

ANNÉE UNIVERSITAIRE 2008 – 2009

Rapport annuel du Protecteur universitaire



Québec, ce 15 juillet 2009

Monsieur Marcel Proulx
Directeur général,
ENAP,
555, boul. Charest est,
Québec, Qc
G1K 9E5

Monsieur le directeur général,

Il me fait plaisir de vous remettre le premier rapport du Protecteur universitaire de l'ENAP. Il constitue la première manifestation tangible de la volonté du Conseil d'administration de mettre en place des instruments pour assurer un équilibre approprié des droits de chacun des membres de la communauté universitaire et leur permettre d'obtenir ainsi un traitement juste et équitable.

Malheureusement ce rapport ne sera que partiel car, vu ma nomination tardive à cette fonction, nous n'avons pu démarrer les activités qu'en début de 2009. Ce rapport ne couvre donc que la période de six mois s'étendant du 1^{er} janvier 2009 au 31 mai 2009.

Cette première expérience m'a permis de constater que la fonction de Protecteur universitaire est bien connue de tous et qu'elle est acceptée positivement par l'ensemble de la communauté universitaire. Les quelques demandes que j'ai reçues m'ont amené à faire un certain nombre de suggestions et de recommandations qui, je l'espère, sauront répondre aux préoccupations du Conseil d'administration.

Conformément à l'article 17 du Règlement sur la protectrice le protecteur universitaire, je vous saurais gré de transmettre ce rapport aux membres du Conseil d'administration ainsi qu'aux membres du Comité exécutif.

Veuillez agréer, monsieur le directeur général, l'expression de mes sentiments les plus distingués.

Maurice Patry
Protecteur universitaire
ENAP

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

PROTECTEUR UNIVERSITAIRE

RAPPORT ANNUEL

2008-2009

Présenté au Conseil d'administration
de l'École nationale d'administration publique

Maurice Patry

15 juillet 2009

INTRODUCTION

Le 29 février 2008, le Conseil d'administration de l'ENAP adoptait le Règlement sur la Protectrice le Protecteur universitaire (CA-296-1833) témoignant ainsi de la volonté de l'École de mettre en place, à l'instar d'autres établissements universitaires, les institutions nécessaires pour assurer un équilibre approprié des droits de chacun des membres de la communauté universitaire et leur permettre d'obtenir un traitement juste et équitable. Le 14 novembre 2008, le Conseil d'administration concrétisait ce projet en entérinant la nomination du premier Protecteur universitaire de l'ENAP.

Je suis heureux aujourd'hui de présenter aux membres du Conseil d'administration le premier rapport annuel du Protecteur universitaire de l'ENAP. Évidemment, il s'agit d'un rapport quelque peu tronqué puisqu'il ne couvre que la période de cinq mois s'étendant du 1^{er} janvier 2009 au 31 mai 2009. En effet, la nomination du Protecteur universitaire n'ayant été effective qu'à la fin novembre, tout juste avant la période des Fêtes, il devenait pratiquement illusoire de vouloir lancer efficacement toute intervention avant le début de 2009.

Mettre en place une nouvelle institution de cette nature exige un soutien matériel et logistique de qualité. Je veux remercier ici toutes les personnes de l'École qui, à divers moments de ce processus, m'ont apporté leur aide et leurs conseils dans le démarrage de cette opération. Je tiens à souligner en particulier la collaboration pleine et entière du Secrétaire général de l'École, monsieur Pierre Beaudry et de la coordonnatrice, madame Angèle Tremblay dans la mise en place de l'organisation matérielle des choses. Mes remerciements s'adressent également à tout le personnel du Service des communications qui avec une célérité tout à fait remarquable ont conçu, mis en forme et vérifié un site internet efficace et fonctionnel.

Le site internet a été opérationnel le 9 février et son utilité n'a pas tardé à être confirmée. Une fois ce lien de communication établi, les demandes d'intervention ont commencé à me parvenir. Sauf une requête qui m'a été transmise sur mon courriel personnel le 8 janvier,

les autres demandes m'ont été acheminées les 16,23 et 24 février, le 11 mars et les 2 et 29 avril. On ne peut douter de l'efficacité de ce moyen de diffusion et de liaison puisque l'École s'est enrichie de deux demandes d'admission de la part d'étudiants étrangers qui ont sans doute vu dans le Protecteur universitaire un canal fort utile de promotion de leur cause.

