

Québec, le 15 septembre 2009

Monsieur Pierre Marsan
Président de la Commission de la culture et de l'éducation
Hôtel du Parlement
1045, rue des Parlementaires
Bureau RC.53
Québec (Québec) G1A 1A4

**Objet : Projet de loi n° 44 - Loi modifiant la Loi sur les collèges
d'enseignement général et professionnel en matière de
gouvernance**

Monsieur le Président,

Le Protecteur du citoyen prend connaissance de l'ensemble des projets de loi qui sont présentés à l'Assemblée nationale. Lorsqu'il l'estime nécessaire, il intervient en vertu de l'article 27.3 de sa loi constitutive, qui lui confère le pouvoir d'appeler l'attention d'un dirigeant d'organisme ou du gouvernement sur les réformes législatives, réglementaires et administratives qu'il juge conformes à l'intérêt général.

J'ai ainsi pris connaissance du projet de loi mentionné en objet, présenté à l'Assemblée nationale le 18 juin 2009, présentement soumis à une consultation générale de la Commission de la culture et de l'éducation. J'ai pris acte de la volonté du gouvernement d'imposer de nouvelles règles de gouvernance aux établissements d'enseignements collégiaux. J'ai aussi noté que le gouvernement propose au législateur d'exiger des collèges qu'ils se dotent d'un mécanisme de traitement des différends et qu'ils en fassent une reddition de compte.

D'entrée de jeu, je salue la pertinence de cette mesure visant à exiger que les collèges se dotent d'un mécanisme de traitement des plaintes. Cela répond à un besoin exprimé depuis fort longtemps par la clientèle étudiante et dont le Protecteur du citoyen s'est fait l'écho à plusieurs occasions.

En effet, bien que le nombre de plaintes reçues du secteur collégial soit moindre que pour celui du primaire et du secondaire, nous sommes tout de même sollicités par les étudiants du secteur collégial pour divers problèmes tant administratifs, pédagogiques, de reconnaissance d'études que de sanction pour lesquels aucun recours impartial n'existe, hormis les tribunaux. Ces derniers sont sollicités pour des litiges qui auraient pu et dû trouver réponse dans un mécanisme non judiciaire de résolution de conflit, tels les commissaires aux plaintes et à la qualité des services du réseau de la santé et des services sociaux. Cette situation ne rend service à personne et mine la crédibilité des institutions concernées auprès des citoyens, notamment des étudiants qui ne possèdent pas les ressources pour assumer de tels recours. J'ai d'ailleurs encore pu le constater tout récemment dans un litige pédagogique pour lequel aucune issue, autre que judiciaire, n'est laissée aux deux parties concernées, malgré leur bonne foi respective.

Si je partage cet objectif de moderniser la gouvernance des collèges, il me semble que le législateur devrait profiter de l'occasion pour inclure dans la nouvelle culture de gouvernance des obligations similaires à celles des autres organismes publics, notamment celles à l'égard des citoyens utilisateurs du service public visé.

La formulation actuelle de la disposition pertinente du projet de loi est réduite à sa plus simple expression. La clause prévue au **paragraphe r** de l'**article 16.10** (introduit par l'article 5 du projet de loi) est en effet nettement insuffisante et elle n'offre pas les garanties d'indépendance, d'impartialité et d'uniformité de traitement qui sont essentielles à la légitimité et à la crédibilité d'un tel processus :

« **r)** Établir un mécanisme de gestion des différends pour l'étudiant qui s'estime lésé par un acte, une décision ou une omission du collège ou d'un membre de son personnel, au regard de son cheminement scolaire, à partir de son inscription jusqu'à la délivrance de son bulletin terminal ou de son diplôme ».

