

N° de dossier : 5144-16-002

RAPPORT D'EXAMEN DE PLAINTE

Transmis à l'Ordre et à la plaignante

PLAIGNANTE :



ORDRE :

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

Préparé par M^{me}banze Éveline Isamene
Analyste
3 août 2017

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	2
3.1 Profil de la plaignante	2
3.2 Analyse de la problématique.....	2
4. Conclusions	5
5. Recommandations et interventions	5
Annexe 1 : Documentation et personnes consultées.....	7
Annexe 2 : Cadre d'analyse de la plainte.....	9

ABRÉVIATIONS

ARM :	Arrangement de reconnaissance mutuelle
BC :	Bureau du commissaire
DEASS :	Diplôme d'État d'Assistant de Service Social
DEC :	Diplôme d'études collégiales
ECTS:	European Credits Transfer System ¹
MIDI :	Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion

¹ Système européen de transfert et d'accumulation de crédits développé par l'Union européenne qui a pour but de faciliter la lecture et la comparaison des programmes d'études des différents pays européens. Il s'applique principalement à la formation universitaire
https://fr.wikipedia.org/wiki/Syst%C3%A8me_europ%C3%A9en_de_transfert_et_d%27accumulation_de_cr%C3%A9dits

1. Mise en contexte

██████████ a communiqué avec le Bureau du commissaire² aux plaintes en matière de reconnaissance des compétences professionnelles (ci-après le « Bureau du commissaire ») le 24 octobre 2016 au sujet d'un différend avec l'Ordre professionnel des travailleurs sociaux et des thérapeutes conjugaux et familiaux du Québec (ci-après l'« Ordre ») concernant la reconnaissance de ses compétences professionnelles.

La plaignante possède un diplôme d'assistante sociale délivré par un établissement d'enseignement supérieur belge hors université. Selon l'évaluation comparative du MIDI³, ce diplôme est comparable à un diplôme d'études collégiales (DEC) en formation technique dans le domaine de travail social. Le diplôme donnant ouverture au permis de l'Ordre est un diplôme de niveau universitaire.

Dans une perspective de solliciter le permis de travailleuse sociale, la plaignante a consulté le service des admissions pour s'informer de son admissibilité à l'Ordre. Ce dernier lui a indiqué que les dossiers de candidatures sont analysés sur la base de l'évaluation comparative des études effectuées par le MIDI. Aussi, étant donné le niveau de scolarité établi par le MIDI, l'Ordre a refusé de recevoir sa demande d'admission. Il lui a suggéré de suivre un programme de formation qui lui permettrait d'obtenir un diplôme universitaire comportant un minimum de 90 crédits.

La plaignante déplore que l'Ordre n'ait pas tenu compte de ses compétences professionnelles et que la décision ait été fondée uniquement sur la base de l'évaluation effectuée par le MIDI. Selon elle, son diplôme serait de même niveau que le DEASS⁴ français reconnu par l'Ordre dans le cadre de l'ARM⁵.

Le Cadre d'analyse de la plainte, à la page 9 du présent document, dresse sous forme de tableaux le portrait de la problématique et de son analyse.

1.1 Attentes de la plaignante envers le commissaire

La plaignante sollicite l'intervention du commissaire auprès de l'Ordre pour la prise en compte, par celui-ci, de tous les éléments de sa formation et de son expérience dans le processus de reconnaissance de l'équivalence en vue de la délivrance du permis de l'Ordre.

2. Cadre législatif

L'examen des plaintes déposées au Bureau du commissaire s'appuie, entre autres, sur la loi instituant le poste de commissaire et les paramètres liés à sa charge (articles 16.9 à 16.23 du Code des professions⁶). Il s'agit de la première fonction du commissaire⁷ :

[...] de recevoir et d'examiner toute plainte d'une personne relative à l'admission à une profession.

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.

² Devenu depuis juin 2017, Commissaire à l'admission aux professions.

³ Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion.

