

PROJET DE LOI 9 LOI SUR LE PROTECTEUR NATIONAL DE L'ÉLÈVE

MÉMOIRE



18 janvier 2022
diffusion autorisée

PRÉAMBULE

Le Regroupement des comités de parents autonomes du Québec (RCPAQ) porte la voix de plus de 1500 parents, francophones et anglophones, engagés dans le réseau scolaire public de leurs régions, et qui représentent les familles d'environ 200 000 élèves québécois, soit près de 20% de l'ensemble des élèves du Québec.

Fidèles à nos habitudes, nous avons travaillé de façon pertinente et rigoureuse, toujours en gardant l'optique de notre mission première de bien représenter les parents d'élèves québécois, pour leur bien-être et leur réussite éducative.

Le RCPAQ considère toujours le partage d'opinion, de connaissances et d'information, la discussion, la recherche de consensus et le travail collaboratif comme des facteurs de réussite dans le développement des orientations et politiques en éducation.

Afin de soumettre nos commentaires et avis sur la proposition qui nous est faite avec le projet de loi no. 9 Loi sur le protecteur national de l'élève (PL 9), le RCPAQ a choisi de procéder en trois étapes :

1. Établir une courte mise en contexte de la présente situation;
2. Demander aux délégués et substituts légalement élus en assemblée générale des parents de chacune des écoles publiques représentées au sein du RCPAQ, leurs attentes au regard du prochain Protecteur de l'élève;
3. Réaliser une analyse critique du PL 9.

Cette procédure nous permet de considérer si le PL 9 nous offre un service professionnel, cohérent et équitable pour tous, partout. Un service au caractère neutre et transparent, d'une réelle notoriété et accessibilité et avec l'assurance d'un vrai impact des décisions rendues.



MISE EN CONTEXTE

Le concept de protecteur de l'élève a été mis en place à la suite de demandes des parents du Québec pour répondre à des observations de traitements inéquitables, même questionnables, de certaines décisions de gestionnaires d'école ou de commissions scolaires (maintenant CSS pour les francophones).

Les irritants concernant le Protecteur de l'élève actuel de la LIP

À de nombreuses reprises, des parents ont dénoncé :

1. Une apparence de partialité de la part des intervenants;
2. Un processus ne visant exclusivement que l'analyse de la conformité à des politiques ou règlements;
3. De trop longs délais dans le traitement des dossiers;
4. Un parcours très lourd et complexe.

Par la suite, il fut entendu¹ que les difficultés notées étaient de 4 ordres :

1. Le manque de transparence : la reddition étant opaque, inexistante, inégale.
2. Le manque d'accessibilité² : processus invisible, long, nébuleux, inégal.
3. Le manque de neutralité : salaire, embauche d'anciens contractuels ou cadres, consultation légale exigée auprès du comité de parents exercés de manière très diverse.
4. Aucun impact réel : recommandations, souvent limitées à l'analyse de la conformité aux processus, même si ceux-ci sont inappropriés ou désuets.

¹ Notamment, par le rapport du Protecteur du citoyen sur le sujet.

² En raison de la cohabitation avec le recours en révision et l'absence de positionnement du législateur à ce sujet.



Les incontournables à mettre en place

1. Un accès rapide;
2. Un processus spécialisé, dédié, centralisé et uniformisé;
3. Un service publicisé par une variété de moyens (agenda, bulletin, portail, etc.);
4. Une assurance que les recommandations peuvent avoir un vrai impact sur l'organisation, par exemple en ajoutant une obligation au CSS de justifier par écrit, les motifs pour lesquels le CSS ne met pas en œuvre les recommandations.
5. Une participation des associations de parents :
 - a. Pour déterminer le profil attendu des individus devant assumer les fonctions et participer à leur sélection;
 - b. Afin de recevoir un rapport annuel des activités.



ATTENTES DES COMITÉS DE PARENTS

Le RCPAQ a consulté ses membres, par la voix exclusive des représentants et substituts légalement élus en assemblée générale des parents des écoles publiques dont les comités de parents sont membres du regroupement. La consultation s'est tenue par voie électronique du 21 décembre 2021 au 8 janvier 2022.

Les membres consultés étaient invités à télécharger et à lire en entier le projet de loi avant de répondre à un questionnaire en ligne³. De plus, ils pouvaient faire parvenir des suggestions, préoccupations et commentaires via le même formulaire.

