



Rapport d'enquête final

Enquête sur la gouvernance et l'administration
de la Commission scolaire English-Montréal

Septembre 2019



CONFIDENTIEL

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
MANDAT ET MÉTHODOLOGIE	1
HISTORIQUE	2
PORTRAIT DE LA GOUVERNANCE	45
CADRE LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE	45
Loi sur l'instruction publique (LIP)	45
Pratiques exemplaires en gouvernance	49
DIAGNOSTIC DE LA GOUVERNANCE	52
Incompréhension des rôles et responsabilités en matière de gouvernance et d'administration	53
Politisation des enjeux au sein du conseil des commissaires	56
Lacunes en matière de leadership	60
Culture organisationnelle et cadre éthique	61
PORTRAIT DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE	65
Structure organisationnelle	65
Délégation des pouvoirs	66
GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	67
Modifications de la structure administrative	68
Allégations concernant le favoritisme dans le recrutement et les promotions	69
Programme de départs assistés	73
Transfert de connaissance	74
Cas particuliers	75
GESTION DES RESSOURCES FINANCIÈRES	79
Contrôle des ressources financières	79
Gestion de la performance financière	85
Constats	92
GESTION DES RESSOURCES MATÉRIELLES ET GESTION CONTRACTUELLE	93
Gestion contractuelle	93
Parc immobilier	95
Allégations concernant l'utilisation inappropriée d'actifs	96
GESTION DES SERVICES ÉDUCATIFS	99
Service de l'éducation des adultes	99
Méthodologie	99
Établissements visités	100
Programme d'intégration sociale (FGA)	100

CONFIDENTIEL

Programmes de formation professionnelle (FP)	103
Recrutement d'étudiants internationaux.....	120
CONSTATS	133
RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES.....	135
RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES.....	138
CONCLUSION.....	139

INTRODUCTION

La Commission scolaire English-Montréal (CSEM) est la plus grande commission scolaire publique anglophone du Québec. Dans ses 77 écoles et centres, elle dessert plus de 44 000 élèves jeunes et adultes.

Bien que la commission scolaire affiche un excellent taux de succès de ses élèves, ce sont plutôt les conflits internes et les allégations de malversations ou d'inconduites diverses qui ont attiré l'attention des médias et du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (le Ministère) au cours de la dernière décennie. Devant l'accumulation de ces allégations au Ministère et à la demande de certains acteurs au sein de la commission scolaire, une intervention a été ordonnée par le ministre en janvier 2019 afin de mener une enquête quant à la situation qui prévaut dans cette organisation.

Il est à noter que le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) a annoncé la tenue d'une vérification de l'observation des règles contractuelles à la CSEM en janvier 2019. Ce rapport est attendu à l'automne 2019. Cette vérification ayant fait l'objet d'une coordination entre les équipes du Ministère et du SCT, l'essentiel des travaux en matière de gestion contractuelle a été laissé à l'équipe du SCT.

MANDAT ET MÉTHODOLOGIE

Le 15 janvier 2019, l'Équipe des enquêtes ministérielles et réseaux a été mandatée afin de réaliser une enquête sur la gouvernance et la gestion des ressources de la commission scolaire en vertu des articles 478.3 et 478.4 de la *Loi sur l'instruction publique*¹ (LIP). Les enquêteurs spécifiquement désignés pour ce mandat détiennent une expertise en comptabilité, en gouvernance, en gestion des organisations et en droit.

Conformément au mandat reçu, un rapport préliminaire a été remis aux autorités ministérielles le 3 juin 2019.

Pour remplir ce mandat, l'EEMR a colligé l'information sur la base de témoignages (rencontres, appels téléphoniques, courriels) et sur la base d'information documentaire (ententes, procès-verbaux, politiques, enregistrements audio et vidéo, extractions de systèmes, correspondances, archives) selon un plan d'intervention en 3 phases :

Phase 1 — Initiation et consolidation de l'information : Le Ministère disposait d'un bon nombre d'information sur la CSEM colligée au fil des années. Cette information a été rassemblée et croisée avec toute information de source publique. De plus, une demande substantielle de production de document a été rapidement transmise à la commission scolaire au début de l'enquête, notamment les registres comptables, les contrats, les documents juridiques, les politiques et les procédures.

Phase 2 — Diagnostic de la gouvernance : Afin de poser un diagnostic de la gouvernance, en prévision du rapport préliminaire, tous les commissaires ont été rencontrés individuellement, dont certains pour une durée totale de plus de 6 heures. Toute personne ayant occupé un poste de hors-cadre depuis 2015 a été rencontrée. De plus, les captations vidéo des séances du conseil des commissaires ont été étudiées, ainsi que les procès-verbaux, politiques et procédures. Des professionnels ayant travaillé avec la commission scolaire dans le cadre de mandats ad hoc ont également été rencontrés.

¹ RLRQ, chapitre I-13.3.

CONFIDENTIEL

Phase 3 — Diagnostic de l'administration : Lors de cette phase, plusieurs témoins concernant des sujets spécifiques ont été rencontrés, comme les cadres, les employés (actuels ou passés) et les dénonciateurs pertinents. La gestion des différentes fonctions d'affaires de la commission scolaire a fait l'objet d'un examen méthodique soit : les ressources humaines, les ressources financières, les ressources matérielles et la prestation de services éducatifs. Dans le cadre de l'examen de cette dernière fonction, une attention particulière a été portée à l'enseignement à la maison, la formation professionnelle, la formation générale des adultes et le recrutement d'étudiants internationaux.

Le présent rapport constitue le rapport final et expose les éléments qui ont été constatés selon une approche basée sur les risques qui vise à donner une assurance raisonnable quant à la fiabilité du portrait de la situation, en fonction des ressources disponibles. En conséquence, le fait que certains éléments de la gouvernance ou de l'administration n'aient pas été corroborés ou ne soient pas mentionnés ne garantit pas nécessairement l'absence d'irrégularités.

La rédaction de ce rapport a nécessité la collaboration de nombreux individus. Afin d'éviter de porter préjudice aux individus impliqués, particulièrement ceux qui sont toujours à l'emploi de la commission scolaire, et éviter de potentielles représailles, il est recommandé que ce rapport demeure à l'attention du ministre. Aux fins d'amélioration continue, une extraction des constats principaux destinés à la commission scolaire pourront être communiqués par un autre moyen.

Il est à noter que la plupart des documents provenant de la commission scolaire sont rédigés en anglais. L'information contenue dans ce rapport a fait l'objet d'une traduction libre des enquêteurs.

HISTORIQUE

Cette section présente le fil des principaux événements ayant eu lieu à la commission scolaire dans les dernières années. Cette trame factuelle a été reconstituée grâce aux témoignages et aux documents analysés.

Le 22 juin 1998, des élections scolaires sont tenues au Québec en vue de la création de nouvelles commissions scolaires. À ce moment notamment, Mme Angela Mancini, actuelle présidente, devient commissaire scolaire pour la CSEM à la suite des élections de juin 1998, tout comme Mme Sylvia Lo Bianco.

Le 1^{er} juillet 1998, la CSEM est officiellement fondée à la suite de la déconfessionnalisation des commissions scolaires. Elle regroupe principalement trois anciennes commissions scolaires, soit la Commission des écoles protestantes du Grand Montréal, la Commission des écoles catholiques de Montréal et la Commission scolaire Jérôme-Le Royer.

La réorganisation du territoire scolaire crée des tensions entre les commissaires quant aux choix des employés et gestionnaires devant constituer l'administration de la CSEM.

Lors des élections scolaires de novembre 2007, le conseil comprend 23 commissaires élus et deux commissaires parents. Mme Mancini, dont l'équipe est minoritaire, est élue présidente par ses pairs à la suite d'une alliance avec Mme Lo Bianco et d'autres commissaires faisant partie de l'équipe de M. Dominic Spiridigliozzi, qui était président jusqu'à ce moment. M. Rocco Barbieri était initialement pressenti pour succéder à M. Spiridigliozzi à titre de président.

CONFIDENTIEL

En 2009, Mme Mancini perd l'appui de certains des commissaires de son équipe, qui devient minoritaire au conseil. Les conflits internes rendent alors le conseil dysfonctionnel.

Le 19 février 2009, la ministre de l'Éducation de l'époque, Mme Michelle Courchesne, nomme Me Tommaso Nanci comme observateur pour poser un diagnostic sur le conseil des commissaires, tenter de dénouer l'impasse et instaurer des pratiques exemplaires de gouvernance.

En juin 2009, M. Antony Lacroce, directeur général de la CSEM, prend sa retraite. M. Mario Tirelli est nommé directeur général par intérim en juillet 2009, tandis que M. Robert Stocker est nommé directeur général adjoint en août 2009. Le poste de M. Tirelli est confirmé en janvier 2010.

Le 17 février 2010, le rapport de Me Nanci est remis au Ministère et demeure confidentiel. Il recommande la mise sous tutelle de la CSEM. La confidentialité de ce rapport a causé beaucoup de déception et d'incompréhension à la CSEM. Les témoins rencontrés auraient souhaité connaître les constats de Me Nanci dans une optique d'amélioration du conseil et en respect du travail effectué par celui-ci.

En juillet 2010, M. Stocker est nommé directeur général et le restera jusqu'au 1^{er} juin 2015. Mme Roma Medwid, alors directrice régionale, est nommée directrice générale par intérim le 10 juillet 2010. Ce sera de courte durée et en août 2010 elle est nommée directrice générale adjointe au département des services éducatifs.

En octobre 2010, une retraite a lieu entre commissaires. Cette rencontre vise à promouvoir la communication entre le conseil et l'administration, définir les rôles de chacun, établir les objectifs de l'administration dans les prochaines années et pour établir un consensus sur l'élaboration de l'organigramme.

En octobre 2011, Mme Ann Marie Matheson, l'actuelle directrice générale, devient commissaire de la CSEM. Elle n'a pas été élue, Elle est employée à la direction d'une école de la Commission scolaire Lester B. Pearson. Elle ne se présente pas aux élections de sorte que son mandat, qui ne devait durer qu'un an, prend fin le 2 novembre 2014, étant donné le report des élections scolaires.

Le 1^{er} janvier 2013, une réorganisation administrative entre en vigueur. Celle-ci abolit les deux postes de directeurs régionaux et ajoute deux postes de directeur général adjoint à celui déjà existant, pour un total de trois postes de directeurs généraux adjoints. Mme Paola Miniaci et M. Angelo Marino deviennent directeurs généraux adjoints, Mme Miniaci aux services éducatifs tandis que M. Marino à l'administration.

Le 2 novembre 2014, de nouvelles élections scolaires ont lieu. L'équipe de Mme Mancini, dont fait toujours partie Mme Lo Bianco, a mis en place un réseau politique et soutient plusieurs candidats. Mme Matheson, bien qu'elle ne se présente pas aux élections, est présente pendant la campagne et aide Mme Mancini selon ses besoins, que ce soit pour la conduire à des événements ou rédiger des discours. L'équipe Mancini est élue majoritairement et cette dernière est élue présidente au suffrage universel. Une autre personne était candidate au poste de présidente, soit Mme Anne Lagacé-Dowson de l'équipe Lagacé-Dowson. La constitution du conseil actuel est le reflet de ce vote de la population en 2014, à l'exception des commissaires-parents. Ces derniers sont élus dans le cadre d'un processus autonome au sein des conseils d'établissements et du comité central de parents, pour des mandats de deux ans.

CONFIDENTIEL

Un recomptage judiciaire a été demandé à la suite du dépouillement du scrutin dans la circonscription numéro 6. M. Dominic Furfaro, de l'équipe Mancini, a été élu par une mince majorité de 11 voix au détriment de M. Agostino Cannavino, de l'équipe Lagacé-Dowson. Ce dernier a demandé un recomptage judiciaire qui l'a finalement déclaré vainqueur avec 3 voix de majorité. Plusieurs votes auraient été irréguliers et exclus. Son adversaire défait, M. Furfaro, a contesté le résultat du recomptage judiciaire jusqu'à demander l'autorisation d'en appeler à la Cour suprême du Canada, ce qui lui a été refusé.

Le 17 novembre 2014, a lieu une réunion spéciale du conseil des commissaires lors de laquelle les commissaires nouvellement élus prêtent serment d'office, y compris les commissaires-parents élus lors de l'assemblée générale du comité central de parents du 15 octobre précédent. Les commissaires-parents alors élus sont M. Mario Bentrovato, Mme Joanne Charron, M. Andrew Ross et M. Jason Trudeau. Les différents comités du conseil sont également constitués et leurs membres sont élus par un vote ouvert entre eux. Mme Lo Bianco est élue vice-présidente de la CSEM par vote majoritaire.

À ce moment, les hors-cadre à l'emploi de la CSEM sont M. Robert Stocker, directeur général, Mme Roma Medwid, directrice générale adjointe – services éducatifs, Mme Paola Miniaci, directrice générale adjointe – services éducatifs et M. Marino, directeur général adjoint – administration.