⁴ Diplôme d'État d'Assistant de Service Social.

⁵ Arrangement de reconnaissance mutuelle.

⁶ RLRQ, chapitre C-26.

⁷ Code, art. 16.10, par. 1°.

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

3. Examen de la plainte

Le but de l'examen d'une plainte est de s'assurer que la demande d'admission faite auprès d'un ordre par la personne ayant porté plainte a été traitée, notamment, de façon équitable, objective, impartiale, transparente et efficace. Pour ce faire, le commissaire enquête sur le fonctionnement du ou des processus d'admission 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 d'équivalence de diplôme ou de formation. Le motif de la plainte réside essentiellement dans le refus par l'Ordre d'évaluer le dossier de candidature selon les normes d'équivalence prévues aux règlements. La recevabilité de la plainte ayant été constatée, nous avons procédé à une enquête.

3.1 Profil de la plaignante

Pour appuyer sa candidature, la plaignante a présenté un diplôme d'assistante sociale délivré par un établissement d'enseignement supérieur belge, appelé Haute École. Ce diplôme a été obtenu au terme d'un programme de formation de type court (c.-à-d. d'une durée de 3 à 4 ans), comportant 180 crédits ECTS⁸.

En Belgique, la formation de type court dispensée dans ces Hautes Écoles n'est pas de niveau universitaire⁹. Pour l'être, le programme de formation doit être de type long (c.-à-d. d'une durée de 5 ans), dispensé en deux cycles menant au diplôme de bachelier (3 ans) suivi d'un master (2 ans).

Par ailleurs, la plaignante a obtenu une équivalence de formation en Suisse, après avoir suivi avec succès une formation complémentaire à son diplôme belge. Ainsi, elle possède les autorisations légales d'exercer la profession de travailleuse sociale en Belgique et en Suisse et elle y déclare dix-huit années d'expérience dans le domaine.

En cours d'enquête, la plaignante nous a informés qu'elle a récemment accumulé environ 8 mois d'expérience québécoise en tant que technicienne en travail social¹⁰.

3.2 Analyse de la problématique

L'accès à l'exercice de la profession de travailleur social et de thérapeute conjugal et familial se fait selon les dispositions du *Code des professions* et des règlements afférents.

Compte tenu du profil de la plaignante, le dossier réfère au *Règlement sur les normes d'équivalence de diplôme et de formation pour la délivrance d'un permis des travailleurs sociaux et des thérapeutes conjugaux et familiaux du Québec* (ci-après le « Règlement »). Selon ce règlement et le Code, un candidat ou une candidate qui ne détient pas un

⁸ European Credits Transfer System.

⁹ <http://www.student.be/fr/student-life/les-etudes-superieures-en-belgique>, document fourni par la partie plaignante, le 20-10-2016.

¹⁰ Message électronique de la plaignante au BC, 28 juillet 2017, Correspondance.

diplôme désigné comme donnant ouverture au permis doit posséder un diplôme ou une formation reconnus équivalents par l'Ordre, afin d'obtenir le permis de travailleur social.

L'article 1 du Règlement définit ce que l'on entend par « équivalence de diplôme » et « équivalence de formation ». Nous reproduisons un extrait des articles utiles du Règlement à l'annexe 2.

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

1. L'irrecevabilité de la demande d'équivalence;
2. L'exigence de l'évaluation comparative effectuée par le MIDI.

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'irrecevabilité de la demande d'équivalence*

Comme dit précédemment, la demande de la plaignante a été refusée sur la base du niveau d'études déterminé par le MIDI :

[L'Ordre] s'appuie sur l'évaluation comparative du MIDI afin de déterminer le niveau d'étude du candidat. Le MIDI vous reconnaît un « Diplôme d'études collégiales en formation technique (DEC) » ce qui ne vous rend donc pas éligible à une demande de permis à [l'Ordre].¹¹

L'Ordre invoque le Règlement pour justifier sa décision :

Selon le Règlement sur les normes d'équivalence, une demande d'admission de votre part pour le permis de travailleur social ne serait pas recevable puisque le Règlement stipule « qu'un candidat qui est titulaire d'un diplôme en travail social délivré par un établissement d'enseignement universitaire situé hors du Québec bénéficie d'une équivalence de diplôme aux fins de la délivrance d'un permis de travailleur social, s'il démontre que son diplôme a été obtenu au terme d'un programme d'études universitaires de premier ou de deuxième cycle, comportant un minimum de 90 crédits »¹² (notre soulignement).