Faits saillants

- À propos de la création d'une nouvelle entité indépendante, les répondants se sont dits favorables à près de 83% à ce que le protecteur de l'élève devienne une entité en soi.
- Un peu plus de 54% des répondants sont d'avis que le protecteur national ne devrait pas être le guichet unique et exclusif des plaintes des parents et élèves, alors que 92% indiquent qu'il doit demeurer une première étape locale de résolution de problématique.
- 72% des répondants souhaitent un pouvoir de décision imposable aux CSS et 82% souhaitent que le protecteur national puisse avoir un pouvoir d'initiative.
- Concernant la connaissance actuelle du protecteur de l'élève, seul un maigre 7% des répondants indiquent connaître complètement ce recours, 66% indiquent le connaître un peu et 25% ne connaissent pas du tout ce recours.

Dans le cadre cette consultation, pour 83% des personnes interrogées, le protecteur national de l'élève devrait fournir :

- Un service d'information permettant aux parents ou aux élèves de connaître leur droit et les procédures par le biais d'un système téléphonique;
- Un service d'accompagnement des plaignants (aide à la rédaction et à la constitution du dossier, conseils, informations, etc.);
- Un service de médiation pour trouver des solutions avant le dépôt d'une plainte.

Pour 67% des répondants, le protecteur national de l'élève devrait aussi inclure un service d'urgence de traitement complet du dossier dans un délai très court.

³ Les résultats du questionnaire complet sont annexés à ce mémoire.

ANALYSE CRITIQUE DU PROJET DE LOI 9

Commentaires généraux

Nous soulignons positivement l'effort mis afin de :

1. Offrir une uniformisation des outils et une équité procédurale à tous les élèves, enfants et leur parent, fréquentant le réseau public ou privé, ainsi que ceux et celles qui ont choisi la scolarité à domicile;
2. Instituer une rigueur dans l'analyse des plaintes et des recommandations éventuelles;
3. Instaurer la possibilité de faire des recommandations à portée collective;
4. Inclure les plaintes relatives à l'intimidation et à la violence.

Toutefois, les parents que nous représentons demeurent insatisfaits sur certains points :

1. Délais avant l'obtention d'une décision;
2. Nombres d'étapes à franchir afin d'obtenir des décisions;
3. La capacité du réseau de répondre adéquatement aux décisions et recommandations du protecteur national de l'élève.



Commentaires spécifiques

Section des Notes explicatives du PL 9

Le premier paragraphe des notes explicatives mentionne que la loi propose le remplacement des processus de plaintes dans le CSS. Or, à l'article 52, il apparaît que les commissions scolaires sont incluses. Il serait important de clarifier ce point dans les notes explicatives.

La nomination des protecteurs régionaux par le Ministre et non par l'Assemblée nationale met à risque l'indépendance des personnes nommées. Une nomination par l'Assemblée nationale pour tous les protecteurs serait plus appropriée et apporterait ainsi une plus grande garantie de neutralité.

À la fin du paragraphe 3, la dernière phrase bénéficierait d'être scindée, car elle semble traiter différemment les parents qui ont choisi l'enseignement à la maison.

Les paragraphes 5 et 6 lus en conjonction laissent croire qu'un protecteur régional pourrait au terme de l'examen d'une plainte décider de ne pas faire de recommandations. Il nous semble important pour ceux-ci de conclure leurs rapports en émettant des recommandations lorsqu'ils jugent une plainte fondée. La double vérification par le protecteur national dans le cas de recommandations à être émises par un protecteur régional préoccupe le RCPAQ, car ceci engendre des délais supplémentaires et soumet la capacité de décision des protecteurs régionaux à une approbation préalable.

Finalement, selon certains parents exerçant une profession libérale, doit-on penser qu'il pourrait y avoir un conflit de juridiction entre la présente loi et celle de la Protection de la jeunesse, particulièrement pour les enfants scolarisés à la maison ?

Chapitre I / Section I

Le processus de désignation des protecteurs régionaux pourrait affecter leur indépendance : il devrait faire l'objet d'une désignation par le gouvernement. Certaines balises prévues aux articles 5 à 10 sont questionnables :

- Quelles seront les associations choisies pour le comité de sélection ?
- Que veut dire l'expression "les plus significatives" ?
- Comment s'effectuera le choix des personnes recommandées à faire partie du comité ?
- Que veut dire « allié » à l'article 9(3) ?

