



Plaidoyer pour l'obtention d'un poste
D'ombudsman à la télé-université

Janvier 2011

L'AÉTÉLUQ, l'Association étudiante de la TÉLUQ rassemble tous les étudiants inscrits à la TÉLUQ. Notre mandat est de lutter pour la défense de nos droits et de nos intérêts ainsi que pour l'amélioration de nos conditions de vie étudiante.

L'AÉTÉLUQ fut fondée en 1994 et elle a obtenu son accréditation en avril 1995 pour les étudiants de 2^e et de 3^e cycle, et en décembre 1999 pour les étudiants du 1^{er} cycle. La première assemblée générale des membres fut tenue avec succès le 16 avril 2000.

Coordonnées

AÉTÉLUQ, campus UQAM
100, rue Sherbrooke Ouest
Montréal (Québec) Canada
H2X 3P2

Tél : 1 800 665-4333, poste 810929

www.aeteluq.org

Équipe de travail

Geneviève Breault, *présidente*
Patricia Julien, *vice-présidente*
Dominic Deschêne, *administrateur*
Hugues Lemire, *trésorier*
Idanuel Vallejos, *administrateur*

Préparation du document de travail: David Clos-Sasseville, *attaché à l'exécutif*
Supervision : Genevieve Breault

Tous droits réservés- AÉTÉLUQ © 2010

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION	3
2. TRAITEMENT DES PLAINTES : FONCTIONNEMENT ACTUEL À LA TÉLUQ	3
3. L'ORIGINE DES OMBUDSMANS	4
4. OMBUDSMAN UNIVERSITAIRE	5
5. DIFFÉRENTS MODÈLES	6
6. QUEL OMBUDSMAN POUR L'AÉTÉLUQ / LA TÉLUQ	7
Quelques questions – réponses.....	7
7. CONCLUSION	8
ANNEXE 1	9

1. INTRODUCTION

Dans le but d'améliorer les conditions d'études des étudiant-es de la TÉLUQ, l'AÉTÉLUQ a décidé de se pencher sur l'étude de la possibilité d'implanter un service d'ombudsman au sein de l'Université à distance. Par conséquent, le document actuel vise à présenter une information de base quant au fonctionnement actuel du service de plaintes de la TÉLUQ ainsi qu'une description des principes des ombudsmans universitaires au Québec et au Canada.

2. TRAITEMENT DES PLAINTES : FONCTIONNEMENT ACTUEL À LA TÉLUQ

Tout étudiant-e qui entreprend un cours à la TÉLUQ reçoit un document de référence qui porte le nom de « Vade Mecum ». Dans un court paragraphe¹, on y indique les coordonnées de la personne à rejoindre en cas d'insatisfaction sans pour autant mentionner le fonctionnement du processus de plainte². La personne responsable des plaintes est le titulaire du poste de Direction des études. Dans l'organigramme organisationnel de la TÉLUQ, on retrouve ce poste sous celui de la Direction de l'Enseignement et de la Recherche (DER) dans la section direction et services³. La Direction des études fait donc directement partie de l'administration de la TÉLUQ en plus d'être visiblement subordonnée à une autre direction. De plus, une lecture du règlement des études permet de constater que la Direction des études a plusieurs fonctions annexes à celle du traitement des plaintes, volet qui ne représente ainsi qu'un aspect du poste.

En ce qui a trait au processus de plainte, les informations que l'on retrouve dans les rapports de plaintes 2007-2008 et 2008-2009 témoignent d'une approche semblable à celle d'un ombudsman. Il existe toutefois quelques différences que nous énumérerons. Tout d'abord, il n'est pas nécessaire pour le ou la plaignant-e de démontrer que toutes les autres ressources ont été épuisées avant de s'adresser au service des plaintes. Selon le processus de plainte de la TÉLUQ, à moins que la personne ou que l'unité concernée par la plainte ne trouve un arrangement, elle doit indiquer elle-même à la personne plaignante le recours à la Direction des études. En ce sens, la Direction des études constitue en quelque sorte un premier recours et, par conséquent, la seule ressource en cas de plainte⁴. De plus, tel que mentionné dans les rapports précédemment cités, il n'y a pas de statut de plainte « recevable » ou « non recevable », contrairement aux ombudsmans. Cela dit, cette particularité peut s'expliquer en partie par le fait qu'il s'agit de la première ressource en cas de plainte. En ce qui concerne la résolution d'une plainte, c'est à la direction, au service ou à l'unité concernée et non pas à la direction des études qu'incombe la responsabilité de déterminer les correctifs jugés adéquats.