CONFIDENTIEL

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Le 25 mai 2015, ont lieu les entrevues pour déterminer qui comblera l'unique poste de directeur général adjoint à la suite de la réorganisation administrative. Mme Miniaci et Mme Medwid passent des entrevues, occupant chacune un tel poste jusqu'à ce moment.

[REDACTED]

Le soir même, lors du conseil des commissaires, le départ de M. Stocker, effectif au 1er juin, est annoncé. Mme Mancini déclare qu'il s'agit de la décision de ce dernier. La nomination de Mme Miniaci au poste de directrice générale adjointe aux services éducatifs est également confirmée, avec quelques abstentions.

[REDACTED]

M. Marino est nommé directeur général par intérim en attendant le processus d'embauche du remplaçant de M. Stocker. Il débutera dans ses fonctions le 1^{er} juin 2015.

² Association of English Montreal Board Administrators (AEMBA), Association québécoise des cadres scolaires – EMSB Section (AQCS), Association of Montreal School Administrators (AMSA) et le Central Parents Committee (CPC)

CONFIDENTIEL

[REDACTED]

[REDACTED]

À cette période, le conseil se mobilise à la suite de l'annonce du ministre de l'Éducation, M. François Blais, de son intention de déposer un projet de loi d'ici la fin de l'année visant à abolir les élections scolaires (Projet de loi 86⁴). Les commissions scolaires francophones et anglophones s'unissent et font front commun. La présidente et la vice-présidente prendront part à plusieurs rencontres à ce sujet au cours des mois suivants.

Le 17 juin 2015, les deux candidates aux postes de directeurs régionaux sont confirmées par le conseil. Il s'agit de Mme Evelyne Alfonsi, pour le secteur Est et de Mme Pela Nickoletopoulos, pour le secteur Ouest.

[REDACTED]

Mme Anna Villalta, assistante directrice au département des services éducatifs, a donc été nommée directrice régionale par intérim, pour un an. Mme Alfonsi a débuté ses nouvelles fonctions le 1^{er} juillet 2016 et sa période de probation s'est terminée le 30 juin 2017.

Le 28 juin 2015, ont lieu les entrevues de sélection au poste de directeur général.

[REDACTED]

[REDACTED]

³ Les 2, 10, 20 et 24 juin 2015.

⁴ Projet de loi n° 86 : *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance des commissions scolaires en vue de rapprocher l'école des lieux de décision et d'assurer la présence des parents au sein de l'instance décisionnelle de la commission scolaire.*

[REDACTED]

CONFIDENTIEL

Le soir même, lors d'une séance du conseil des commissaires, Mme Ann Marie Matheson est nommée directrice générale de la CSEM par un vote majoritaire, mais non unanime⁷. Ses conditions incluent une probation d'un an suivie d'un contrat à durée déterminée de quatre ans.

Dans les jours suivants, M. Cannavino et M. Julien Feldman, deux commissaires de « l'opposition » dénoncent la nomination de Mme Matheson dans les médias. Ils demandent entre autres au ministère de l'Éducation d'enquêter sur le processus de nomination et les qualifications de Mme Matheson.

Le 13 juillet 2015, Mme Matheson débute dans ses fonctions.

En octobre 2015, le commissaire M. Wise décède et doit être remplacé. Mmes Mancini et Lo Bianco cherchent un candidat pour leur équipe. M. Bernie Praw, un ancien commissaire, accepte de se présenter de nouveau pour leur équipe.

À cette période, la présidente et la vice-présidente disent également avoir pleinement confiance en Mme Matheson et constatent que tout se déroule bien à l'administration de la CSEM.

Le 4 décembre 2015, le ministre de l'Éducation présente le Projet de loi 86 à l'Assemblée nationale⁸.

Le 13 décembre 2015, M. Praw remporte les élections scolaires dans le district Côte-Saint-Luc/Hampstead. Il entre en fonction lors de la séance du conseil du 27 janvier 2016, où il prête serment et est nommé membre de tous les comités dont faisait partie M. Wise.

⁸ Le 7 avril 2016, le rapport de consultation de la Commission de la culture et de l'éducation est déposé à l'Assemblée nationale, mais aucune autre étape ne sera réalisée en lien avec ce projet de loi.

CONFIDENTIEL

Le 6 janvier 2016, la CSEM tient une séance d'information pour les parents au sujet du Projet de loi 86. Le président de chaque conseil d'établissement d'école est invité, de même que les directeurs d'écoles et d'autres membres des conseils d'établissement. Plusieurs personnes ont été invitées à donner de l'information aux parents, dont un avocat en droit constitutionnel.

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[REDACTED]

[REDACTED]

Le 17 août 2016, lors d'une rencontre de planification, Mme Mancini indique qu'elle envisage organiser une retraite entre les commissaires et l'administration afin de discuter des rôles et responsabilités de chacun. La présidente fait plusieurs suivis au cours des mois de septembre et d'octobre 2016 afin d'obtenir des dates de la part de Mme Matheson pour organiser l'évènement, sans succès.

À la fin du mois d'août 2016, un poste au centre administratif est affiché, soit celui d'assistant directeur de l'organisation scolaire. [REDACTED]

[REDACTED]

Les entrevues ont lieu le 11 septembre 2016.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

CONFIDENTIEL

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Le 13 octobre 2016, M. Bentreovato, Mme Charron, M. Trudeau et M. Norm Gharibian sont élus commissaires-parents pour la période de 2016 à 2018. Ils entrent officiellement en poste le 6 novembre 2016.

[REDACTED]

[REDACTED]

¹² Le poste sera de nouveau affiché en mars 2017, à l'interne et à l'externe. Cinq candidats ont été rencontrés en entrevue à la mi-mai 2017. Une candidate a été retenue et a débuté dans ses fonctions le 1^{er} juillet 2017.

[REDACTED]

CONFIDENTIEL

[REDACTED]

[REDACTED]

Le 16 novembre 2016, douze cadres supérieurs de l'administration de la CSEM signent une lettre adressée aux commissaires. Ils font suite à un courriel de Mme Mancini du 31 octobre 2016 transmis à tous les directeurs et hors-cadre et offrant de tenir une retraite pour discuter des rôles et responsabilités de chacun.

[REDACTED]


[REDACTED]

Le 17 novembre 2016, la lettre des cadres supérieurs fait l'objet d'un article dans le journal *The Suburban* et le 23 novembre, dans *The Gazette*.

[REDACTED]

[REDACTED]

CONFIDENTIEL





Le même jour, a lieu une réunion du conseil des commissaires. La directrice générale y présente et félicite les commissaires-parents nouvellement élus et assermentés, pour un mandat de deux ans.

Le 24 novembre 2016, un communiqué de presse est émis par la CSEM contenant une déclaration de la directrice générale et du directeur général adjoint au sujet des relations de travail tendues entre la direction et le conseil des commissaires et, plus particulièrement, la lettre des cadres du 16 novembre 2016 ayant été coulée dans les médias.

Le 30 novembre 2016, à la suite d'allégations d'irrégularités, le ministère de l'Éducation nomme une vérificatrice indépendante, Mme Michelle Lapointe, pour procéder à une vérification administrative de certains programmes de formation professionnelle à la commission scolaire Lester-B.-Pearson et à la CSEM. Son rapport sera produit le 15 juin 2017.

En décembre 2016, le Ministère annonce une vérification de l'observation des règles contractuelles à la CSEM. Des représentants de l'administration sont alors rencontrés par le vérificateur du Ministère.



En janvier 2017, M. Michel Nadeau, directeur général de l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP), est retenu unilatéralement par la présidente, sans appel d'offre, pour

CONFIDENTIEL

discuter des rôles et responsabilités de chacun, identifier des pistes d'améliorations au sein de la gouvernance de la CSEM et servir de médiateur.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Le 25 janvier 2017, se déroule une réunion du conseil des commissaires. Les commissaires-parents peuvent voter pour la première fois étant donné l'entrée en vigueur du Projet de loi 105¹⁴.

[REDACTED]

[REDACTED]

Le 20 février 2017, se déroule une rencontre sur la théorie de la gouvernance et les rôles et responsabilités de chacun, animée par M. Nadeau. Il s'agit de sa première intervention. Sont présents les membres du conseil ainsi que les cadres supérieurs de la CSEM.

¹⁴ Projet de loi n° 105 : *Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique*, adopté le 17 novembre et sanctionné le 23 novembre 2016.

CONFIDENTIEL

Le 30 mars 2017, M. Nadeau de l'IGOPP fait une présentation aux commissaires spécifiquement sur leurs rôles et répond à leurs questions sur la gouvernance.

Le 21 avril 2017, M. Benoît Duhême, alors directeur des services juridiques, devient directeur général adjoint par intérim – secteur de l'administration, en remplacement de M. Marino. Un processus de recrutement pour le poste est débuté en mai par un recruteur professionnel engagé par la CSEM et les entrevues se déroulent au mois de juillet. M. Duhême est nommé officiellement à ce poste lors de la réunion du conseil du 30 août 2017.

Le 2 mai 2017, la vérification ministérielle concernant l'observation des règles contractuelles à la CSEM se termine. La vérification a permis de constater que des contrats de gré à gré d'une valeur supérieure aux seuils d'appels d'offres publics ont été octroyés à répétition, sans rotation des fournisseurs dans certains cas. De plus, un appel d'offres dirigé a été détecté en lien avec le recrutement d'étudiants étrangers. Il a également été déterminé que la délégation de pouvoirs en vigueur n'accorde pas suffisamment de latitude à la direction générale pour gérer efficacement la commission scolaire. Il est notamment recommandé à la CSEM de prévoir de la formation en lien avec les lois et règlements régissant les contrats d'une entité publique.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Le jour même, à la suite des discussions intervenues lors du caucus, les commissaires M. Cannavino et M. Feldman transmettent un communiqué au comité central de parents et à tous les présidents de conseils d'établissement dans lequel ils allèguent qu'il y a eu tentative de cacher aux membres du conseil les résultats d'un audit interne.

Le 14 juin 2017, lors de la séance du conseil des commissaires, le conseil, par un vote de 8 contre 4 (1 abstention) désapprouve le comportement de M. Cannavino et de M. Feldman et demande une rétraction des commentaires contenus au communiqué avant le 16 juin [REDACTED]

[REDACTED]

CONFIDENTIEL

Lors de la même séance du conseil, la structure des comités de parents est modifiée. Les comités de parents régionaux sont abolis et le financement redirigé vers le comité central de parents¹⁵, à la demande de ce dernier. Le comité de sélection formé de cinq commissaires est également officiellement aboli, à la suite de l'opinion professionnelle de M. Nadeau à l'effet que les commissaires ne devraient pas être impliqués dans le recrutement du personnel de la commission scolaire. Désormais, la directrice générale aura la responsabilité de recruter le personnel et de faire une recommandation au conseil.

Le 15 juin 2017, Mme Lapointe remet son rapport en lien avec son mandat de vérification administrative en formation professionnelle dans les commissions scolaires Lester-B.-Pearson et English-Montréal. Elle soumet 15 recommandations pour redresser la situation, particulièrement au niveau du recrutement des étudiants étrangers et de la conclusion d'ententes avec divers organismes.

Le 30 août 2017, se déroule une séance ordinaire du conseil des commissaires. Me Duhême est nommé officiellement au poste de directeur général adjoint – administration à la suite du processus de recrutement. Il assurait l'intérim depuis le départ de M. Marino le 21 avril 2017.

Lors de cette même réunion, les comités du conseil sont formés. Mme Lo Bianco est celle qui siège sur le plus grand nombre de comité (10), tandis que tous les commissaires-parents (hormis

¹⁵ Le comité central de parents changera de nom le 1^{er} février 2018 pour devenir le comité de parents.

CONFIDENTIEL

Mme Charron) et les commissaires de « l'opposition » ne siègent que sur un comité. Les autres commissaires siègent chacun sur 3 à 6 comités¹⁶.

Le 27 septembre 2017, se tient une réunion du conseil des commissaires. Lors de cette séance, le conseil mandate la directrice générale pour procéder à l'affichage et au recrutement du poste temporaire de coordonnateur aux services juridiques. Ce poste doit être comblé puisque Mme Matheson a nommé Me Lucie Roy, coordonnatrice aux services juridiques, au poste de directrice des services juridiques par intérim, jusqu'au 30 juin 2018, en remplacement de Me Duhême. Ce poste n'a fait l'objet d'aucun affichage.

Entre le mois de septembre et de novembre 2017, Mme Mancini est candidate aux élections municipales dans l'équipe de M. Denis Coderre. Mme Lo Bianco gère davantage les affaires de la commission scolaire pendant cette période. À la mi-novembre, à la suite de sa défaite, Mme Mancini reprend un rôle plus actif à la CSEM.