- Faut-il comprendre que les associations seront consultées à deux reprises : une première fois pour offrir des noms de gens pour faire partie dudit comité et une seconde fois pour commenter le choix final du protecteur national ?

Quant à la charge des protecteurs régionaux, nous sommes d'avis, si l'intention est réelle de permettre une professionnalisation et une concertation des personnes nommées, de ne prévoir qu'une charge à temps plein pour les protecteurs régionaux.

- A. Nous recommandons de modifier l'article 12, afin d'indiquer que pour assurer une charge à temps plein chez tous les protecteurs régionaux, qu'il soit permis de jumeler des régions, de modifier des frontières.
- B. De plus, nous recommandons que, selon les besoins, un ou deux protecteurs régionaux soient spécialement désignés afin de répondre aux demandes des parents qui fréquentent les écoles anglophones, en exigeant une maîtrise complète de la langue ou l'atteinte du plus élevé des niveaux de bilinguisme qu'il peut être exigé dans la fonction publique.

Finalement, nous nous questionnons à savoir qui détermine le budget du protecteur national et de son organisation, le nombre d'employés, etc. Nous suggérons que ces items, tout comme pour le Protecteur du citoyen, soient déterminés par le gouvernement.

Chapitre I / Section II

À l'article 15, on semble parler des dénonciations concernant un acte d'intimidation et de violence en ciblant seulement le réseau privé. Il nous semble essentiel que cet article soit clarifié.

- C. Nous recommandons d'avoir une section distincte pour traiter de la dénonciation des actes de violence et d'intimidation.

Les articles 16, 19 et 20 parlent de l'information qui doit être acheminée aux parents, aux élèves et aux enfants : assurer, diffuser, afficher et informer sont-ils à ce point des concepts distincts qu'il faille en faire une nuance au niveau de la personne responsable? N'y a-t-il pas un risque de confusion des rôles ?

De plus, autant dire que cette « information obligatoire » si émise uniquement conformément à l'article 20 sera nulle ou presque. Le parent devra se rendre physiquement à l'école ou avoir le réflexe de chercher sur le site de l'école.

D. Nous recommandons d'ajouter des annonces spéciales sur les outils que sont le « portail-parents», l'agenda des élèves et à défaut d'agenda, d'ajouter un document imprimé à être remis aux parents et aux élèves⁴. Nous croyons également que des capsules vidéos doivent être rendues disponibles pour les personnes ne sachant pas lire le français ou l'anglais suffisamment.

Rappelons ici que dans le cadre de la consultation effectuée par le RCPAQ, c'est tout près de 90% des répondants disent ne pas ou peu connaître la procédure de traitement des plaintes par le protecteur de l'élève de leur CS ou CSS.

L'article 18 gagnerait en compréhension en étant scindé. Le premier paragraphe parle de qui peut formuler une plainte : élève, enfant ou parent. Le second, ajoute des groupes avec ou sans personnalité juridique, pouvant acheminer des questions au protecteur national. Ce dernier paragraphe mériterait d'être clarifié relativement aux domaines que peut viser la question soumise.

E. Nous recommandons d'ajouter les conseils d'établissements, car à l'instar des conseils d'administration, les conseils d'établissements sont élus conformément à des règles, multisectoriels et décisionnels.

Chapitre II / Section I

Nous comprenons qu'afin d'avoir une réponse à sa plainte, un plaignant doit franchir :

- Deux étapes préalables au niveau local pour un total possible de 25 jours ouvrables (donc jusqu'à 5 semaines de calendrier) ;
 - *Rappelons que le responsable des plaintes sera désigné par le conseil d'administration et sera toujours avec un lien hiérarchique dans l'organisation de qui il recevra son salaire et ses promotions.*
- Ensuite le protecteur national et le protecteur régional peuvent ajouter un maximum de 45 jours ouvrables (donc 9 semaines de calendrier) avant de rendre leurs « conclusions ou/et recommandations ».

⁴ Pour les enfants et les parents qui scolarisent à domicile, le ministère doit s'assurer que ces derniers reçoivent la même qualité d'information.

- Finalement, il est à noter que le conseil d'administration n'a pas de délai défini pour infirmer en tout ou en partie la décision du CSS sur des recommandations reçues, selon l'article 38, conformément à la modification apportée à l'article 9 de la LIP.

