



**INSTANCE
CONCERNÉE :**

Conseil des commissaires

TITRE :

Rapport annuel du protecteur de l'élève 2012-2013

UNITÉ :

Protecteur de l'élève

DATE :

Le 7 janvier 2014

NOM DE L'AUTEUR :

M^c Patrick Robardet

**SIGNATURE
SERVICE :**

M^c Patrick Robardet, protecteur de l'élève

RÉSUMÉ :

Le présent rapport soumet pour information au Conseil des commissaires de la CSDM le rapport annuel du protecteur de l'élève pour l'année 2012-2013

INTRODUCTION

Ce second rapport annuel du protecteur de l'élève de la Commission scolaire de Montréal (CSDM) rappelle brièvement la nature et le cadre de la fonction de protecteur de l'élève et donne des statistiques sur ses activités au cours de l'année scolaire 2012-2013.

Le protecteur de l'élève de la CSDM est indépendant et relève du Conseil des commissaires. Il a exercé sa fonction à temps plein jusqu'au 31 mai 2013, date de la fin de son contrat initial comme ombudsman, puis à temps partiel à raison de deux jours par semaine, durant le mois de juin 2013.

Au cours de l'exercice précédent, le rapport annuel antérieur ne couvrait que la période du 21 au 30 juin 2012, durant laquelle sept dossiers avaient été traités, puisque la fonction de protecteur de l'élève, exercée par l'ombudsman, avait été créée le 20 juin 2012. Par conséquent, le présent rapport n'effectue aucune comparaison entre ce premier exercice et celui de l'année 2012-2013.

PRÉSENTATION DU RÔLE DU PROTECTEUR DE L'ÉLÈVE

La fonction de protecteur de l'élève a été créée par les modifications apportées en 2009 à la *Loi sur l'instruction publique* (LIP). À la CSDM, cette fonction a été mise en place le 20 juin 2012 par une résolution du Conseil des commissaires et par la désignation de l'ombudsman de la CSDM pour l'exercer.

Les trois sources de la mission et des pouvoirs du protecteur de l'élève et des normes encadrant son action sont les suivantes :

- 1) l'article 220.2 de la LIP;
- 2) le *Règlement sur la procédure d'examen des plaintes établie par une commission scolaire*, arrêté par la ministre de l'Éducation, du Loisir et des Sports en vertu de la LIP et entré en vigueur en janvier 2010;
- 3) le *Règlement sur la résolution des différends et sur le traitement des plaintes* (R2012-1) de la CSDM.

Selon le nouveau dispositif, le régime de traitement des plaintes provenant des parents et des élèves a été profondément modifié. En résumé, parents et élèves ne peuvent plus s'adresser à l'ombudsman pour le saisir d'une plainte. La fonction d'ombudsman a par ailleurs cessé d'exister le 31 mai 2013.

L'ancienne *Politique visant à régler les différends entre les parents et l'établissement* a été abrogée. Le traitement des plaintes des parents et des élèves est désormais régi par les deux règlements cités précédemment.

Pour les parents et les élèves, les fonctions d'information et de conseil de l'ombudsman sont demeurées disponibles jusqu'au 31 mai 2013, à condition, toutefois, de ne pas entrer en conflit avec celle de protecteur de l'élève qui devait avoir préséance. Pour toutes les personnes autres que les parents et les élèves qui font affaire avec la CSDM à un titre ou à un autre, l'ombudsman de la CSDM était disponible pour donner de l'information ou des conseils ou pour traiter des plaintes.

Le rôle du protecteur de l'élève : mandat, valeurs, pouvoirs et limites

La fonction de protecteur de l'élève introduite par la LIP partage avec celle d'un ombudsman traditionnel, les mêmes valeurs. Le protecteur de l'élève est un recours neutre exercé par une tierce personne indépendante de la commission scolaire et de la personne qui la saisit. Le protecteur de l'élève ne représente ni la commission scolaire ni le plaignant.

Les grands principes de base de la fonction de protecteur de l'élève sont, comme pour un ombudsman, l'indépendance, la confidentialité, l'impartialité et l'accessibilité. Ces quatre principes se trouvent dans les dispositions de la loi et du règlement de la ministre. L'indépendance se traduit par un statut : le protecteur de l'élève relève du Conseil des commissaires.

La fonction de protecteur de l'élève définie par la loi et le règlement de la ministre ne comprend pas explicitement des activités d'information et de conseil, mais seulement celle de traiter l'insatisfaction des parents et des élèves à l'égard du traitement de leur plainte par une autorité ou du résultat de ce traitement. Par contre, ces trois activités - informer sur les droits et les recours, donner des conseils et de traiter des plaintes – sont prévues dans le règlement de la CSDM. En pratique, limiter le rôle du protecteur de l'élève à ne traiter que des plaintes en dernière instance relèverait d'une gymnastique intellectuelle peu opportune considérant l'ampleur des besoins d'aide à apporter aux parents et aux élèves, notamment aux élèves adultes de la formation professionnelle et de la formation générale des adultes.