¹ Dans le cadre de cette recherche, nous avons utilisé le moteur de recherche du site de la TÉLUQ afin de trouver des références au système de plaintes. Deux recherches ont été faites une avec le mot « plainte » et l'autre avec le même mot au pluriel. Dans les quelques réponses aucune référence au service de plainte de la TÉLUQ. La dernière tentative a été effectuée le mardi 13 juillet 2010.

² Pour le moment, la seule description du processus à laquelle nous avons eu accès se retrouve dans les rapports annuels de plaintes. Nous espérons que les étudiant-es y ont aussi accès.

³ http://www.telug.uqam.ca/siteweb/enbref/or_services.html#der consulté le 13 juillet 2010.

⁴ Au niveau de la TÉLUQ, puisque l'AÉTÉLUQ constitue une autre ressource, mais cette fois extérieure à l'administration.

Dans les rapports annuels de plaintes de la direction des études de la TÉLUQ 2007-2008 et 2008-2009, on retrouve l'information suivante :

« Par ailleurs, une collaboration avec l'Ombudsman de l'UQAM s'est établie et, bien que le traitement des plaintes continue d'être assumé par la *Direction des études* de la TÉLUQ si un problème n'a pu être réglé à l'interne à la satisfaction de l'étudiant, celui-ci peut alors faire appel à l'Ombudsman. Les étudiants de la TÉLUQ qui communiquent directement avec le bureau de l'Ombudsman de l'UQAM sont transférés à la TÉLUQ. Au cours de la dernière année, tout comme l'an dernier, une seule plainte a été traitée en collaboration avec l'Ombudsman de l'UQAM. »⁵

Dans l'optique où le recours à la Direction des études pour le dépôt d'une plainte n'apparaît non pas comme la dernière mais plutôt comme la « première » étape du processus, ce paragraphe ne peut être jugé comme surprenant. Toutefois, dans son rapport 2008-2009, l'Ombudsman de l'UQAM souligne que, nonobstant le fait que la TÉLUQ soit désignée comme l'Université à distance de l'UQAM, qu'elle n'y a aucune juridiction, et ce, bien que le nombre de demandes d'étudiant-es de la TÉLUQ qui s'adresse à ce service est en croissance. Cette augmentation de demandes directement à l'ombudsman de l'UQAM soulève d'ailleurs la question suivante : pourquoi les étudiant-es de la TÉLUQ ne s'adressent-ils pas en premier lieu à la direction des études?

En somme, le traitement des plaintes à la TÉLUQ est directement entre les mains de l'administration et la direction responsable des plaintes n'agit qu'à titre de médiatrice sans qu'un pouvoir de recommandation ne soit clairement établi par les règlements. De plus, la TÉLUQ semble laisser la place à l'ombudsman de l'UQAM comme dernier recours alors que cette même instance admet n'avoir aucune juridiction en ce domaine.

3. L'ORIGINE DES OMBUDSMANS

La référence historique par excellence, lorsque l'on parle d'ombudsman, est la création du premier poste de cet ordre en 1809 pour intervenir entre le parlement et le roi de Suède. Au Québec, l'institution prend son essor avec l'adoption en 1968 d'une loi sur le protecteur du citoyen. Dans la plupart des cas, il s'agit d'un poste créé afin de protéger des individus face à l'expansion de la bureaucratie dans les institutions modernes. Dans cette optique, les ombudsmans sont généralement indépendants et ont le pouvoir d'émettre les recommandations nécessaires au règlement de conflits internes.

Au niveau des universités canadiennes, alors que le contexte historique de l'après-guerre aidé par le baby-boom fait augmenter les inscriptions, les différentes institutions universitaires se voient dans l'obligation de prendre de l'expansion tant au niveau de l'espace physique qu'au niveau de la réglementation. Ainsi, à partir des années soixante, les ombudsmans universitaires se multiplient dans les grandes institutions nord-américaines pour faire face à la bureaucratisation grandissante.