Le 29 novembre 2017, le conseil des commissaires reçoit les constats et recommandations découlant de la vérification ministérielle sur l'observation des règles contractuelles.

En janvier 2018, Mme Alfonsi devient directrice générale adjointe – services éducatifs. Ce poste n'avait pas été comblé depuis le départ de Mme Miniaci, le 2 avril 2016. Elle est remplacée par M. John Pevec, qui devient directeur régional, secteur Est.



À la séance publique, une résolution est prise à l'effet de demander à M. Nadeau de transmettre au conseil un rapport écrit de ses constatations et de son analyse de la gouvernance.



¹⁶ L'évolution de la composition des comités est détaillée à la page 51 de ce rapport.

¹⁷ « a non-partisan liaison committee ».

CONFIDENTIEL

[Redacted text block]

Le 25 avril 2018, lors d'une séance du conseil, quatre commissaires sont nommés à l'unanimité, en plus de Mme Mancini et Mme Lo Bianco, pour constituer un comité de liaison devant servir d'intermédiaire entre le conseil et les hors-cadre. L'objectif est d'accompagner la présidente et la vice-présidente dans leurs rencontres avec la directrice générale et les directeurs généraux adjoints.

[Redacted text block]

[Redacted text block]

La présidente informe les membres du conseil que M. Nadeau a requis un délai additionnel pour soumettre son rapport final.

L'organigramme administratif est également modifié pour tenir compte notamment des changements apportés par Mme Matheson au mois de janvier précédent en lien avec le département des directeurs régionaux.

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

²⁰ La décision sera rendue le 16 décembre 2018.

²¹ *Application for Judicial review.*

²² Dossiers de cour 500-17-104483-188 et 500-17-104482-180.

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

Dans les jours suivants, plusieurs procédures sont déposées au dossier de la Cour par les parties.

[Redacted text block]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

Le 29 août 2018, se tient la première séance du conseil des commissaires pour l'année scolaire 2018-2019. La séance publique ne dure que 23 minutes, bien que le conseil soit réuni jusqu'à 00 h 30, car les débats en huis-clos sont longs et ardu. La réunion publique débute à 23 h 50.

[Redacted]

[Redacted]

²³ Le conseil et l'administration peuvent donc être mis au courant des procédures en cours.

[REDACTED]

[REDACTED]

Étant donné l'heure tardive, seuls les sujets urgents ont été traités lors de la séance publique qui a été ajournée au 12 septembre suivant.

[REDACTED]

Le 12 septembre 2018, se déroule la suite de la réunion du conseil des commissaires qui a été ajournée le 29 août précédent. La séance à huis-clos débute à 17 h 45 et se poursuit jusqu'à 21 h 50. En séance publique, les commissaires adoptent les minutes des séances précédentes et retournent en huis-clos à 22 h 10, soit seulement 20 minutes plus tard, et ce, jusqu'à 23 h 55.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Le 26 septembre 2018, se tient une réunion du conseil des commissaires. Dès les premières minutes de la rencontre, M. Bentrovato, commissaire-parent, demande que soit reconsidéré l'agenda de la soirée pour inclure deux sujets, soit la destitution de Mme Lo Bianco à la vice-présidence et la nomination d'un nouveau vice-président. Les sujets sont ajoutés à l'ordre du jour à la suite du vote de la majorité. Mme Lo Bianco est démise de son poste²⁵ par un vote de 10 contre 5²⁶. Elle est remplacée par M. Joe Ortona, le seul commissaire proposé qui a accepté la mise en nomination.

[REDACTED]

[REDACTED]

Les commissaires ont ensuite adopté des modifications à la structure des comités du conseil. Notamment, l'obligation que chaque commissaire soit membre d'au moins un comité et que la présidente soit membre *ex-officio* des comités Éducation, Finance et Audit ont été supprimés.

Les commissaires ont également procédé à l'élection des membres aux divers comités du conseil. Avant que ce sujet ne soit abordé, la présidente, la vice-présidente et Mme Charron, commissaire-parent, ont quitté la séance en signe d'opposition à la façon de faire des commissaires.

[REDACTED]

[REDACTED]

CONFIDENTIEL

[REDACTED]

[REDACTED]

La rencontre se termine à 00 h 20.

[REDACTED]

[REDACTED]

²⁷ Hormis le comité exécutif, duquel elle est membre d'office à titre de présidente, en vertu de la LIP.

²⁹ La décision sera rendue le 7 mars 2019. La plainte sera jugée fondée.

³⁰ La décision sera rendue le 26 mai 2019. La plainte est jugée fondée.

CONFIDENTIEL

Le même jour, les élections pour les postes de commissaires-parents se déroulent au sein du comité de parents. M. Mercuri, M. Gharibian, M. Ross et Mme Mubeenah Mughal sont élus. Ils débiteront dans leurs fonctions en novembre 2018.

Le 15 octobre 2018, M. Nadeau présente son rapport écrit intitulé : « The EMSB Governance : Practices and recommandations » au conseil.

[REDACTED]

Le mandat de M. Nadeau a débuté en janvier 2017 et un rapport écrit lui aurait été demandé dès le mois d'août 2017.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

³¹ La décision sera rendue le 8 avril 2019. La plainte sera jugée non fondée.

³² La décision sera rendue le 19 juillet 2019. La plainte sera jugée non fondée.

CONFIDENTIEL

Le 24 octobre 2018, a lieu une réunion du conseil des commissaires.

[REDACTED]

[REDACTED]

Me Lucie Roy, après avoir en avoir assuré l'intérim depuis le 27 septembre 2017, obtient le poste de directrice des services juridiques.

[REDACTED]

[REDACTED]

Cette rencontre s'est terminée à 1 h 30. Il s'agit de la dernière présence de Mme Mancini au conseil avant le 25 janvier 2019.

[REDACTED]

[REDACTED]

³⁴ La décision sera rendue le 8 avril 2019. La plainte sera jugée non fondée.

³⁵ La décision sera rendue le 21 février 2019. La plainte sera jugée non fondée.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Le 28 novembre 2018, se déroule une séance du conseil des commissaires. Les commissaires-parents nouvellement élus sont présents et prêtent serment d'office. Ils sont ensuite nommés sur les divers comités du conseil en remplacement des anciens commissaires-parents. Le conseil adopte à l'unanimité une nouvelle politique sur les bonnes pratiques d'embauche et de promotion. M. Antal présente une résolution sur la gestion du temps et le respect des autres au conseil. En résumé, il propose que les règles internes soient davantage respectées, que la fin de la rencontre soit à 22 h 30, tel que prévu aux règles, que les rencontres soient efficaces, que le temps de chacun (parents, administration, commissaires) soit considéré et respecté et que les sujets traités soient liés à l'éducation et au succès des élèves.

[REDACTED]

[REDACTED]

³⁷ La décision sera rendue le 3 avril 2019. La plainte sera jugée non fondée.

[REDACTED]

³⁹ Ce cas sera plus particulièrement abordé lors de la séance du conseil des commissaires du 19 décembre 2018.

⁴⁰ Aucune décision n'a été rendue à ce jour.

CONFIDENTIEL

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Le 19 décembre 2018, a lieu une séance ordinaire du conseil des commissaires. Mme Mancini et Mme Lo Bianco sont absentes. M. Joe Ortona agit comme président.

CONFIDENTIEL

[REDACTED]

Également, les commissaires annoncent le départ de Mme Christine Denommée, directrice des ressources humaines depuis 2013 et la nomination de Mme Ann Watson pour la remplacer. Elle entrera en fonctions le 7 janvier 2019.

Vers la fin de la rencontre publique, M. Joe Ortona fait la lecture d'un courriel reçu le jour même de la mère d'un enfant ayant des besoins spéciaux qui fréquente un établissement de la CSEM.

[REDACTED]

⁴¹ Hormis à la présidente étant donné une erreur dans son adresse électronique.

[REDACTED]

[REDACTED]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

⁴³ Aucune décision n'est rendue à ce jour.

CONFIDENTIEL

Le 16 janvier 2019, le ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, M. Roberge, annonce le déclenchement d'une enquête sur la gouvernance et l'administration de la CSEM.

Le 19 janvier 2019, une lettre ouverte de Mme Mancini est publiée dans le journal The Gazette en réponse à trois articles publiés précédemment qui n'auraient pas représenté fidèlement les décisions de deux commissaires à l'éthique en lien avec des plaintes à son endroit.

Le 23 janvier 2019, le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) annonce la tenue d'une vérification de l'observation des règles contractuelles à la CSEM⁴⁶.

Le 25 janvier 2019, Mme Mancini reprend ses fonctions au sein du conseil des commissaires

⁴⁶ Cette vérification est toujours en cours en date du 28 mai 2019.

CONFIDENTIEL

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

⁴⁷ Au lieu de 38 000 \$.

⁴⁸ La rémunération des membres des comités du conseil a été augmentée car la différence de 28 000\$ de son salaire annuel a été ajoutée au système de point en vigueur.

⁴⁹ L'Association of Administrators of English Schools of Quebec (AAESQ), l'Association of Montreal School Administrators (AMSA), l'Association of English Montreal School Board Administrators (AEMBA), l'Association des directions générales des commissions scolaires et la Montreal Teachers Association (MTA).

⁵⁰ Aucune décision n'est rendue à ce jour.

CONFIDENTIEL

[REDACTED]

Le 13 février 2019, paraît une entrevue exclusive accordée au journal *The Suburban* par Mme Mancini. [REDACTED]

[REDACTED]

Le 14 février 2019, M. Éric Blackburn, président de l'Association des directions générales des commissions scolaires (Adigeccs), transmet une lettre à Mme Mancini dénonçant ses interventions dans les médias. [REDACTED]

[REDACTED]

En soirée, a lieu la première réunion ordinaire du conseil des commissaires depuis le congé des Fêtes. Mme Mancini et Mme Lo Bianco sont présentes.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Le conseil adopte également une résolution à l'unanimité visant à ce que la CSEM affirme fermement sa position sur le maintien des commissions scolaires avec des commissaires élus.

Le 20 février 2019 paraît la suite de l'entrevue exclusive accordée par Mme Mancini au journal The Suburban.

[REDACTED]

⁵¹ Le dossier est toujours actif, mais aucune plainte formelle n'a été déposée à ce jour.

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

⁵⁵ Aucune décision n'est rendue à ce jour.

[Redacted text block]

CONFIDENTIEL

[REDACTED]

Le 15 mars 2019, le ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur demande à la CSEM d'évaluer laquelle ou lesquelles de ses ressources pourraient être utilisées par la Commission scolaire de la Pointe-de-l'Île (CSPI) ayant besoin de locaux pour soutenir la croissance de sa population étudiante francophone⁵⁷.

Dans les jours et les semaines suivantes, plusieurs démarches et rencontres ont lieu avec des représentants du Ministère, des représentants de la CSPI et à l'interne afin d'évaluer les divers scénarios possibles.

Afin de proposer des solutions, un caucus est convoqué le 20 mars 2019. Les commissaires présents s'entendent sur des orientations et sur une liste d'établissements ayant des classes disponibles à suggérer au ministre. Le Centre d'éducation des adultes Galileo (Galileo) est l'option favorisée par la CSEM⁵⁸, notamment puisque le délai de consultation est de 30 jours par opposition à 18 mois pour une école du secteur jeune et qu'un grand nombre de classes est disponible en un seul endroit. La directrice générale prépare un projet de lettre à cet effet à l'attention du ministre qu'elle soumet à Mme Mancini.

[REDACTED]

Le 26 mars 2019, la présidente transmet une lettre à M. Steven Colpitts, sous-ministre adjoint aux relations interculturelles, aux autochtones et au réseau éducatif anglophone du Ministère. Elle répond ainsi à la lettre reçue du ministre le 15 mars précédent.

[REDACTED]

Le 27 mars 2019, se déroule une réunion du conseil des commissaires. [REDACTED]

⁵⁷ Des discussions étaient en cours entre les deux commissions scolaires depuis plusieurs mois. Les démarches se sont intensifiées à partir de décembre 2018 avec l'implication du Ministère. En décembre 2018, le Ministère sollicite une rencontre avec l'administration de la CSEM, qui a lieu. En janvier 2019, une rencontre en lieu entre l'administration de la CSEM et celle de la CSPI. Le 28 janvier 2019, se déroule une rencontre informelle entre commissaires de la CSEM pour discuter de la demande de la CSPI. Le 4 février 2019, la directrice générale présente un rapport détaillant les besoins d'espace de la CSPI à court et long termes et émet des recommandations sur les suites appropriées à donner. Le conseil lui donne le mandat de présenter une offre à la CSPI impliquant la cohabitation au centre Galileo et le transfert de plusieurs biens immeubles, dont des lots vacants. Avant la semaine de relâche, le président de la CSPI sollicite une rencontre avec Mme Mancini, qui est prévue pour le 18 mars suivant. Entretemps, la CSEM reçoit la lettre du Ministre du 15 mars dans laquelle il nomme certaines écoles spécifiquement et demande une réponse avant le 25 mars suivant.