Je reprends ici certains principes fondamentaux évoqués dans la lettre que j'ai adressée le 31 août dernier à la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, lors de la consultation sur le projet de *Règlement sur la procédure d'examen des plaintes établie par une commission scolaire*¹. J'avais déjà explicité ces principes dans une lettre du 22 mai 2008 adressée alors à la présidente de la Commission de l'éducation, lors de l'étude du projet de loi n° 88². Ces principes, garants d'un recours dans lequel les citoyens peuvent avoir pleine confiance, sont :

- « L'impartialité »
L'impartialité nécessite que la révision réclamée par le citoyen soit traitée par une entité indépendante qui n'a pas participé à la décision initiale.
- L'indépendance de la fonction
L'indépendance de la fonction exige que la personne désignée soit compétente et expérimentée, nommée pour un mandat déterminé, soit en lien avec la haute direction, bénéficie d'une réelle liberté d'action et que son rôle soit publicisé.
- La confidentialité
Le caractère privé du processus est essentiel pour assurer le lien de confiance à l'endroit de la fonction. Il faut donc s'assurer que seules les personnes ayant traité directement la plainte auront accès, dans le respect et la discrétion, aux renseignements personnels et confidentiels concernées.
- L'immunité de poursuite
La personne désignée est protégée par une immunité de poursuite pour les actes posés dans l'exercice des fonctions. Cette immunité vaut tant à l'égard des personnes dont elle examine les actes ou omissions que pour celles dont elle reçoit la plainte.
- La reddition de compte publique
L'obligation de reddition de compte reflète l'importance accordée par les hautes autorités à la fonction. Son caractère public en renforce l'intégrité et la transparence. »

¹ *Gazette officielle*, partie 2, publié le 15 juillet 2009.

² Projet de loi n° 88 – Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et d'autres dispositions législatives, L.Q. 2008, c.29.

Dans le souci de saine gestion des fonds publics qui anime le législateur et dans la foulée des efforts gouvernementaux consentis en matière d'accès à la justice et de déjudiciarisation, il faut faire en sorte d'éviter, dans la mesure du possible, le recours aux démarches judiciaires, lesquelles s'avèrent lourdes et coûteuses pour le citoyen, lorsqu'elles lui sont accessibles. C'est là, entre autres, le rôle d'un médiateur tel le protecteur de l'élève ou le commissaire aux plaintes et à la qualité des services du réseau de la santé et des services sociaux.

Par ailleurs, je reconnais que le secteur collégial possède des caractéristiques spécifiques, dont son pouvoir d'émission de diplômes locaux et la compétence de la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial. Je comprends que l'on doive tenir compte de cette réalité dans l'organisation des services.

Cependant, les principes énoncés précédemment sont compatibles avec la prise en compte des spécificités du secteur collégial. Leur respect est d'autant plus important qu'aucun pouvoir réglementaire n'est envisagé afin d'encadrer plus précisément le processus de traitement des plaintes. De plus, si le projet de loi est muet sur plusieurs aspects essentiels, tels le droit du plaignant à une décision motivée et les pouvoirs que doit détenir le titulaire de la fonction, sa formulation est imprécise sur les quelques éléments qu'il recouvre :

1. Gestion des différends

Quel sens faut-il donner à cette définition ? Pourquoi ne pas utiliser les termes : *plaintes et traitement des plaintes*, à l'instar des recours de même nature dans les autres lois, telles la Loi sur les services de santé et les services sociaux et la Loi sur l'instruction publique? Quelle en est la portée? Quelle est la nature des plaintes recevables? Les plaintes verbales sont-elles recevables?

2. Cheminement scolaire

Quelle réalité recouvre cette expression? Les problèmes de qualité de la formation sont-ils inclus? Quels seront les rôles respectifs de la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial et des comités de révision de notes?

3. État de situation

Quels seront le contenu et la portée de la reddition de compte prévue à l'article 16.31? Quel en sera le suivi? Par qui et comment?

Ces éléments pourtant essentiels sont absents. Le projet de loi n'exprime aucune attente, que ce soit à l'égard de la qualité du traitement de ces demandes ou d'un droit clairement reconnu à l'ensemble des étudiants. Les citoyens sont pourtant en droit d'exiger des collèges les mêmes standards que ceux que le législateur a définis pour les autres organismes publics.

