

Fonction d'ombudsman à multiples niveaux :

« Juste le dessert » pour les conseils
scolaires de l'Ontario

Heather McGhee Peggs
Juillet 2015



**Fonction d'ombudsman à multiples niveaux :
« Juste le dessert » pour les conseils scolaires de l'Ontario**

Heather McGhee Peggs

Table des matières

Introduction	3
Dresser la table	5
<i>Éducation publique à l'élémentaire et au secondaire en Ontario</i>	5
Diagramme 1 : L'éducation publique en Ontario	6
<i>La façon dont les choses se passaient : avant le 1^{er} septembre 2015</i>	7
Nouvel élément au menu : l'Ombudsman de l'Ontario supervise les conseils scolaires	8
<i>Diagramme 2 : Surveillance par l'Ombudsman de l'Ontario après le 1^{er} septembre 2015</i>	10
<i>Pourquoi l'élan vers le changement pour les conseils scolaires?</i>	11
<i>Ce que disent les critiques</i>	12
<i>Les petits caractères</i>	14
Dégustation de solutions de rechange en matière d'ombuds	15
<i>Un amuse-gueule d'ombuds</i>	15
<i>Envies</i>	17
<i>Attributs des services d'ombuds – conseils scolaires</i>	17
<i>Une approche « 100 milles »</i>	18
Figurant ensuite au menu : des ombuds à multiples niveaux?	19
<i>Diagramme 3 : Structure de surveillance par des ombuds à multiples niveaux (options)</i>	21

Fonction d'ombudsman à multiples niveaux : « Juste le dessert » pour les conseils scolaires de l'Ontario

Introduction

En Ontario, on a récemment soumis la surveillance des conseils scolaires à l'ombudsman provincial¹, mais alors même que nous en avons un avant-goût, devrions-nous demander le dessert?

À mon avis, tous ceux qui ont un lien avec le système d'éducation publique de la province devraient se demander si le Bureau de l'Ombudsman de l'Ontario sera en mesure de satisfaire pleinement un appétit pour l'équité relativement à une multitude de questions concernant les conseils scolaires qui ont des incidences sur plus de deux millions d'étudiants de l'élémentaire et du secondaire dans la province². Dans ce document, je ferai valoir qu'il est utile de continuer d'ajouter d'autres options en matière d'ombuds au menu de la surveillance du système scolaire.

Ce point de vue est conforme aux déclarations officielles de l'Ombudsman de l'Ontario, qui souligne que, en tant que bureau de dernier recours, l'ombudsman « [...] encourage les municipalités, les universités et les conseils scolaires à créer et renforcer un bureau d'ombudsman local ou d'autres mécanismes de plaintes et bureaux responsables de rendre comptes³ ». Les commentaires faits par l'Ombudsman de l'Ontario indiquent que son Bureau a l'intention de se concentrer sur [traduction] « de vastes enquêtes systémiques », et que [traduction] « [...] les Ontariens seront mieux servis si les conseils scolaires et les municipalités répondent à cette demande [de rendre compte faite par le public]

¹ L'Ombudsman de l'Ontario commencera à accepter les plaintes concernant les conseils scolaires à compter du 1^{er} septembre 2015. Ombudsman Ontario, « Quand puis-je me plaindre à l'Ombudsman à propos de ma municipalité, mon université, mon conseil scolaire? » (2015), en ligne : Ombudsman Ontario <<https://ombudsman.on.ca/About-us/MUS-FAQ.aspx>>. Dans le présent document, j'utilise le terme « ombuds » par opposition aux termes « ombudsman/men » et « ombudspersonne/s » couramment utilisés, et le style de citation de notes du *Canadian Guide to Uniform Legal Citation* (McGill Guide). J'aimerais remercier Gemma Kerr, ombudspersonne adjointe à l'Université Ryerson, pour ses commentaires. Le titre est un jeu de mots sur l'expression anglaise « just deserts » (prononcé *desserts* [en anglais], selon le concept de recevoir ce qu'une personne *mérite* [*deserves*]) : dans cet article, je propose que la mise en œuvre d'une structure d'ombudsman à multiples niveaux serait à la fois équitable (juste) et gratifiant (deserts) pour les conseils scolaires. Wiktionary, « Just deserts » (2015), en ligne : Wiktionary <https://en.wiktionary.org/wiki/just_deserts>.

² Ministère de l'Éducation de l'Ontario, « Coup d'œil, 2013-2014 » (2014), en ligne : ministère de l'Éducation de l'Ontario <<https://www.edu.gov.on.ca/fre/educationFacts.html>>.

³ Ombudsman Ontario, « L'Ombudsman remplace-t-il les mécanismes locaux de plaintes? » (2015), en ligne : Ombudsman Ontario <<https://ombudsman.on.ca/About-Us/MUS-FAQ.aspx?lang=fr-CA>>.

en appuyant leurs propres bureaux responsables de rendre comptes⁴. » En outre, au cours des dernières années, un certain nombre d'initiatives d'intervention d'ombuds en matière d'éducation avaient pris de l'essor; par exemple, en juin 2014, le conseil scolaire du district catholique de Toronto (TCDSB) a approuvé le budget pour un ombudsman indépendant⁵, et, en 2013, l'organisation People for Education préconisait l'établissement d'un [traduction] « ombudsman à l'éducation pour l'enfance en difficulté⁶ » au niveau provincial.

Je suis consciente du fait qu'un plaidoyer en faveur de l'établissement de nouveaux bureaux d'ombuds au niveau local dans un secteur qui, lui-même, est nouvellement assujéti à la surveillance d'un ombudsman provincial, fait partie d'un débat plus large, qui a été signalé par Greg Levine dans ses commentaires sur l'élargissement de la surveillance de l'Ombudsman de l'Ontario dans le secteur des municipalités, universités, conseils scolaires et hôpitaux (MUSH)⁷ :

[traduction]

Est-il préférable de centraliser la surveillance éthique ou d'encourager et d'accroître la surveillance locale en attribuant d'authentiques pouvoirs et en offrant des incitatifs financiers et une aide structurelle aux administrations locales pour créer des systèmes efficaces⁸?

Dans la sphère de l'éducation publique, la centralisation par opposition à la localisation ne doit pas nécessairement être une proposition « l'un/ou l'autre » : je crois qu'une structure d'ombuds à multiples niveaux peut être tout simplement la bonne recette pour l'équité au sein du système d'éducation publique de l'Ontario.

⁴ André Marin « André Marin goes to school », *The Toronto Sun* (20 juin 2015), en ligne : <<http://www.torontosun.com/2015/06/20/andre-marin-goes-to-school>>.