Les commentaires que j'ai reçus tant de l'intérieur que de l'extérieur de l'École me permettent de croire que le Bureau du Protecteur universitaire est maintenant bien connu et totalement fonctionnel. L'Association étudiante semble bien au fait de ce nouveau moyen d'intervention puisque son président a suggéré à l'un de ses membres de me référer sa demande. On m'a même souligné que de plus en plus d'étudiants n'hésitaient pas à agiter le carton d'un recours au Protecteur universitaire pour tenter d'infléchir certaines décisions en leur faveur. Les échos que j'ai eus également au sein du personnel de l'École m'indiquent qu'on semble bien comprendre les responsabilités du Protecteur universitaire et le rôle qu'il peut jouer dans la défense et la protection de leurs droits. Par ailleurs, une invitation du Directeur général m'a permis, le 23 avril dernier, d'avoir une session d'échange avec l'Assemblée professorale sur le rôle et le mandat du Protecteur universitaire, une rencontre qui m'a permis de constater que cette nouvelle fonction semblait bien comprise et acceptée par la communauté professorale.

On éprouve toujours une certaine anxiété à se lancer dans une nouvelle aventure, surtout lorsque l'innovation vient troubler les rites et les façons de faire établies d'une organisation et peut soulever des réticences à se plier à une nouveauté. Mais l'anxiété a été de courte durée car, je me suis aperçu, en faisant les premiers pas dans cette voie, qu'on était à la fois ouvert et entièrement prêt à collaborer à la mise en place et à la réussite de cette nouvelle réalité. Dans toutes les recherches et, dans tous les contacts que j'ai eu à faire pour résoudre les quelques cas qui m'ont été soumis, j'ai toujours pu compter sur une franche et entière coopération de tous et chacun. Je crois que l'expression de cet engagement et de ce soutien constitue à la fois un gage de réussite pour les actions futures du Protecteur et un élément de fierté pour toute la communauté de l'ENAP.

MANDAT ET ROLE DU PROTECTEUR UNIVERSITAIRE:

L'article premier du Règlement du Protecteur universitaire stipule que la fonction de cet officier est de s'assurer que les droits de tous les membres de la communauté de l'École soient respectés et que chaque personne soit traitée équitablement et ce, afin d'atteindre l'objectif premier du règlement qui est de parvenir à un juste équilibre des droits de chacun.

Réaliser cet équilibre représente une tâche éminemment complexe. On doit tenir compte d'une part, de la nature de l'organisation, de son environnement, de sa culture, de ses traditions, de ses façons de faire et de la nécessité qu'elle a d'établir des règles pour son bon fonctionnement et d'autre part, de l'individu qui, opérant dans ce milieu, peut, à tort ou à raison, se sentir brimé, lésé ou laissé pour compte par les activités, les attitudes ou les comportements des autres membres de cette organisation.

Pour remplir son mandat, le Protecteur n'a aucun pouvoir d'exécution. Son seul pouvoir en est un de persuasion, fondé sur les recommandations qu'il peut faire aux parties concernées et qu'il peut acheminer à la limite au Conseil d'administration. Le Protecteur dispose seulement d'un pouvoir moral fondé sur l'indépendance et la crédibilité de sa fonction. Et ce pouvoir, il se doit de le protéger en respectant en toutes choses des normes strictes d'objectivité, d'impartialité et, lorsque nécessaire, de confidentialité.

Le rôle du Protecteur comprend trois grands volets: 1) recevoir et, s'il y a lieu, donner suite aux plaintes que peuvent lui adresser les personnes qui s'estiment lésées dans leurs droits, 2) répondre à des demandes d'information relatives aux questions où les droits peuvent être mis en cause, 3) examiner les politiques, les règlements et les procédés de l'École et suggérer, s'il ya lieu, des recommandations afin d'éliminer les obstacles ou les irritants qui pourraient nuire au bon respect des droits.

Lorsqu'une plainte lui est signifiée, le Protecteur doit immédiatement se mettre en mode d'écoute. Il doit recueillir tous les faits d'une manière tout à fait objective et, adopter une attitude de stricte neutralité en ne se posant ni comme l'avocat du plaignant, ni comme le procureur de l'administration ou de tout autre partie. C'est là une condition

essentielle à la crédibilité et à la réussite de sa fonction. Le seul fait de prêter une oreille attentive à une plainte, d'apporter un éclairage et des explications empreints de compréhension et de neutralité est souvent suffisant pour faire baisser le niveau de frustration, faciliter la compréhension du problème et paver la voie à une solution acceptable.

