

**LA VOIX UNIFIÉE
DES CADRES SCOLAIRES
DU QUÉBEC**



AVIS

Rapport du Protecteur du citoyen sur les plaintes en milieu scolaire

Le 17 janvier 2018







Association québécoise des cadres scolaires

L'Association québécoise des cadres scolaires (AQCS) regroupe quelque 2 200 gestionnaires œuvrant au sein des 72 commissions scolaires francophones et anglophones du Québec. Elle rassemble, protège, soutient, informe et représente les cadres du réseau scolaire québécois. Les cadres scolaires occupent des fonctions de conseil, de soutien et d'encadrement dans les centres administratifs des commissions scolaires, dans les centres d'éducation des adultes et de formation professionnelle, ainsi que dans des écoles primaires et secondaires. Nos membres travaillent au sein d'un réseau regroupant plus de 100 000 enseignants et plus de 2 500 établissements scolaires. La gestion de ce réseau, considérée parmi les meilleures des secteurs public et parapublic, exige la maîtrise de multiples compétences. Le travail des cadres scolaires influence directement la qualité des services éducatifs offerts dans nos établissements publics, et contribue à la réussite de plus d'un million d'élèves, chaque jour.

Introduction

En 2008, à la suggestion du Protecteur du citoyen, le gouvernement a modifié le processus de traitement des plaintes transmises aux commissions scolaires en y intégrant les services d'un Protecteur de l'élève. Cette ressource intervient en bout de piste, lorsqu'un parent ou un élève ne trouve pas satisfaction dans les solutions proposées par le personnel et les élus d'une commission scolaire, à l'égard d'un différend.

Le Protecteur du citoyen s'est proposé de dresser un bilan de l'application du recours mis en place ainsi que de la fonction du Protecteur de l'élève. Au terme de son examen, le Protecteur du citoyen formule des recommandations qui vont bien au-delà de l'amélioration du système mis en place, mais en propose la modification substantielle, de même que l'abolition du recours en révision (9 à 12 de la Loi sur l'instruction publique) actuellement disponible pour les élèves et leurs parents, confondant d'une part, les pouvoirs de gestion et de décision et, d'autre part, celui de la recommandation.

L'AQCS propose ici quelques recommandations à la lumière d'une vision globale du traitement des plaintes dans le réseau scolaire. Elle exprime aussi son accord à certaines des recommandations du Protecteur du citoyen.

Recommandation 1 du rapport :

Que le protecteur de l'élève soit la porte d'entrée de la procédure d'examen des plaintes dans le réseau scolaire.

Le modèle actuellement implanté dans les établissements et les commissions scolaires pour le traitement des plaintes est établi en vertu du Règlement sur le traitement des plaintes et la Déclaration de service à la clientèle de chaque commission scolaire. Le premier palier d'intervention est celui de l'établissement; en cas d'insatisfaction, le secrétaire général joue un rôle de médiation et de conseil. Sa connaissance du fonctionnement des établissements, de l'organisation et des ressources lui permet de guider efficacement les parents et les élèves. Au fil de ses communications quotidiennes, le secrétaire général dénoue plusieurs plaintes, en décelant le besoin d'information ou de sensibilisation du parent ou de l'élève. Le cas échéant, il fait appel aux intervenants de l'établissement, de la direction générale ou du service concerné, afin de considérer de nouvelles avenues.

Grâce aux premières étapes de ce processus de traitement, la presque totalité des plaintes, ou des problématiques, se règle.

L'AQCS invite le gouvernement à la prudence quant aux commentaires des Protecteurs de l'élève sur leur expérience, qui sont indiqués dans le rapport du Protecteur du citoyen. Si les situations évoquées semblent préoccupantes, elles sont hors contexte et détachées de certains renseignements utiles pour leur analyse. Il importe également de préciser que lorsqu'un Protecteur de l'élève est saisi d'un dossier, ses recommandations sont formulées en conclusion d'un cheminement bien ficelé, qui a permis de considérer toutes les avenues de solution et où peu de marge d'erreur subsiste. Cette réalité a pu teinter les commentaires et l'opinion de plusieurs Protecteurs de l'élève.