⁵ *Ibid.* Selon l'article de M. Marin, le TCDSB a abandonné cette initiative après l'adoption du projet de loi 8 : [traduction] « Le projet de loi 8 a été inspiré par la demande publique de responsabilisation. Les Ontariens seraient mieux servis si les conseils scolaires et les municipalité répondaient à cette demande en appuyant leurs propres bureaux de responsabilisation, et si les universités soutenaient les ombudsmen qu'ils ont déjà en place. »

⁶ Kristin Rushowy, « People for Education calls for special education ombudsman », *The Toronto Star* (27 mai 2013), en ligne : *Toronto Star* <http://www.thestar.com/yourtoronto/education/2013/05/27/people_for_education_calls_for_special_education_ombudsman.htm>. Selon Rushowy, la ministre de l'Éducation, Liz Sandals, n'était pas enthousiaste à l'idée d'un ombudsman à l'éducation pour l'enfance en difficulté, affirmant que celle-ci a déjà [traduction] « plus de capacité de contrôle et de processus consultatifs que tout autre domaine de l'éducation. »

⁷ MUSH : Municipalités; Universités; Conseils Scolaires; Hôpitaux. L'expression « secteur MUSH » est aussi généralement interprétée comme englobant les établissements de soins de longue durée, les sociétés d'aide à l'enfance et les services de police. Ombudsman Ontario, « Fiche d'information : Placer sous surveillance le secteur MUSH en Ontario » (mars 2014), en ligne : Ombudsman Ontario <<https://ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/MUSHMar6-Backgrounder-FR.pdf>> (ci-après appelé la « Fiche d'information sur le MUSH »).

⁸ Greg Levine, « Hit pause on expanding ombudsman oversight », *The London Free Press* (2 août 2014), en ligne : <<http://www.lfpress.com/2014/08/01/hit-pause-on-expanding-ombudsman-oversight>>.

Dresser la table

Éducation publique à l'élémentaire et au secondaire en Ontario

Au sein du système d'éducation publique de l'Ontario, il existe une diversité incroyable entre les conseils scolaires, notamment des points de vue suivants : langue (français/anglais), religion (public/catholique) et emplacement (géographique / institutionnel). Selon Coup d'œil, 2013-2014 du ministère de l'Éducation de l'Ontario, le système scolaire de l'Ontario financé par l'État englobe 72 conseils scolaires, 10 administrations scolaires et une autorité scolaire provinciale⁹, qui, en revanche, s'occupe d'environ deux millions d'étudiants de l'élémentaire et du secondaire dans plus de 4 900 écoles. Les conseils scolaires provinciaux reçoivent plus de 22 milliards de dollars en financement annuel du gouvernement de l'Ontario et emploient plus de 129 000 enseignants, conseillers et éducateurs de la petite enfance (EPE)¹⁰.

La *Loi sur l'éducation, L.R.O. 1990, chap. E.2* établit le cadre directeur pour un système d'éducation à multiples niveaux, le niveau supérieur étant le ministère de l'Éducation de l'Ontario (ministre de l'Éducation), qui fournit un financement et une orientation en matière d'éducation en élaborant et en administrant divers règlements et lois sur l'éducation. Le niveau suivante est composé des conseils scolaires, qui ont une responsabilité importante quant à la façon dont le financement qu'ils reçoivent est attribué et utilisé, et relativement à l'administration des politiques sur l'éducation et l'élaboration de programmes, lignes directrices, et procédures au niveau local. La plupart des conseils scolaires sont composés de conseillers élus qui mettent en œuvre leurs décisions collectives par l'intermédiaire d'un employé-cadre du conseil, à savoir le directeur de l'éducation. Les conseils scolaires emploient aussi des agents de surveillance qui rendent compte au directeur de l'éducation. Les écoles, sous le leadership de directeurs d'école, sont responsables de l'instruction et de la discipline des étudiants et veillent à ce que les priorités du conseil et de la province soient respectées. Les salles de classe constituent le niveau inférieur, les enseignants jouissant d'une discrétion plus restreinte, mais quand même importante, pour ce qui est de la prise de décisions quotidienne et de la façon dont les diverses règles des écoles, des conseils et de la province sont appliquées dans la pratique¹¹.

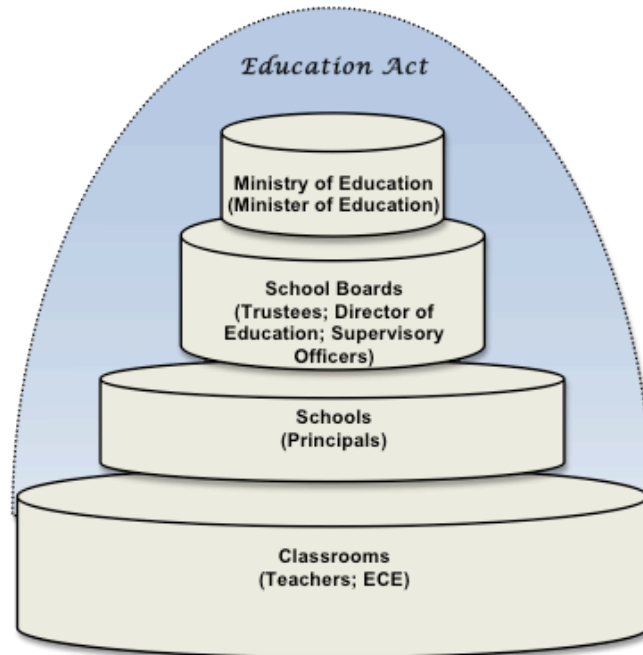
⁹ À des fins de simplicité, toutes les références aux « conseils scolaires » comprennent les autorités scolaires.

¹⁰ Ministère de l'Éducation de l'Ontario, *supra*.

¹¹ Ministère de l'Éducation de l'Ontario, « Qui est responsable de l'éducation de votre enfant? » (2015), en ligne : ministère de l'Éducation de l'Ontario <<http://www.edu.gov.on.ca/fre/document/brochure/whosre-f.html>>; Association des conseils scolaires des écoles publiques de l'Ontario et coll., « L'éducation en Ontario » (2014), en ligne : Élections municipales et scolaires de 2014 en Ontario <<http://elections.ontarioschooltrustees.org/fr/education/l-education-en-ontario.html>>.

Ce système à multiples niveaux, hautement réglementé, peut être extraordinairement complexe à naviguer : outre les multiples niveaux de prise de décisions et d'appel, des directives surviennent à chaque niveau. Le fait qu'un grand nombre des actions des conseils scolaires font nécessairement entrer en jeu des douzaines de textes de loi, du *Code des droits de la personne* de l'Ontario jusqu'à la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, ajoute à la complexité¹².

Diagramme 1 : L'éducation publique en Ontario



Ontario's Public Education System

<i>Loi sur l'éducation</i>
Ministère de l'Éducation (ministre de l'Éducation)
Conseils scolaires (conseillers scolaires; directeur de l'éducation; agents de surveillance)
Écoles (directeurs)
Salles de classe (enseignants; EPE)
Système d'éducation publique de l'Ontario

¹² Conseillers scolaires de l'Ontario et coll., « Une gouvernance efficace – Chapitre 6 : Responsabilités et obligations légales » (2014), en ligne : <http://cge.ontarioschooltrustees.org/fr/legal-responsibilities-and-liabilities.html>.

