juillet 2016

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

TABLE DES MATIÈRES

1. Mise en contexte	1
1.1 Attentes de la plaignante envers le Commissaire.....	1
2. Cadre législatif	1
3. Examen de la plainte	1
3.1 Profil de la plaignante	2
3.2 Analyse de la problématique.....	2
4. Conclusions	5
5. Recommandations et interventions	6
Annexe 1 : Documentation et personnes consultées.....	7
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	9

ABRÉVIATIONS

ARM :	Arrangement en vue de la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles des travailleurs sociaux au Québec et des assistants de service social en France.
DEASS	Diplôme d'État d'Assistant de Service Social

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 14 avril 2016 au sujet d'une difficulté rencontrée dans le processus d'admission de l'Ordre des travailleurs sociaux et thérapeutes conjugaux et familiaux du Québec (ci-après l'« Ordre »).

La personne plaignante est titulaire d'un diplôme d'État d'Assistant de Service Social (DEASS) obtenu en France par la validation des acquis de l'expérience. Elle souhaite se prévaloir de l'arrangement de reconnaissance mutuelle (ARM) signé entre les autorités compétentes de la France et l'Ordre en vue de faciliter l'accès à l'exercice de la profession de travailleur social aux diplômés de ces deux territoires. L'Ordre refuse d'examiner sa demande en vertu de cet arrangement estimant que son diplôme ne répond pas à tous les critères d'admissibilité établis, notamment celui de la formation suivie en France. Il lui propose de déposer la demande selon la procédure traditionnelle des équivalences.

1.1 Attentes de la plaignante envers le Commissaire

La plaignante sollicite l'intervention du Commissaire afin que l'Ordre examine sa demande de permis en vertu de l'ARM étant donné qu'elle possède le DEASS, le titre de formation reconnu dans le cadre de cet arrangement.

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 plaignantes et plaignants 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 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 l'applicabilité de l'ARM dans le cas des parcours atypiques de formation. La recevabilité de la plainte ayant été constatée, nous avons procédé à une enquête.

3.1 Profil de la plaignante

Après une dizaine d'années d'expérience et plusieurs formations dans des domaines connexes au travail et service sociaux, la plaignante a décidé de formaliser les connaissances et compétences acquises dans le domaine en vue d'obtenir un titre de formation qui lui permettra d'évoluer dans sa carrière. Elle a entrepris la démarche de la reconnaissance des compétences par la validation des acquis de l'expérience qui mène au DEASS, reconnu par les autorités compétentes françaises.

Son curriculum vitae fait état d'expérience professionnelle, entre autres, comme éducatrice spécialisée, agente de développement local et social et intervenante psychosociale dans différents organismes de services sociaux, communautaires et scolaires en France et à Montréal.

Pour appuyer sa demande d'admission à l'Ordre, elle aurait déclaré principalement les titres de formation suivants :

- Un diplôme « DEASS », obtenu en novembre 2015, par la validation des acquis de l'expérience. Ce diplôme a été délivré par le ministère chargé des Affaires sociales de la France;
- Un diplôme d'État en éducation spécialisée obtenu en 2014 à l'île de la Réunion, en France;
- Une maîtrise en gestion des organisations sociales avec une spécialité dans les politiques sociales, programme suivi entre 2004 et 2006 en France;
- Un baccalauréat et une maîtrise en science de l'éducation obtenus en France en 2000 et 2001.

3.2 Analyse de la problématique

L'accès à l'exercice de la profession de travailleur social se fait selon les dispositions des règlements prévus dans le *Code des professions*.

La personne plaignante a déposé une demande en vertu du *Règlement sur la délivrance d'un permis de travailleur social de l'Ordre des travailleurs sociaux et des thérapeutes conjugaux et familiaux 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 de la mise en œuvre de l'ARM »).

L'Arrangement de reconnaissance mutuelle conclu entre l'Ordre et le ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville de la France (ci- après « ARM ») a été signé le 27 avril 2009. Un avenant à l'ARM a été signé le 6 novembre 2009 et le règlement pour sa mise en œuvre est entré en vigueur le 15 avril 2010.

Compte tenu du parcours de formation de la plaignante, l'Ordre refuse de traiter la demande en vertu de l'ARM et lui suggère de déposer une demande de permis en vertu du *Règlement sur les normes d'équivalence de diplôme et de formation pour la délivrance d'un permis de travailleur social*. Selon ce règlement et le Code, une candidate ou un candidat qui ne détient pas un diplôme désigné comme donnant ouverture au permis doit posséder un diplôme ou une formation reconnu équivalent par l'Ordre, afin d'obtenir le permis de travailleur social.

Au Québec le diplôme reconnu par le gouvernement est un baccalauréat ou une maîtrise en service social délivré par une université désignée en vertu du 1^{er} alinéa de l'article 184 du *Code des professions*.

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

1. L'admissibilité d'un diplôme comportant des éléments de reconnaissance des acquis;
2. Le caractère hybride du diplôme d'État français.

