



**Le protecteur
universitaire de l'ENAP**
Une décennie d'existence



Introduction

Le premier rapport du protecteur universitaire de l'École nationale d'administration publique (ENAP) a été déposé au directeur général le 15 juillet 2009, il y a un peu plus de dix ans. Ce titre de protecteur universitaire est propre à quelques composantes de l'Université du Québec (UQ) et à HEC-Montréal. Comme nous le verrons, cette fonction est comparable à celle d'*ombudsman* dans d'autres institutions. Après avoir brièvement présenté les origines de la fonction d'*ombudsman* puis ses débuts au Canada et au Québec, ce texte veut rappeler brièvement le chemin parcouru par le biais de statistiques concernant les demandes d'intervention adressées au protecteur durant la dernière décennie¹.

La fonction d'*ombudsman*

Ses origines²

La fonction d'*ombudsman* trouve son origine en Suède au début du XIX^e siècle. Auparavant, à la cour du roi, un haut fonctionnaire recevait les plaintes qui lui étaient adressées concernant des abus de pouvoir ou des mauvaises pratiques administratives³. Après la mort du roi Gustaf III en 1792, le pouvoir législatif s'appropriera l'élection de cette fonction qui fut profondément modifiée. La nouvelle constitution prévoit ainsi la création d'un *ombudsman* parlementaire qui doit profiter d'une entière indépendance, que ce soit par rapport au roi, à son gouvernement, à son administration ou au parlement suédois. Le premier *ombudsman* parlementaire de l'histoire est nommé en 1809. Il a alors pour fonction de protéger les citoyens contre les excès de la bureaucratie.

Il s'écoule plus de 100 ans avant qu'un autre pays, la Finlande, imite la Suède en 1919. Le Danemark suivra en 1955, puis la Norvège et la Nouvelle-Zélande, en 1962. Le Royaume-Uni fera de même en 1967 et la France, en 1973, pour ne nommer que ceux-là.

Au Canada et au Québec

Dans la foulée de ce qui se passe dans le monde à ce moment, ce sont les provinces et les universités, et non le gouvernement canadien, qui vont nommer un *ombudsman*. En 1965, l'Université Simon Fraser crée le premier poste d'*ombudsman* au Canada. Elle devient ainsi la première institution d'enseignement supérieur en Amérique du Nord à se doter d'un *ombudsman*. Par la suite, l'Alberta et le Nouveau-Brunswick rejoignent le mouvement en 1967, le Québec, en 1968, et le Manitoba, en 1969⁴. Les autres provinces suivront par la suite.

Au Québec, l'*ombudsman* est appelé Protecteur du citoyen. La *Loi sur le Protecteur du citoyen* a été adoptée par l'Assemblée nationale du Québec le 14 novembre 1968 afin de créer un organisme chargé de recevoir, d'examiner et de traiter les plaintes des citoyens à l'égard de l'administration publique. Le premier protecteur du citoyen, M. Louis Marceau, est entré en fonction en mai 1969. Cette fonction est occupée 50 ans plus tard par M^{me} Marie Rinfret.

¹ Nous tenons à remercier l'assistant de recherche, M. Anani Kodjo Mawusimé Ametome, étudiant au doctorat en sciences de l'éducation à l'Université Laval, pour son excellent travail de collecte des données qui a contribué à la réalisation de ce document.

² Les deux premiers paragraphes représentent, en partie, une adaptation du site de l'Université de Sherbrooke présentant l'historique de l'*ombudsman*. Voir <https://www.usherbrooke.ca/ombudsman/a-propos/historique-de-lombudsman/>

³ Adapté de <https://fr.wikipedia.org/wiki/Ombudsman>

⁴ Adapté de <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/ombudsman>

Le titre de protecteur universitaire est propre à quelques composantes de l'Université du Québec et à HEC-Montréal. Par exemple, l'Institut national de recherche scientifique (INRS), l'Université du Québec à Chicoutimi (UQAC) et l'Université du Québec à Trois-Rivières (UQTR) disposent d'un tel poste alors que l'Université du Québec à Montréal (UQAM) a un *ombudsman*. On peut noter qu'à l'Université Laval, une fonction de protecteur universitaire a été créée au début des années 1980, mais qu'elle a été modifiée en 1998 pour celle d'ombudsman. Quel que soit le titre, les mandats qui leur sont confiés dans les universités ont un dénominateur commun : celui de s'assurer que les droits de tous les membres d'une communauté universitaire sont respectés et que chacun est traité de manière juste et équitable.