La façon dont les choses se passaient : avant le 1^{er} septembre 2015

Des décisions surviennent à chaque niveau, à partir de la salle de classe jusqu'au bureau du principal d'école, et aux salles de réunion du conseil scolaire. Pour bien des questions, le conseil scolaire est le niveau d'appel final; toutefois, des types particuliers de décisions, comme décider de suspendre ou d'expulser un étudiant ou d'identifier un étudiant comme étant un étudiant exceptionnel, peuvent faire l'objet d'un appel auprès d'un comité, d'un conseil ou d'un tribunal spécialement constitué (p. ex. la Commission de révision des services à l'enfance et à la famille, ou le Tribunal de l'enfance en difficulté). De plus, si un problème a trait à une violation alléguée des droits de la personne, la partie lésée peut poursuivre une demande auprès du Tribunal des droits de la personne de l'Ontario¹³. Bien que les décisions de ces organismes soient finales, dans certaines circonstances, il peut être possible de demander un contrôle judiciaire¹⁴.

L'Ombudsman de l'Ontario a toujours assumé la surveillance du Tribunal des droits de la personne de l'Ontario, du ministère de l'Éducation, de la Commission de révision des services à l'enfance et à la famille¹⁵ et du Tribunal de l'enfance en difficulté¹⁶. À diverses époques, l'Ombudsman de l'Ontario avait été doté du pouvoir de superviser un conseil scolaire particulier si le ministère de l'Éducation avait nommé un superviseur du conseil. Par exemple, entre juin 2008 et janvier 2012, le conseil scolaire du district catholique de Toronto (TCDSB) relevait de l'Ombudsman de l'Ontario¹⁷, et entre août 2012 et novembre 2013, le conseil scolaire du district catholique de Windsor-Essex (Windsor-Essex CDSB) était supervisé par le Ministère et, par conséquent, relevait de l'ombudsman provincial¹⁸. Je signale également que, dans quelques cas signalés sur le site Web de l'Ombudsman de l'Ontario, le Bureau était intervenu auprès du ministère

¹³ Emond Harnden S.R.L., « Le Tribunal des droits de la personne statue qu'il n'est pas une instance d'appel des décisions du Tribunal de l'enfance en difficulté » (août 2010), en ligne : Emond Harnden Law <http://www.ehlaw.ca/whatsnew/1008E/Focus1008_f.shtml>.

¹⁴ *Sigrist and Carson v. London District Catholic School Board*, 2010 HRT0 1062 (CanLII).

¹⁵ Ombudsman Ontario, « Qui relève de notre surveillance » (2015), en ligne : Ombudsman Ontario <<https://ombudsman.on.ca/About-Us/Who-We-Oversee.aspx?lang=fr-CA>>.

¹⁶ Ombudsman Ontario, *Rapport annuel 2002-2003* (Toronto : Ombudsman Ontario, juin 2003), en ligne : Ombudsman Ontario <<https://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/Resources/Reports/Annual/OO-Annual-report-2002-2003-FR.pdf>>.

¹⁷ Ombudsman Ontario, « L'Ombudsman de l'Ontario a désormais le pouvoir d'enquêter sur le conseil scolaire catholique du district de Toronto » (5 juin 2008), en ligne : Ombudsman Ontario <<https://ombudsman.on.ca/Newsroom/Press-Release/2008/Ombudsman-now-has-the-power-to-investigate-the-Tor.aspx>>; Leona Dombrowsky (ministre de l'Éducation), « La supervision du Toronto Catholic District School Board prend fin » (28 janvier 2011), en ligne : gouvernement de l'Ontario <<http://news.ontario.ca/edu/fr/2011/01/declaration-de-la-ministre-de-leducation-leona-dombrowsky.html>>.

¹⁸ Ombudsman Ontario, « L'Ombudsman de l'Ontario a désormais le pouvoir d'enquêter sur le conseil scolaire catholique du district de Windsor-Essex » (28 août 2012), en ligne : Ombudsman Ontario <<https://ombudsman.on.ca/Newsroom/Press-Release/2012/Ontario-Ombudsman-now-has-the-power-to-investigate.aspx>>.

de l'Éducation relativement aux préoccupations d'étudiants individuels d'écoles provinciales pour les sourds¹⁹.

Étant donné que, au cours des années, l'Ombudsman de l'Ontario est toujours intervenu, à un certain niveau, relativement aux questions d'éducation publique en Ontario, je crois qu'il est important d'examiner de plus près la nouvelle offre et de voir ce qu'elle ajoutera au menu.

Nouvel élément au menu : l'Ombudsman de l'Ontario supervise les conseils scolaires

La proclamation de certaines parties du projet de loi 8, Loi de 2014 sur la responsabilisation et la transparence du secteur public et des députés (« projet de loi 8 ») signifie que l'Ombudsman de l'Ontario peut commencer à accepter les plaintes concernant des mesures et des décisions des conseils scolaires, depuis le 1^{er} septembre 2015. Plus précisément, l'Ombudsman de l'Ontario « [...] pourra enquêter sur les plaintes à propos de la conduite administrative des conseils scolaires qui n'ont pas été réglées par des mécanismes locaux de plaintes ou d'appels²⁰ ».

Par comparaison aux plus de 25 000 plaintes que l'Ombudsman de l'Ontario traite chaque année, ce dernier a renvoyé peu de plaintes concernant les conseils scolaires : au cours des *neuf dernières années*, seulement 966 plaintes ne pouvaient pas faire l'objet d'une enquête²¹. Toutefois, lorsque nous examinons les cas où l'Ombudsman de l'Ontario était habilité à superviser un conseil scolaire, comme dans le cas du CDSB de Windsor-Essex (entre août 2012 et novembre 2013), le Bureau a reçu huit plaintes au sujet du conseil en 2012-2013, et quatre en 2013-2014²².

¹⁹ Ombudsman Ontario, « Signe de compassion » (2012), en ligne : Ombudsman Ontario <<https://ombudsman.on.ca/Investigations/Selected-Cases/2012/Sign-of-compassionA-refugee-assistance-group-conta.aspx>>; Ombudsman Ontario, « Une intervention positive » (2009), en ligne : Ombudsman Ontario <<https://ombudsman.on.ca/Investigations/Selected-Cases/2009.aspx>>.

²⁰ Ombudsman Ontario, « Sur quelles questions l'Ombudsman pourra-t-elle/il enquêter au sujet des conseils scolaires? » (2015), en ligne : Ombudsman Ontario <<https://ombudsman.on.ca/Home.aspx?lang=fr-CA>>.

²¹ Fiche d'information sur MUSH, *supra*. Au 20 juin 2015, ce chiffre était de 1 243 : Marin, *supra*.

²² Ombudsman Ontario, *Rapport annuel de 2012-2013* (Toronto, Ombudsman Ontario, 16 juillet 2013), en ligne : Ombudsman Ontario <<https://ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Images/Reports/AR-FR-Web.pdf>>.