Enfin, il est important de mentionner que le mécanisme de gestion des différends prévu au projet de loi limite le statut d'étudiant à la personne dûment inscrite au collège. Le cheminement scolaire d'un étudiant ne se limite pourtant pas à la période entre l'inscription officielle et la délivrance du bulletin ou du diplôme, mais commence plutôt dès le dépôt de la demande d'admission à un programme d'études. En effet, le règlement sur le régime des études collégiales énonce qu'un établissement d'enseignement peut admettre aux différents programmes d'études offerts la personne qui possède une formation qu'il juge équivalente ou une formation et une expérience qu'il juge suffisantes. Il peut aussi rendre obligatoires des activités de mise à niveau que peut déterminer le ministre. L'établissement d'enseignement rend à cet égard des décisions administratives discrétionnaires, qui définissent le cheminement scolaire des personnes désirant accéder aux études collégiales.

Je considère que, par souci de cohérence, les décisions portant sur l'admission doivent être incluses dans l'ensemble des décisions administratives pour lesquelles les collèges sont imputables auprès de tous les étudiants. Je suis d'avis que le projet de loi devrait être révisé pour que l'étudiant puisse soumettre tout différend à partir de sa demande d'admission jusqu'à la délivrance de son bulletin terminal ou de son diplôme.

De plus, l'harmonisation des mandats entre les différents intervenants n'est pas abordée, particulièrement à l'égard de la sanction des études et du contrôle de la qualité de la formation. Il n'est pas superflu de rappeler que le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport sanctionne le diplôme d'études collégiales (DEC), lequel sert de référence à la sanction des attestations d'études collégiales (AEC) et que la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial assume un rôle central dans le contrôle de la qualité de la formation.

Les étudiants insatisfaits de la qualité de leur formation dans les établissements collégiaux ne disposent actuellement d'aucun recours indépendant pour traiter leurs griefs. Pour sa part, la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial refuse habituellement de traiter les demandes individuelles, puisque son mandat

visé essentiellement les politiques institutionnelles d'évaluation des apprentissages.

Je suis donc d'avis que le projet de loi doit être révisé à la lumière des principes et règles énoncés précédemment. Pour ce faire, je suggère que le législateur s'inspire des parties de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* concernant les droits des usagers et la mise en place de mécanismes de traitement des plaintes. Des ajustements appropriés pourraient y être apportés, notamment en y intégrant le mandat de la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial. En outre, à l'instar de l'article 457.3 de la *Loi sur l'instruction publique*, le ministre devrait détenir le pouvoir de réglementer les normes ou conditions du mécanisme de traitement des plaintes afin d'assurer une harmonisation adéquate des mandats entre les divers intervenants.

* * * * *

Par ailleurs, et dans un tout autre ordre d'idées, je ne peux passer sous silence l'emploi à l'article 33 du projet de loi d'une disposition qui supprime ou limite les obligations de prépublication prévues à la *Loi sur les règlements*.

Le premier alinéa de l'article 33 prévoit que le gouvernement peut, par règlement pris dans l'année suivant l'entrée en vigueur de cet article, édicter toute autre disposition transitoire ou mesure utile pour l'application de la loi. Quant au second alinéa de cet article, il soustrait un tel règlement à l'obligation de prépublication prévue à l'article 8 de la *Loi sur les règlements*, permet un délai de consultation plus court que celui de 45 jours prévu à l'article 11 de cette même loi, et soustrait le règlement ainsi édicté au délai d'entrée en vigueur prévu à son article 17.