⁵ Direction des études, *Plaintes étudiantes : Rapport annuel 2008-2009*, Télé-Université, février 2010, p. 4-5. À l'exception d'une référence à une plainte du au conflit de travail avec les tuteurs et tutrices, on retrouve exactement le même paragraphe dans le rapport de l'année précédente.

Certains associent l'émergence des ombudsmans à la fin d'une vision de l'université comme étant l'extension des parents, liée à l'abaissement de l'âge légal de la majorité, ainsi qu'à l'émergence d'une autre vision axée sur l'étudiant-e comme usager ayant des droits à faire respecter⁶.

4. OMBUDSMAN UNIVERSITAIRE

Dans les documents consultés, plusieurs caractéristiques sont retenues pour définir un ombudsman. On y retrouve la reconnaissance par les règlements de l'institution d'accueil, l'indépendance et l'autonomie garantie et fonctionnelle, la non partisannerie, une spécialisation au niveau des fonctions doublées d'un mandat « universel », être centré sur l'étudiant-e (ou l'usager / l'usagère) et être visible et accessible.

La reconnaissance par l'institution permet à l'Ombudsman d'agir dans le cadre des règlements de l'institution, ce qui facilite le traitement des plaintes et l'accessibilité aux documents confidentiels. Le règlement concernant l'ombudsman délimite généralement le mandat de ce dernier ainsi que ses pouvoirs au sein de l'institution. En temps normal, un tel règlement sera soumis au Conseil d'administration de l'établissement ce qui permettra la participation de l'administration et de l'association étudiante (dans le cas où un ou plusieurs sièges de l'instance lui reviennent).

L'autonomie et l'indépendance servent directement la crédibilité de cette fonction. L'ombudsman ne peut donc pas être directement lié à l'administration ou à un administrateur en particulier. Dans cette optique, la majorité des ombudsmans universitaires relève des différents conseils d'administration qui regroupent généralement tous les corps constituant la communauté de l'université. Cela dit, l'ombudsman ne doit pas non plus être vu comme un partisan des étudiant-es ce qui risquerait de lui faire perdre sa reconnaissance par l'administration. De toute façon, il revient à l'Association étudiante de jouer ce rôle. Plus on éloigne les possibilités d'influence, plus l'impartialité et la crédibilité de la fonction est garantie. Toutefois, l'opérationnalité ne saurait être garantie si l'ombudsman n'a pas accès aux documents nécessaires.

Pour bien remplir son rôle, l'ombudsman doit être à même de comprendre la culture interne de la communauté dans laquelle il effectue son office. De plus, une expertise au niveau des règlements de l'institution ne pourra que garantir l'efficacité des interventions. Au niveau de l'individu, rappelons-nous que l'ombudsman est souvent le dernier recours. La personne occupant ce poste devra donc être capable d'écoute face aux personnes qui auront alors accumulé beaucoup de frustration avant d'arriver à son bureau. Dans ce genre de situation, la crédibilité est importante puisqu'une personne qui en est à son dernier recours ne veut pas se retrouver devant une instance relevant directement de l'administration.

En ce qui concerne la visibilité et l'accessibilité, il s'agit du meilleur moyen pour éviter que des événements ne débordent faute d'avoir publicisé les moyens nécessaires à la prise en charge du conflit. Sur ce point, on remarque que plusieurs ombudsmans universitaires ont un site internet

⁶ Christine McKee, Suzanne Belson, *The ombudsman in Canadian universities : and justice for all*, Studies in Higher Education, Jun90, Vol. 15 No 2, 10p.

référéncé par l'université. Le manque de visibilité et d'accessibilité pourrait décourager les victimes et laisser des situations inacceptables se pérenniser sans qu'il y ait possibilité de règlement.

Dans le cas de l'Université Laval, un rapport datant du 22 avril 1980 recommande la création d'un poste d'ombudsman⁷. Ce rapport, dont nous avons obtenu copie, reprend en grande partie les caractéristiques énumérées ci-haut. Il insiste beaucoup sur la bureaucratisation de l'université ainsi que sur la dépersonnalisation entraînée par le phénomène. Il est intéressant de noter que ce rapport est le fruit d'une demande effectuée par le recteur de l'époque qui s'inquiétait des conséquences de l'évolution de l'université sur les étudiant-es. Aujourd'hui encore, on peut accéder facilement au site internet de l'ombudsman de l'Université Laval qui contient toute l'information pertinente et nécessaire⁸. Le cas de l'Université Laval est d'autant plus intéressant puisqu'elle fut présentée comme l'une des principales rivales de la TÉLUQ dans l'enseignement à distance selon les derniers documents de l'Université à distance.