Les questions suivantes s'imposent:

- Les délais proposés sont-ils vraiment acceptables ?
- Y a-t-il plus d'indépendance pour les intervenants visés ?

Poser ces questions, c'est y répondre selon l'adage.

F. Nous recommandons d'assurer un délai maximum de 10 jours ouvrables au niveau local, et un maximum de 20 jours, au niveau du traitement de la plainte par le protecteur régional et le protecteur national cumulés.

G. Nous recommandons qu'une seule étape soit exigée par le plaignant au niveau local, et qu'il appartienne au supérieur immédiat de la personne visée par la plainte d'assurer une consultation auprès du responsable désigné localement par le conseil d'administration, avant qu'une réponse soit offerte au plaignant.

H. Nous recommandons qu'à l'article 24 que lorsque des avis sont donnés au responsable des ressources humaines du CSS ou au ministre, le plaignant en soit informé. Car, comme libellé, c'est obligatoire dans une seule des deux situations. Ceci serait particulièrement rassurant pour les plaignants, car faire autrement encourage une certaine culture du silence qui semble ancrée dans le système scolaire public.

À l'article 27, nous souhaitons l'établissement d'un Règlement afin d'assurer minimalement une uniformité dans le traitement des dossiers du responsable des plaintes désigné par le conseil d'administration. Sinon, chaque conseil d'administration établira son propre règlement qui sera différent d'un CSS à l'autre. Ce faisant, nous perdrons de vue l'un des objectifs de la révision actuelle : neutralité et transparence.

Chapitre II / Section II

À l'article 28 nous recommandons d'ajouter après le mot assistance « aide et soutien ».

L'article 30 doit être clarifié :

- D'une part on pourrait comprendre que deux recours sur les mêmes faits pourraient être possibles simultanément, ceci par l'utilisation du mot « peut » ;
- Il serait important de clarifier de quelles instances juridictionnelles il est question ;
- Nous croyons que le pouvoir du protecteur régional devrait se limiter à aviser le plaignant qu'un autre recours existe, lui laissant la décision de poursuivre ou non devant lui.

À l'article 31, nous comprenons mal de quelles étapes il est question :

- Au premier palier, on « passe outre » l'appel à la personne visée ou son supérieur ;
- Ou « on passe outre » le responsable des plaintes ;
- Ou « on passe outre » la 1re et la 2e étape ?

À l'article 32, nous pensons qu'un délai maximum de 30 jours pour s'adresser au responsable des plaintes n'est pas approprié dans ce genre de processus. Les motifs de plaintes adressées par les bénéficiaires des services peuvent survenir sur une longue période de temps et certaines mesures correctives peuvent avoir été mises en place en partie seulement. Il est essentiel que les plaignants n'aient pas à refaire le processus lorsqu'une insatisfaction demeure.

À l'article 33, quel est le recours pour contester la décision d'un protecteur régional de refuser d'examiner la plainte ? Cette procédure doit être établie clairement.

À l'article 34, il est nécessaire de préciser qui sera avisé : la direction générale, le secrétaire général, le responsable des plaintes, etc.

À l'article 37, nous comprenons qu'il s'agit alors d'un processus de médiation. Il serait approprié d'être plus explicite relativement à cette possibilité que peut offrir le protecteur régional : car au-delà des autorisations volontaires des participants, il faudrait en préciser les modalités ? Les principes ? Qui sont « les autres personnes concernées » ?

Chapitre II / Section III

Nous comprenons qu'une plainte vise :

- Un service déjà reçu ;

- Un service en place ;
- Un service qui aurait dû être reçu ;
- Un service qui devrait être mis en place.

À notre humble avis, lorsqu'un plaignant fait une plainte, il désire obtenir une modification à une action ou à un acte posé. Aussi, après l'étude d'une plainte, en sus de conclure (oui ou non, s'il faut une modification) il y aura forcément une recommandation : maintenir ou modifier les actes ou actions visés ou attendus.

Aussi la nuance faite entre « conclusion » et « recommandation » nous laisse perplexes.

Nous ne comprenons pas pourquoi le résultat du travail d'un protecteur régional doit être soumis dans un cas à l'approbation du protecteur national et non dans un autre cas. (Bien que l'on ne comprenne pas la nuance entre conclusion et recommandation!)