Ombudsman Ontario, *Rapport annuel de 2013-2014* (Toronto : Ombudsman Ontario, 23 juin 2014), en ligne : Ombudsman Ontario <<https://www.ombudsman.on.ca/Ombudsman/files/2b/2b6e4f3b-1860-4410-b044-f46585d60419.pdf>>.

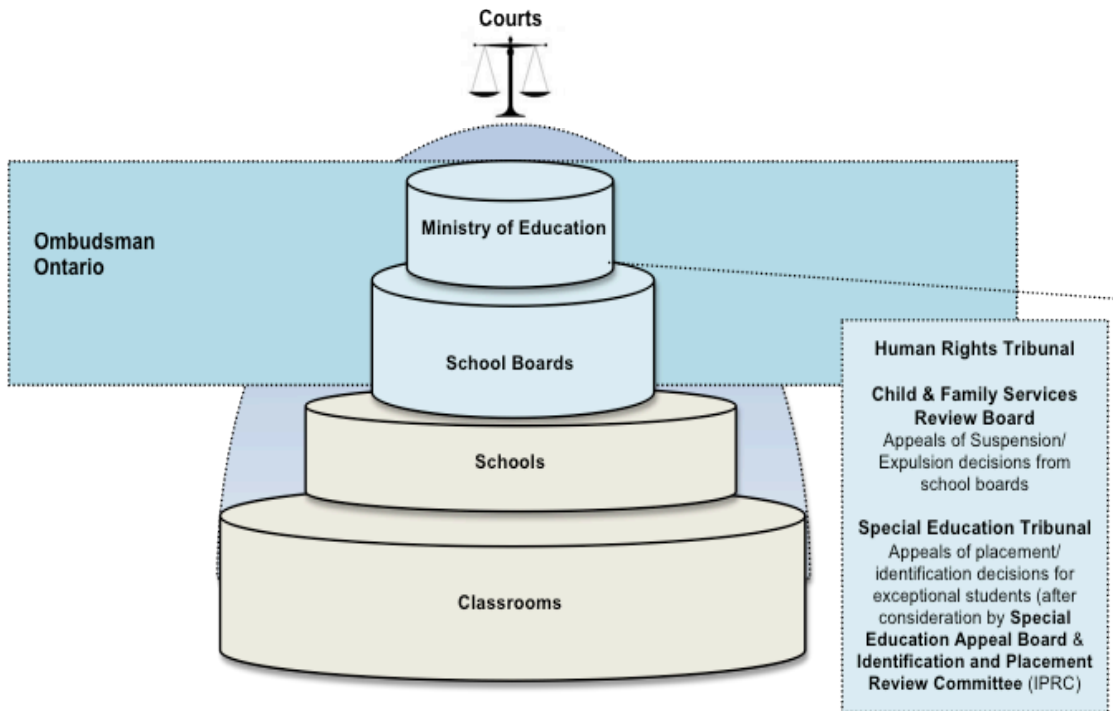
Compte tenu du fait qu'il y a 83 conseils scolaires distincts en Ontario, y compris plusieurs comme le conseil scolaire du district de Toronto (TDSB) et le TCDSB, qui sont beaucoup plus gros que le CDSB de Windsor-Essex, il semble probable qu'il y aura plus de plaintes qui seront déposées que le nombre de 966 donne à entendre. Cette hypothèse est appuyée par des renseignements provenant de la Commission scolaire de Montréal (Commission scolaire de langue française de Montréal) qui indiquent que, depuis 2012, ce bureau traitait environ 450 à 500 cas par année²³. La Commission scolaire de langue française de Montréal compte plus de 100 000 étudiants et 15 000 employés, si bien qu'elle est essentiellement comparable au TCDSB, qui compte plus de 93 000 étudiants, et plus de 10 000 employés²⁴. Le plus important conseil scolaire en Ontario, le TDSB, fait plus de deux fois la taille de la Commission scolaire de langue française de Montréal, et du TCDSB, avec plus de 230 000 étudiants et 36 000 employés permanents et occasionnels²⁵.

²³ Patrick Robardet, « L'Ombudsman en milieu scolaire : du traitement de plaintes à la gouvernance et à l'amélioration des relations et des opérations » (novembre 2012), en ligne : <http://www.oct.ca/about-the-college/college-conference-2016?sc_lang=fr-ca>.

²⁴ Toronto Catholic District School Board (TCDSB), « Statistics » (2014), en ligne : TCDSB <www.tcdsb.org/Board/aboutus/Statistics/Pages/default.aspx>.

²⁵ Toronto District School Board, « Quick Facts » (2015), en ligne : TCDSB <www.tdsb.on.ca/AboutUs/QuickFacts.aspx>.

Diagramme 2 : Surveillance par l'Ombudsman de l'Ontario après le 1^{er} septembre 2015



Ontario's Public Education System

Tribunaux		
	Ministère de l'Éducation	
Ombudsman de l'Ontario		Tribunal des droits de la personne
	Conseils scolaires	Commission de révision des services à l'enfance et à la famille
	Écoles	Appels à l'encontre de décisions de suspension / expulsion des conseils scolaires
	Salles de classe	Tribunal de l'enfance en difficulté
	Système d'éducation publique de l'Ontario	Appels à l'encontre de décisions de placement / identification d'étudiants exceptionnels (après examen par le Tribunal de l'enfance en difficulté et le Comité d'identification, de placement et de révision (CIPR))

Peu importe le nombre de plaintes concernant les décisions et les mesures prises par les conseils scolaires qui seront déposées auprès de l'Ombudsman de l'Ontario à compter de cet automne, il est important de tenir compte non seulement du volume de plaintes mais également de leur nature. L'Ombudsman de l'Ontario peut [traduction] « littéralement avoir des standardistes en attente²⁶ »

²⁶ Marin, *supra*.

pour répondre aux plaintes, mais ces plaintes ne pourraient-elles pas ou ne devraient-elles pas avoir reçu une réponse avant que le plaignant sente le besoin de décrocher le téléphone?

Dans les sections qui suivent, j'ai d'abord examiné ce que le Bureau de l'Ombudsman et d'autres ont dit par le passé à l'appui de « l'élan vers le changement pour MUSH²⁷ », ensuite ce que les critiques de la surveillance élargie ont dit et, enfin, j'ai examiné le type de préoccupations des conseils scolaires qui peuvent maintenant faire l'objet d'une enquête.

Pourquoi l'élan vers le changement pour les conseils scolaires?

Au cœur de la campagne en faveur du « changement pour MUSH » (conseils scolaires) semble être le désir d'assurer que les Ontariens qui ont des problèmes avec les conseils scolaires puissent avoir « recours [...] à une entité indépendante et impartiale dotée du pouvoir d'enquêter sur leurs plaintes²⁸ » auquel, à mon avis, s'ajoute un sentiment d'ayant-droit : de nombreux autres ombudsmen provinciaux supervisent les conseils scolaires et ce n'est *que juste* d'élargir la portée de la surveillance de l'Ombudsman de l'Ontario.