Que le Protecteur du citoyen recommande d'inverser le processus, pour priver l'organisation de sa possibilité de corriger une situation avant l'intervention du Protecteur de l'élève, est pour le moins étonnant. **Le Protecteur de l'élève ne peut être la porte d'entrée du traitement des plaintes des commissions scolaires au même titre que le Protecteur du citoyen ne peut être la porte d'entrée du traitement des plaintes des ministères et organismes.**

Pour bien saisir la portée du traitement des plaintes, examinons le cas de la Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys, qui compte plus de 50 000 élèves. En 2015-2016, au total, 535 plaintes ont été traitées par les quatre responsables du traitement des plaintes à la commission scolaire. De son côté, le Protecteur de l'élève a reçu 109 plaintes et 10 demandes de renseignements. Parmi l'ensemble des plaintes reçues par la commission scolaire, seulement 16 ont été traitées par le Protecteur de l'élève, soit 2,5 %.

Recommandation de l'AQCS

Il nous apparaît inutile et contre-productif de placer le Protecteur de l'élève comme porte d'entrée de la procédure d'examen des plaintes dans le réseau scolaire. La très faible proportion de dossiers gérés par le Protecteur de l'élève démontre l'efficacité du modèle actuel de traitement des plaintes. Nonobstant ce constat, l'AQCS est prête à s'engager dans un processus d'amélioration continue de la gestion des plaintes.

Recommandation 2 du rapport :

limiter à deux les démarches que le protecteur de l'élève peut suggérer au plaignant lorsqu'il l'estime opportun (direction ou membre du personnel de l'établissement ou du service concerné).

Ce modèle est déjà celui qui a cours dans la grande majorité des commissions scolaires. En effet, ces démarches sont au cœur des pratiques des directions d'établissement, des secrétaires généraux et de la procédure de révision (démarche qui implique les élus). Chacun des intervenants apporte sa contribution dans son rôle respectif.

Recommandation 3 du rapport :

Préciser un délai à chaque étape de la procédure d'examen des plaintes; le non-respect d'un délai autoriserait le plaignant à passer à l'étape suivante.

Le rapport du Protecteur du citoyen soutient que le délai de traitement des plaintes peut s'étirer indûment, d'une étape à l'autre du processus actuel. L'AQCS considère que l'ensemble des plaintes traitées par le réseau traduit plutôt un empressement à les régler, peu importe leur nature.

Rappelons que contrairement au milieu de la santé et au milieu municipal, la clientèle du réseau de l'éducation, soit les élèves, demeure dans le même établissement, et côtoie la même équipe-école, pour plusieurs années. Le traitement des plaintes exige donc une approche humaine, un accompagnement professionnel ainsi que du temps dans les situations plus délicates, pour s'assurer que les équipes-écoles et les parents soient à l'aise avec les solutions proposées et maintiennent une relation de confiance pour les années à venir.

Soulignons également que les plaintes liées aux services éducatifs nécessitent souvent des diagnostics et des évaluations professionnelles qui prennent un certain temps à obtenir. Dans d'autres cas, des collaborations avec le réseau de la santé sont essentielles.

Ce type de service à la clientèle et l'accompagnement qu'il sous-tend se comparent difficilement à la nature et à la portée des plaintes du réseau de la santé et des municipalités.

Dans ce contexte, il nous apparaît difficile d'établir des délais précis pour chacune des étapes du processus de gestion d'une plainte. Toutefois, il pourrait être intéressant, pour réussir cet exercice, de recenser les cas auxquels font face les milieux scolaires. Ainsi, différentes catégories de plaintes pourraient être établies, avec des délais distincts. En effet, une plainte d'un parent à l'égard des aliments autorisés dans un établissement et une plainte au sujet d'un dépistage d'un trouble d'apprentissage ne se traitent pas de la même façon, ni avec les mêmes délais.

Par ailleurs, le secrétaire général est le gardien des bonnes pratiques des milieux en matière de service à la clientèle. Par sa proximité avec la direction générale, il peut suggérer au quotidien des ajustements afin de corriger certaines lacunes, avant que des insatisfactions ne surviennent. En ce sens, il garde le contact avec la clientèle de son organisation. Nous craignons que le statut du Protecteur de l'élève, encore plus indépendant qu'il ne l'est actuellement, fasse en sorte que cette veille quotidienne des pratiques et du service à la clientèle soit moins efficace.