⁵⁸ En plus de deux écoles non utilisées.

CONFIDENTIEL

[REDACTED]

Le conseil adopte également à l'unanimité une résolution établissant l'opposition ferme de la CSEM à l'égard de toute loi qui restreint ou interdit à ses employés de porter des signes religieux dans l'exercice de leurs fonctions dans les écoles. La CSEM annonce également par cette résolution son refus d'adopter une politique pour implanter une telle loi qui interdit ou restreint ses employés dans l'expression de leur religion en milieu de travail.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Le 24 avril 2019, se déroule une réunion du conseil des commissaires. Mme Mancini, dans le cadre du rapport de la présidente, fait un suivi au sujet du transfert de ressources immobilières à la CSPI. Elle fait la lecture d'une récente lettre du ministre à ce sujet, qui indique que le partage de Galileo a été envisagé, mais dessert notamment des élèves du Service de formation à l'intégration sociale, et n'est donc pas souhaitable. Le ministre note qu'une consultation a été lancée par la CSEM⁵⁹ quant au transfert des élèves de Galileo vers d'autres établissements et que des inquiétudes de parents, d'élus et du milieu quant à la relocalisation des 140 élèves inscrits en intégration sociale ont été entendues. Le ministre est d'opinion que cette proposition doit donc être revue. Il demande des pistes de solution additionnelles pour éviter d'avoir à utiliser des mesures d'urgence. Il soumet des exemples d'établissements à privilégier, demande que lui soit transmis un projet d'entente pour le 1^{er} mai suivant et convie les parties à une autre conférence téléphonique le 3 mai 2019.

Mme Mancini résume également les discussions intervenues lors d'un appel conférence avec le ministre le 18 avril précédent afin de convenir d'un échéancier, d'envisager des solutions communes et dégager de nouveaux scénarios en collaboration avec la CSPI.

⁵⁹ La consultation a été lancée le 10 avril 2019.

CONFIDENTIEL

Mme Mancini annonce qu'un caucus aura lieu la semaine suivante, soit le 30 avril, afin de poursuivre cette discussion et tenter de dégager des options additionnelles.

Il est également question de la lettre transmise le 26 mars précédent par Mme Mancini au sous-ministre adjoint M. Colpitts, [REDACTED]

Plusieurs parents se font entendre lors de la période de questions concernant le possible déménagement des étudiants de Galileo. Ils se plaignent notamment du manque d'information et d'avoir été informé de cette possibilité dans les médias plutôt que par la CSEM.

Les commissaires discutent également des modifications proposées au Code d'éthique. Plus spécifiquement, Mme Mancini pose plusieurs questions en lien avec l'empêchement de communiquer avec une personne impliquée dans une plainte. Elle questionne également la diminution de la confidentialité des dossiers, notamment puisque les décisions jugées non fondées pourront être désormais discutées publiquement.

Le 8 mai 2019, le ministre transmet une lettre à Mme Mancini l'avisant que les solutions proposées sont insuffisantes et vu l'ampleur des besoins et l'urgence, il envisage la possibilité d'avoir recours à l'article 477.1.1 de la LIP afin que le gouvernement ordonne le transfert des propriétés suivantes à la CSPI : l'école Général Vanier, l'école Gerald McShane et l'école secondaire John Paul I Junior. Afin d'assurer une prise de décision éclairée, il sollicite les observations de la CSEM pour le 10 juin suivant.

Le 13 mai 2019, a lieu une réunion extraordinaire du conseil au sujet du transfert d'écoles à la CSPI, à la suite de la demande du ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur. [REDACTED]

Au début de la rencontre, Mme Mancini dresse un portrait de la situation et des démarches effectuées jusqu'à maintenant. Des représentants de conseils d'établissement d'école et de parents inquiets sont entendus et posent des questions lors d'une première période de questions qui dure de 19 h 12 à 20 h 12 environ. Plusieurs commissaires prennent ensuite la parole, pendant de longues minutes pour certains⁶⁰ et donnent leurs opinions sur la suite appropriée à donner aux discussions avec le ministre. Il est discuté des options de partage de locaux, de cohabitation et de cession d'immeubles. Les commissaires discutent également de l'ingérence du ministre de l'Éducation, de son incompétence, de sa mauvaise foi, de la contestation possible de cette demande et des recours judiciaires envisageables par la CSEM pour conserver ses écoles et son pouvoir décisionnel.

Une deuxième période de questions a lieu de 22 h 30 à 23 h 35 environ et les parents sont mécontents. Ils se plaignent que cette séance devait leur être réservée et qu'au lieu, ils ont dû écouter les commissaires se chamailler et se blâmer mutuellement pendant des heures. Ils se disent découragés de l'attitude de leurs élus scolaires qui ne peuvent travailler ensemble et faire front commun pour protéger les intérêts de la CSEM et de ses élèves.

La séance est suspendue vers 23 h 35 pour une période annoncée de cinq minutes. La séance ne reprend toutefois pas et se termine vers 23 h 45.

Le 16 mai 2019, une rencontre publique a lieu pour l'audition des mémoires en lien avec le processus de consultation initié au mois d'avril précédent concernant, entre autres, le potentiel déplacement des élèves de Galileo.


⁶⁰ Par exemple, M. Joe Ortona a pris la parole pendant environ 30 minutes.

CONFIDENTIEL



Le 21 mai 2019, une réunion extraordinaire du conseil a lieu. Les commissaires se prononcent notamment en faveur du transfert de Galileo à la CSPI à la suite du processus de consultation, et ce, malgré le refus répété du Ministère de considérer cette option, afin de protéger une clientèle vulnérable.

Le 22 mai 2019, une réunion ordinaire du conseil a lieu. Mme Mancini y annonce son intention de présenter une résolution à la prochaine réunion visant à discuter des salaires des commissaires. Elle dénonce un déséquilibre entre les salaires des commissaires depuis la réorganisation des comités du conseil le 26 septembre 2018 et à la suite de la diminution de son salaire le 28 janvier 2019. En particulier, elle souligne qu'il est anormal que le vice-président gagne 22 000 \$ de plus que la présidente et qu'il y a une importante disparité entre les salaires des autres commissaires⁶¹.

Il est également discuté de la recommandation du comité de gouvernance et d'éthique de nommer quatre commissaires à l'éthique à la suite du processus de sélection, plutôt qu'un commissaire et un substitut. L'objectif est d'accélérer le traitement des plaintes en confiant les futures plaintes aux quatre commissaires à l'éthique en rotation.




Le rapport de M. Nadeau de l'IGOPP est encore une fois ajouté à l'ordre du jour. Mme Lo Bianco souhaite que le rapport déposé le 15 octobre 2018 et qui a été mis à l'écart à répétition depuis soit accepté et mis en application. La majorité considère que le conseil n'est toujours pas prêt à l'accepter puisque certaines questions demeurent en suspens. Mme Mancini indique qu'elle invitera M. Nadeau à la prochaine réunion du conseil pour apporter les éclaircissements nécessaires afin que le rapport soit accepté.



Le 27 mai 2019, des représentants des parents des trois écoles⁶² visées par le transfert à la CSPI tiennent une conférence de presse à l'école primaire Gerald McShane. Ils auraient alors indiqué qu'ils accepteraient un plan de cohabitation avec la Commission scolaire de la Pointe-de-l'Île (CSPI).

⁶¹ Certains commissaires gagneraient 18 000 \$ et d'autres 5 000 \$ seulement.

⁶² Écoles primaires Gerald McShane et Général Vanier. École secondaire John Paul I – campus junior.



Cette même journée a lieu une rencontre entre les représentants de la CSEM, de la CSPI, la conseillère politique du ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, Mme Claudia Landry et M. Éric Jabbari, conseiller politique au bureau du premier ministre. La présidente de la CSEM tente de convaincre le président de la CSPI des avantages de la cohabitation. Une seconde rencontre s'est tenue le 4 juin 2019 et la CSPI refuse toujours toute cohabitation. Le président de la CSPI indique qu'il est prêt à accepter le transfert de propriété de Galileo.


Le 5 juin 2019, des gens de la communauté se mobilisent et créent des chaînes humaines devant six écoles de la CSEM en signe d'opposition au transfert d'écoles à la CSPI. Cette mobilisation, appelée « *Save Our East End Schools* », a été créée par le parent d'un élève fréquentant une des écoles menacées de transfert à la CSPI. Un site Internet ainsi qu'une page Facebook ont également été créés sur lesquels il est possible de trouver un modèle de lettre pour procéder à une campagne d'envois ciblés à une dizaine d'élus du gouvernement provincial pour manifester son opposition aux démarches en cours.

En soirée, une réunion extraordinaire du conseil des commissaires a lieu. Il est question de la cession d'écoles à la CSPI. Mme Mancini annonce que la CSPI a refusé la cohabitation suggérée par la CSEM. Il est une fois de plus discuté de la possibilité d'entamer un recours judiciaire. Il est alors décidé qu'une réunion extraordinaire aura lieu le 7 juin 2019 afin de poursuivre les discussions et en venir à une décision avant la fin du délai accordé par le ministre de l'Éducation, soit le 10 juin 2019.

Le 9 juin 2019, Mme Mancini transmet une lettre au ministre en réponse à sa lettre du 8 mai 2019. Elle y résume les rencontres, les discussions et les solutions mises de l'avant depuis le début des discussions. La CSEM maintient sa position adoptée le 21 mai 2019.

Le 11 juin 2019, le ministre annonce qu'il entend entamer le processus de transferts de trois écoles de la CSEM à la CSPI.

Le jour même, Mme Mancini répond aux questions des journalistes sur la décision du ministre lors d'une conférence de presse en compagnie de M. Michael Cohen, M. Ross et M. Pevec à partir de l'école Dalkeith.




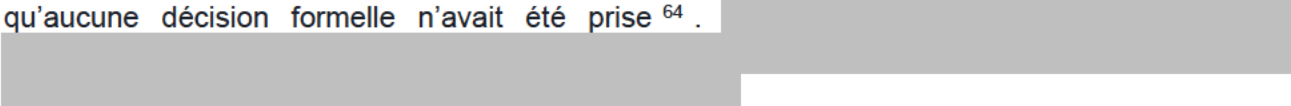
La CSEM dit ne pas avoir réussi à s'entretenir avec le ministre ou l'un de ses collaborateurs au moment de la conférence de presse. La cohabitation était la solution souhaitée par les parents et la CSEM, qui souhaite toujours que le ministre y consente.

Le 12 juin 2019, une réunion ordinaire du conseil des commissaires a lieu.

⁶³ *Transaction and receipt/release*


CONFIDENTIEL

Mme Mancini indique que le ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur a annoncé le 11 juin à la radio qu'il allait amorcer le processus de transfert des trois écoles à la CSPI, mais qu'aucune décision formelle n'avait été prise ⁶⁴ .




Lors de cette réunion du conseil, Mme Evelyne Alfonsi est confirmée dans son poste de directrice générale adjointe – Division de l'Éducation. Mme Lo Bianco vote contre cette nomination puisque le poste n'a pas été affiché et aucun comité de sélection n'a pu tenter de sélectionner le meilleur candidat. Elle indique que son intervention n'a rien à voir avec la personne, mais avec le processus. Mme Matheson prend alors la parole pour expliquer qu'il s'agit d'une situation exceptionnelle, car le poste est resté vacant pendant 2 ans.


Également, le *Code d'éthique et de déontologie des membres du conseil des commissaires* qui était en révision est adopté.



Le 13 juin 2019, les commissaires poursuivent la rencontre de la veille concernant spécifiquement le dossier du transfert des écoles à la CSPI.



⁶⁴ Le gouvernement a officiellement ordonné le transfert des propriétés par décrets le 26 juin 2019.



CONFIDENTIEL

Le 17 juin 2019, a lieu une rencontre entre M. Éric Bergeron, sous-ministre adjoint aux politiques et aux relations du travail dans les réseaux, et l'administration de la CSEM pour revoir les options offertes à la CSPI.

En soirée, une réunion informelle a lieu à la CSEM pour discuter de la rencontre avec M. Bergeron et prendre les décisions qui s'imposent, le cas échéant.

Le 19 juin 2019, a lieu une réunion extraordinaire du conseil des commissaires.

Le 20 juin 2019, des chaînes humaines ont lieu devant plusieurs écoles de la CSEM afin de protester contre le transfert d'écoles à la CSPI.

En soirée a lieu une réunion extraordinaire du conseil des commissaires. Les parents présents sont en colère et l'intervention de la police municipale est demandée pour éviter les débordements. La situation aurait dégénéré lorsque le conseil a déclaré que l'école John Paul I était retirée d'une nouvelle offre de cohabitation, mais que les écoles Lester-B.-Pearson, dans Montréal-Nord, et Laurier-MacDonald, dans Saint-Léonard, y seraient ajoutées. Ce sont les parents d'élèves de ces deux écoles qui auraient protesté.