La surveillance élargie joue en faveur de l'appétit public actuel pour une responsabilisation et une transparence du gouvernement accrues. Comme l'a déploré l'Ontario Coalition for Accountability, [traduction] « [...] quand, oh! quand les puissances en place vont-elles s'ouvrir et laisser les conseils scolaires – qui dépensent des milliards de vos dollars – faire l'objet de la même surveillance par une tierce partie que les ministères gouvernementaux qui distribuent des sommes d'argent faramineuses?²⁹ » En novembre 2014, un nouveau conseiller du TDSB a signalé les désirs d'accroître la responsabilisation et de prioriser [traduction] « le rétablissement de la confiance du public » comme motifs pour envisager de mettre en place un ombudsman indépendant pour le conseil³⁰. Un mois plus tard, ce désir s'est peut-être réalisé, mais il n'est pas clair s'il s'agissait d'une demande de surveillance par l'Ombudsman de l'Ontario, ou d'une demande de mise en place d'un nouvel ombuds pour le TDSB.

²⁷ Le « push for MUSH » (élan vers le changement pour MUSH) est une question qui couvait depuis la création du bureau de l'Ombudsman de l'Ontario, en 1975, sans droit de surveillance sur le secteur MUSH : fiche d'information sur le MUSH, *supra*.

²⁸ Fiche d'information sur le MUSH, *supra*.

²⁹ Ontario Coalition for Accountability, [traduction] « Les conseils scolaires de l'Ontario ont besoin d'être assujettis à la surveillance d'un ombudsman » (7 juillet 2012), en ligne : Ontario Coalition for Accountability <www.ontariocfa.com>.

³⁰ Sachin Maharaj, « Finally, a new era at the Toronto District School Board? », *The Toronto Star* (12 novembre 2014), en ligne : <www.thestar.com/opinion/commentary/2014/11/12/finally_a_new_era_at_the_toronto_district_school_board.html>.

Au-delà de justifications d'équité et financières générales pour élargir la surveillance par l'ombudsman dans ce secteur, il y a des promoteurs des efforts d'expansion qui considèrent cette proposition comme une façon concrète d'appuyer les parents individuels : [traduction] « Permettre à l'Ombudsman d'examiner les plaintes à titre de tiers objectif donne aux parents ce niveau supplémentaire d'aide lorsqu'ils défendent les intérêts supérieurs de leurs enfants³¹ ».

Ce que disent les critiques

Il y a ceux qui semblent ne pas aimer le goût de la surveillance de l'Ombudsman, du moins dans le contexte des conseils scolaires, et ceux qui se sont prononcés contre l'élargissement des pouvoirs de l'Ombudsman de l'Ontario. En 2013, le conseil scolaire du district d'Ottawa-Carleton a rejeté une motion qui aurait ouvert la voie à l'Ombudsman de l'Ontario pour examiner des plaintes au sujet de l'intimidation et de fermetures d'écoles. Selon un article du *Ottawa Sun*, les conseillers ont dit avoir confiance dans leur propre capacité de résoudre les préoccupations et dans la disponibilité des processus de plaintes établis. Un conseiller aurait déclaré : [traduction] « Il y a de bonnes raisons d'avoir quelqu'un sur le terrain qui connaît le système local, qui peut décrocher le téléphone et régler le problème [...] Je m'inquiète à l'idée de rendre la bureaucratie trop compliquée et trop distante si les choses peuvent être réglées sur le terrain. » Un autre conseiller a expliqué : [traduction] « Nous sommes sur le terrain, et l'Ombudsman est à Toronto; je peux me rendre directement à l'école et régler le problème³². »

Un autre exemple s'est présenté au cours de la consultation concernant le projet de loi 8. Une présentation conjointe a été faite par quatre associations de conseillers/conseils scolaires à l'encontre de l'expansion de la surveillance de l'Ombudsman de l'Ontario pour englober les conseils scolaires, pour les raisons suivantes, entre autres :

[traduction]

Nous soulignons que le secteur de l'éducation est complexe et comprend non seulement la prestation de services d'éducation, mais également la santé physique et mentale des étudiants, ce qui soulève des questions qui dépassent l'expertise d'un ombudsman. De plus, dans le secteur de l'éducation, il y a actuellement des dispositions pour le contrôle des décisions, dont la plupart font entrer en jeu des tiers extérieurs, et qui

³¹ Michael Aubry, « Ottawa school board wants bully ombudsman », *The Ottawa Sun* (23 mars 2013), en ligne : <www.ottawasun.com/2013/03/23/ottawa-school-board-wants-bully->.

³² Michael Aubry, « Board rejects Ombudsman's nose in school business », *The Ottawa Sun* (3 avril 2013), en ligne : <www.ottawasun.com>.

comprennent des contrôles normalisés internes, des oppositions, des appels et des audiences³³.

Tout en reconnaissant le rôle de l'Ombudsman de l'Ontario en tant que bureau de dernier recours, et la volonté des conseils scolaires d'être [traduction] « des partenaires du plaidoyer en faveur de la transparence et de la responsabilisation », les associations font valoir qu'elles [traduction] « craignent fortement que les processus légitimes et nécessaires des conseils scolaires soient minés et même exploités par ceux qui cherchent à susciter l'attention, y compris l'attention des médias, à leurs propres fins³⁴ ».

En lisant entre les lignes, je discerne un sentiment similaire d'ayant-droit sous-tendant l'opinion des critiques, comme j'ai signalé ci-dessus dans « Pourquoi l'élan vers le changement pour les conseils scolaires? » : la conviction que les conseils scolaires sont seuls capables de régler les problèmes concernant l'éducation, et qu'il n'est donc que juste de laisser les conseils scolaires (et les conseillers) continuer de faire ce qu'ils font le mieux – sans ingérence. Il semble également y avoir une préférence pour que le règlement des conflits se fasse rapidement, officieusement, et au niveau le plus bas possible. Cette position semble s'aligner plus étroitement sur les structures d'ombuds localisées par opposition à la surveillance législative par l'ombudsman provincial mais, dans la section suivante, j'examinerai de plus près ce que l'Ombudsman de l'Ontario dit au sujet de son rôle et du type de préoccupations qui sont susceptibles d'être soumises à son Bureau, et s'il y a peut-être une façon pour les critiques de trouver consolation dans une forme d'ombuds différente.

³³ Ontario Public School Boards' Association *et al*, « *Joint School Board Submission to the Standing Committee on General Government re: Bill 8, Public Sector Accountability and Transparency Act, 2014* » (26 novembre 2014), en ligne : Ontario Public School Board's Association <www.opsba.org/index.php?q=advocacy_and_action>.

³⁴ *Ibid.*

Les petits caractères

Comme je l'ai déjà mentionné, l'Ombudsman de l'Ontario a expliqué très clairement le rôle que son Bureau jouera en ce qui a trait aux plaintes concernant les conseils scolaires :

[traduction]

Voici la première leçon d'Ombudsman 101 : l'Ombudsman est un bureau de dernier recours. Dans la mesure du possible, nous travaillerons avec les conseils de sorte qu'ils puissent résoudre les plaintes au niveau local. Pour paraphraser le discours de Shakespeare que nous avons tous appris à l'école, je suis venu pour appuyer les mécanismes de plaintes locaux, non pas pour les remplacer³⁵.