Les activités d'information et de conseil répondent aussi à un objectif de prévention : assurer que la personne qui saisit le protecteur de l'élève connaît les recours disponibles et les exerce de manière adéquate. La pratique depuis le 21 juin 2012 indique que la compréhension du rôle du protecteur de l'élève doit être expliquée. Le titre même de « protecteur de l'élève » peut être trompeur : il laisse penser que ce dernier prendra fait et cause pour le plaignant, voire, le représentera. Cette fausse compréhension du rôle a dû être corrigée constamment.

L'épuisement préalable des recours

Le principe de l'épuisement préalable des recours internes est prévu par le *Règlement sur la procédure d'examen des plaintes établie par une commission scolaire*, arrêté par la ministre de

l'Éducation, du Loisir et des Sports, et par le *Règlement sur la résolution des différends et sur le traitement des plaintes* (R2012-1) de la CSDM.

Ce principe signifie que le parent ou l'élève insatisfait d'une décision, d'un comportement ou de la qualité d'un service doit obligatoirement effectuer les démarches prévues auprès des personnes et autorités compétentes avant que le protecteur de l'élève puisse envisager d'agir de quelque manière. Le principe de l'épuisement préalable des recours internes ne connaît qu'une seule exception : le protecteur de l'élève peut intervenir à toute étape de la procédure de traitement d'une plainte « lorsqu'il estime que son intervention est nécessaire pour éviter que le plaignant ne subisse un préjudice » (article 8 du *Règlement sur la procédure d'examen des plaintes établie par une commission scolaire*).

Le principe de l'épuisement préalable des recours internes est renforcé par l'idée voulant, comme l'indique le *Règlement sur la résolution des différends et sur le traitement des plaintes* (R2012-1) de la CSDM, que les différends et les plaintes soient réglés et résolus localement, si possible. Cela permet d'éviter de les soumettre à un niveau supérieur, y compris au Conseil des commissaires, mais également de tirer pleinement profit de l'expertise même des autorités, des enseignants et de toute personne utile, qui sont le plus souvent situées « en proximité » du plaignant et accessibles à ce dernier.

Le nouveau cadre de gestion des plaintes règle ainsi la question, parfois soulevée antérieurement, de savoir à qui il revenait de s'occuper de tel problème ou de telle plainte. Le *Règlement sur la résolution des différends et sur le traitement des plaintes* (R2012-1) de la CSDM énonce que le niveau d'intervention initial approprié est la direction d'établissement, suivi par la direction générale agissant par l'intermédiaire d'une direction désignée. Pour le protecteur de l'élève, ce nouveau régime signifie qu'en dehors des situations où une intervention de sa part pourrait être envisagée pour éviter qu'un préjudice ne soit causé au plaignant, il doit rediriger le plaignant vers les autorités désignées et attendre que les démarches prévues soient épuisées sans avoir à juger qui est mieux placé ou qui doit être préféré pour traiter une plainte.

L'organisation matérielle de la fonction de protecteur de l'élève

Puisque la fonction a été exercée par l'ombudsman de la CSDM, son organisation matérielle a été celle de ce dernier. Le protecteur de l'élève occupe des locaux au troisième étage de l'annexe de l'école Espace-Jeunesse, au 3671, rue Saint-Hubert, à Montréal.

DOSSIERS TRAITÉS AU COURS DE L'EXERCICE 2012-2013

À titre de protecteur de l'élève, 361 dossiers ont été ouverts au cours de ce second exercice. Se sont ajoutés, pour la période du 1^{er} juillet 2012 au 31 mai 2013, 89 dossiers traités au titre de la fonction d'ombudsman exercée en parallèle. Au total, ces 450 dossiers indiquent un niveau très élevé d'utilisation des services, similaire à ceux des années précédentes pour l'ancien ombudsman, et ce, quelles que soient les catégories de demandeurs.

Le présent rapport traite seulement des 361 dossiers relevant de la fonction de protecteur de l'élève.

Les demandes d'information ou de conseils émanant de parents ou d'élèves qui ne constituaient pas l'expression d'une insatisfaction à traiter selon les procédures prévues par le *Règlement sur la résolution des différends et sur le traitement des plaintes* (R2012-1) de la CSDM ont néanmoins été classées parmi les dossiers du protecteur de l'élève.

Le règlement de la CSDM conduit le parent ou l'élève insatisfait à faire un choix une fois les recours internes épuisés : ce dernier doit opter, sans pouvoir les cumuler, entre la procédure de révision devant le Conseil des commissaires, prévue par les articles 9 à 12 de la LIP, et la plainte auprès du protecteur de l'élève. Des parents et des élèves ont saisi le protecteur de l'élève d'une demande de renseignements ou de conseils à propos de ce choix. Le protecteur de l'élève s'est alors assuré que le demandeur est informé de ses responsabilités et comprend la nature de la fonction et les limites imposées à sa capacité d'intervention par le cadre juridique qui balise la fonction de protecteur de l'élève.

Il convient de commencer la présentation des données par une mise en garde incontournable : un petit nombre de dossiers ne traite, par définition, que d'une partie limitée, voire infime, de la réalité. Il convient de veiller à ne pas généraliser à l'ensemble de l'organisation ce qui a été constaté à la lumière des rencontres et des dossiers traités. Ce serait profondément injuste pour l'ensemble des membres des différentes catégories de personnels ou de cadres de l'organisation. Par ailleurs, le protecteur de l'élève n'est ni le seul mécanisme permettant à la CSDM d'être informée de « ce qui ne fonctionne pas » en son sein, ni le plus important.