Le 20 juin 2019, M. François Gérin Lajoie et M. Frank Petinicchio, tous deux parents d'enfants aux besoins spéciaux étudiant au Centre d'éducation des adultes Galileo, déposent un pourvoi en contrôle judiciaire⁶⁶ en Cour supérieure demandant la nullité d'une résolution⁶⁷ adoptée le 21 mai 2019 par le conseil de la CSEM visant la relocalisation du Centre d'éducation des adultes Galileo au Centre des carrières St. Pius X. À la lecture du plumitif, il appert que la présentation de la demande a été remise et qu'un désistement a ultimement été déposé au dossier de la Cour le 20 août 2019.

Le 26 juin 2019, par les décrets 670-2019 et 671-2019, le Gouvernement du Québec ordonne que la propriété de deux lots avec les bâtiments qui y sont construits soit transférée à la CSPI pour qu'elle y établisse des établissements d'enseignement. Ces bâtiments abritent les écoles General Vanier et John Paul I Junior High School. La date de prise d'effet du transfert est le 1^{er} juillet 2019.

Le soir même se déroule une réunion extraordinaire du conseil des commissaires.

Le 2 juillet 2019, la CSEM et Mme Patricia R. Lattanzio, commissaire, déposent un pourvoi en contrôle judiciaire⁶⁸ en Cour supérieure à l'encontre de la Procureure générale du Québec⁶⁹ afin de déclarer invalides deux décrets du Gouvernement du Québec. Elle demande le sursis de l'application des décrets jusqu'au jugement au mérite. Le jour même, la CSEM présente une demande pour suspendre les effets des deux décrets de façon provisoire pendant une période de 10 jours. La CSEM allègue que ces décrets violent l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* en ce que le Gouvernement n'a pas consulté convenablement la communauté anglophone et n'a pas considéré le droit exclusif de la communauté anglophone de gérer et contrôler ses établissements d'enseignement.

⁶⁶ Dossier de cour 500-17-108427-199.

⁶⁷ Résolution 19-05-21-3.1

⁶⁸ Dossier de cour no. 500-17-108530-190.

⁶⁹ Sont mises en cause la CSPI et l'Officier de la publicité foncière de la circonscription de Montréal.

CONFIDENTIEL

Le 8 juillet 2019, l'honorable Dominique Poulin, J.C.S. rejette la demande provisoire de sursis de l'application des décrets 670-2019 et 671-2019. Les critères requis pour l'octroi d'une telle demande ne sont pas rencontrés. Elle considère qu'à ce stade du dossier, il est dans l'intérêt public que la présomption de validité de décrets, adoptés dans l'intérêt public, soit reconnue et que les inconvénients prépondérants qui résulteraient, pour la CSPI, de la suspension de leur application, soient évités.

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

Le 3 septembre 2019, le sous-ministre transmet une lettre à la présidente du conseil des commissaires et à la directrice générale afin de les enjoindre à faire preuve de prudence et de diligence et de gérer les fonds publics dans le respect des lois et règlements applicables.

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]



GOUVERNANCE

CONFIDENTIEL

PORTRAIT DE LA GOUVERNANCE

Cette section du rapport présente les éléments constatés concernant la gouvernance de la commission scolaire, soit le fonctionnement du conseil des commissaires et son interaction avec l'administration de la de la commission scolaire.

Le cadre légal et réglementaire régissant la gouvernance scolaire et les pratiques exemplaires de gouvernance sont d'abord présentés.

CADRE LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE

Loi sur l'instruction publique (LIP)

La *Loi sur l'instruction publique* (LIP) (chapitre I-13.3) est celle qui crée, définit et encadre la structure légale et décisionnelle des commissions scolaires et des entités qui les composent. Les rôles du président et du directeur général sont notamment abordés. Les articles pertinents de cette loi sont les suivants :

« 143. La commission scolaire est administrée par un conseil des commissaires composé des personnes suivantes qui en font partie au fur et à mesure de leur nomination ou élection:

1° 8 à 18 commissaires, dont un président, élus ou nommés en application de la Loi sur les élections scolaires (chapitre E-2.3);

2° trois commissaires ou, si le nombre de commissaires visé au paragraphe 1° est supérieur à 10, quatre commissaires représentant du comité de parents, dont au moins un choisi parmi les représentants des écoles qui dispensent l'enseignement primaire, un choisi parmi les représentants des écoles qui dispensent l'enseignement secondaire et un choisi parmi les parents d'élèves handicapés et d'élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage, élus en application de la présente loi;

3° si les membres du conseil des commissaires visés aux paragraphes 1° et 2° le jugent opportun, un maximum de deux commissaires cooptés par le vote d'au moins les deux tiers de ces membres, après consultation des groupes les plus représentatifs des milieux sociaux, culturels, des affaires, du travail, de la santé et du sport de la région. »

« 155. Le président veille au bon fonctionnement de la commission scolaire et voit spécialement, en respectant les rôles et responsabilités de chacun, à ce que les dispositions de la loi, les règlements et les décisions du conseil des commissaires soient fidèlement et impartialement mis à exécution. Il communique au conseil toute information utile et lui soumet toute question dont il est saisi relativement à l'amélioration des services éducatifs.

Le président est le porte-parole officiel de la commission scolaire. À ce titre, il fait part publiquement de la position de la commission scolaire sur tout sujet qui la concerne notamment lorsqu'il participe, au nom de la commission scolaire, aux divers organismes voués au développement local et régional. »

« 155.1. Le conseil des commissaires nomme, parmi ses membres, le vice-président de la commission scolaire.

CONFIDENTIEL

Le mandat du vice-président expire en même temps que son mandat en tant que commissaire, sauf destitution par le vote d'au moins les deux tiers des membres du conseil des commissaires ayant le droit de vote. »

« 158. En cas d'absence ou d'empêchement du président, le vice-président en exerce les fonctions et pouvoirs. En cas d'absence ou d'empêchement du vice-président, un autre commissaire désigné à cette fin par le conseil des commissaires exerce les fonctions et pouvoirs du président. »

« 159. Le président dirige les séances du conseil des commissaires. Il maintient l'ordre aux séances du conseil. »

« 161. Les décisions du conseil des commissaires sont prises à la majorité des voix exprimées par les membres présents et ayant le droit de vote.

En cas de partage, le président a voix prépondérante. »

« 167. Les séances du conseil des commissaires sont publiques; toutefois, le conseil peut décréter le huis clos pour étudier tout sujet qui peut causer un préjudice à une personne. »

« 174. Le conseil des commissaires peut, par règlement, déléguer certaines de ses fonctions et certains de ses pouvoirs au directeur général, à un directeur général adjoint, à un directeur d'école, à un directeur de centre ou à un autre membre du personnel cadre.

Les fonctions et pouvoirs ainsi délégués s'exercent sous la direction du directeur général.

Le conseil des commissaires peut également déléguer certaines fonctions et certains pouvoirs à un conseil d'établissement ou au comité de répartition des ressources. »

« 176.1. Les membres du conseil des commissaires exercent leurs fonctions et pouvoirs en respectant les rôles et responsabilités de chacun et dans une perspective d'amélioration des services éducatifs prévus par la présente loi et par les régimes pédagogiques établis par le gouvernement. À cette fin, les membres du conseil des commissaires ont notamment pour rôle:

1° dans le cadre de leur participation à la définition des orientations et des priorités de la commission scolaire, d'informer le conseil des commissaires des besoins et des attentes de la population de leur circonscription ou de leur milieu;

1.1° de s'assurer qu'un soutien adéquat soit apporté aux écoles et aux centres;

2° de veiller à la pertinence et à la qualité des services éducatifs offerts par la commission scolaire;

3° de s'assurer de la gestion efficace et efficiente des ressources humaines, matérielles et financières dont dispose la commission scolaire;

4° d'exécuter tout mandat que leur confie le conseil des commissaires, sur la proposition du président, visant à informer les membres de ce conseil sur toute question particulière.»

CONFIDENTIEL

« 177.1. Les membres du conseil des commissaires doivent agir dans les limites des fonctions et pouvoirs qui leur sont conférés, avec soin, prudence et diligence comme le ferait en pareilles circonstances une personne raisonnable, avec honnêteté, loyauté et dans l'intérêt de la commission scolaire et de la population qu'elle dessert. »

« 198. La commission scolaire nomme un directeur général et un directeur général adjoint. Elle peut, dans les cas prévus par les règlements du ministre pris en application de l'article 451, nommer plus d'un directeur général adjoint. »

« 201. Le directeur général assiste le conseil des commissaires et le comité exécutif dans l'exercice de leurs fonctions et pouvoirs.

Il assure la gestion courante des activités et des ressources de la commission scolaire, il veille à l'exécution des décisions du conseil des commissaires et du comité exécutif et il exerce les tâches que ceux-ci lui confient. »

« 202. Le directeur général rend compte de sa gestion au conseil des commissaires ou, selon le cas, au comité exécutif. »

« 207.1. La commission scolaire a pour mission d'organiser les services éducatifs au bénéfice des personnes relevant de sa compétence et de s'assurer de leur qualité, de veiller à la réussite des élèves en vue de l'atteinte d'un plus haut niveau de scolarisation et de qualification de la population et de promouvoir et de valoriser l'éducation publique sur son territoire. Elle a également pour mission de contribuer, dans la mesure prévue par la loi, au développement social, culturel et économique de sa région.

Elle exerce cette mission en respectant le principe de subsidiarité, dans une perspective de soutien envers les établissements d'enseignement dans l'exercice de leurs responsabilités et en veillant à la gestion efficace et efficiente des ressources humaines, matérielles et financières dont elle dispose.

Aux fins du deuxième alinéa, on entend par «principe de subsidiarité» le principe selon lequel les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité en recherchant une répartition adéquate des lieux de décision et en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des élèves, des autres personnes ou des communautés concernés. »

Principalement, le rôle du président est de veiller au bon fonctionnement de la commission scolaire et s'assurer que la loi, les règlements et les résolutions du conseil sont respectés. Il s'assure du respect de la procédure lors des séances du conseil, qu'il dirige et dont il maintient l'ordre. Le président communique toute information utile au conseil et est le porte-parole officiel de la commission scolaire. Hormis ces quelques informations, la loi ne donne pas davantage de détails sur le rôle du président.

Commentaires sur l'interprétation de certains articles de la Loi

Par exemple, l'expression « toute information utile » incluse à l'article 155 est sujette à interprétation. Ce qui est utile pour une personne peut ne pas l'être pour une autre et inversement. Il y a donc place

CONFIDENTIEL

à la mésentente entre la directrice générale et la présidente sur les sujets qui doivent être abordés au conseil et jugés utiles aux commissaires pour prendre une décision éclairée sur un sujet donné.

L'article 158 de la loi, quant à lui, est clair. Le vice-président n'a aucun rôle prépondérant, hormis celui de remplacer le président en cas d'absence ou d'empêchement.

Ayant des compréhensions différentes du sens à donner à ces dispositions, l'administration et le conseil des commissaires se heurtent à des conflits perpétuels où chacun demeure sur ses positions.

Modifications législative découlant du projet de loi n° 88

L'étude des débats parlementaires liés à l'adoption du *Projet de loi n°88 : Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et d'autres dispositions législatives*⁷⁰ fournit un certain éclairage afin de mieux comprendre le sens à donner aux dispositions de la LIP en lien avec les rôles et responsabilités des intervenants principaux de la structure décisionnelle d'une commission scolaire.

Ce projet de loi a été présenté à l'Assemblée Nationale le 13 mai 2008 et adopté le 28 octobre suivant. Son objectif est d'instaurer des mesures liées à la gouvernance des commissions scolaires. En résumé, il prévoit une réduction du nombre de commissaires siégeant au conseil, tout en haussant la représentation des parents et de commissaires nommés par cooptation. L'élection du président au suffrage universel, plutôt que sa nomination parmi les commissaires, constitue un changement majeur. Le projet vise également entre autres à ajouter des mesures de reddition de comptes, à préciser la mission de la commission scolaire, les responsabilités qui incombent aux commissaires et les règles établissant les liens entre les divers paliers de gouvernance⁷¹.

À la lecture du Journal des débats de l'Assemblée Nationale⁷² lié à l'adoption de ce projet de loi, il est possible de résumer l'intention du législateur de la manière suivante :

Le président doit exercer un leadership plus fort que les autres commissaires. Les citoyens ont fait un choix à l'effet que cette personne, en fonction de son expérience, ses qualités, son expertise et son engagement en éducation est la meilleure personne pour occuper la fonction de président. Il bénéficierait donc d'une légitimité accrue en raison de son élection au suffrage universel. Cette légitimité est nécessaire pour exercer son rôle de leader en éducation pour sa communauté.