Les particuliers qui communiquent avec l'Ombudsman de l'Ontario peuvent s'attendre à ce qu'il leur soit demandé de se prévaloir eux-mêmes des processus de plainte et/ou d'appel des conseils scolaires existants, s'ils ne l'ont pas déjà fait. L'Ombudsman de l'Ontario a également été très clair au sujet des outils dont dispose son Bureau et des méthodes qu'il juge clés pour l'efficacité de son Bureau :

[traduction]

Heureusement, la *Loi sur l'ombudsman* de l'Ontario établit un modèle très différent. Elle contient des outils d'enquête robustes, comme le pouvoir de pénétrer dans les locaux et le pouvoir d'interroger sous serment. Nous sommes scrupuleusement impartiaux pendant que nous menons une enquête mais, une fois celle-ci terminée, nous faisons des recommandations et nous usons de persuasion morale (y compris les médias sociaux) pour convaincre les puissants de changer leurs façons³⁶.

Les données recueillies par l'Ombudsman de l'Ontario en ce qui a trait aux problèmes des 147 conseils scolaires qu'il a dû renvoyer en 2013-2014³⁷ et le MUSH FAQ sur son site Web indiquent que les préoccupations concernant les sujets suivants peuvent maintenant faire l'objet d'une enquête dans le cadre du nouveau mandat de surveillance des conseils scolaires :

- politiques des écoles et des conseils scolaires;
- discipline des étudiants;
- suffisance des mécanismes de soutien pour l'enfance en difficulté;

³⁵ Marin, *supra*.

³⁶ Ombudsman Ontario, « Public officials not obliged to be abused » (26 décembre 2014), en ligne : Ombudsman Ontario <<https://ombudsman.on.ca/Resources/Articles-by-the-Ombudsman/Marin--Public-officials-not-obliged-to-be-abused-o.aspx>>.

³⁷ Ombudsman Ontario, *Rapport annuel 2013-2014* (Toronto : Ombudsman Ontario, en ligne : Ombudsman Ontario <<https://ombudsman.on.ca/Resources/Reports/2013-2014-Annual-Report.aspx?lang=fr-CA>>.

- disponibilité de processus de plaintes;
- réactions à l'intimidation;
- réunions illégales à huis clos des conseils scolaires;
- service à la clientèle et mauvaise communication.

À partir de ce petit échantillonnage des [traduction] « questions qui ont échappé », nous pouvons voir que les problèmes des conseils scolaires sont susceptibles d'être divers en termes de sujets et de répercussions éventuelles (c.-à-d. préoccupations individuelles par opposition à préoccupations à l'échelle du conseil ou de tous les conseils).

Dégustation de solutions de rechange en matière d'ombuds

Comme je l'ai signalé au début de ce document, la surveillance élargie de l'Ombudsman de l'Ontario pour englober les conseils scolaires ne signifie pas qu'il n'y a pas place pour des niveaux additionnels de surveillance dans le secteur de l'éducation de l'Ontario. Dans cette section de « dégustation », je présenterai un aperçu « *amuse-gueule* » du rôle d'ombuds, je résumerai les envies de surveillance, et j'offrirai un goût de ce que les bureaux d'ombuds locaux seraient en mesure d'offrir.

Un amuse-gueule d'ombuds

Bien qu'il y ait de vastes différences entre les bureaux d'ombuds, l'essence du rôle d'ombudsman est que : « L'ombudsman aide à résoudre les plaintes le plus efficacement possible en poursuivant ce qui est juste; il respecte la confidentialité de toutes les personnes qui le consultent, et il agit de manière impartiale et indépendante³⁸. » Comme l'a décrit Michelle LeBaron :

Familier avec le système, l'ombudsman ne fait pas partie, formellement, de celui-ci. Se tenant à distance des organisations, il agit tel un sage, aiguillonnant les individus vers le visage collectif d'une institution. Il est une interface, le relais permettant le dialogue, la satisfaction procédurale et l'assurance d'une responsabilité accrue.³⁹

Un bureau d'ombuds peut fonctionner presque exclusivement comme un bureau d'enquête de dernier recours, ou être davantage orienté vers la résolution informelle et la prévention simplement en reflétant un comportement respectueux et en fournissant aux particuliers un lieu sûr où formuler leurs préoccupations. Selon l'Association des ombudsmans des universités et collèges du Canada

³⁸ Forum canadien des ombudsmans (FCO), « Qu'est-ce qu'un ombudsman/ombudspersonne? » (2011), en ligne : FCO < http://www.ombudsmanforum.ca/fr/?page_id=172/>.

³⁹ Michelle LeBaron, « *Les chiens de garde et les sages du Canada: le spectre de la pratique canadienne d'ombudsman* » (avril 2009), en ligne : FCO <http://www.ombudsmanforum.ca/fr/wp-content/uploads/2012/02/Liz%20Hoffman%20Paper%202009%20%28Fr%29.pdf>.

(AOUCC), parmi les nombreuses raisons pour lesquelles un bureau d'ombuds pourrait convenir au contexte de l'éducation est le fait qu'un ombuds a pour mandat de :

- signifier l'engagement de l'institution à agir équitablement;
- faciliter la résolution des conflits;
- diminuer le nombre de litiges longs et coûteux;
- améliorer les mécanismes officiels et en ce sens, les aider à mieux fonctionner;
- améliorer l'information sur les règles, droits, et recours;
- aider à identifier les points faibles du système⁴⁰.

Il y a des différences entre ce qu'un bureau d'ombudsman législatif provincial bien financé, comme celui de l'Ombudsman de l'Ontario, offre en termes de surveillance, par comparaison à un plus petit bureau d'ombuds au niveau local / organisationnel / institutionnel. En conséquence de ces différences « entre les diverses sphères de la pratique », il y a ce que LeBaron qualifie de « tensions », peut-être plus marquées entre les bureaux d'ombuds qui sont établis par la loi (législatifs/classiques) et ceux qui sont créés par une institution (organisationnels/administratifs)⁴¹.

Les structures d'ombuds se prêtent particulièrement bien à une conception et une mise en œuvre adaptées de manière à répondre aux préoccupations et aux besoins d'une circonscription particulière. L'Ombudsman de l'Ontario a expliqué clairement que, même dans le contexte d'un bureau d'ombudsman législatif, il est possible d'adapter son mandat et d'employer un style particulier de pratiques d'ombudsman. Depuis 2015, l'Ombudsman de l'Ontario, André Marin, s'est engagé dans un « élan vers le changement pour MUSH »; dix ans plus tard, on pourrait dire qu'il a réalisé le MUS mais non pas le « H », mais il a définitivement rehaussé le profil du Bureau en utilisant les médias sociaux et les médias grand public.