Il ne faut pas non plus concevoir l'action du Protecteur comme celle d'un justicier à la recherche de coupables. Certes, s'il en vient à la conclusion qu'un tort a été indéniablement causé, il se doit de prendre les mesures qui sont à sa disposition pour redresser la situation. Mais de manière générale, son action devrait davantage être orientée vers la recherche de solutions qui soient acceptables aux parties concernées soit par une entreprise de médiation, soit en faisant les recommandations appropriées pour corriger la situation.

Qu'il accepte ou qu'il refuse de donner suite à une plainte, le Protecteur se doit de donner une réponse motivée, afin que les personnes concernées puissent toujours être clairement informées de la logique de sa démarche et des fondements de sa décision.

La recherche de l'équilibre des droits de chacun doit s'exercer également par la fonction de vigie que le Protecteur doit exercer à l'endroit des politiques, des règlements, des règles, des procédés, et des façons de faire en vigueur à l'École. Son rôle est de relever comme il se doit les imprécisions, les incongruités, les incohérences, les attitudes et les comportements qui peuvent, soit être perçus comme des irritants par les individus, soit constituer carrément des obstacles au juste respect des droits.

En somme, le Protecteur doit concevoir d'abord et avant tout son rôle comme celui d'un facilitateur qui vise à prévenir ou à régler des conflits mettant en cause les droits des individus, en apportant des explications, en exerçant une médiation, en faisant des recommandations et en proposant des suggestions de solutions en faveur de la réalisation de cet équilibre des droits. C'est en persistant dans cette voie que l'on parviendra à créer une ambiance organisationnelle où tous et chacun auront profondément l'impression que leurs droits sont adéquatement protégés ou, qu'à tout le moins, ils disposent de moyens adéquats pour obtenir un redressement ou un traitement juste et équitable.

PROFIL DES DEMANDES ADRESSÉES AU PROTECTEUR

Comme je l'ai mentionné au début de ce rapport, les données présentées ici ne peuvent être que très partielles puisque qu'elles ne couvrent que la période de cinq mois allant du 1^{er} janvier au 31 mai 2009. Toutefois, même si la période est courte et que l'échantillon est petit, on peut déjà constater qu'il est fort probable, qu'à l'expérience, on retrouvera de façon générale à l'ENAP des caractéristiques semblables à celles d'autres établissements universitaires.

Au 31 mai 2009, sept demandes avaient été acheminées au Protecteur universitaire. Toutes ces demandes ont été traitées et au 31 mai, aucune d'elle n'était en suspens. Aucun demandeur n'a exigé que sa demande soit traitée en stricte confidentialité.

De ces sept dossiers, six avaient trait à des plaintes et une consistait simplement en une demande d'information. Des six requêtes, cinq nous apparaissaient mériter dès l'abord un examen plus approfondie et une a été rejetée parce que le requérant n'avait pas épuisé les recours à sa disposition.

Des cinq demandes retenues pour analyse, deux se sont révélées non fondées et trois ont nécessité une intervention de la part du Protecteur. Dans l'un des cas, la recommandation visait à corriger une interprétation erronée du Bureau du Registraire d'un document de Citoyenneté et Immigration Canada qui avait pour effet de priver une étudiante, en attente de son statut de résidente permanente, de la possibilité d'être exemptée de payer les droits de scolarité applicables aux étudiants étrangers. Dans les deux autres dossiers, l'intervention a davantage porté sur une accélération du processus de décision afin de mettre un terme à des délais d'attente qui avaient tendance à s'étirer indument.

On peut également répartir l'ensemble des dossiers selon les caractéristiques suivantes:

1) Selon la région de provenance:

	N	%
Montréal	5	72
Québec	1	14
Hull	1	14

La répartition des demandes est en quelque sorte le reflet de la répartition et de la composition des effectifs étudiants sur le territoire. Le fait également que la clientèle de Montréal soit davantage hétérogène que celle des autres campus peut sans doute expliquer le nombre plus élevé de demandes dans cette région.

2) Selon leur objet:

Les demandes adressées au Protecteur touchaient les questions suivantes:

Reconnaissance d'acquis	1
Révision de notes	2
Remboursement des frais de scolarité	2
Autres	2

3) Selon la clientèle:

Les requêtes qui nous ont été adressées provenaient des milieux suivants:

	N	%
Maîtrise pour gestionnaires	3	43
Maîtrise pour analystes	2	29
Personnel administratif	1	14
Autres	1	14

Tout comme dans les autres établissements universitaires, plus de 70% des demandes proviennent du milieu étudiant.