À l'article 39, il est nécessaire de préciser qui sera avisé : la direction générale, le secrétaire général, le responsable des plaintes, etc.

De plus, considérant que l'article 9 de la LIP tel que modifié n'impose aucun délai au conseil d'administration, il est permis de croire que le total possible des différents délais cumulés soit tout aussi important qu'actuellement.

Nonobstant les commentaires faits dans cette section, les parents du RCPAQ souhaitent que les interventions du protecteur national soient de nature décisionnelle et non sous forme de simple recommandation, et cela pour 72% des répondants.

I. Nous recommandons que les décisions du protecteur national et du protecteur régional soient contraignantes, en toutes circonstances.

Chapitre III

Nous saluons l'obligation faite aux CSS de justifier leur refus d'appliquer en tout ou partie, une recommandation du protecteur national ou protecteur régional. Près de 93% des répondants sont favorables à ces justifications écrites.

Notons ici que l'article 9 de la LIP, tel que modifié, permet au conseil d'administration de modifier cette décision, sans indiquer un délai ou d'exiger une justification. Ceci semble créer une confusion à savoir : le CSS prend une orientation face une recommandation du protecteur national ou protecteur régional, et le conseil d'administration quant à lui peut modifier cette orientation sans que soit exigé une justification ou que cela se fasse dans un délai prescrit.

Il faut également noter que cette possibilité d'action est absente du tableau fourni pour expliquer le PL 9.

Il nous semble donc essentiel de bien clarifier la situation.

Étant donné les pouvoirs d'enquête et les immunités du protecteur national et des protecteurs régionaux, ne serait-il pas opportun qu'ils prêtent serment, et ce à l'instar du protecteur du citoyen? Sinon, doit-on interpréter que le protecteur national de l'élève est « moins important » que celui accessible à tout citoyen?

Pourrait-on penser à faire prêter serment au responsable désigné par le conseil d'administration ?

Certains parents exerçant une profession libérale comprennent mal comment un recours exceptionnel comme un pourvoi en contrôle judiciaire serait limité à la question de compétence. Considérant le niveau d'indépendance du protecteur national et des protecteurs régionaux, la nature administrative du processus, l'absence de prestation de serment ou d'obligation quelconque d'appartenance à un ordre professionnel, il est questionnable d'indiquer un empêchement pour des motifs autres que de compétence, d'avoir accès au pourvoi en contrôle judiciaire.

Chapitre IV

Concernant la plainte relative à des représailles, un accès direct aux protecteurs régionaux et au protecteur national serait plus approprié dans les circonstances. Le processus particulier devrait être clarifié pour tenir compte de l'effet dommageable de tels comportements.

Chapitre V

Les membres sont favorables à 67% à rendre obligatoirement publiques les recommandations ou décisions des protecteurs régionaux ou du protecteur national, en protégeant la confidentialité des plaignants.

Nous saluons la possibilité pour le protecteur national de faire des recommandations à portée collective. Ceci est une demande de plus 93% des répondants au sondage réalisé auprès des membres.

- J. Nous recommandons que le protecteur national et le protecteur régional puissent initier eux-mêmes des enquêtes et des interventions, sans qu'une plainte ne soit formulée. C'est une demande de 82% des parents consultés.**

Relativement à un éventuel suivi à être effectué par le protecteur national et les protecteurs régionaux auprès des plaignants, un peu plus de la moitié pensent qu'il devrait être obligatoire en toute circonstance (54,8%) alors que le tiers des répondants pensent qu'il devrait être conditionnel à certaines circonstances graves. Qu'il soit indiqué que ceci serait particulièrement utile dans les cas d'intimidation et de violence.

- K. Nous recommandons que le protecteur national et les protecteurs régionaux puissent effectuer des suivis auprès des plaignants à la suite de leurs conclusions et recommandations.**

Chapitre VI

Quelle est la signification du terme "actif informationnel"? En fait, l'article 51 est incompréhensible et inintelligible dans son libellé actuel.

La définition du mot « parent » ne devrait-elle pas figurer dans le présent chapitre plutôt qu'à l'article 15?

Chapitre VII

Il n'est imposé aucun délai au conseil d'administration pour infirmer en tout ou en partie toute décision du CSS visée par le PL 9.