Par ailleurs, le champ d'intervention des protecteurs universitaires varie grandement d'une université à l'autre. Ainsi à l'UQAC, il englobe notamment la *Politique visant à prévenir et à combattre les violences à caractère sexuel*, la *Politique contre le harcèlement et la violence* et la *Politique sur la divulgation des actes répréhensibles commis à l'égard de l'Université du Québec à Chicoutimi*. Il faut toutefois signaler qu'il s'agit d'un poste à temps plein doté de personnel, ce qui n'est pas le cas de l'ENAP comme nous le verrons maintenant.

À l'ENAP

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 établis-

sements 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 équitable⁵.

Par la suite, le 15 juillet 2009, il y a un peu plus de 10 ans, le protecteur universitaire nommé le 14 novembre 2008 déposait son premier rapport annuel au directeur général de l'ENAP. Il couvrait la période du 1^{er} janvier au 31 mai 2009.

Depuis, quatre protecteurs universitaires se sont succédé à cette fonction. Les personnes nommées à ce poste ont été : M. Maurice Patry (2009-2013), M. Pierre Lefrançois (2014-2017), M. Louis Borgeat (2017-2018) et M. Jean Turgeon (2018-). À l'exception de M. Pierre Lefrançois, qui a œuvré entre autres à l'Université Laval, l'UQAC et au siège social de l'UQ, tous ont été, à un moment ou l'autre de leur carrière, professeur et gestionnaire académique à l'ENAP.

Quant au *Règlement*, il a été mis à niveau et sa [nouvelle version](#) a été adoptée par le conseil d'administration, le 27 septembre 2019, qui y fixe les conditions de travail du protecteur universitaire. Dû particulièrement au fait qu'il n'occupe pas un poste à temps plein ni même à temps partiel, le champ d'intervention du protecteur universitaire de l'ENAP s'avère plus restreint que celui d'autres protecteurs universitaires ou *ombudsmans*. C'est le secrétaire général qui assume plusieurs des responsabilités confiées au protecteur universitaire dans les universités où ce poste est à temps plein.

« ...s'assurer que les droits de tous les membres d'une communauté universitaire sont respectés et que chacun est traité de manière juste et équitable. »

⁵ Rapport annuel 2008-2009 du protecteur universitaire, ENAP.



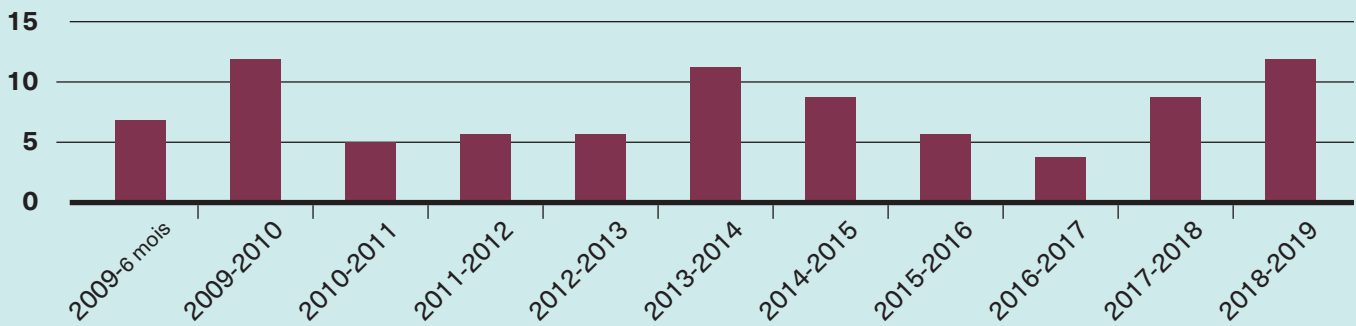
Statistiques sur les dix ans du protecteur