Le président doit veiller au bon fonctionnement de la commission scolaire et voir à ce que les lois, les règlements et les décisions du conseil soient exécutés de manière impartiale, et ce, en respectant les rôles et responsabilités de chacun. Cette dernière portion a été ajoutée au projet de loi via un amendement afin de répondre aux inquiétudes qu'il y ait de l'ingérence. Ainsi, en spécifiant qu'il fallait respecter les rôles et responsabilités de chacun, les parlementaires croyaient éviter les

⁷⁰ Le titre à l'origine était : *Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et la Loi sur les élections scolaires.*

⁷¹ *Journal des débats de l'Assemblée* du 13 mai 2008, Vol. 40 N° 82, page 4092.

⁷² *Étude détaillée du projet de loi n° 88 – Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et la Loi sur les élections scolaires, Journal des débats de la Commission permanente de l'Éducation* des 11 juin 2008 (Vol. 40 N° 15), 13 juin 2008 (Vol. 40 N° 17) et 16 juin 2008 (Vol. 40 N° 18), ainsi que le *Journal des débats de l'Assemblée* du 28 octobre 2008, Vol. 40 N° 107, page 5214.

CONFIDENTIEL

interprétations possibles. L'ingérence, tant des commissaires que du président n'est pas souhaitable. Pour veiller au bon fonctionnement de la commission scolaire, le président pourra vérifier le travail accompli par le directeur général et s'enquérir des opérations. Son rôle n'est pas d'empiéter sur les pouvoirs des employés de l'administration qui mettent en application les décisions du conseil, ni de dicter la conduite à qui que ce soit, mais simplement de s'assurer que tout est appliqué conformément aux lois, aux règlements et aux décisions du conseil. Il ne peut s'en assurer n'importe comment, ce sont les règles de gouvernance et d'éthique qui vont déterminer comment il doit s'en acquitter. Il doit veiller au bon fonctionnement de la commission scolaire par l'intermédiaire du directeur général, qui lui est responsable, selon la loi, d'assurer la bonne gestion et de mettre à exécution les décisions du conseil. Il ne peut pas dire au directeur général quoi faire ou prendre des décisions à sa place. La mise à exécution par le directeur général doit être impartiale. Il a toutefois le choix des moyens pour arriver au résultat que souhaite les commissaires. En résumé, le président veille au bon fonctionnement en s'assurant que le directeur général s'assure du bon fonctionnement et le fasse correctement. Il s'agit d'une vigie très rigoureuse et étroitement réalisée.

Il n'est pas souhaitable que le président rencontre des directeurs de son propre chef. Ce ne doit pas être une façon de faire régulière, systématique ni habituelle. S'il le fait, il doit en aviser le directeur général ou avoir conclu une entente de fonctionnement au préalable avec ce dernier.

Les décisions sont prises par le conseil, à la majorité, et le président doit suivre les décisions même s'il est personnellement en désaccord. Il ne peut substituer sa décision à celle du conseil et n'est pas un dictateur. Le conseil est souverain.

Il n'y a pas d'équipe électorale, pas de parti ni de ligne de parti à suivre. Les commissaires peuvent être en désaccord avec le président.

Le directeur général est redevable envers le conseil des commissaires, et non envers le président uniquement.

Pratiques exemplaires en gouvernance

La gouvernance est l'ensemble des responsabilités et pratiques exercées par le conseil d'administration et la direction en vue de s'assurer que les objectifs sont atteints, que les risques sont identifiés et gérés et que les ressources sont correctement utilisées.

La gouvernance fait principalement référence aux relations entre les membres d'un organisme, son conseil d'administration, la direction et les autres parties prenantes. Bien qu'une commission scolaire soit gouvernée par un conseil composé de commissaires élus, leurs fonctions s'apparentent à celles d'un conseil d'administration. Les meilleures pratiques de gouvernance trouvent donc leur pertinence dans le contexte scolaire.

Une bonne gouvernance est d'abord caractérisée par son efficacité, soit sa capacité d'atteindre les objectifs qui ont été fixés. Elle répond à des critères de transparence, d'intégrité et de responsabilité. Elle assure le pilotage stratégique et la surveillance de la gestion d'une organisation en s'appuyant sur un conseil d'administration indépendant, loyal, compétent et éthique.

Composition d'un conseil

Pour assurer la saine gouvernance d'une organisation et favoriser la prise de décision éclairée, un conseil est généralement formé par un groupe d'individus indépendants, reconnus pour leur connaissance et ayant un profil complémentaire. Certes, la LIP ne prévoit aucune compétence particulière pour occuper le poste de commissaire. Néanmoins, pour juger de la valeur et de la complémentarité des membres d'un conseil, la notion de triple compétence peut être employée. Ce

CONFIDENTIEL

concept considère un équilibre entre les éléments suivants :

Triple compétence	
Compétence professionnelle	Le titre professionnel ou la formation de l'individu (avocat, CPA, MBA, ingénieur, etc.)
Compétence sectorielle	Les secteurs d'activité maîtrisés par l'individu (Biotechnologie, manufacturier, éducation, etc.)
Compétence fonctionnelle	Liée aux postes occupés antérieurement par l'individu (VP marketing, Dir. opérations, VP Finances., etc.)

Bien que la LIP ne permette pas d'exiger des compétences particulières pour occuper une charge électorale, l'article 143 de celle-ci permet aux commissaires de nommer un maximum de deux commissaires cooptés dont les compétences ou les habiletés sont jugées complémentaires à celles des autres membres ou utiles à la saine gouvernance de la commission scolaire.

De plus, les qualités personnelles suivantes sont recherchées chez les administrateurs : leadership, indépendance, intégrité, compétence, disponibilité, efficience et efficacité.

Rôles et responsabilités en matière de gouvernance

Le rôle premier d'un conseil n'est pas d'exécuter la gestion courante d'une organisation, mais de *veiller à ce que l'organisation soit bien gérée* et qu'elle se dirige dans la direction convenue.

Pour veiller à ce que l'organisation soit bien gérée, le conseil doit d'abord s'assurer d'embaucher et de retenir un premier dirigeant, la direction générale dans le cas d'une commission scolaire, fort et compétent, capable de s'entourer d'une équipe expérimentée et qui est en mesure d'exercer un leadership approprié à tous les niveaux de l'organisation. Le conseil doit également superviser la gestion des ressources et exiger une reddition de comptes de niveau adéquat à la direction générale.

Pour assurer le contrôle stratégique de l'organisation, le conseil est appelé à questionner et approuver une vision pour l'entité, un plan stratégique, et superviser le suivi du plan d'action proposé par la direction générale pour atteindre les objectifs fixés.

Les commissaires sont considérés comme des mandataires de l'entité et ils ont le devoir d'agir dans l'intérêt supérieur de l'organisme. Ceux-ci ne doivent pas déléguer la responsabilité générale qu'ils ont de diriger l'organisme, mais devraient déléguer suffisamment ou confier certains devoirs aux dirigeants de l'organisme afin d'éviter de verser dans la gestion courante. Ils doivent donc conserver leur rôle de supervision sur le rendement de l'administration au niveau des tâches qui lui sont confiées. Les membres d'un conseil ont le devoir d'agir avec prudence et diligence.

Champs d'intervention d'un conseil	
Planification stratégique	Rapports de gestion
Gestion des risques	Politique de communication externe
Intégrité des systèmes d'information	Évaluation des dirigeants
Intégrité des systèmes de contrôle	Rémunération des dirigeants
Protection des renseignements personnels	Gestion des crises

Fonctionnement d'un conseil

Un conseil d'administration doit être constitué et fonctionner de façon à pouvoir remplir ses rôles de direction et de contrôle.

Le président d'un conseil a pour première responsabilité d'instaurer un mode de fonctionnement efficace et exemplaire au sein du conseil. À cet effet, il a notamment comme responsabilité d'établir le calendrier des rencontres, préparer les sujets à l'ordre du jour et équilibrer le temps alloué. Il gère également les réunions en s'assurant que tous les administrateurs peuvent s'exprimer dans un climat de confiance. Il reste généralement neutre dans les débats et s'assure de la progression des échanges afin de dégager un consensus. Il s'assure notamment que la direction générale respecte l'autorité du conseil et il agit comme premier porte-parole de l'organisation, particulièrement en période de gestion de crise.

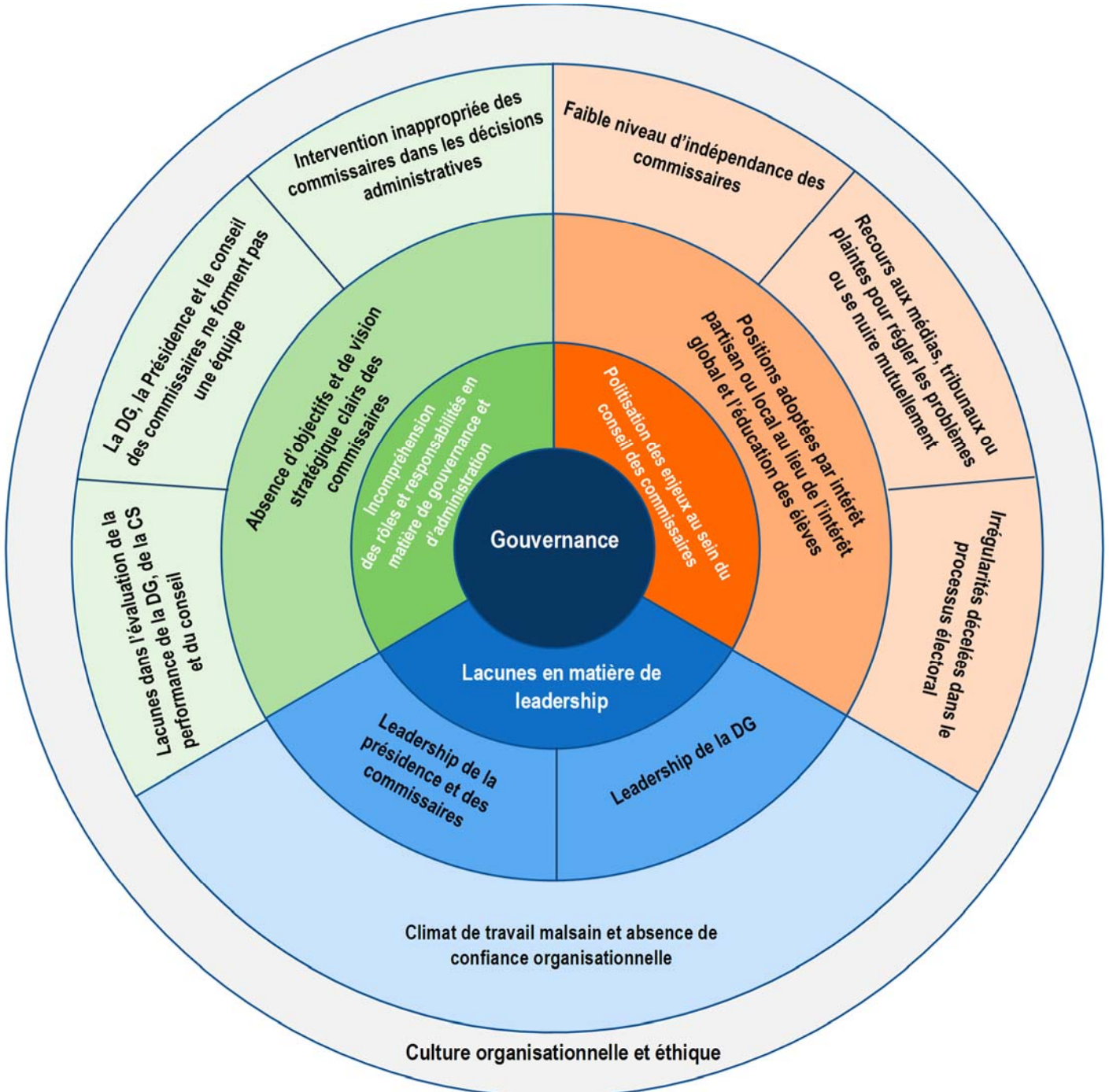
Le premier devoir du membre d'un conseil est d'agir dans les meilleurs intérêts de l'organisme. Les décisions des conseils sont généralement documentées et transparentes. Les parties prenantes de l'organisme doivent également être en mesure de consulter les livres ou les registres de l'organisme.

Un conseil est donc efficace quand on y retrouve une culture et une dynamique d'où émergeront les compétences et l'expérience de tous les administrateurs, facilitant des décisions réfléchies et prises dans l'intérêt de l'organisation.

DIAGNOSTIC DE LA GOUVERNANCE

La chronologie des événements, basée sur les témoignages et les nombreux documents recueillis, présente une succession de faits qui, lorsque comparée aux pratiques exemplaires de gouvernance, permettent de poser un premier diagnostic sur l'état de la gouvernance de la commission scolaire. Ces éléments tendent à confirmer la présence de lacunes significatives au sein du conseil des commissaires, qui génèrent une succession d'effets inter-reliés à plusieurs niveaux.