À l'article 69, il nous semble que l'on remplace tout l'article 220.2 de la LIP, à l'exception du premier alinéa. Ce faisant, nous comprenons qu'un règlement relatif à l'examen de plaintes liées aux « fonctions » du CSS est toujours exigé et le comité de parent est toujours consulté.

- L. Nous recommandons, alors, d'assurer que la consultation auprès du CP soit maintenue et que l'article 63 du PL soit retiré.**

Chapitre VIII

Concernant la poursuite de la fonction d'un protecteur de l'élève jusqu'à ce qu'il termine l'examen des plaintes en cours, il nous semble que l'exigence d'un délai serait appropriée afin de minimiser le temps de transition.

CONCLUSION

Les délégués et substituts des comités de parents, représentant les parents de tous les enfants fréquentant une école publique francophone ou anglophone membres du RCPAQ, s'attendent à:

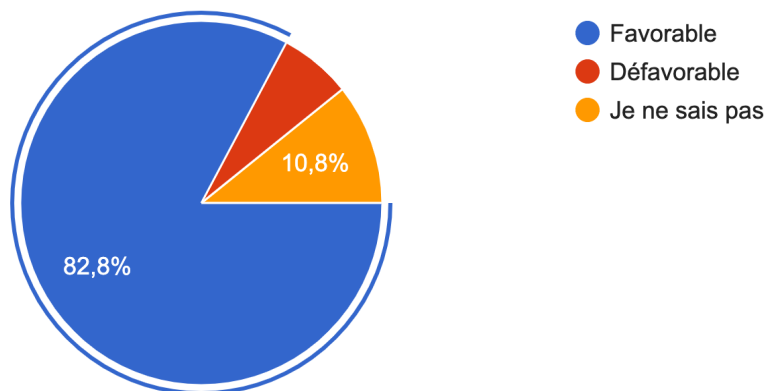
- Un pouvoir accru du Protecteur national, lequel implique de contraindre les CSS à appliquer ses décisions ;
- Une indépendance des individus nommés à titre de protecteur national et protecteurs régionaux exigeant la prestation de serment ;
- Un processus de plainte plus rapide.



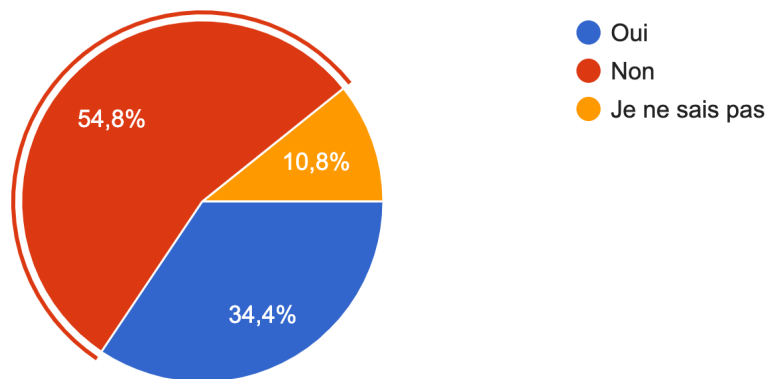
ANNEXE 1

Résultats complets de la consultation des parents du RCPAQ (janvier 2022)

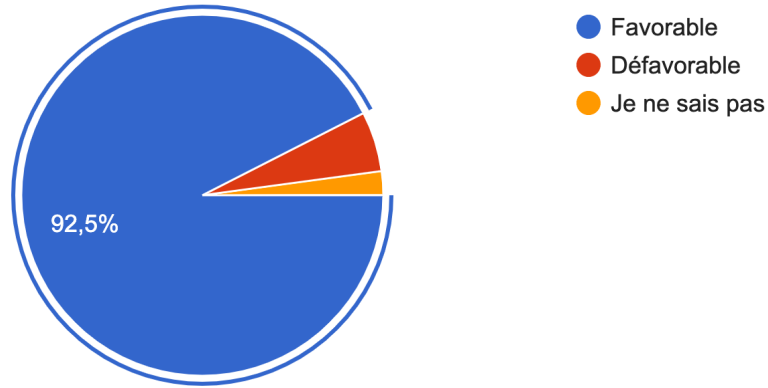
Dans le projet de loi 9, le Protecteur de l'élève ne relève plus du centre de services scolaire ou de la commission scolaire ou défavorable à ce changement ?