4) Selon le sexe:

	N	%
Femmes	5	72
Hommes	2	28

Encore là, on relève des proportions à peu près semblables dans les autres universités.

RECOMMANDATIONS:

L'analyse de ces quelques dossiers nous a amené à examiner certaines pratiques et modes de fonctionnement de l'École. Les recommandations qui suivent visent surtout à apporter des suggestions pour éliminer certains éléments qui apparaissent comme des irritants à la juste expression des droits. Elles sont énumérées sans aucun ordre de priorité.

- 1) Une des critiques qu'on relève le plus souvent dans les demandes a trait aux délais des temps de réponse. Les personnes se plaignent qu'on tarde souvent à leur donner une réponse. Dans un cas, une personne a dû patienter près de 12 mois avant d'obtenir une réponse. Un tel délai est manifestement inacceptable peu importe les circonstances qui peuvent le justifier.

Divers règlements et politiques de l'École (ex: règles concernant l'évaluation des apprentissages) imposent à la fois des délais à l'étudiant pour faire sa demande et à l'administration pour apporter une réponse. Normalement, ces délais doivent être respectés autant en aval qu'en amont. On ne peut décemment adopter une attitude rigide à l'égard des étudiants pour qu'ils les observent et du même souffle se permettre un certain laxisme en ce qui a trait au temps de réponse. L'application juste et

équitable d'une politique ou d'un règlement implique que chacune des parties s'y conforme.

Il est vrai que ces politiques et ces règlements ont souvent été conçus et rédigés à une époque où l'environnement de l'École était fort différent de celui d'aujourd'hui. Il se peut donc que les conditions exprimées dans ces politiques et ces règlements ne correspondent plus à la réalité. Dans ce cas, il conviendrait de les réviser afin de se donner des délais qui soient raisonnables et que l'on puisse respecter.

Le seul principe qui prévaut dans ce domaine est qu'une décision devrait être communiquée dans un délai raisonnable. Peut-être serait-il souhaitable que l'École se dote d'une norme de gestion qui fixe un délai maximal au delà duquel toute absence de réponse doit être, à moins d'absolus impondérables, considérée comme déraisonnable.

- 2) Une critique souvent formulée a trait à l'absence des motifs qui doivent normalement fonder une décision. Ainsi, dans la procédure de révision de note, la pratique établie veut qu'on ne donne pas de justification de la décision, de peur que cela puisse mener à d'éventuelles contestations, même si la politique prévoit que la décision du comité de révision est finale et sans appel. Un étudiant doit donc prendre le risque de perdre un dépôt de \$25.00 pour aller en révision et recevoir comme seule réponse que le comité, après examen du dossier, a maintenu la décision du professeur. C'est évidemment un peu court comme réponse et on peut comprendre la frustration que cela engendre chez le réceptionnaire.

J'ai été amené à examiner une décision d'un comité de révision et je me suis aperçu que le travail avait été fait en profondeur et que les motifs invoqués pour refuser la demande étaient fondés et clairement explicités. Il va de soi que ces motifs auraient dû être communiqués à l'étudiant qui aurait alors probablement compris que sa requête avait reçu toute l'attention nécessaire et, que la décision du comité était conséquente.

Pour être acceptée, une décision doit être comprise, et pour être comprise, elle doit non seulement être mais apparaître fondée. L'absence de motifs doit être considérée ni plus ni moins comme un déni de justice. Le principe que toute décision doit être motivée et communiquée aux personnes dans un délai raisonnable est désormais une règle universellement reconnue par tous ceux qui veillent à la protection des droits des individus que ce soit le Protecteur des citoyens du gouvernement du Québec ou les Protecteurs des autres établissements universitaires.

- 3) Plusieurs politiques et règlements de l'École prévoient des procédures relatives à la constitution d'un comité d'appel. Cependant, dans certains cas, on prévoit l'institution du comité mais on n'en définit pas la composition. Ainsi, dans le processus de révision de notes, le Directeur de l'enseignement et de la recherche doit constituer un comité d'appel mais, aucune norme n'est prévue quant à la composition de ce comité. Par souci d'équité et de justice, il est d'usage que lorsqu'il est fait mention d'un comité d'appel, on en définisse à la fois la composition et le mode de fonctionnement.