Recommandations de l'AQCS

- Les commissions scolaires, par l'entremise de la GRICS, devraient coordonner le développement et l'implantation d'un outil électronique de saisie de plaintes dans les commissions scolaires, pour produire des statistiques harmonisées à l'échelle du Québec sur leur cheminement et leur dénouement, tout en établissant des catégories de plaintes. Ceci pourrait permettre au réseau de l'éducation d'analyser l'ensemble des plaintes traitées et consignées. L'angle d'analyse serait donc plus complet, particulièrement en ce qui a trait aux délais de traitement.
- Les commissions scolaires doivent conserver le contact avec leur clientèle. Les intervenants des établissements et des centres administratifs devraient être les premiers interlocuteurs lors du dépôt d'une plainte d'un parent ou d'un élève, pour préserver la qualité du service à la clientèle.

Recommandation 4 du rapport :

Que le Protecteur du citoyen puisse intervenir en cas d'insatisfaction du plaignant des conclusions du protecteur de l'élève, ou du suivi accordé à celles-ci par le conseil des commissaires, ou encore, de sa propre initiative.

L'action du Protecteur du citoyen pourrait certainement confirmer la crédibilité et la rigueur de la démarche réalisée en premier lieu par les différents acteurs du traitement d'une plainte. Néanmoins, la commission scolaire est un niveau de gouvernement responsable et imputable auprès des citoyens, à l'instar des municipalités. Les citoyens des municipalités n'ont pas accès au Protecteur du citoyen pour la qualité des services, mais se réfèrent plutôt à l'ombudsman de la ville.

Le Protecteur de l'élève a un pouvoir de recommandation envers le conseil des commissaires, à l'instar de celui du Protecteur du citoyen envers les organismes publics. La valeur ajoutée de l'intervention du Protecteur du citoyen après celle du Protecteur de l'élève n'est pas d'une grande évidence. D'autant plus que le Protecteur du citoyen est lui-même d'avis que le processus comporte déjà trop d'étapes. Finalement, il recommande de diminuer les interventions des acteurs décisionnels concernés au profit d'interventions d'acteurs consultatifs externes. Ce choix se justifie difficilement, selon nous. **Il aurait mieux fallu se pencher sur les recommandations susceptibles d'enrichir le processus actuel que sur celles destinées à le remplacer hâtivement.**

Recommandation 5 du rapport :

Que les commissions scolaires apportent les correctifs nécessaires à leur procédure d'examen des plaintes afin que tous les élèves, mineurs ou majeurs, soient inclus dans la définition de plaignant.

Nous sommes en accord avec cette recommandation.

Recommandations 6 et 7 du rapport :

Que chaque commission scolaire s'acquitte de son obligation d'information sur la procédure d'examen des plaintes et le Protecteur de l'élève, et que ce dernier assure la promotion de son rôle.

L'AQCS convient qu'un suivi des communications effectuées par les établissements au sujet du Protecteur de l'élève devrait être effectué. Il semble que certaines craintes ou hésitations du personnel à mieux faire connaître ce service subsistent. Une sensibilisation auprès des directions d'établissement est à envisager.

Recommandation de l'AQCS

Indiquer aux établissements l'importance de diffuser l'information au sujet du Protecteur de l'élève par les canaux électroniques disponibles (site Internet, portail parents).

Recommandation 8 du rapport :

Que le Protecteur de l'élève soit responsable de la reddition de comptes relative à la procédure d'examen des plaintes.

Si les recommandations du rapport du Protecteur du citoyen trouvent écho auprès du gouvernement, et que le Protecteur de l'élève devient la première instance des parents ou des élèves pour le dépôt d'une plainte, il faudra prévoir un alourdissement majeur de sa tâche. Le financement associé à ce poste augmentera considérablement. Des embauches devront être envisagées, pour soutenir une ressource habituellement utilisée dans le cadre de courts mandats – et qui sera alors submergée de demandes, dont l'essence n'est pas toujours celle d'une plainte. La gestion de la transmission des plaintes aux établissements et la reddition de comptes seront également plus importantes que celles exigées jusqu'ici, sans pour autant être une valeur ajoutée, selon l'AQCS.

La gestion quotidienne des multiples communications du secrétaire général auprès des parents, des élèves, des contribuables et des intervenants des établissements est impressionnante. Avec le soutien d'adjoints chevronnés qui partagent son expertise à l'égard du réseau scolaire, le secrétaire général distingue les plaintes des demandes d'information, fait cheminer les requêtes auprès des acteurs appropriés et s'assure des suivis, dans une approche de médiation. Il cultive ainsi une vision globale de toutes les demandes transmises à la commission scolaire. Sa connaissance des intervenants des milieux et du contexte de travail de ces derniers, sa capacité à trouver des avenues alternatives ainsi que son objectivité sont des atouts incontournables, au bénéfice des parents et des élèves, qui se sentent pris en charge.