À l'extérieur du réseau UQ, toutes les universités québécoises sont dotées d'un ombudsman. Au niveau des UQ, il y a malheureusement un retard considérable (sur 9 établissements, seulement 4 sont dotés d'un ombudsman), et ce, même si l'UQAM fait partie des premières universités québécoises à se doter d'un tel poste⁹.

5. DIFFÉRENTS MODÈLES

Dans l'article de Christine McKee et de Suzanne Belson¹⁰, on retrouve quatre modèles différents d'ombudsman universitaire.

L'ombudsman de l'université est le modèle utilisé par les universités québécoises. Il s'agit d'un ombudsman mis en place par l'institution elle-même qui se rapporte généralement au Conseil d'administration et qui au aussi un accès complet aux documents confidentiels.

L'ombudsman partagé est financé conjointement par l'Université et l'Association étudiante. Il se rapporte à un comité conjoint et a un accès limité aux documents. On le retrouve à l'Université Carleton, Waterloo et Western Ontario.

L'ombudsman étudiant est complètement géré par l'Association étudiante. Il s'agit soit d'un poste électif lié au comité exécutif, soit d'un emploi. Ce genre d'ombudsman n'a pas toujours accès aux documents. On le retrouve à l'Université de Saskatoon, de Calgary et de Victoria.

Le modèle hybride, quant à lui, est directement lié à l'administration et se rapporte à un administrateur en particulier. L'étude note que malgré une perception positive à l'interne, ce genre d'ombudsman était plutôt limité dans ses actions.

⁷ Rapport du Comité des amendements des statuts, numéro 80-14.1, annexé au procès-verbal du conseil de l'université numéro P.-V. 80-5, 18 mars 1980.

⁸ <http://www.ombudsman.ulaval.ca/> consulté le 19 juillet 2010.

⁹ Voir l'annexe I.

¹⁰ Christine McKee, Suzanne Belson, *The ombudsman in Canadian universities : and justice for all*, Studies in Higher Education, Jun90, Vol. 15 No 2, 10p.

6. QUEL OMBUDSMAN POUR L'AÉTÉLUQ / LA TÉLUQ

Après avoir analysé les caractéristiques d'un ombudsman universitaire ainsi que les conditions actuelles de réception des plaintes à la TÉLUQ, nous pouvons poser les prémices pour la revendication d'un tel poste.

L'incertitude quant au statut futur de la TÉLUQ est le facteur à prendre en compte. Malgré ce qu'on en dit dans les couloirs de l'administration, le site internet ainsi que le système téléphonique de la TÉLUQ présentent encore l'établissement comme l'université à distance de l'UQAM. De plus, la Ministre de l'éducation ne s'est toujours pas prononcée officiellement. Nous ne pouvons donc pas ignorer la possibilité que la TÉLUQ reste attachée à l'UQAM, du moins pour le moment. Dans un premier temps, nous pouvons donc nous appuyer sur les rapports de la direction des études de la TÉLUQ afin de demander que soit officialisé le rôle de l'ombudsman de l'UQAM quant aux étudiant-es de la TÉLUQ. Il s'agirait donc d'amener la TÉLUQ à reconnaître que la direction des études ne constitue qu'un premier recours qui n'est pas indépendant de l'administration. Dans cette optique, le recours à l'ombudsman de l'UQAM devra être largement publicisé afin de répondre au besoin de visibilité et d'accessibilité.

Dans l'optique où on nous présente la rupture comme inévitable, l'AÉTÉLUQ devra insister sur le fait que l'ombudsman de l'UQAM, signalé comme dernier recours par la direction des études de la TÉLUQ, devra être remplacé par la création d'un ombudsman à la TÉLUQ. Si nous prenons en compte le désir affirmé de la direction de la TÉLUQ de transformer cette dernière en véritable université, il nous faudra insister sur le fait que l'ensemble des grandes universités québécoises s'est déjà doté d'un ombudsman, et ce, malgré le manque flagrant à l'intérieur du réseau UQ.