Du 1^{er} janvier 2009 au 30 avril 2019, soit sur un peu plus de dix ans, 85 demandes ont été adressées au protecteur universitaire par les membres de la communauté de l'ENAP⁶, soit une moyenne d'un peu plus de huit par année. Cependant, le nombre de demandes d'intervention peut varier sensiblement d'une année à l'autre.

Ainsi, il a été d'un minimum de quatre en 2016-2017 à un maximum de 12 pour les années 2009-2010 et 2018-2019. Bien qu'il y ait eu une augmentation constante depuis 2016-2017, il est à noter que pour les six premiers mois de 2019-2020, une seule demande d'intervention lui est parvenue.

Nombre de demandes adressées au protecteur universitaire

1^{er} janvier 2009 au 30 avril 2019



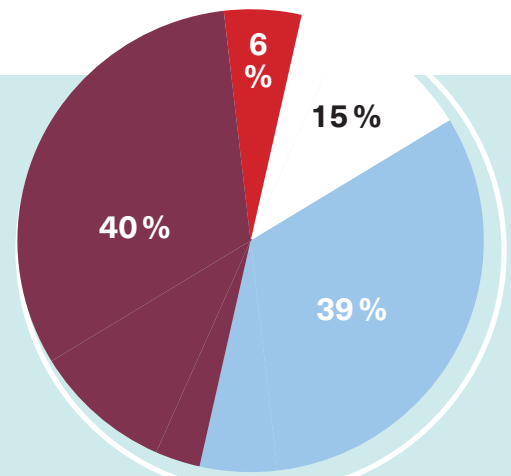
La très grande majorité (90 %) des demandes d'intervention provient des étudiantes et étudiants. Seulement sept demandes (8 %) sont issues du personnel de l'École. Cinq des 85 demandes (6 %) se sont avérées, dans les faits, des demandes d'information et non d'intervention de la part de membres de la communauté universitaire de l'École.

Il faut souligner que 67 demandes, soit près de 80 % du total, ont nécessité un examen approfondi de la part du protecteur. De ce nombre, 34, soit 40 % du total, l'ont amené à intervenir auprès des instances de l'École.

Répartition des demandes d'interventions

2009-2019 N=85

- Demande d'information
- Demande d'intervention rejetée
- Examen approfondi sans intervention
- Avec intervention du protecteur



⁶ Selon l'article 2 du Règlement relatif à la protectrice ou au protecteur universitaire du 27 septembre 2019 (103 / 019-09) : (...) la communauté de l'ENAP comprend : « les membres du personnel de l'ENAP, ses étudiants, incluant les stagiaires, les participants aux activités de perfectionnement et d'accompagnement, les candidats à l'admission à l'un de ses programmes ou tout groupe composé de personnes membres de cette communauté ».

Lorsque nous établissons le ratio entre un estimé de l'ensemble des inscriptions annuelles d'étudiants et le nombre de demandes qu'ils ont effectué, l'on constate que ce ratio est, bon an mal an, de moins de 0,003 (0,3 %). Ce taux est faible comparativement aux taux d'autres universités qui avoisinent les 1 %. Il peut s'expliquer d'une part par les caractéristiques de la clientèle de l'École, fortement à temps partiel et d'autre part du fait que le champ d'intervention du protecteur universitaire de l'ENAP est beaucoup plus restreint que celui de la plupart de ses confrères.

Par ailleurs, c'est de la région de Montréal que provient la plupart des demandes d'intervention (66 %), ce qui n'est pas surprenant compte tenu du fait que la grande majorité des étudiants et étudiantes sont inscrits à ce campus. Suivent les régions de Québec (17 %) et de Gatineau (14 %). Presque autant d'hommes (48 %) que de femmes (52 %) ont formulé une demande d'intervention durant cette décennie.