Par ailleurs, les commissions scolaires de grande taille pourraient nécessiter la présence de plusieurs Protecteurs de l'élève, si le modèle du Protecteur du citoyen est implanté.

La culture de traitement des plaintes d'une organisation, si elle doit être renforcée, doit l'être à l'interne, non pas à l'externe. Sans cela, le lien de confiance entre l'organisation et sa clientèle pourrait en être ébranlé.

Recommandation de l'AQCS

Le rôle du secrétaire général dans la gestion efficace des plaintes reçues des parents et des élèves devrait être confirmé par le gouvernement, et distingué de l'action du Protecteur de l'élève. Ainsi, le secrétaire général pourrait devenir nommément responsable de la reddition de comptes relative au traitement des plaintes.

Recommandation 9 du rapport :

Que le protecteur de l'élève ait l'obligation de transmettre annuellement son rapport à la commission scolaire et au MEES.

Nous sommes en accord avec cette recommandation, qui est déjà en vigueur (rapport annuel).

Recommandation 10 du rapport :

Que le MEES établisse un mécanisme lui permettant d'informer les membres des conseils des commissaires, dès leur élection, des mesures à prendre pour préserver en tout temps l'indépendance du Protecteur de l'élève.

Bien que de prime abord, nous ne sommes pas en désaccord avec cette recommandation, il nous est difficile de passer sous silence qu'elle dénote un manque de confiance à l'égard des élus. En effet, les commissaires sont soumis aux dispositions du code d'éthique et de déontologie que chaque commission scolaire a adopté en vertu de l'article 175.1 de la Loi sur l'instruction publique. Le code d'éthique et de déontologie de chaque commission scolaire devrait inclure des dispositions à cet égard et il devrait être présenté lors de l'entrée en fonction des commissaires.

Recommandation 11 du rapport :

Que le MEES désigne un répondant pour traiter les requêtes des Protecteurs de l'élève sur les situations jugées préjudiciables à leur indépendance, et qu'il informe les Protecteurs de l'élève des coordonnées de ce répondant.

Nous sommes en accord avec cette recommandation.

Recommandation 12 du rapport :

Que seules les plaintes relatives à une décision du conseil des commissaires ou du comité exécutif d'une commission scolaire soient révisables par le conseil des commissaires.

La révision (9 à 12 de LIP) d'une décision concernant un élève fait partie de la culture des commissions scolaires et permet aux élus de s'impliquer, ultimement, dans la prestation de service aux élèves et de s'enrichir de ces expériences dans leur administration des services scolaires. La révision donne aussi un recours utile, rapide et spécialisé aux élèves et aux parents insatisfaits d'une décision. Un recours décisionnel, rappelons-le. Or, le Protecteur du citoyen recommande d'abolir, sans trop de justification, ce recours en révision d'une décision à portée individuelle qui existe (9 à 12 de la LIP) et qui est exercé par les élèves et les parents.

Si la lecture de cette recommandation par l'AQCS est la bonne, les révisions de plaintes portant sur toute autre expérience d'un parent ou d'un élève ne seraient plus effectuées par les commissaires. Pourtant, le règlement de ces cas pourrait nécessiter la modification de politiques mises en place par une commission scolaire; une intervention que les commissaires sont habilités à effectuer. L'intention et le libellé de cette recommandation sont donc à préciser. Et si notre lecture est juste, nous ne sommes pas en accord avec cette recommandation.

Recommandation 13 du rapport :

Que le plaignant insatisfait d'une décision en révision du conseil des commissaires ou du comité exécutif d'une commission scolaire puisse avoir recours au Protecteur du citoyen.

Cette recommandation nous semble suivre la précédente, en suggérant que les élus siègent en révision de leur propre décision, dans un processus qui permettrait ensuite au Protecteur du citoyen de recevoir et traiter une plainte.

Cette recommandation sème encore le doute sur la capacité des élus à traiter les plaintes et à exercer les pouvoirs pour lesquels ils ont spécifiquement été élus, puisque le Protecteur du citoyen serait en mesure de réviser leurs décisions.