La position de l'Ordre fait référence au mécanisme de l'équivalence de diplôme prévu à l'article 2 du Règlement¹³. Selon ce mécanisme, un candidat diplômé hors du Québec doit démontrer que son diplôme a été obtenu au terme d'un programme d'études universitaires de premier ou deuxième cycle comportant un minimum de 90 crédits, pour bénéficier d'une reconnaissance de l'équivalence en vue de la délivrance du permis de l'Ordre. Les facteurs d'appréciation étant les normes scolaires établies à l'article 2.

À partir de l'évaluation du MIDI stipulant que le diplôme de base n'a pas été émis au terme d'un programme d'études comparable à celui du diplôme donnant ouverture au permis, l'Ordre a automatiquement déclaré la demande d'équivalence non recevable.

Par ailleurs, selon les autorités du pays d'origine, le diplôme de « graduée assistante sociale » de la plaignante serait à ce jour surclassé au niveau de diplôme de « bachelier assistant social », équivalent à 180 ECTS¹⁴.

Basée sur cette assertion des autorités belges, la plaignante soutient que son diplôme est comparable de nos jours au DEASS de la France, par sa nature et par le nombre d'années

¹¹ Message électronique de l'Ordre à la plaignante, le 24 octobre 2016, document fourni par la partie plaignante

¹² *Idem.*

¹³ Réf. art. 2 du Règlement, annexe 2.

¹⁴ Déclaration du directeur de Haute École de la Province de Liège, 1/12/2016, document fourni par la partie plaignante.

de scolarité et des crédits ECTS. Elle souhaite que l'Ordre apprécie son dossier à ce titre, comme il le ferait pour les Français se prévalant de l'ARM.

En arrêtant le processus de reconnaissance de l'équivalence à la désignation du repère scolaire et sa comparaison avec le diplôme reconnu, l'Ordre a négligé de considérer l'autre mécanisme d'établissement de l'équivalence prévu à l'article 4 du Règlement : le mécanisme de l'équivalence de formation. Celui-ci est appelé à être utilisé lorsqu'un candidat ou une candidate ne peut démontrer la possession d'un diplôme équivalent.

Le mécanisme de l'équivalence de formation prend en considération toutes les connaissances et habiletés acquises par le candidat ou la candidate, qui lui auraient permis d'acquérir les aptitudes à exercer la profession. Dans l'appréciation du dossier, il est prévu que le comité des équivalences tienne compte particulièrement de la nature, la durée et le contenu de l'expérience, diplôme, cours, stages et toute autre activité de formation effectuée.

La plaignante possède les autorisations légales exigées pour l'exercice de la profession de travailleuse sociale dans son pays d'origine et en Suisse. Elle y a exercé comme travailleuse sociale pendant une dizaine d'années. On peut donc penser qu'elle a démontré, pour ces pays, les compétences requises pour exercer la profession de travailleuse sociale.

Le diplôme n'aurait pas atteint le niveau d'un diplôme universitaire lors de sa délivrance, à cause du type de programme de formation dans le pays d'origine. Mais, au-delà de toutes les considérations sur le repère scolaire du diplôme, l'Ordre avait les moyens d'apprécier les connaissances et habiletés de la plaignante, en vertu de l'article 4 du Règlement. Il aurait pu comparer le niveau de connaissances et habiletés professionnelles de cette candidate avec celui acquis par le titulaire d'un diplôme reconnu, étant donné les aptitudes mises en pratique en Belgique et en Suisse.