Certains ont formulé des critiques à l'égard du manque de transparence du processus de révision de note étant donné que les membres du comité ne sont pas identifiés et que les motifs de la décision ne sont pas communiqués. Certes, le fait de taire les noms des réviseurs ne contribue pas à la clarté de la démarche. Cependant, il s'agit d'une contrainte qu'on peut difficilement éviter dans une petite organisation où on demande à des pairs de porter un jugement sur l'activité d'un des leurs. Faire appel dans ce cas à des réviseurs de l'extérieur serait une démarche beaucoup trop lourde et trop onéreuse.

Par contre, la seconde critique quant à la publication des résultats pourrait être facilement levée en donnant suite à la suggestion faite plus haut de communiquer à l'étudiant les motifs de la décision.

- 4) Quelques professeurs utilisent dans leur cours la méthode de l'évaluation par les pairs qui permet aux étudiants de porter un jugement sur la qualité du travail de leurs confrères et qui est

surtout utilisée dans les travaux de groupes. Le principe d'accorder une participation aux étudiants dans l'évaluation d'un travail d'équipe a été établie à la demande des étudiants, qui voulaient que la contribution de chacun soit davantage mise en évidence et que l'on évite ainsi, dans une certaine mesure, que certains profitent indûment du travail de leurs collègues en se fondant dans un groupe, sans y apporter une contribution positive. C'est un principe fort valable, même s'il comporte un risque de verser dans l'autocongratulation. Il existe bien sûr diverses variantes de l'application de cette méthode.

Pourtant, aucun article de la Politique sur l'évaluation des apprentissages ne prévoit l'encadrement de cette approche. L'article 3.3 stipule que "l'évaluation individuelle doit compter pour au moins 50%, à moins d'une entente préalable entre le professeur concerné et la Direction de l'enseignement et de la recherche". C'est donc dire qu'un travail de groupe peut à la limite compter pour la moitié de la note finale.

Mais la politique ne mentionne rien à propos de l'évaluation par les pairs. Aucune limite supérieure n'est fixée pour ce type d'évaluation. Un professeur pourrait, selon son bon vouloir, laisser le soin aux étudiants de s'autoévaluer pour 10, 20, 30 ou 40% de la note finale. La Politique est totalement muette à cet égard. Évidemment, on compte sur le sens commun pour limiter à la portion congrue ce type d'évaluation.

Mais ce qui a retenu davantage mon attention, c'est qu'il n'existe aucune norme encadrant ce type d'évaluation. Une des requêtes que j'ai reçues relatives à une révision de note portait sur cet aspect. A l'heure actuelle, un étudiant a décidé de se prévaloir de la Loi sur l'accès aux documents publics pour obtenir les fiches d'évaluation produites par des groupes dans le cadre d'un cours. Il devient donc impératif de réviser la Politique d'évaluation des apprentissages afin:

- a) de fixer la limite supérieure que l'on peut accorder à l'évaluation par les pairs ou l'autoévaluation;
- b) d'encadrer le processus, en obligeant les professeurs à produire une fiche établissant les

critères suivant lesquels cette évaluation doit se faire;

- c) de définir les normes de production et de conservation de ces fiches (identification des évaluateurs, période de conservation, communication à l'étudiant).

Ces modifications s'imposent si on veut être en mesure de donner suite à une demande de révision de note qui porterait sur cet aspect du travail.

5) Une demande relative à la reconnaissance des acquis m'a fait prendre conscience de la nécessité de préciser certains aspects de cette procédure. Dans l'étude des documents relatifs à ce cas, j'ai pu constater certaines divergences quant à l'interprétation qu'on peut faire de l'article 1.3 qui traite de la reconnaissance des acquis découlant d'une situation de travail. Au Bureau du registraire on est conscient de ces difficultés et l'on attend la fin de la révision du règlement numéro 3 de l'Université du Québec pour entreprendre celle de la procédure de reconnaissance des acquis. On devrait donc profiter de cette occasion pour, entre autres :

- a) réviser l'article 1.3 afin de préciser les conditions nécessaires à la reconnaissance d'acquis pouvant découler d'une situation de travail;
- b) d'apporter des précisions à la composition du comité de révision, afin de s'assurer qu'il est composé d'une majorité de personnes qui n'ont pas participé à la première décision.



L'ENAP a pour mission de contribuer au développement de l'administration publique, à la fois comme champ de connaissance et comme champ de pratique. Elle est ainsi devenue la référence au Québec en matière de recherche et de formation à la gestion publique, tant auprès du milieu universitaire que des milieux de pratique.

L'Université de l'administration publique
Depuis 40 ans !

www.enap.ca