Ces lacunes de gouvernance sont résumées dans le graphique ci-dessous. Les sections suivantes expliquent l'impact de ces lacunes sur une organisation scolaire.



Incompréhension des rôles et responsabilités en matière de gouvernance et d'administration

Une grande part des problèmes de gouvernance au sein de la commission scolaire provient d'une difficulté à comprendre les rôles et responsabilités du conseil des commissaires, de la présidence et de la direction générale.

Rôle d'un commissaire élu

[REDACTED]

[REDACTED]

Or, le rôle principal du commissaire scolaire est de veiller au bon fonctionnement de la commission scolaire, en considérant l'ensemble des facteurs pertinents, dont l'intérêt des élèves et des parents du secteur qu'il dessert. Compte tenu de la mission spécifique d'une organisation comme une commission scolaire, son rôle s'apparente davantage à celui d'un membre d'un conseil d'administration qu'à celui d'un membre d'un parlement. À ce titre, le conseil des commissaires doit s'assurer que la commission scolaire est bien gérée et non gérer la commission scolaire à la place de la direction générale.

La difficulté à différencier l'exercice d'un contrôle sur la gestion courante et la supervision des activités se traduit notamment par la faible valeur des montants prévus au plan de délégation des pouvoirs. Ces seuils avaient d'ailleurs fait l'objet de recommandations du Ministère au conseil des commissaires en 2017 à la suite d'une vérification de l'observation des règles contractuelles. Les commissaires ont persisté à maintenir des seuils peu élevés, ce qui contribue à causer des retards dans l'approbation de dépenses relativement mineures pour une organisation d'un budget de fonctionnement de près de 350 M\$. Laisser davantage de souplesse à la direction générale tout en fixant des paramètres clairs de redditions de comptes permettrait à la fois d'assurer la continuité des opérations tout en satisfaisant leur besoin en information. Le contrôle excessif sur la direction générale a également pour effet de suffoquer l'initiative et leadership de l'administration, qui sont vitaux à l'agilité de l'organisation et au succès de sa mission.

Par exemple, dans un autre cas, le 27 mars 2019, la directrice générale a dû demander l'autorisation au conseil des commissaires pour un transfert budgétaire d'un montant de près de 2 000 \$ en pleine séance publique. Or, ces séances devraient porter davantage sur l'atteinte des enjeux stratégiques de la commission scolaire que sur des transferts budgétaires de sommes minimes.

Rôle de la présidence

L'interprétation du rôle de la présidence a également fait l'objet d'une évolution au fil des mois de la part de la présidente actuelle et de ses proches collaborateurs.

[REDACTED]

Toutefois, la LIP ne prévoit pas des pouvoirs de présidente-directrice-générale. De plus, le directeur général n'est pas l'employé de la présidente, mais bien du conseil. Conséquemment, ces derniers

CONFIDENTIEL

n'ont pas l'autorité d'assigner des tâches à la direction générale ou à d'autres cadres. Il en est de même pour les suivis concernant certains dossiers d'intérêts.

En entrevue à CBC, tel que rapporté dans un article paru le 25 janvier 2019, ce dernier a déclaré en parlant de la présidence : « *She knows what the job is. She knows the time that it takes. She knows all these things. So you're either all in, or you're not. You can't be in part-time.* » Or, la fonction de commissaire ou de présidente d'une commission scolaire est prévue pour être à temps partiel. Le fait qu'un commissaire doive passer 35 heures par semaine sur ses fonctions scolaires est potentiellement un signe de lacunes quant à la délégation efficace des tâches à la direction générale.

Rôle de la direction générale

Dans ce contexte, la direction générale est responsable de veiller à la gestion courante et à l'administration de la commission scolaire. Elle est responsable de l'exécution des orientations prises par le conseil des commissaires et doit être évaluée en fonction des objectifs qui ont été fixés par le conseil.

À titre de première dirigeante d'organisme, la directrice générale doit avoir la pleine latitude d'agir et de prendre les initiatives nécessaires à l'atteinte des objectifs en fonction des ressources qui lui sont confiées. Pour accomplir ceci, un plan de délégation des pouvoirs clair et considérant les seuils appropriés afin de responsabiliser suffisamment la direction générale est nécessaire. Celle-ci a toutefois un devoir de reddition de comptes important, étant pleinement redevable envers le conseil de l'atteinte des objectifs de l'organisation.

Des questions comme l'embauche de personnel (y compris les cadres) ou les affectations au sein de la commission scolaire ne devraient donc pas faire l'objet d'interventions des commissaires. De plus, si des libertés ou des contraintes spécifiques doivent être émises à la directrice générale, celles-ci doivent être verbalisées a priori.

Les objectifs et la vision stratégique ne sont pas clairs pour les commissaires

[REDACTED]

Il est à noter que le rapport annuel de la commission scolaire 2017-2018 contient de nombreux indicateurs de performance ainsi que certaines cibles, comme le taux de diplomation des élèves de moins de 20 ans ou les taux de réussite des examens du Ministère. Ceci indique que ces questions font l'objet d'analyses de la part de l'administration de la commission scolaire, mais font peu partie des discussions lors des séances publiques du conseil des commissaires.

[REDACTED]

Augmenter le taux de diplomation et de qualification des élèves est pourtant le premier objectif stratégique présenté dans le rapport annuel.

La performance de la direction générale, de la commission scolaire et du conseil des commissaires n'est pas évaluée adéquatement par le conseil des commissaires

Les pratiques exemplaires de gouvernance prévoient que la performance d'une organisation doit être systématiquement mesurée et le rendement de la direction générale doit faire l'objet d'un processus d'évaluation annuel formel, basé sur des critères spécifiques en lien avec les objectifs de l'organisation. Cette pratique est importante, puisqu'elle permet de contrôler l'atteinte des objectifs de l'organisation et de s'assurer que le conseil prend les mesures appropriées pour assurer l'efficacité de l'administration lorsque nécessaire. Les faits recueillis démontrent que ce n'est pas le cas à la CSEM.

[REDACTED]

[REDACTED]

Par ailleurs, les commissaires ne font pas d'auto-évaluation de leur performance comme conseil. L'autoévaluation d'un conseil permet de démontrer le leadership d'un conseil, en lui donnant l'opportunité de s'exprimer sur différentes composantes de la gouvernance de l'organisation. Le conseil devient donc plus attentif à ses forces et ses faiblesses, ce qui lui permet de mettre en place les mesures appropriées pour améliorer son efficacité.

La direction générale, la présidence et le conseil des commissaires ne forment pas une équipe

Une solide équipe de dirigeants constitue un facteur clé de succès pour une organisation. La relation conflictuelle s'étant installée entre la direction générale, la présidence, et certains camps adverses au conseil des commissaires, l'équipe de leaders qui doit décider des orientations de l'organisation est divisée. Par conséquent, ceci entraîne notamment la formation de factions même au sein de l'administration.



La dynamique de « partis politiques » en place contribue également à alimenter la division au sein du conseil des commissaires. Alors qu'un conseil doit travailler ensemble dans un objectif commun, tout en entretenant des débats sains, la constitution d'équipes distinctes au sein du conseil favorise la division au sein du conseil sur des bases étrangères à la saine gouvernance de l'organisation.

Des élus interviennent de façon inappropriée dans les décisions administratives

Les divisions au sein de la haute direction ainsi que l'interprétation ambiguë des rôles et responsabilités mettent en place les conditions propices à des interventions inappropriées de la part de commissaires dans les zones de responsabilité des cadres de la commission scolaire.



Politisation des enjeux au sein du conseil des commissaires



CONFIDENTIEL

Les positions sont adoptées par intérêt partisan ou local au lieu de considérer l'intérêt global de la commission scolaire ou de l'éducation des élèves

La politisation des enjeux prend plusieurs formes, selon la nature du dossier et la dynamique du conseil à ce moment. Le visionnement des réunions des conseils des commissaires des dernières années et leurs témoignages ont permis de constater la tendance des commissaires à privilégier particulièrement la joute politique avant les intérêts de l'organisation et des élèves. Au cours de leurs témoignages individuels, les commissaires ont eux-mêmes reconnu que les guerres politiques prévalent au conseil.

À l'interne, les rivalités entre commissaires se traduiraient non seulement par les dynamiques de partis, mais également entre différentes circonscriptions.

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

La constitution des comités du conseil est également révélatrice de cette dynamique. On peut constater que selon l'équipe prédominante au conseil, les commissaires minoritaires deviennent automatiquement exclus des comités. L'incitatif à agir ainsi est double : il permet d'exclure les individus de certains débats en plus d'utiliser le levier financier⁷³ pour influencer les commissaires à se joindre à la majorité. Or, l'expertise, l'intérêt et la disponibilité des commissaires devraient primer dans la constitution des comités afin de servir l'organisation.

⁷³ Rappelons que la présence sur des comités influence le salaire du commissaire.

CONFIDENTIEL

Évolution de la dynamique du Conseil des commissaires et de la constitution des comités

Nom du commissaire	Équipe Mancini majoritaire			Équipe Mancini minoritaire
	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019 ¹
M. Mordechai Antal	4	4	4	0
M. Mario Bontrovato, commissaire-parent	1	1	1	2
M. Agostino Cannavino	1	1	1	4
Mme Joanne Charron, commissaire-parent	2	2	4	1
M. Julien Feldman	1	1	1	6
M. Norm Gharibian, commissaire-parent	/	/	1	3
M. James Kromida	4	4	4	3
M. Joseph Lalla	3	3	3	6
Mme Patricia Lattanzio	5	5	3	6
Mme Sylvia Lo Bianco	10	10	10	0
Mme Angela Mancini	6	6	6	1 ²
M. Joe Ortona	5	5	6	7
M. Rosario Ortona	4	4	4	5
M. Bernie Praw	/	/	5	6
M. Andrew Ross, commissaire-parent	1	1	/	/
M. Jason Trudeau, commissaire-parent	1	1	1	0
M. Syd Wise	5	5	/	/

¹ En date du 26 septembre 2018

² Membre d'office en vertu de la LIP

Membre de l'équipe Mancini

N'était pas membre du conseil à cette période

Il est à noter que certains commissaires, comme M. Feldman ou M. Cannavino affichent un faible taux de présence aux comités sur lesquels ils ont été nommés.



Le niveau d'indépendance des commissaires est faible

Une saine gouvernance s'exerce lorsque des individus indépendants mettent en commun leurs expertises respectives au profit de l'organisation, de façon à mener l'organisation dans la meilleure direction et trouver les solutions les plus judicieuses aux problèmes auxquels l'organisation fait face. Dans ce contexte, la formation de partis et l'émergence d'une dynamique partisane donne lieu à l'érosion de cette indépendance et limite les commissaires dans l'exercice de leur jugement.



[REDACTED] Ces relations interpersonnelles peuvent avoir une influence sur les décisions prises par les commissaires et les votes de chacun.

D'autre part, les commissaires dits « de l'opposition » ne font pas davantage preuve d'indépendance, puisqu'ils ont tendance à s'opposer systématiquement aux positions prises par la présidente, à quelques exceptions près, peu importe le sujet.

Les commissaires ont recours aux médias, tribunaux ou plaintes pour régler leurs problèmes ou se nuire mutuellement

L'absence de focus sur la mission de l'organisation et la surpolitisation des enjeux au sein de la commission scolaire a également pour effet que les commissaires sont incités à utiliser tous les leviers à leur disposition pour faire avancer leurs intérêts.

Depuis mai 2018, au moins 13 plaintes ont été logées concernant des commissaires (Annexe 3). De plus, selon les documents obtenus, les frais juridiques de la commission scolaire s'élèvent à 465 499 \$ depuis 2017-2018. De ce montant, 264 231 \$ auraient été dépensés uniquement sur les cas en lien avec la gouvernance.

[REDACTED]

Alors que le conseil des commissaires devrait chercher à atténuer les risques réputationnels le plus possible dans une démarche de gestion intégrée des risques, ceux-ci matérialisent sciemment ces risques, en accumulant les plaintes non fondées ou les fuites dans les médias, ce qui mine la crédibilité de l'organisation aux yeux du public. Les commissaires, à titre de responsables de l'organisation, ont plutôt la responsabilité de s'organiser entre eux pour que de tels événements ne se produisent pas.

Des irrégularités ont été décelées dans le processus électoral

[REDACTED]

[REDACTED]

Il est surtout digne de mention que lors du recomptage judiciaire confirmant la victoire de M. Cannavino, le juge aurait sévèrement réprimandé le directeur des élections, M. Pierre-Yves Bezzaz pour la manutention irrégulière des boîtes de scrutin et la préparation déficiente pour le recomptage. [REDACTED]

⁷⁴ LIP, art. 155.