L'Ordre aurait dû évaluer les connaissances et habiletés de la candidate et déterminer leur équivalence en vue de la délivrance du permis d'exercice et ne pas s'arrêter au repère scolaire, qui est un des éléments d'un dossier de candidature.

3.2.2 *L'exigence de l'évaluation comparative effectuée par le MIDI*

L'Ordre affirme s'être appuyé sur l'évaluation du MIDI pour déterminer le niveau du diplôme de la plaignante.

Les études de la plaignante ont été suivies dans un établissement d'enseignement supérieur hors université. C'est un parcours de formation différent du programme de formation reconnu. Selon le MIDI, l'Évaluation comparative résulte d'une comparaison de la formation entre deux systèmes éducatifs officiels, en fonction de la place qu'elle occupe dans les systèmes éducatifs des pays respectifs. Aussi, il a évalué que le diplôme obtenu par la plaignante dans le système éducatif belge en vigueur lors de sa formation était comparable à un diplôme obtenu au Québec au terme de trois ans d'études collégiales en formation technique dans le domaine de travail social, même s'il a été surclassé bachelier assistant social, par la suite.

L'Évaluation comparative d'un diplôme est toujours établie selon le système éducatif en vigueur lors de la réalisation du programme d'études, et ce, même s'il existe des décrets établissant la correspondance entre les nouveaux grades académiques (bacheliers, masters...) et les anciens grades (candidats, licences...)¹⁵.

Nous n'avons pas de commentaires particuliers sur l'évaluation effectuée par le MIDI dans le cas de la plaignante. Cependant, l'évaluation comparative des études est une opinion d'expert sur les repères scolaires comparatifs de deux systèmes éducatifs. Elle ne constitue qu'une information pour l'Ordre et n'emporte pas décision. Son usage n'est pas mentionné aux règlements concernant l'admission à l'Ordre. En conséquence, l'évaluation scolaire

¹⁵ Lettre du MIDI à la plaignante, 18 novembre 2016, documents fournis par la partie plaignante, Annexe 1

effectuée par le MIDI ne peut constituer une condition *sine qua non* de la recevabilité d'une candidature ou entraîner l'arrêt de son étude. L'Ordre demeure responsable d'évaluer les connaissances et habiletés professionnelles et de déterminer leur équivalence en vue de la délivrance du permis d'exercice, en portant un regard sur le contenu de la formation acquise au regard des exigences de la protection du public.

L'Ordre devrait développer des outils d'analyse qui permettent aux membres du comité des équivalences d'évaluer toutes les compétences des candidats, au-delà de l'opinion formulée par le MIDI sur le repère scolaire.

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 plaignante est titulaire d'un diplôme d'assistante sociale délivré par un établissement d'enseignement supérieur hors université, à l'extérieur du Québec;
- Dans le système éducatif du pays d'origine et à l'époque de son obtention, ce diplôme n'était pas considéré de niveau universitaire. Selon l'évaluation comparative du MIDI, il est comparable à un diplôme d'études collégiales en formation technique (DEC);
- La plaignante possède les autorisations légales exigées pour l'exercice de la profession de travailleuse sociale dans son pays d'origine et en Suisse. Elle y a exercé comme travailleuse sociale pendant une dizaine d'années;
- Sur la base de l'évaluation comparative du MIDI et en référence à l'article 2 du Règlement, l'Ordre a déclaré la demande d'équivalence non recevable, sans évaluer les connaissances et habiletés acquises durant la formation et le parcours professionnel de la personne plaignante;
- En arrêtant le processus de reconnaissance de l'équivalence à la détermination du repère scolaire et sa comparaison avec le diplôme reconnu, l'Ordre a négligé de considérer le mécanisme complémentaire de l'équivalence de formation prévu à l'article 4 du Règlement;
- L'Ordre est responsable d'évaluer les connaissances et de déterminer leur équivalence en vue de la délivrance du permis d'exercice, en portant un regard sur le contenu de la formation et de l'expérience acquises au regard des exigences de la protection du public;
- L'Ordre devrait développer des outils d'analyse qui permettent aux membres du comité des équivalences d'évaluer toutes les compétences des candidats, au-delà de l'opinion formulée par le MIDI sur le repère scolaire.