Enfin, près de 75 % des demandes d'intervention faites au protecteur le sont par des étudiantes ou des étudiants inscrits à la maîtrise. Cela s'explique en bonne partie du fait que ces étudiantes et étudiants représentent en moyenne 60 % de l'effectif annuel. Cette caractéristique de la clientèle étudiante n'apparaît cependant que dans 7 des 11 rapports annuels.

Cela dit, à partir des données de 5 des 11 rapports annuels ayant abordé cette caractéristique, l'on constate que les étudiantes et étudiants à temps partiel sont plus nombreux (60 %) que ceux à temps plein à faire une demande d'intervention. Encore ici, il faut signaler que, selon les données du registraire, la proportion des personnes inscrites à temps partiel représente entre 75 % et 82 %, tous programmes confondus, depuis 2014.

Quant à l'objet des demandes d'intervention, il est très varié. Du fait que plus de 90 % des demandes proviennent d'étudiantes ou d'étudiants, la Direction de l'enseignement et de la recherche (qui inclut le Bureau du registraire) est au premier chef impliquée. Il peut s'agir de demandes concernant les mécanismes d'évaluation à l'intérieur des cours, l'application du *Règlement des études*, la révision de notes, le plagiat ou encore de l'exclusion d'un programme d'études. Toutefois, les demandes relatives aux frais de scolarité ou plus globalement à la facturation (25 %) et aux révisions de notes (20 %) occupent une place significative et qui ne se dément pas dans le temps. Par opposition, si les primes d'assurance-santé des étudiants ont représenté durant quelques années un nombre relativement important de demandes d'intervention, ce n'est plus le cas depuis 2015, les procédures à ce sujet ayant été modifiées à partir de ce moment.

Par ailleurs, bien qu'en 2009 l'article 2 du *Règlement sur la protectrice le protecteur universitaire* ne fasse pas référence aux demandeurs d'admission dans la définition de la communauté de l'ENAP, le protecteur universitaire a tout de même donné suite aux demandes d'intervention qui lui ont été faites à ce sujet. Depuis l'adoption du *Règlement relatif à la protectrice ou au protecteur universitaire* du 27 septembre 2019, ces personnes sont explicitement incluses dans la définition de la communauté de l'ENAP.

Pour compléter ces quelques données statistiques, il est intéressant de souligner que le premier protecteur universitaire a été appelé à réaliser des mandats spéciaux, comme assister au dépouillement du scrutin pour le poste de directeur de l'enseignement et de la recherche ou encore présider un comité d'appel à la suite d'un refus d'accorder la permanence à un professeur.



« ...les demandes relatives aux frais de scolarité ou plus globalement à la facturation (25 %) et aux révisions de notes (20 %) occupent une place significative et qui ne se dément pas dans le temps. »

Conclusion

Après une décennie, nous avons senti le besoin de rappeler ce qu'est la fonction de protecteur universitaire à l'ENAP et d'examiner les demandes d'intervention qui leur ont été adressées durant cette période. Comme nous avons pu le constater, le protecteur universitaire de l'École, bien que ses mandats soient plus circonscrits, a en commun avec tous les *ombudsmans* et les autres protecteurs universitaires de s'assurer que les droits de tous les membres de la communauté universitaire soient respectés et que chacun soit traité de manière juste et équitable.

Dans leur rapport annuel, tous les protecteurs universitaires de l'École ont souligné l'excellente collaboration des personnes, à la Direction de l'enseignement et de la recherche ou ailleurs, qu'ils ont eu à rencontrer afin de répondre aux demandes d'intervention qui leur ont été soumises. Ils soulignent également le souci de ces personnes de respecter les droits de chacun et de bien servir la communauté de l'ENAP. Il en a été de même lors de la rédaction de ce document.



Jean Turgeon
Protecteur universitaire