Quelques questions – réponses

1- Pourquoi ne pas garder la direction des études comme responsable des plaintes?

Parce que cette dernière n'est pas indépendante de l'administration, ce qui nuit à sa crédibilité ainsi qu'à son pouvoir d'action.

2- Il n'y a pas assez de plaintes pour que la TÉLUQ emploie un ombudsman?

Puisque le recours à la direction des études pour les plaintes n'est mentionné que dans un court paragraphe dans le vade-mecum et que l'on ne retrouve rien sur le site web de la TÉLUQ, on peut supposer que le manque d'accessibilité et de visibilité est flagrant. De plus, l'augmentation du nombre de plaintes à l'ombudsman de l'UQAM provenant d'étudiant-es de la TÉLUQ qui ne sont pas passés par la direction des études d'abord semble renforcer l'hypothèse du manque de visibilité en plus d'appuyer celle du manque de crédibilité dû aux liens directs avec l'administration. Ajoutons à cela que, contrairement aux ombudsmans des autres universités, la direction des études ne publicise pas du tout le fonctionnement du processus de plainte et nous pouvons affirmer qu'il est plus difficile pour une personne en difficulté de porter plainte dans ces conditions.

3- Quel modèle retenir?

Des quatre modèles succinctement présentés, nous ne retiendrons que le modèle classique d'ombudsman de l'université ainsi que le modèle conjoint. L'ombudsman étudiant ne peut malheureusement pas apparaître comme indépendant et, de toute façon, il y a déjà une personne responsable aux plaintes dont le travail ne pourra qu'être complémentaire à celui d'un ombudsman.

Le modèle hybride, quant à lui, est très proche du fonctionnement actuel et n'est donc pas satisfaisant en plus de ne pas garantir l'indépendance du poste.

Le modèle conjoint pourrait être intéressant en ce qu'il donne une bonne place à l'Association étudiante. L'ombudsman ne relèverait donc pas du seul conseil d'administration, mais bien d'un comité paritaire entre l'administration et l'Association. Toutefois, l'Association devra assumer une partie des coûts et s'assurer que l'ombudsman ait accès aux documents pertinents pour ses enquêtes. On peut envisager que le salaire d'un ombudsman oscille aux alentours de 60 000\$ par année, sans compter que s'il s'agit d'une personne diplômée en droit, le coût pourrait augmenter. Au final, les modalités découleront de la négociation avec la TÉLUQ.

Le modèle classique semble plutôt fonctionnel et apparaît donc tout à fait acceptable dans les conditions actuelles. Dans l'optique où l'AÉTÉLUQ a déjà un siège au COGE et qu'un second siège pourrait être obtenu, on pourra s'assurer de l'indépendance de l'ombudsman. Il faut donc que l'ombudsman relève du COGE et non d'un administrateur en particulier.

7. CONCLUSION

Ce plaidoyer pour l'obtention d'un poste d'ombudsman à la Télé-université témoigne de la nécessité de retenir les caractéristiques de bases afin de bien comprendre en quoi la situation actuelle de la TÉLUQ n'est pas satisfaisante.

L'AÉTÉLUQ insiste sur la nécessité que le traitement des plaintes soit effectué par une personne indépendante, que cette personne ait un accès le moins limité possible aux documents nécessaires, que la tâche soit envisagée dans une perspective d'aide centré sur l'étudiant-e et surtout, que le service soit largement publicisé et qu'il soit le plus accessible possible. Par conséquent, ce type de fonction nous semble concorder parfaitement avec la définition d'un ombudsman.

ANNEXE 1

Ombudsman ou protecteur universitaire dans les autres universités

Université	Présence d'un Ombudsman ou d'un protecteur universitaire	Absence d'un Ombudsman ou d'un protecteur universitaire
Université Laval	X	
Université de Montréal	X	
HEC	X	
École Polytechnique de Montréal	X	
Concordia	X	
McGill	X	
Université de Sherbrooke	X	
Bishop	X	
Réseau UQ		
UQAC		X
UQAM	X	
UQAR		X
UQAT		X
UQO		X
UQTR	X	
ENAP	X	
ETS		X
INRS	X	