La provenance des demandes

Les plaintes reçues par un protecteur de l'élève ne peuvent être qu'individuelles, à l'exclusion de plaintes de nature collective ou provenant d'un groupe de parents ou d'élèves. Conséquemment, les plaintes de nature collective présentées, par exemple, par un groupe de parents, ne peuvent être traitées qu'à titre de groupe de plaintes individuelles, sauf si un parent est autorisé par les autres membres du groupe à exercer leurs droits. Chaque parent devra consentir formellement au partage de l'information liée au traitement des dossiers malgré la confidentialité, imposée par la

loi, des renseignements personnels relatifs à chaque parent et à chaque élève concernés. Dans quelques dossiers, cette situation a conduit à l'abandon de plaintes, car les parents trouvaient que la démarche du groupe s'avérait trop difficile à gérer. Une plainte de nature systémique peut cependant être présentée à titre individuel. De fait, les plaintes individuelles présentent souvent une dimension systémique quand elles touchent des questions liées au fonctionnement organisationnel et à la culture de la CSDM.

Les tableaux 1 et 2 présentent successivement l'origine des demandes et le genre des demandeurs.

Tableau 1 - Origine des demandeurs – 2012-2013		
Parent	275	76,17 %
« Tiers concernés »	12	3,32 %
Élève	61	16,89 %
<i>Secondaire</i>	12	3,32 %
<i>Adultes</i>	49	13,57 %
Ancien élève	1	0,27 %
Élèves hors CSDM	7	1,93 %
Autre	7	1,93 %
Total	361	

Ce premier tableau appelle les observations suivantes. Premièrement, la récurrence de demandes effectuées par des « tiers concernés », déjà soulignée dans les rapports antérieurs de l'ombudsman de la CSDM, mérite une attention. Dans douze cas, ces personnes ont saisi le protecteur de l'élève pour protéger des droits d'un élève ou pour agir à la place de parents. Ainsi, ce sont des membres de la famille proche ou élargie d'un élève, des grands-parents (3), un oncle, un conjoint, une sœur (2). Dans quelques cas, ce sont des travailleurs sociaux (2), ou des intervenants externes œuvrant, par exemple, au sein d'un CLSC ou de l'Office des personnes handicapées du Québec.

Deuxièmement, malgré le petit nombre de cas, il est permis de souligner la présence de demandes provenant d'élèves et de parents d'élèves inscrits dans des écoles privées (4) à la recherche de recours ou de moyens de contester des décisions, alors que, contrairement au secteur des écoles publiques, celui des écoles privées n'en dispose pas. Les intéressés ont été informés ou redirigés vers une personne-ressource de la Fédération des établissements d'enseignement privés.

Troisièmement, il convient de souligner la part importante des demandes provenant directement des élèves du secondaire. L'élève le plus jeune venait de commencer son secondaire 2 quand il a écrit au protecteur de l'élève.

Enfin, la catégorie « Autre » comprend des parents occupant des fonctions de membres d'un OPP (1) ou d'un conseil d'établissement (2) souhaitant contester des décisions, ou des tiers véritables tels qu'un journaliste, un ami d'un parent et un citoyen à la recherche d'informations sur la fonction de protecteur de l'élève.

Femmes	240
Hommes	121

Cette distribution indique un déséquilibre entre femmes et hommes chez les demandeurs.

Pour l'exercice 2012-2013, aucun dossier de plainte n'a été enregistré de manière anonyme, car, selon le règlement de la CSDM, l'identification du plaignant est une condition de recevabilité. Par contre, huit demandes ont été reçues après avoir été requalifiées comme demandes de renseignements ou de conseils. La réticence à s'identifier chez certaines personnes, y compris des parents d'élèves inscrits à la CSDM, révèle une insécurité envers l'autorité.

Les modes de saisine du protecteur de l'élève

Le protecteur de l'élève peut être saisi de manière simple, par téléphone, courriel, lettre, télécopie ou par une visite au bureau avec ou sans rendez-vous. Aucune exigence préalable, telle qu'un formulaire, n'est imposée pour saisir le protecteur ou obtenir un rendez-vous. Cette simplicité assure son accessibilité. Les données du tableau 3 indiquent la prévalence des modes de contact oraux et technologiques sur l'écrit traditionnel, avec très peu de rencontres en personne.

Courriel	69
Lettre	6
1 ^{er} contact en personne	10
Télécopie	0
Téléphone	276

L'état de l'intervention

Vingt-quatre plaintes ont été jugées hors compétence (et irrecevables), car elles touchaient des entités ne relevant pas du protecteur de l'élève de la CSDM. Il s'agissait de plaintes visant des établissements de quatre commissions scolaires autres que la CSDM, dont trois situées sur l'île de Montréal, de neuf écoles et de deux collèges privés, d'une garderie privée et d'un CÉGEP. En ce qui concerne les plaintes touchant des établissements scolaires publics, les intéressés ignoraient

manifestement l'existence de protecteurs de l'élève dans leur propre commission scolaire. Pour les autres, l'absence de recours les a conduits à s'adresser à un organisme qui, selon eux, pouvait les assister dans leur démarche; ils ont été informés ou redirigés vers d'autres ressources.