5. Recommandations et interventions

- 1) Que l'Ordre, dans sa démarche de reconnaissance des compétences et en présence d'une conclusion négative quant à l'équivalence de diplôme, active le mécanisme complémentaire d'équivalence de formation;
- 2) Que l'Ordre développe des outils d'analyse qui permettent aux membres du comité des équivalences d'évaluer toutes les compétences des candidats et candidates, au-delà de l'opinion formulée par le MIDI sur le repère scolaire et d'une conclusion négative quant à l'équivalence de diplôme;
- 3) Que l'Ordre regarde à nouveau le dossier de la plaignante.

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;
- 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-Eve Chartré, T.S., chargée d'affaires professionnelles à l'Ordre.

Annexe 2 : Extraits du Règlement sur les normes d'équivalence pour la délivrance d'un permis de travailleur social de l'Ordre professionnel des travailleurs sociaux et des thérapeutes conjugaux et familiaux du Québec

1. [...]

Dans le présent règlement, on entend par:

« équivalence de diplôme »: la reconnaissance, par l'Ordre, qu'un diplôme délivré par un établissement d'enseignement situé hors du Québec atteste que le niveau de connaissances et d'habiletés du candidat titulaire de ce diplôme est équivalent à celui acquis par le titulaire d'un diplôme reconnu par règlement du gouvernement, pris en application du premier alinéa de l'article 184 du Code des professions (L.R.Q., c. C-26), comme donnant ouverture au permis de travailleur social délivré par l'Ordre;

« équivalence de formation »: la reconnaissance, par l'Ordre, que la formation d'un candidat démontre que celui-ci a acquis un niveau de connaissances et d'habiletés équivalent à celui acquis par le titulaire d'un diplôme reconnu par règlement du gouvernement, pris en application du premier alinéa de l'article 184 du Code des professions, comme donnant ouverture au permis de travailleur social délivré par l'Ordre.

2. Un candidat qui est titulaire d'un diplôme en travail social délivré par un établissement d'enseignement universitaire situé hors du Québec bénéficie d'une équivalence de diplôme aux fins de la délivrance d'un permis de travailleur social, s'il démontre que son diplôme a été obtenu au terme d'un programme d'études universitaires de premier ou de deuxième cycle, comportant un minimum de 90 crédits. Un crédit représente 45 heures de formation ou d'activités d'apprentissage, planifiées sous forme de présence dans une salle de cours, dans un laboratoire, dans un atelier ou sous forme de travail personnel. Un minimum de 66 crédits doivent porter sur les matières suivantes et être répartis comme suit: [...]

4. Un candidat bénéficie d'une équivalence de formation pour la délivrance d'un permis de travailleur social, s'il démontre qu'il possède un niveau de connaissances et d'habiletés équivalent à celui acquis par le titulaire d'un diplôme reconnu comme donnant ouverture au permis de travailleur social.

Dans l'appréciation de l'équivalence de formation du candidat, le Conseil d'administration tient compte particulièrement des facteurs suivants:

1° la nature et la durée de son expérience de travail; une expérience pertinente de travail dans la pratique d'activités constituant l'exercice de la profession de travailleur social d'une durée minimale de 2 ans est notamment équivalente à la norme décrite au paragraphe 7 de l'article 2;

2° le fait que le candidat soit titulaire d'un ou de plusieurs diplômes obtenus au Québec ou ailleurs;

3° la nature et le contenu des cours suivis de même que les résultats obtenus;

4° la nature et le contenu des stages et des autres activités de formation effectués.

**Office
des professions**

Québec