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 *L'admissibilité d'un diplôme comportant des éléments de reconnaissance des acquis*

- La reconnaissance des acquis par les autorités françaises a permis à la personne plaignante d'obtenir un titre de formation en travail social équivalent au diplôme (DEASS) qui donne l'aptitude légale d'exercer la profession en France. Cependant, l'Ordre n'entend pas accorder une reconnaissance à ce titre de formation, parce qu'il n'aurait pas été obtenu selon les normes du Règlement de la mise en œuvre de l'ARM. En effet, le paragraphe 1^o du premier alinéa de l'article 2 de ce règlement stipule que pour bénéficier du processus simplifié de l'ARM, le demandeur doit avoir obtenu sur le territoire français un DEASS:
- conformément au premier alinéa de l'article L-411 du Code de l'action sociale et des familles¹
- délivré à la suite d'une formation suivie en France (notre soulignement).

Or, la plaignante détient le diplôme, mais n'a pas suivi le programme de formation menant habituellement à celui-ci. Son diplôme découle de la reconnaissance des acquis. En conséquence, elle ne peut bénéficier de la procédure simplifiée de la reconnaissance de l'équivalence de formation mise en place par l'ARM. Notons que la loi française reconnaît le mode d'obtention du diplôme d'État par la validation des acquis au même titre que les autres modes de certification, nous y reviendrons dans la section suivante.

La position de l'Ordre est en stricte conformité avec le texte actuel du Règlement de mise en œuvre de l'ARM. Toutefois, cette situation soulève la question de l'admissibilité à l'ARM des diplômes ou titres de formation obtenus par le biais de la reconnaissance des acquis de l'expérience ou des études effectuées ailleurs ou dans un autre programme.

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-France². 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. En octobre 2015, dans sa résolution concernant la phase périodique de mise à jour des ARM, le comité bilatéral a rappelé le rapport de mai 2014 du Commissaire³.

¹ [Article L-411, Code d'action sociale et de la famille.](#)

² www.opq.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/Commissaire/CPRCP_Rapport_AnalyseEntenteQuebec-France_ARM.pdf.

³ Septième réunion du Comité bilatéral de l'Entente entre le Québec et la France en matière de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles, 29 octobre 2015, Visioconférence Paris-Québec-Montréal.

Le parcours de la personne plaignante 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.

Selon ce principe, toute reconnaissance des acquis effectuée par une voie reconnue par les autorités compétentes de l'un des deux territoires doit être acceptée. Et selon la philosophie des ententes de réciprocité, dont l'entente Québec-France, l'autorité compétente du territoire d'accueil devrait se satisfaire des titres de formation délivrés par les autorités du territoire d'origine et permettre à tout demandeur détenteur d'un titre de formation délivré par l'autorité compétente d'un pays, de se prévaloir de l'ARM, quel que soit son cheminement académique, sans réévaluer la formation acquise.

L'ARM des travailleurs sociaux, de même que son règlement québécois de mise en œuvre prévoit l'obligation pour le demandeur de suivre la formation, de surcroît en France. Rappelons que ces principes ou exigences ne sont mentionnés nulle part dans l'entente Québec-France.

Selon la clause 5 b) de l'Entente Québec-France, pour pouvoir bénéficier d'un ARM, les demandeurs doivent posséder un diplôme délivré par « une autorité reconnue de la France ou du Québec sur leurs territoires respectifs ». La seule exigence de l'entente est alors la détention du titre de formation délivré par une autorité sur le territoire de la France. L'entente n'indique pas que l'ensemble du programme de formation menant à ce titre de formation doive être réalisé sur le territoire de la France.

De son côté, l'article 5.2 de l'ARM signé entre les autorités compétentes françaises⁴ et l'Ordre professionnel des travailleurs sociaux du Québec ajoute aux conditions de l'entente lorsqu'il définit les conditions d'obtention du permis québécois en ces termes :

5.2. [...] :

- Être titulaire du diplôme d'État français d'assistant de service social conformément au 1^{er} alinéa de l'article L-411 du Code de l'action sociale et des familles émis à la suite d'une formation suivie en France (*notre soulignement*).

Le paragraphe 1° de l'alinéa 1 de l'article 2 du règlement québécois de mise en œuvre de l'ARM reproduit textuellement ces exigences.

Par ailleurs, le règlement de mise en œuvre de l'ARM des travailleurs sociaux est l'un des rares qui précisent que la formation menant à un titre de formation doit avoir été acquise sur le territoire de la France. Un autre ordre professionnel, celui des infirmières et infirmiers, a conclu un ARM et a 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 suivie⁵. Ce cas 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.

[...]

⁴ Les autorités françaises impliquées dans l'arrangement sont la ministre de la Santé et des Sports et l'Ordre national des infirmiers de France.