Deux plaintes ont été refusées, car les intéressés ne se sont pas identifiés. Quatre plaintes ont été jugées inutiles et une autre, frivole.

Quarante-trois plaintes ont été réglées soit à la suite d'une intervention informelle effectuée par le protecteur de l'élève, soit que ce dernier a obtenu un suivi de la part du demandeur intéressé au terme de sa démarche auprès des recours internes, soit que le protecteur de l'élève a reçu un suivi de l'instance interne vers laquelle il avait redirigé le demandeur pour qu'il épuise les recours internes.

Enfin, un Avis formel a été présenté au Conseil des commissaires en vertu de la procédure d'urgence pour éviter un préjudice face à une absence de fréquentation scolaire pendant plusieurs semaines.

La nature des demandes

La distribution dont fait état le tableau 4 confirme l'importance des fonctions d'information et de conseil notamment sur les démarches à accomplir pour remplir l'exigence d'épuisement des recours internes puis sur les façons de faire.

Tableau 4 – La nature de la demande – 2012-2013		
Demande de conseils	21	5,80 %
Information	56	15,51 %
Plainte	284	78,67 %
Total	361	

L'objet des demandes

Le tableau 5 présente une image globale de l'ensemble des demandes traitées. Ces dernières sont, grosso modo, comparables à celles obtenues pour les années antérieures des demandes traitées alors par l'ombudsman. Ce tableau est complété par le tableau 7 qui décline plus spécifiquement les motifs des demandes.

Les objets des demandes correspondent au résultat recherché par le demandeur. Les « interventions (verbales) » représentent les demandes débouchant sur des activités courantes du protecteur de l'élève : rencontres au bureau, discussions au téléphone, réponses à des courriels, contacts informels avec des autorités ou transmission des documents.

Tableau 5 – Objet de la demande – 2012-2013		
Admission	29	8,33 %
Changement d'école	23	6,60 %
Contestation de décisions	69	19,82 %
Excuses	1	0,28 %
Intervention (verbale)	118	33,90 %
Pratique à changer	86	24,71 %
Réparation (lien avec notion de recours)	3	0,86 %
Somme d'argent (dette, frais, indemnité, réclamation)	19	5,45 %
Total	348	(excluant 13 demandes hors compétence)

Il convient de souligner la part importante de deux catégories : les pratiques à changer et la contestation de décisions. La première vise les façons de faire, les pratiques administratives, la communication et les rapports interpersonnels courants. Ces éléments font partie de la culture organisationnelle. Les plaintes s'y rapportant sont une invitation à la faire évoluer. La contestation de décisions, quant à elle, ne requiert pas d'explications, mais fait aussi intervenir les rapports interpersonnels et l'application des normes internes et des politiques.

La distribution des demandes selon les entités visées

À la lumière des données fournies au tableau 6, il convient de souligner, par comparaison avec les données des années antérieures d'exercice de la fonction d'ombudsman, la diminution importante de l'insatisfaction exprimée directement envers des enseignants spécifiques. La CSDM est visée en tant qu'organisation, en raison de son fonctionnement, de ses normes et de ses politiques ou de décisions particulières, notamment la fermeture d'une école et la réorganisation du transport afférent ou le bruit causé par des travaux de réfection.

Les écoles de la formation professionnelle continuent de générer un niveau élevé d'insatisfaction, mais pour d'autres que celles mentionnées les années précédentes. L'un des griefs couramment exprimés par des élèves adultes est le traitement jugé infantilisant de la part d'enseignants, et les risques d'échec que cela peut entraîner pour les élèves bénéficiant de prestations d'Emploi Québec ou pour les élèves immigrants récents.

Neuf dossiers concernent les services centraux, soit le Service des communications (1), le Bureau de l'organisation scolaire (2), le Bureau des services alimentaires (1), le Secteur du transport (4), et un service de garde.

Tableau 6 – Distribution des entités visées – 2012-2013		
CSDM	36	10,14 %
Commissaire	2	0,56 %
Direction générale	1	0,28 %
Centres FGA	7	1,97 %
Écoles (secteur jeune)	219	61,69 %
Écoles FP	37	10,42 %
Élèves	2	0,56 %
Employés	1	0,28 %
Enseignants	2	0,56 %
Organismes	0	--
Parents	0	--
Réseaux	3	0,84 %
Services	9	2,53 %
Ombudsman / protecteur de l'élève	3	0,84 %
Autres	33	9,29 %
Total	355	

Notons aussi que l'ombudsman et le protecteur de l'élève ont fait l'objet de trois demandes de renseignements concernant leur fonction.

Quant à la catégorie « Autres », elle comprend les 24 demandes hors compétence et les 9 autres dossiers sans mention de l'entité visée parce que, dans quatre cas, le demandeur a préféré ne pas s'identifier et dans cinq autres cas, les retours d'appel ou de courriel sont demeurés sans suite. Enfin, dans cinq autres dossiers, la mention restait à préciser à la fin de l'exercice.