Bien que l'Ombudsman de l'Ontario puisse être dans une position idéale pour mener des enquêtes systémiques et à l'échelle des conseils, il est moins évident que le Bureau peut procurer le sentiment d'informalité et de résolution « sur le terrain » des préoccupations individuelles qu'un bureau d'un conseil scolaire local peut offrir. Tout comme l'Ombudsman de l'Ontario, n'importe quel nouvel ombuds au niveau du conseil scolaire pourrait être établi en tant que bureau indépendant, doté du pouvoir d'enquêter de façon impartiale sur les plaintes, de faire des recommandations en se fondant sur des principes d'équité, et d'offrir une résolution confidentielle des plaintes.

⁴⁰ Association des ombudsmans des universités et collèges du Canada (AOUCC) FAQ, en ligne : AOUCC <http://www.uwo.ca/ombuds/accuo_aoucc/french/f_faqs.html>.

⁴¹ Selon la définition du FCO : LeBaron, *supra*.

Envies

À partir de l'analyse ci-dessus, j'ai dressé un diagramme résumant les « envies » de services d'ombuds de conseils scolaires – essentiellement une liste de services ou de résultats que les promoteurs et les critiques ont signalés comme étant souhaitables. J'ai indiqué, au moyen de marques de contrôle (4) et/ou de commentaires si, à mon avis, l'Ombudsman de l'Ontario est susceptible de pouvoir satisfaire ces envies, et là où un niveau d'ombuds-autres intervenants de conseils scolaires permettrait de le faire.

Attributs des services d'ombuds – conseils scolaires

Attribut recherché	Ombudsman de l'Ontario	Ombuds-autres intervenants
Quelque part où porter plainte (au-delà du conseil scolaire)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Indépendant du conseil scolaire	<input type="checkbox"/>	Pourraient être établis de cette façon
Enquête / contrôle / impartial / objectif	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Confidentiel	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Démontre l'engagement des conseils scolaires à être équitables	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Outils d'enquête	<input type="checkbox"/>	Peu susceptibles d'être aussi « robustes »
Tient le conseil scolaire responsable de ses actions / dépenses	Recommande; persuade	Recommandent; persuadent
Plus grande transparence	Dépend du résultat	Dépend du résultat
Rétablissement de la confiance du public	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Soutien pour les parents qui défendent les droits de leurs enfants	Préconise l'équité	Préconisent l'équité
Connaissance et expertise au sujet des questions concernant l'éducation / le conseil scolaire	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Veille à ce que les mécanismes de contrôle et d'appel existants soient utilisés	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Aide au fonctionnement sans heurts des processus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Résolution informelle des problèmes	Processus plus formel	<input type="checkbox"/>
Résolution des conflits « sur le terrain »	Plus distant	<input type="checkbox"/>
Source conviviale d'information sur les politiques / droits / appels	Potentiellement plus intimidant	<input type="checkbox"/>
Résolution constructive des conflits	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Évite les litiges	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Attribut recherché	Ombudsman de l'Ontario	Ombuds- autres intervenants
Détermination des faiblesses et des lacunes stratégiques au sein du système	☐	Portée potentiellement limitée

Une approche « 100 milles »

Ces dernières années, on a vu l'émergence d'une tendance alimentaire appelée le « régime des 100 milles » privilégiant la sélection d'ingrédients locaux, et je vois un parallèle entre cette tendance et ce qui semble être un certain consensus entre l'Ombudsman de l'Ontario et ses critiques, à savoir que [traduction] « [...] les problèmes locaux sont mieux gérés au niveau local⁴². »

Comme l'ont signalé les critiques, le secteur de l'éducation est « complexe » à de nombreux niveaux et, bien que je ne sois pas d'accord avec l'idée que l'Ombudsman de l'Ontario ne posséderait pas, ou ne serait pas en mesure d'obtenir, l'expertise nécessaire pour composer avec les problèmes liés à l'éducation ayant une composante de santé physique et/ou mentale (en fait, comme il ressort d'un grand nombre d'enquêtes de l'Équipe d'intervention spéciale de l'Ombudsman [EISO] l'Ombudsman de l'Ontario peut fournir une analyse de très haut niveau de questions très complexes à multiples composantes), je conviens que la *perception* d'équité et de compétence peut être aussi importante que la réalité.

Il y a de nombreux avantages possibles à la surveillance locale, dont la capacité de répondre rapidement et de façon informelle à des défis particuliers au niveau local. Il doit y avoir de plus grandes possibilités d'intervenir à un stade plus précoce dans un dossier (c.-à-d. avant que toutes les voies de recours soient épuisées ou que le problème s'aggrave), de parler de préoccupations relatives à l'équité et de voir si des problèmes peuvent être réglés avant de passer à l'étape suivante du processus. Les ombuds pourraient réduire le nombre de problèmes concernant les conseils scolaires qui se retrouvent entre les mains de l'Ombudsman de l'Ontario (ou sur les médias sociaux).

Un ombuds « local » pourrait comprendre (ou être perçu comme comprenant) davantage les questions concernant l'éducation et la culture du conseil scolaire. Le mandat de l'ombuds d'un conseil scolaire pourrait englober le règlement des lacunes et des insuffisances au sein des mécanismes de résolution des conflits existants, et l'assurance que ces mécanismes sont mis en œuvre de façon équitable. Il semble qu'on ne manque pas de politiques et de bonnes intentions déjà en place pour régler de nombreux problèmes susceptibles de se présenter aux étudiants, aux parents, aux enseignants et au personnel. Par exemple, dans le cas des plaintes de discrimination ou de harcèlement déposées par des

⁴² Marin, *supra*.

étudiants, le personnel ou les conseillers du conseil scolaire de district de la région de York a un processus de résolution des plaintes exhaustif en place, dont [traduction] « la résolution précoce/locale des plaintes », et [traduction] « le processus de plaintes formel et [traduction] « le processus d'appel/contrôle final des décisions »⁴³.

Il est peut-être possible de créer des ombuds au niveau local (ou de multiples ombuds) pour servir une circonscription particulière – par exemple pour traiter les types particuliers de problèmes qui se posent chez certains conseils scolaires. J'ai signalé ci-dessus que, parmi les conseils/autorités, il y a des divisions par langue et religion (public de langue anglaise; catholique de langue anglaise; public de langue française; catholique de langue française), selon la géographie et l'objet (autorités géographiquement isolées et autorités scolaires rattachées à un hôpital), la taille et la composition. La question de savoir s'il serait plus approprié d'avoir un seul « ombudsman à l'éducation », des ombuds de conseils scolaires individuels, ou un ombuds pour une coalition particulière de conseils scolaires, dépasse la portée de ce document bien que, à mon avis, la réponse peut dépendre autant des niveaux de soutien financier provenant du ministère de l'Éducation de l'Ontario et de divers conseils scolaires individuels, que des points en commun sur le plan des préoccupations et de la circonscription.

Figurant ensuite au menu : des ombuds à multiples niveaux?