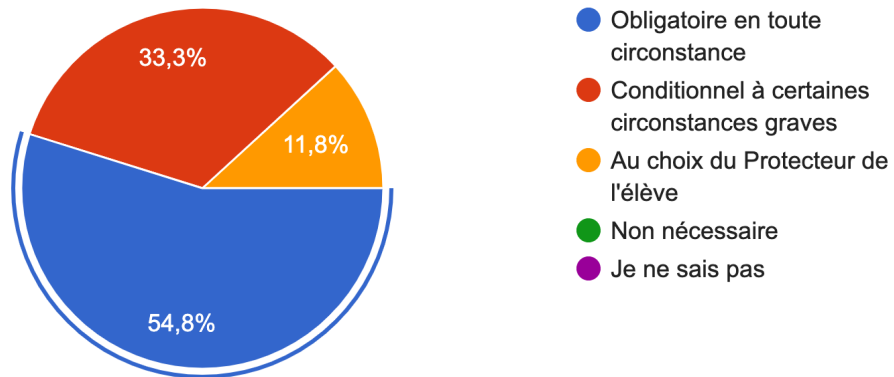
Le Protecteur National de l'élève devrait-il être le guichet unique et exclusif des plaintes des parents et élèves ?



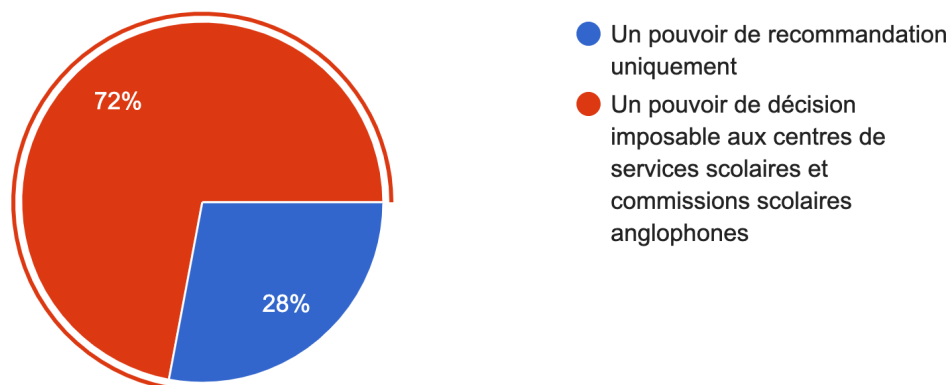
Êtes vous favorable ou défavorable à conserver une première étape de tentative de résolution locale auprès de l'intervena...auprès du Protecteur National de l'élève ?



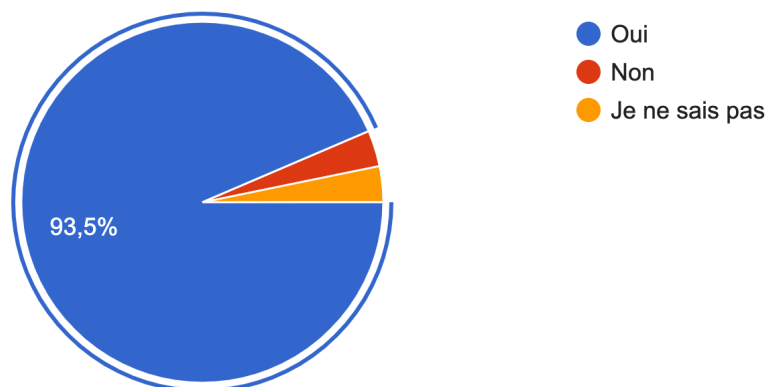
Le suivi par le Protecteur National auprès des plaignants devrait être :



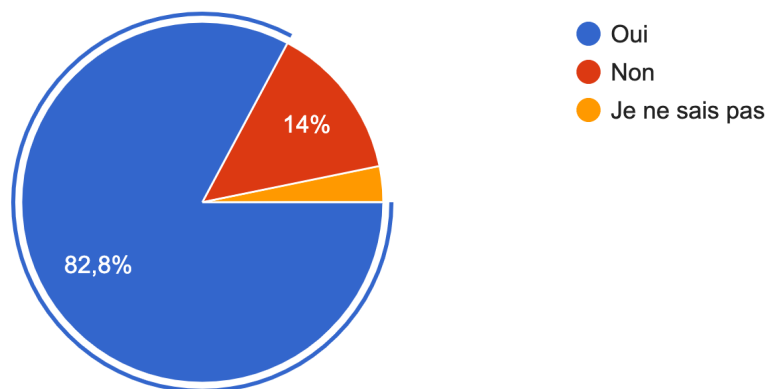
De quels pouvoirs le Protecteur National de l'élève devrait-il disposer dans la conclusion de ses dossiers ?