Les motifs en cause dans les demandes

Avant d'aborder le prochain tableau, il convient de rappeler la mise en garde selon laquelle un petit nombre de dossiers ne traite, par définition, que d'une partie limitée, voire infime, de la réalité, et qu'il convient de veiller à ne pas généraliser à l'ensemble de l'organisation ce qui a été constaté à la lumière des rencontres et des dossiers traités. En effet, cela serait profondément injuste pour l'ensemble des membres des différentes catégories de personnels ou des cadres de l'organisation.

Les différents motifs relevés dans les demandes permettent de jeter un peu de lumière sur l'insatisfaction exprimée par les demandeurs. Le tableau 7 distribue les dossiers entre les huit motifs indiqués.¹

Tableau 7 – Motifs en cause dans une demande – 2012-2013		
Droits de l'élève	164	45,42 %
Droits de la personne	3	0,80 %
Vie privée	2	0,55 %
Maladministration	29	8,03 %
Qualité du service	39	10,80 %
Relations avec l'administration	71	19,66 %
Intimidation / Harcèlement / Violence	33	9,14 %
Civilité	11	3,04 %
Autres*	9	2,49 %
Total	361	

Les situations incluses dans la catégorie des « droits de l'élève » reflètent une très grande diversité. Les plus importantes sont :

- les questions liées à l'admission et à l'inscription (13), la dérogation à la Politique d'admission de la CSDM et les ententes extraterritoriales (4);
- l'échec à une évaluation et la réinscription ou la reprise (14);
- la sanction disciplinaire (13);
- les devoirs de l'enseignant (13);

¹ - La « **civilité** », qui touche les valeurs de base de qualité des rapports interpersonnels, telles que la courtoisie, la qualité du langage utilisé, la décence et la politesse.

- Les « **droits de l'élève** » comprennent les droits prévus par la *Loi sur l'instruction publique* et les droits protégés par les politiques et règlements de la CSDM.
- Les « **droits de la personne** » comprennent les droits fondamentaux protégés par les chartes des droits ainsi que le respect de l'être humain, la dignité et le respect de la diversité.
- La « **maladministration** » est une notion-clé de la pratique des ombudsmans et qui inclut l'ensemble des manifestations de dysfonctionnement administratif ou organisationnel, telles que des erreurs, des retards, des absences de réponse, un manque d'écoute, un refus de faire une exception autrement justifiée, etc.
- La « **qualité du service** » est une catégorie plus étroite liée à la prestation elle-même, sans égard à la relation ou à la personne.
- Les « **relations avec l'administration** » comprennent l'ensemble des rapports, juridiques ou administratifs, entre la CSDM et les parents ou les élèves (par exemple, la facturation de frais, la participation des parents, les mises en demeure).
- L'« **intimidation** », le « **harcèlement** », la « **violence** » et la « **vie privée** » sont des catégories particulières qui font l'objet de protections légales spécifiques.

- le classement, notamment lors de l'accueil (8);
- le changement d'école (demandé ou imposé) (7);
- le changement de classe ou de groupe (4);
- la sécurité à l'école et aux alentours (4);
- la révision de notes (3);
- l'accès à des cours (3) ou à un programme particulier (3);
- l'appui à la réussite (3);
- les accommodements sur les aspects de la pédagogie et de l'évaluation (4);
- l'accès aux services dans les établissements du Réseau des établissements scolaires pour les élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (5), et dans les points de services ou les classes spéciales situées dans les écoles ordinaires (10).

L'ensemble de ces questions illustre la « vie au quotidien ». Plus problématiques parmi les préoccupations et l'insatisfaction exprimées, « l'échec à une évaluation et la réinscription ou la reprise » touche surtout les élèves adultes de la formation professionnelle, et les « devoirs de l'enseignant », les relations avec les parents, et ce, principalement au primaire. Dans le premier cas, sans qu'il soit besoin d'insister, l'échec vise d'abord des adultes issus de l'immigration récente au risque de compromettre leur insertion sociale et économique. Dans le second, de nombreux parents rencontrés se plaignent de l'absence d'écoute et de ne pas être suffisamment respectés comme des acteurs importants au sein de l'école.

Les difficultés de répondre aux attentes des parents en matière de besoins des élèves affectés par un handicap ou une difficulté d'adaptation ou d'apprentissage sont trop connues pour y insister. Généralement, la question est abordée par les demandeurs, non pas sous l'angle de l'adéquation des moyens aux besoins, mais plutôt par la contestation du refus de l'école de répondre à des attentes indépendamment des besoins. Cette manière d'aborder la question des services auxquels ont droit les élèves en fonction de leurs besoins tend précisément à éviter de discuter d'abord des besoins et concentre le litige sur le refus lui-même.

En ce qui concerne les sanctions, il convient de noter que les cas présentés lors de la présentation d'une demande au protecteur de l'élève touchent généralement une absence de motivation, des explications vagues ou des mesures jugées excessives par les parents.