Il y a sept ans, Michelle LeBaron a posé des questions à un certain nombre de personnes interviewées au sujet de l'avenir de la fonction d'ombudsman au Canada et, selon le consensus général, la « prolifération des bureaux d'ombuds spécialisés⁴⁴ » dans tous les secteurs et dans divers contextes se poursuivra. Bien qu'une nouvelle couche de surveillance provinciale dans le domaine de l'éducation semble appuyer cette prévision, l'augmentation n'a pas été exponentielle ou rapide. Il est peu probable que l'ajout de nouveaux niveaux se fasse rapidement, mais cette nouvelle étape de l'engagement à l'égard de l'équité par le truchement de la surveillance de l'enseignement scolaire élémentaire et secondaire en Ontario par l'Ombudsman ne devrait pas être une dernière étape.

Il serait utile de miser sur l'intérêt et le débat publics entourant la surveillance par l'Ombudsman qui ont été suscités en 2014 à la suite de la présentation du projet de loi 8, et qui se poursuivront jusqu'à la mise en œuvre de la surveillance des conseils scolaires par l'Ombudsman de l'Ontario, en septembre 2015, ainsi que

⁴³ York Region District School Board (YRDSB), « Board Procedure #240.0 Respectful Workplace and Learning Environment » (juin 2014), en ligne : YRDSB Policies & Procedures <<http://www.yrdsb.ca/AboutUs/Policy/Pages/default.aspx>>.

⁴⁴ LeBaron, *supra*.

des universités et municipalités, en janvier 2016⁴⁵. Il sera également important de faire fond sur le travail et/ou la campagne déjà entrepris au sein de certains conseils scolaires en vue d'établir des bureaux d'ombuds au niveau des conseils scolaires, par exemple le bureau de l'ombudsman du TCDSB⁴⁶, une initiative entreprise en mai 2012 pour créer un bureau d'ombuds indépendant qui rendrait compte aux conseillers scolaires du TCDSB, dont le budget a été approuvé en juin 2014⁴⁷, mais qui n'a pas évolué depuis.

Il y a également beaucoup à apprendre du Québec où, depuis 2009, l'intervention d'ombuds des commissions scolaires est obligatoire pour gérer les préoccupations des parents et des étudiants et, plus spécifiquement, de l'ombudsman de la Commission scolaire de langue française de Montréal, antérieur à la directive provinciale, qui est issu d'une politique de la Commission et non pas de la loi et est chargé d'un mandat plus large⁴⁸.

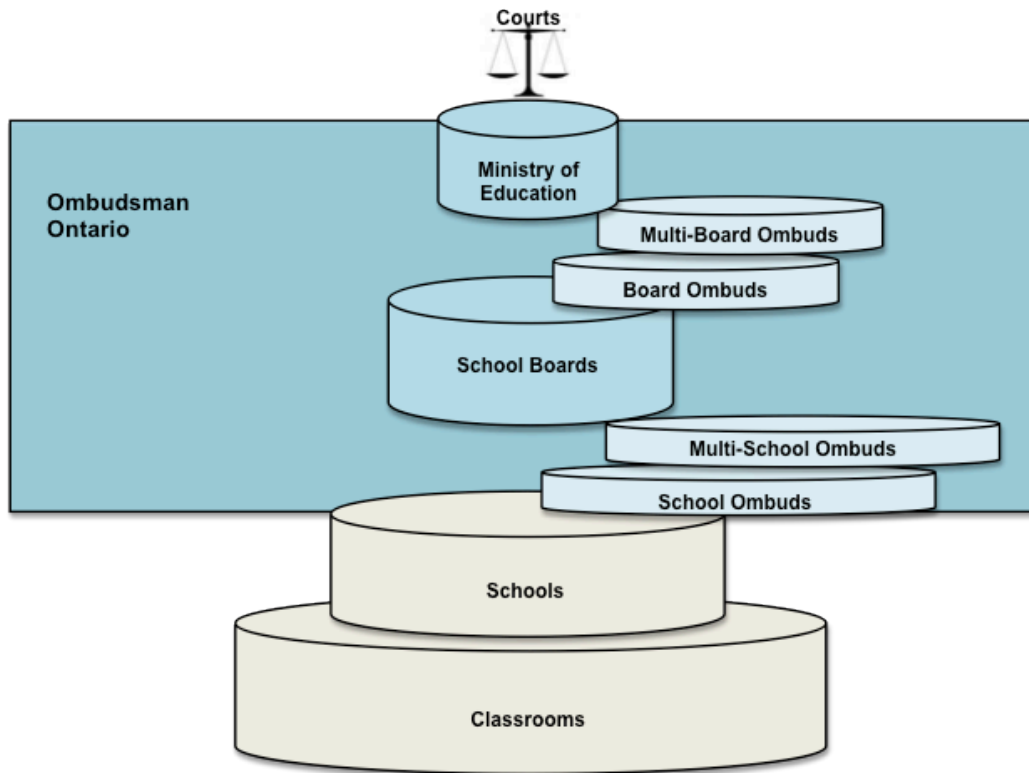
⁴⁵ Ombudsman Ontario, « La surveillance de l'Ombudsman s'étendra bientôt aux municipalités, aux universités et aux conseils scolaires » (21 mai 2015), en ligne : Ombudsman Ontario <<https://www.ombudsman.on.ca/Newsroom/Press-Release/2015/Ombudsman-oversight-coming-soon-to-municipalities,.aspx>>.

⁴⁶ TCDSB, « Draft Ombudsman Report » (10 mai 2012), en ligne : TCDSB <<https://www.tcdsb.org/Board/TrusteesoftheBoard/Committees/Pages/pre/Governance-Framework,-May-10,-2012.aspx>>.

⁴⁷ Moira MacDonald, « Toronto Catholic school board approves 'long overdue' ombudsman position to referee conflicts », *The National Post* (7 juin 2014), en ligne : National Post <http://news.nationalpost.com/toronto/toronto-catholic-school-board-approves-long-overdue-ombudsman-position-to-referee-conflicts?_federated=1>.

⁴⁸ Robardet, *supra*.

Diagramme 3 : Structure de surveillance par des ombuds à multiples niveaux (options)



Ontario's Public Education System with Multi-layer Ombuds Structure

Tribunaux		
Ministère de l'Éducation		
Ombudsman de l'Ontario		
		Ombuds de multiples conseils
		Ombuds de conseil
	Conseils scolaires	
		Ombuds de multiples écoles
		Ombuds d'école
	Écoles	
	Salles de classe	
Système d'éducation publique de l'Ontario doté d'une structure d'ombuds à plusieurs niveaux		

En conclusion, les conseils scolaires de l'Ontario pourront bientôt goûter à la surveillance par un ombudsman de niveau provincial, et je crois que les conseils ont besoin d'examiner la question de savoir si cette surveillance pourrait être complétée par les arômes d'ombuds au niveau des écoles ou des conseils scolaires. Je crois que l'établissement d'une structure d'ombuds à multiples

niveaux pour l'éducation bénéficiant d'un financement public en Ontario serait une recette de succès.