À l’instar des municipalités, les commissions scolaires sont des gouvernements locaux avec les exigences d’imputabilité que cela comporte. Les municipalités traitent l’ensemble de leurs plaintes sans que leurs citoyens aient recours au Protecteur du citoyen. Les commissions scolaires devraient pouvoir agir de la même façon.

Recommandation 14 du rapport :

Que le Protecteur de l’élève motive chaque type de décision, y compris dans les cas de refus ou d’interruption de l’examen d’une plainte, et par écrit lorsque le plaignant le demande.

Nous n’avons pas de commentaire à l’égard de cette recommandation.

Recommandation 15 du rapport :

Que le Protecteur de l’élève puisse formuler des recommandations à portée collective.

L’AQCS est à l’aise avec cette recommandation. Déjà, certains Protecteurs de l’élève formulent des recommandations à portée collective.

Recommandation 16 du rapport :

Qu’un pouvoir d’autosaisine soit ajouté pour le Protecteur de l’élève.

Si la visée du Protecteur du citoyen est de proposer plus de latitude, ou de rapidité d’action au Protecteur de l’élève à l’égard d’un dossier porté à son attention et qu’il juge urgent, l’AQCS tient à rappeler que le Règlement sur la procédure d’examen des plaintes établie par une commission scolaire prévoit déjà un article à ce sujet.

Recommandations 17, 18 et 19 du rapport :

Formation continue pour les Protecteurs de l’élève, information des suites d’un avis du Protecteur de l’élève par le conseil des commissaires, comité de suivi des recommandations du Protecteur de l’élève

Nous sommes en accord avec ces recommandations.



En conclusion

L'AQCS est convaincue que le modèle proposé par le Protecteur du citoyen ne peut améliorer la qualité et l'efficacité du processus de gestion des plaintes en milieu scolaire. **Un tel modèle contreviendrait, entre autres, au principe de subsidiarité, et risquerait d'alourdir le processus déjà en place. Celui-ci est soutenu par la vaste expertise-conseil développée par les responsables du traitement des plaintes (souvent des secrétaires généraux). De plus, l'AQCS croit que le modèle proposé nuirait à l'efficacité du service à la clientèle des commissions scolaires, si on tient compte de la nature profondément humaine des services qu'elles offrent.**

L'intégration du Protecteur de l'élève dans la structure de traitement de plaintes des commissions scolaires a été réalisée dans un souci d'amélioration du service à la clientèle. Au fil des ans, les acteurs du réseau ont collaboré et soutenu le mandat de cette entité indépendante. La proposition du Protecteur du citoyen, qui place le Protecteur de l'élève non plus comme dernier recours, mais comme rempart et repère pour les familles, est inadéquate selon l'AQCS.

Les recommandations systémiques du Protecteur du citoyen sur la qualité du traitement des plaintes sont non fondées, selon notre association, puisqu'elles s'appuient sur cette infime partie de plaintes que le Protecteur de l'élève traite. L'analyse des demandes dites « insatisfaites » aurait dû être beaucoup plus poussée et pointue, pour permettre au Protecteur du citoyen de formuler des recommandations susceptibles de faire apparaître une nouvelle solution plus bénéfique pour l'élève, s'il y en a une, le cas échéant.

Par ailleurs, la nature, la portée et la complexité des plaintes traitées dans un milieu où l'approche humaine et éducative est essentielle, ne nous semblent pas suffisamment prises en considération par le Protecteur du citoyen. Des outils améliorés et uniformisés de traitement des plaintes seraient un meilleur gage d'évaluation de la qualité du service à la clientèle.

Le modèle proposé par le Protecteur du citoyen évacue également l'expertise éclairante des secrétaires généraux, dont les compétences en conciliation sont sans équivoque.

Pour toutes les raisons évoquées dans le présent avis, l'AQCS considère qu'il serait contre-productif de confier un rôle de porte d'entrée de la procédure d'examen des plaintes dans le réseau scolaire au Protecteur de l'élève. Au surplus, notre organisation n'y perçoit rien de bénéfique pour les élèves, ou leur réussite.

En terminant, notre Association demeure disponible pour collaborer avec le MEES et le Protecteur du citoyen pour améliorer la qualité du processus de traitement des plaintes.



ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES CADRES SCOLAIRES
1195, avenue Lavigerie, bureau 170
Québec (Québec) G1V 4N3
Téléphone : 418 654-0014
Télécopieur : 418 654-1719
AQCS.CA