Les demandes relatives aux « droits de la personne » et à la vie privée ont été peu nombreuses et peu significatives.

Au chapitre de la « maladministration », quelques situations méritent attention, car elles sont susceptibles de se reproduire. Ainsi :

- de la transmission de renseignements ou de documents émanant de parents, entre un service de garde et l'école, ou au sein de l'école : par exemple, un avis d'absence envoyé par un parent qui n'est pas transmis au bon destinataire;
- des écarts non expliqués entre les résultats indiqués dans le Bulletin de l'élève et ceux du relevé du MELS; ou entre la note de stage communiquée oralement par l'enseignant (la réussite) et celle affichée sur un tableau (l'échec);
- une absence de scolarisation de plusieurs semaines résultant d'une absence de transmission de dossier entre deux écoles;
- un changement d'adresse non effectué par un secrétariat provoquant le retour d'un travail jugé « non fait », ou l'absence d'arrêt de l'autobus scolaire à la nouvelle adresse;
- enfin, du délai trop court entre la date d'inscription de certains cours et l'arrivée du bulletin par la poste.

La maladministration conduit à examiner la catégorie « qualité du service », laquelle regroupe un bon nombre de situations touchant notamment la qualité de la communication entre les parents et l'établissement scolaire, celle de l'administration proprement dite ou, encore, la qualité de décisions. Ainsi :

- de l'absence d'explication sur la manière avec laquelle une direction d'établissement traite une plainte visant un enseignant;
- du manque de soutien et d'aide à un élève (élève autiste; élève TED);
- de la réduction du nombre de classes annoncée tardivement (3 cas);
- du retard de l'autobus scolaire ou de la qualité du transport lui-même;
- du fait de ne pas traiter également deux parents séparés ou divorcés quant à l'information transmise par l'école;
- du manque allégué de sécurité dans les cours d'école pendant des travaux majeurs;
- du manque allégué de sérieux des interventions sur les conflits entre élèves;
- de la longueur de traitement d'une demande;
- du refus de la part d'un enseignant de faire des appels interurbains pour discuter avec un parent de la situation de son fils;
- ou encore, de l'application de la carte scolaire et des codes postaux pour déterminer le territoire des écoles de quartier et refuser une inscription ou un changement d'école.

Des chevauchements sont constatés entre la maladministration et la qualité du service, notamment en ce qui concerne des phénomènes tels que les retards, les erreurs ou le manque apparent de transparence. C'est également le cas pour la catégorie « relations avec l'administration » où l'on trouve une mixité de difficultés et de dysfonctionnements. Certains

relèvent des deux catégories précédentes, par exemple le manque de retour d'appels, l'absence de motivation précise de décisions liée à des comportements de type « expert », le manque d'explications sur des sanctions imposées à des élèves, ou l'absence de réponse à des lettres ou à des demandes de consulter les travaux ou les examens d'un élève. D'autres situations touchent plutôt les rapports formels ou le statut des intéressés. Ainsi :

- des difficultés à avoir accès aux politiques et aux règlements de la CSDM pour les personnes ne disposant pas d'un accès à Internet;
- des avertissements formels ou des mises en demeure assorties d'interdictions de communiquer avec telle personne ou telle autorité;
- de l'obligation d'obéir à un ordre d'évacuation;
- des difficultés rencontrées par des membres de conseils d'établissement à connaître leur compétence formelle et leur pouvoir de proposer des améliorations au fonctionnement de l'école.

Une catégorie regroupe trois dimensions; il s'agit de l'intimidation, du harcèlement et de la violence. Ensemble, ces trois motifs regroupent 33 dossiers. Ils forment une matière importante, de manière significative.

Le protecteur de l'élève a été conduit à répondre à des demandes de renseignements et de conseils sur ces questions et la manière de les aborder, et à rediriger des parents ou des élèves vers les autorités compétentes à l'école ou aux réseaux.

Ces trois notions sont caractérisées par des manquements graves portant atteinte à la dignité et à l'intégrité de la personne et tombent sous des régimes légaux de protection et de répression particuliers dont l'application relève en partie des directions d'établissement.

Une certaine confusion a parfois été constatée entre ces trois notions – l'intimidation, le harcèlement et la violence - ou entre elles et des notions voisines telles que la civilité ou le manque de qualité des relations ou du service. Le vocabulaire utilisé est largement interchangeable pour certains. La discussion avec les intéressés permet de préciser leur compréhension : cet élément importe, car des recours spécifiques sont prévus pour faire examiner et corriger les situations en cause. Les intéressés doivent donc être non seulement informés, mais aussi sensibilisés à l'importance de mieux cerner les situations dénoncées en vue de cibler leur démarche.

Premièrement, les demandeurs recherchent souvent une personne avec qui parler de situations difficiles qu'ils ou que leurs enfants vivent, sans égard à la qualification exacte des faits en cause, par exemple sur le plan juridique.

Deuxièmement, les demandeurs connaissent mal, trop souvent, les ressources ou les recours disponibles, notamment à l'école. Troisièmement, ils craignent que la gravité des comportements rentrant dans les trois notions ne soit minimisée par les autorités.