⁵ 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_Plainte_5123-14-001.pdf

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;

Si la décision de l'Ordre est conforme avec le texte de son règlement actuel, elle ne reflète pas l'esprit de l'entente Québec-France. L'ARM des travailleurs sociaux et son règlement de mise en œuvre devraient être modifiés pour respecter les termes comme l'esprit de l'entente Québec-France.

3.2.2 *Le caractère hybride du diplôme d'État français*

Malgré les considérations de principe qui précèdent, les diplômes d'État français comportent une particularité qui empêche de les considérer uniquement et dans tous les cas comme des documents scolaires sanctionnant un programme d'études, comme en contexte québécois. Il existe des voies d'accès aux diplômes d'État d'assistant social français, notamment pour des personnes formées hors de la France ou dans d'autres professions, sans nécessairement passer par le système d'éducation.

En France, la Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale⁶, aux articles 133 et 134, reconnaît le mode d'obtention du diplôme par la validation des acquis au même titre que les autres modes de certification.

Le diplôme d'État français prend alors les traits d'une reconnaissance de formation et d'expérience, comme le ferait un ordre professionnel au Québec en vue de la délivrance de permis par équivalence. Les diplômes d'État français peuvent donc avoir un caractère hybride, sanction d'études et reconnaissance des compétences en vue de l'accès à la profession. Il importe de mieux comprendre cette nature hybride et, au besoin, de faire les distinctions dans le cadre d'un ARM.

Si on peut légitimement s'inquiéter du parcours de certaines personnes qui bénéficient d'une voie d'accès aux diplômes d'État en dehors du cadre scolaire, il est préférable de mieux documenter ces cas et de ne retenir, aux fins de l'ARM, que les parcours substantiellement équivalents. Cela pourrait se faire de façon commode et transparente dans le cadre d'une annexe à l'ARM, reproduite au règlement de mise en œuvre.

Il faut toutefois éviter de manifester systématiquement une absence de confiance envers les autorités compétentes françaises dans l'appréciation des dossiers atypiques qu'elles aient pu reconnaître aux fins de la délivrance du diplôme d'État.

4. Conclusions

En réponse aux attentes et au questionnement de la plaignante, 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 :

- La personne plaignante détient un diplôme d'État d'Assistant de Service Social (DEASS) obtenu par la validation des acquis de l'expérience. La loi française reconnaît ce mode d'obtention du diplôme au même titre que les autres modes de certification;

⁶ [Loi no 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, Chapitre II : Développement de la formation professionnelle, Section 1 : Validation des acquis de l'expérience, articles 133 et 134.](#)

- L'Ordre a refusé d'examiner le dossier en vertu de l'entente Québec-France, parce que le parcours de formation à l'ARM ne répond pas aux exigences d'admissibilité fixées par l'ARM et son règlement de mise en vigueur. La décision de l'Ordre est en stricte conformité avec le règlement applicable;
- Le cas de la personne plaignante soulève toutefois des questions de l'admissibilité à l'ARM des diplômés ou titres de formation obtenus par le biais de la reconnaissance des acquis de l'expérience ou des études effectuées ailleurs ou dans un autre programme;
- Le règlement de mise en œuvre de l'ARM des travailleurs sociaux ajoute aux exigences de l'entente Québec-France;
- Selon la philosophie des ententes de réciprocité, dont l'entente Québec-France, l'autorité compétente du territoire d'accueil devrait se satisfaire des titres de formation délivrés dans le cadre des ententes et ne pas procéder à la réévaluation du parcours et de la formation individuels d'un candidat au permis. L'exigence relative à la formation devrait se limiter à la détention du titre de formation mentionné dans l'ARM;
- Les diplômés d'État français peuvent avoir un caractère hybride, sanction d'études et reconnaissance des compétences en vue de l'accès à la profession, qu'il importe de mieux comprendre et, au besoin, de distinguer dans le cadre d'un ARM.

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 examiné, l'Ordre remet en question la délivrance d'un titre de formation délivré par les autorités du pays d'origine et qui donne l'aptitude à exercer la profession d'assistant de service social.

5. Recommandations et interventions

- 1) QUE les autorités compétentes permettent à tout demandeur détenteur d'un titre de formation reconnu de se prévaloir de l'ARM, quel que soit son parcours de formation, sans réévaluer la formation acquise;
- 2) QUE l'Ordre et l'Office modifient le *Règlement sur la délivrance d'un permis de travailleur social de l'Ordre des travailleurs sociaux et des thérapeutes conjugaux et familiaux 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* afin de retirer l'exigence que la formation soit suivie en France.

ANNEXES

Annexe 1 : Documentation et personnes consultées

Documentation consultée

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

Personnes rencontrées ou consultées

- [REDACTED], plaignante;
- Mme Marie Galarneau, Directrice des admissions;
- Mme Sylvie Poirier, adjointe à l'admission 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 2014⁷

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.

⁷ Disponible en ligne sur les pages Web du commissaire
<http://www.opq.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/Commissaire/AnalyseMecanismesEntenteQcFr.pdf>

**Office
des professions**

Québec