L'introduction de dispositions concernant la non-publication des projets de règlement est une manière de procéder qui tend malheureusement à se répandre. Elle constitue une entorse au principe de la prépublication des règlements et de la transparence de l'action gouvernementale. Comme je l'ai déjà exprimé par rapport à plusieurs autres projets de loi³, je considère qu'une telle absence de

³ Notamment, en mai 2008 devant la Commission des affaires sociales lors des consultations sur le projet de loi n° 68 *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, la Loi sur le régime de rentes du Québec et d'autres dispositions législatives*, et plus récemment dans une lettre du 5 juin 2009 adressée à cette même commission lors de l'étude des projets de loi n° 49 *Loi sur la représentation des ressources de type familial et de certaines ressources intermédiaires et sur le régime de négociation d'une entente collective les concernant et modifiant diverses dispositions législatives* et n° 51 *Loi sur la représentation de certaines personnes responsables d'un service de*

prépublication limite le droit des citoyens de se prononcer sur ces règlements et de proposer des modifications pouvant les bonifier. Ainsi s'est déjà exprimée la Cour supérieure à ce sujet :

« L'intention du législateur en édictant la Loi sur les règlements est de toute évidence de permettre un débat public quant à l'opportunité d'adopter un règlement. L'adoption des lois est soumise au processus démocratique d'un examen par les personnes élues à la législature. Les textes réglementaires de plus en plus nombreux revêtent une importance considérable pour les citoyens. Ces textes, de manière générale, ne font pas l'objet de débat devant le Parlement avant leur adoption. D'où l'importance de créer un mécanisme qui permette de discuter les projets de règlement avant leur adoption de manière à permettre à l'autorité compétente d'être mieux éclairée quant aux mesures proposées »⁴.

Je conçois que les dispositions transitoires et les mesures d'application de la loi qui sont visées par l'article 33 puissent devoir être édictées rapidement. Toutefois, l'article 12 de la *Loi sur les règlements* prévoit déjà qu'un projet de règlement peut être édicté à l'expiration d'un délai plus court que celui qui lui est applicable ou sans avoir fait l'objet d'une prépublication, lorsque l'autorité qui l'édicte est d'avis que l'urgence de la situation l'impose. Notre analyse ne nous a cependant pas permis de voir pour quelles autres raisons, ou dans quelles autres circonstances, cette façon de faire devrait être utilisée. Ainsi, je considère que l'utilité d'exclure ou de limiter d'office dans la présente loi la prépublication d'un règlement demeure à démontrer.

Conséquemment, je recommande de retirer le deuxième alinéa de l'article 33 du projet de loi ou, à titre subsidiaire, d'en retirer la disposition soustrayant un règlement édicté en vertu du premier alinéa à l'obligation de prépublication prévue à l'article 8 de la *Loi sur les règlements*.

* * * * *

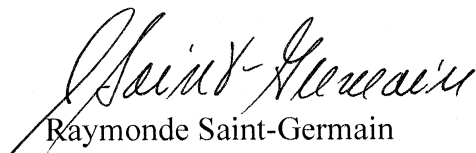
garde en milieu familial et sur le régime de négociation d'une entente collective les concernant et modifiant diverses dispositions législatives.

⁴ *Plante c. Québec (Procureur général)*, [1991] R.J.Q. 465 (C.S.).

En terminant, considérant l'importance de la nouvelle fonction de traitement de plaintes dans le réseau collégial, et afin d'en assurer le succès, j'offre la collaboration du Protecteur du citoyen, lequel est ouvert à fournir son expertise pour la mise sur pied d'un système efficace d'examen des plaintes tant souhaité par les étudiants et les parents et qui, en raison de son caractère impartial, serait tout autant apprécié par les enseignants et les membres de l'administration collégiale.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes meilleurs sentiments.

La protectrice du citoyen,



Raymonde Saint-Germain

c.c. M^{me} Michelle Courchesne, ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport
M. Jacques P. Dupuis, leader parlementaire du gouvernement
M. Stéphane Bédard, leader parlementaire de l'opposition officielle
M. Marc Picard, leader parlementaire du deuxième groupe d'opposition
M^{me} Christiane Barbe, sous-ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport
M^{me} Stéphanie Boutin, secrétaire de la Commission de la culture et de l'éducation
M. Yannick Vachon, secrétaire de la Commission des institutions