Ainsi, les demandeurs se sont plaints :

- de l'inaction d'une direction d'école devant la violence à l'école;
- du refus d'un enseignant d'intervenir dans un conflit;
- de l'incompréhension interculturelle et du manque d'ouverture à en discuter;
- de formes d'« infantilisation » d'élèves adultes rapportant des situations problématiques;
- d'attitudes condescendantes dans la manière de communiquer avec des parents;
- du manque de savoir-faire, en matière de conflits entre élèves et d'intimidation, manifesté par l'inaction alléguée d'une direction, la sous-estimation répétée des problèmes, ou la minimisation, selon des parents, de la gravité des atteintes.

Sur le fond des demandes, les auteurs de plaintes ont été redirigés vers les autorités compétentes par application de la règle de l'épuisement des recours internes. L'absence de suivi sur le résultat de ces démarches ne permet pas de juger de ce qui a été fait.

La notion de civilité, qui se distingue de l'intimidation, du harcèlement et de la violence, peut être abordée séparément. Plusieurs dossiers (11) la concernent. Il s'agit entre autres, et surtout, de manque de politesse et de savoir-vivre, sans être étrangère à la qualité du service et aux (bonnes) relations, sous l'angle de la qualité de la communication et du sentiment d'être respecté.

La dernière catégorie est intitulée « Autres ». Elle comprend huit dossiers pour lesquels le demandeur n'a pas donné suffisamment suite, par exemple, à un retour d'appel ou à un courriel, pour permettre de qualifier le ou les motifs de son insatisfaction, et un dossier dans lequel la demande était probablement fondée sur un manque de qualité du service.

À l'évidence, la matière des rapports humains et du respect de la personne constitue un bloc de questions et de difficultés qui ne peuvent être ignorées.

RÉFLEXIONS SUR L'EXERCICE DE LA FONCTION DE PROTECTEUR DE L'ÉLÈVE

Comme les années scolaires précédentes, l'année scolaire 2012-2013 a été passionnante et fort instructive.

La fonction de traiter des plaintes dévolue au protecteur de l'élève s'exécute désormais dans un cadre très différent de celui qui existait avant mai 2013.

Puisque le protecteur de l'élève n'est plus à même d'intervenir informellement, notamment pour effectuer des suivis interactifs en mode continu avec les autorités ou les plaignants, il n'est pas en mesure de mesurer le degré de succès des démarches entreprises par les plaignants ni de déterminer les raisons pour lesquelles certaines n'ont pas eu de succès. Une première explication tient à l'absence de suivi par les intéressés auprès du protecteur de l'élève. Une seconde raison est liée à la structure de la fonction, plus particulièrement de son positionnement institutionnel. En effet, tant que les recours internes ne sont pas épuisés, le protecteur de l'élève n'a pas à intervenir, même informellement. En l'absence de suivis qu'il ne peut entreprendre lui-même s'il n'a pas été saisi d'une demande d'intervention d'urgence pour éviter un préjudice, il est « hors circuit ». Reste la question de savoir si, sur la base des informations reçues lors d'un premier contact, une intervention d'urgence peut être entreprise par le protecteur de l'élève sans demande.

Par comparaison, l'absence de suivis de la part des intéressés sur les demandes de renseignements ou de conseils est moins problématique. Elle empêche toutefois de savoir si les conseils donnés ont été utiles ou si les démarches subséquentes éventuelles ont abouti à des résultats. Cependant, l'expérience tend à montrer qu'une personne insatisfaite se manifeste souvent à nouveau après des démarches infructueuses. Par contre, le petit nombre de plaintes traitées par le protecteur de l'élève, de manière informelle pour la plupart, ne lui permet pas de savoir si le régime actuel est satisfaisant sur le plan de la résolution locale des différends. Toutefois, s'il ne l'était pas, il y a lieu de croire que cela se saurait d'une manière ou d'une autre.

Une autre dimension de l'exercice de la fonction tient aux circonstances particulières propres à la CSDM. La fonction a été ramenée à une base de deux jours par semaine (avec possibilité d'une troisième). Il avait été convenu entre les instances de la CSDM et le titulaire actuel de la fonction d'évaluer cette expérience après une année. La conclusion est simple : même en tenant compte de l'abolition de la fonction d'ombudsman, qui correspondait à 89 dossiers en 2012-2013 pour les personnes autres que parents et élèves, un nombre de 361 demandes à traiter par une personne travaillant deux jours par semaine n'est pas gérable de manière continue. Continuer à traiter les plaintes selon l'ancienne méthode de l'ombudsman, c'est-à-dire, par des interventions informelles, n'apporte qu'une solution partielle.

En effet, la procédure envisagée par le régime légal de la fonction de protecteur de l'élève est l'enquête formelle, et non pas une intervention informelle axée sur la communication et la résolution en interaction continue privilégiant la facilitation. Le nouveau régime s'est avéré trop onéreux pour le titulaire de la fonction. La conséquence a été d'allonger indûment des délais et d'écarter, quand cela était faisable, les enquêtes formelles. La seule intervention d'urgence effectuée, et ce, sans enquête, a requis une journée complète de travail, y compris la rédaction d'un court Avis au Conseil des commissaires. Une plainte plus large, traitée avec une enquête effectuée principalement sur dossier, a requis, quant à elle, plus de trois semaines à temps complet, y compris la rédaction de l'Avis au Conseil des commissaires. Le délai de 30 jours prévu par le cadre légal n'est pas réaliste, selon les circonstances. Cette situation est également vécue par certains protecteurs de l'élève avec lesquels s'est entretenu le titulaire de la fonction.