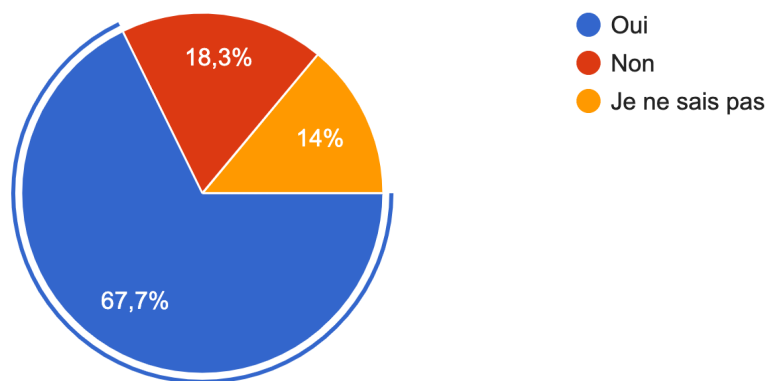
Le Protecteur National de l'élève devrait-il pouvoir faire des recommandations à caractère général ? Par exemple, suggérer...cations à une politique ou un règlement.



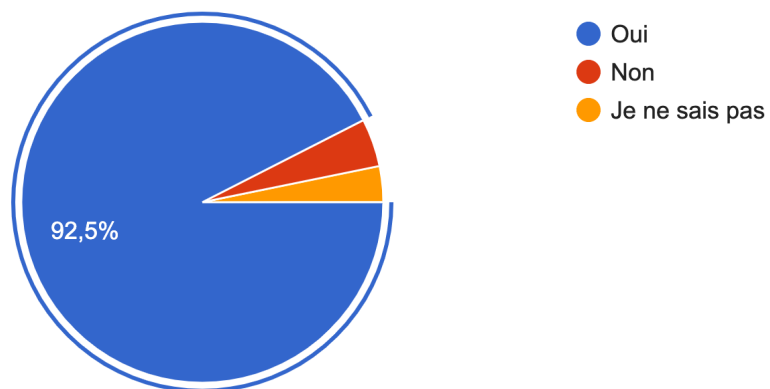
Le Protecteur National de l'élève devrait-il pouvoir initier lui-même des enquêtes et des interventions ? Par exemple, en co...on sans qu'une plainte ne soit formulée ?



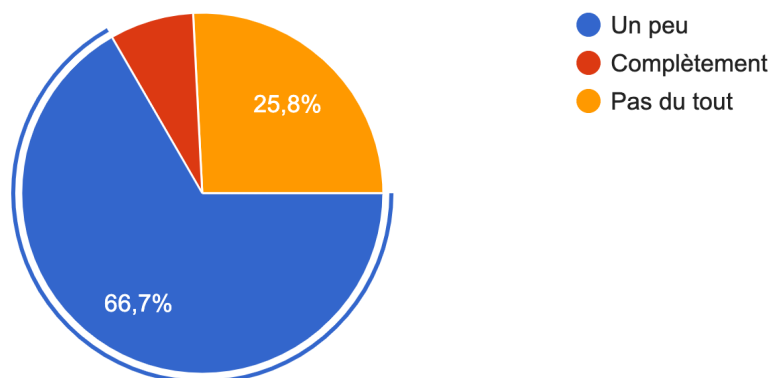
Tout en gardant la confidentialité des plaignants, devrait-on rendre obligatoirement publiques les recommanda...ions du Protecteur National de l'élève ?



Pensez-vous que les centres de services scolaires et commissions scolaires anglophones devraient avoir l'obligation d...ation du protecteur National de l'élève ?



Connaissez-vous les services offerts et les pouvoirs de votre Protecteur de l'élève actuel ?





955, boulevard Saint-Martin Ouest
Laval (Québec)
H7S 1M5

info@rcpaq.org

rcpaq.org