Finalement, il convient de revenir à l'objet de la fonction de protecteur de l'élève. L'article 220.2 de la LIP dispose seulement que « La procédure d'examen des plaintes doit permettre au plaignant qui est insatisfait de l'examen de sa plainte ou du résultat de cet examen de s'adresser à une personne désignée par la commission scolaire sous le titre de protecteur de l'élève ».

Le motif légal de se plaindre est l'insatisfaction sur la manière dont une plainte initiale a été traitée par une autre personne chargée de le faire ou sur le résultat de ce traitement. La loi pointe ainsi, de manière claire, l'insatisfaction du parent ou de l'élève sur le « comment », soit l'exécution de la fonction de personne désignée pour traiter une plainte, à laquelle le plaignant s'est d'abord adressé. La question du « comment » porte sur des aspects procéduraux, sur le comportement du responsable envers le plaignant, sur la qualité de l'examen effectué lors du traitement de la plainte, sur la diligence observée, etc. Le nouveau régime ne limite pas les aspects et les dimensions pertinents.

Sur le second volet, celui du résultat de l'examen de la plainte initiale, si le nouveau régime ne limite pas non plus les objets sur lesquels l'insatisfaction peut porter, il est permis de postuler qu'elle se manifestera le plus souvent par un désaccord sur la conclusion du premier examen, dès lors que le parent ou l'élève estimera ne pas avoir eu gain de cause ou obtenu le service ou la prestation qu'il demandait en amont de sa plainte initiale. Sur ce second volet, la plainte traitée par le protecteur de l'élève conduira à examiner directement le bien-fondé de la décision et des conclusions tirées par l'autorité qui aura examiné la plainte initiale, et, inévitablement, celui de la demande initiale du parent ou de l'élève qui aura essuyé un refus, total ou partiel, de cette demande initiale.

On voit aisément que ces deux volets conduisent à se demander à quel niveau de profondeur l'enquête doit se situer et si, sur le second volet de nature substantive, le protecteur de l'élève est appelé à agir comme une sorte de mécanisme d'appel, plutôt que de vérification de la raisonnable ou de l'opportunité de la décision rendue par la personne désignée sur la plainte

initiale ou de cette dernière. Or, le protecteur de l'élève ne possède pas les compétences nécessaires pour substituer un jugement sur le bien-fondé de nombreuses décisions.

Prenons l'exemple du refus par une direction d'école d'accorder un soutien de deux heures par semaine en mathématiques, et ce, sur la recommandation de l'enseignant et d'un conseiller pédagogique; la personne désignée entérine le refus après sa propre enquête; le parent conteste devant le protecteur de l'élève. Ce dernier peut examiner la manière avec laquelle la personne désignée a effectué le traitement de l'insatisfaction du parent, sur le plan de la méthode (le « comment ») comme sur le résultat. L'examen de la qualité procédurale du traitement de la plainte représente la partie la moins difficile du travail. La dimension de fond, par contre, représente la partie plus problématique. En résumé, la question est de savoir si le protecteur de l'élève doit substituer son propre jugement à celui de la direction d'établissement et des professionnels qui y œuvrent, comme à celui de la personne désignée, ou se limiter à un contrôle de la raisonnable de la décision de l'école et des conclusions de la personne désignée, sans chercher à donner « la bonne réponse » qu'aurait dû donner l'école initialement. En somme, se limiter à être un mécanisme de contrôle de qualité, et non pas un recours hiérarchique déguisé.

L'expérience d'une seule année ne permet pas de trancher cette interrogation, sauf à préciser qu'un haut volume de plaintes empêcherait d'effectuer des enquêtes en profondeur et élargies si le poste demeure un travail à temps partiel. Il appartient à madame Louise Chenard, qui m'a succédé, d'examiner si la réflexion mérite d'être poursuivie.

CONCLUSION

Ce rapport étant mon dernier rapport annuel au service de la communauté de la CSDM, il ne me reste qu'à remercier toutes les personnes avec qui j'ai eu le privilège, et le bonheur, d'interagir et d'agir en concertation. Les six années passées au sein de la CSDM comme ombudsman puis comme protecteur de l'élève ont été passionnantes. Elles m'ont permis de redécouvrir le métier d'éducateur. J'en suis profondément reconnaissant à toutes et à tous. Je remercie plus particulièrement madame Jocelyne Bonin, qui a été ma secrétaire pendant plus de cinq ans.

Je formule des vœux de succès à ma successeure, madame Louise Chenard, et lui souhaite de relever les nombreux défis présents.

Selon un vieil aphorisme, les questions politiques sont des questions qui intéressent tout le monde, et les questions qui intéressent tout le monde sont des questions politiques. L'éducation en fait partie. Il faut en prendre le plus grand soin, chaque jour.