Lacunes en matière de leadership

Le leadership est la capacité d'influencer directement ou indirectement d'autres personnes, au moyen de pouvoirs officiels ou de qualités personnelles, afin qu'elles agissent conformément à un objectif commun.

Le leadership est un art dont la pratique est estimée au sein des organisations : il permet d'assurer la convergence des décisions et des actions des individus vers l'atteinte de la mission.




Leadership de la présidence et des commissaires

Le leadership d'un président de conseil se traduit par une capacité à constamment dégager un consensus au sein du conseil.



Leadership de la direction générale

Le poste de premier dirigeant d'un organisme comporte de lourdes responsabilités et nécessite une force émotionnelle supérieure. À ce titre, un premier dirigeant a le devoir de montrer l'exemple, particulièrement en périodes difficiles, afin de favoriser un climat positif chez ses subordonnées.



CONFIDENTIEL

Particulièrement en période de difficultés au niveau de la gouvernance, un premier dirigeant doit protéger ses subordonnés des influences négatives extérieures et travailler davantage pour améliorer le climat de travail. Or, il semble que la directrice générale actuelle ne fait pas preuve de cette résilience.

Résultat : climat de travail malsain et absence de confiance organisationnelle

L'accumulation de ces éléments au sein d'une organisation comme une commission scolaire contribue à miner la confiance organisationnelle, ce qui nuit autant au climat de travail qu'à l'efficacité.

Culture organisationnelle et cadre éthique

L'ensemble des constats présentés donnent un aperçu de l'environnement de la commission scolaire. Conséquemment, il en émerge une culture organisationnelle basée sur les jeux de coulisses et la formation d'alliances informelles pour prospérer au sein de l'organisation.

Au niveau du jugement éthique, il appert également important de souligner les positions publiques adoptées par les commissaires sur deux sujets d'intérêts à l'heure actuelle.

Le 27 mars 2019, le conseil a adopté une résolution à l'unanimité à l'effet de non seulement condamner le projet de loi 21⁷⁵ sur les signes religieux, mais également de refuser son application s'il entre en vigueur. Les commissaires se sont réjouis de faire front commun sur cette question. Il apparaît discutable qu'une institution ayant pour mission de former des citoyens responsables prône la désobéissance civile. D'autres commissions scolaires du Québec ont d'ailleurs souligné cette nuance entre le désaccord avec la loi et le refus de l'appliquer.


Le cas mentionné précédemment du partage ou de la cession d'espace à la CSPI est de la même nature: lors de la séance du 13 mai 2019, les commissaires ont appelé à la résistance contre le ministre plutôt qu'à l'élaboration d'une solution.

La phase de l'enquête sur

⁷⁵ Projet de loi n°21 : *Loi sur la laïcité de l'État*

CONFIDENTIEL

l'administration permettra d'éclaircir ces allégations davantage.



Enfin, l'intention du conseil des commissaires et de la direction générale de transférer des fonds publics à une entité externe pour financer la poursuite de leurs recours juridiques contre le gouvernement est particulièrement questionnable sur le plan éthique. Cette manœuvre pourrait s'avérer contraire aux responsabilités éthiques des administrateurs publics, soit contribuer à la mission de l'État dans le respect du droit, avec honnêteté, loyauté, prudence, diligence, efficacité, assiduité et équité⁷⁶.

Rappelons également les devoirs des commissaires prévus à la LIP, qui prévoit que « les membres du conseil des commissaires doivent agir dans les limites des fonctions et pouvoirs qui leur sont conférés, avec soin, prudence et diligence comme le ferait en pareilles circonstances une personne raisonnable, avec honnêteté, loyauté et dans l'intérêt de la commission scolaire et de la population qu'elle dessert. »

⁷⁶ Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics (chapitre M-30, r. 1)



ADMINISTRATION

CONFIDENTIEL

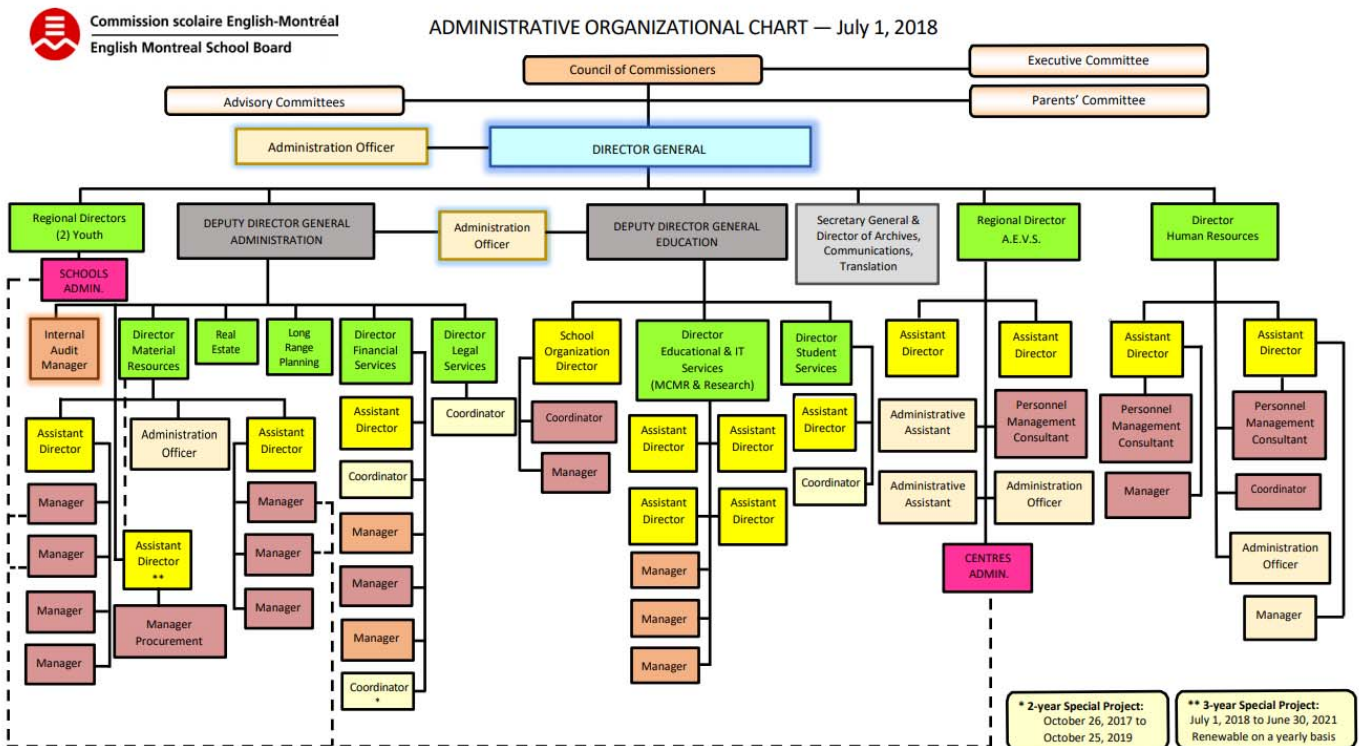
PORTRAIT DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

Cette section du rapport présente l'administration de la commission scolaire en abordant séparément ses différentes fonctions d'affaires, soit la gestion des ressources humaines, financières et matérielles et la prestation des services éducatifs.

Relevant du conseil des commissaires, Mme Ann Marie Matheson est responsable de l'administration de l'ensemble de la commission scolaire à titre de directrice générale. Cette dernière est donc investie de la responsabilité de veiller à la saine administration d'une organisation employant plus de 5 000 employés et dotée d'un budget d'opération à la hauteur de 341,5 M\$.

Structure organisationnelle

La structure administrative de la commission scolaire telle que présentée aux citoyens sur le site internet de la commission scolaire se décrit comme suit :



Un des principes fondamentaux d'organisation est l'équilibre de la structure. Ceci prévoit qu'un gestionnaire peut superviser efficacement un nombre restreint de subordonnés directs, de niveau équivalent, dont le nombre varie selon la complexité de l'organisation et des tâches à accomplir.

La présence du service des ressources humaines, relevant directement de la directrice générale, contrevient à ce principe, considérant que la commission scolaire peut compter sur les services d'un directeur général adjoint aux services administratifs.

Il est également pertinent de souligner la présence d'un vérificateur interne, placé sous la responsabilité du directeur général adjoint à l'administration. Or, les meilleures pratiques prévoient que la fonction de vérification interne relève directement du premier dirigeant de l'organisme afin d'en favoriser l'indépendance. Dans le cas de la CSEM, bien qu'il ait été signalé aux enquêteurs que la fonction de vérification interne intervient principalement dans les écoles, la position de cette

CONFIDENTIEL

fonction dans l'organigramme pourrait être problématique, puisqu'elle est directement sous la responsabilité du directeur général adjoint à l'administration, qui est également responsable notamment du service des finances. L'indépendance du vérificateur interne n'est donc pas assurée, ce qui pose un risque pour l'efficacité de la fonction.

Délégation des pouvoirs

Le principe de subsidiarité dans une organisation prévoit de positionner le pouvoir de décision le plus près possible de l'action, en attribuant chaque mission, activité ou responsabilité au niveau le mieux à même de l'exercer. Une délégation efficace des pouvoirs met en place les conditions propices à l'application de ce principe-clé de la performance organisationnelle.

La délégation de pouvoirs à la CSEM est précisée dans sa réglementation interne. La délégation des pouvoirs au comité exécutif, au directeur général, aux directions d'écoles et à certains membres du personnel font l'objet de règlements distincts (Règlements No. 2, 5, 6 et 7).

L'étude des règlements de la commission scolaire permet de résumer la délégation des pouvoirs de la façon suivante:

CSEM – Délégation des pouvoirs			
	Comité exécutif	Direction générale	Directions d'écoles
Seuil d'approbation (\$)			
Contrats			
Acquisition de services (excluant transport)	>100 000 \$ <500 000 \$	<100 000 \$	<10 000 \$
Acquisitions de biens	>100 000 \$ <500 000 \$	<100 000 \$	<10 000 \$ (<1 000 \$ dir. adj.) (<500 \$ resp.)
Transport d'élèves	Sans seuil		
Construction/rénovation	>25 000 \$ pour des projets déjà approuvés	>25 000 \$ pour des projets déjà approuvés (en juillet et août)	
Modifications de bons de commande pour les contrats de rénovation et de construction:			
Contrat dont la valeur totale est moins de 25 000 \$		<10 000 \$	
Contrats dont la valeur totale se situe entre 25 000 \$ et 99 999 \$	>10 000 \$		
Contrats dont la valeur totale est supérieure à 100 000 \$	<10 % de la valeur du contrat original		

Une organisation de l'envergure de la CSEM gagnerait à miser sur le principe de subsidiarité et de revoir les pouvoirs délégués à la direction générale. Ceci permettrait aux administrateurs scolaires d'exercer avec efficacité leur rôle de gestion. Comme mentionné dans le diagnostic sur la gouvernance, les gestionnaires doivent être en mesure de prendre des décisions opérationnelles

CONFIDENTIEL

concernant les activités courantes de la CSEM sans nécessiter le recours continu à des résolutions du comité exécutif ou du conseil des commissaires. À cet égard, les seuils d'autorisation de contrats de constructions et de modifications aux contrats de constructions sont particulièrement restrictifs. Pour favoriser ces changements, il sera nécessaire de clarifier rôles et responsabilités du conseil des commissaires par rapport à la direction générale de la commission scolaire déléguer davantage de pouvoirs à cette dernière.

De plus, le fardeau administratif que constitue la préparation des documents officiels destinés aux commissaires pour un grand nombre de décisions est non-négligeable et constitue une activité à faible valeur ajoutée pour une organisation.

Il est à noter que le Ministère est déjà intervenu auprès du conseil des commissaires à l'automne 2017 au sujet de la délégation efficace des pouvoirs.

[REDACTED] Cette réaction témoigne d'une incompréhension des rôles et responsabilités de la direction générale et du conseil des commissaires.

GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Cette commission scolaire anglophone compte plus de 5 000 employés.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Modifications de la structure administrative

Plusieurs modifications à la structure administrative du centre administratif de la CSEM ont eu lieu dans les dernières années⁷⁷. Ces modifications adoptées par le conseil des commissaires ont été rendues possibles, pour la plupart, grâce à l'appui dont bénéficiait alors la présidente. Ces changements rapprochés semblent avoir causé de la désorganisation au sein de la haute direction et un climat de méfiance et de compétition pour l'obtention des postes convoités.



Les comités de sélection sont désormais plus restreints et les commissaires n'y participent plus pour le personnel administratif.

Ces modifications à la structure administrative ont eu des impacts concrets. À la suite de la modification de l'organigramme en 2015, le poste de Mme Roma Medwid a été aboli. Elle a été réaffectée du poste de Directrice générale adjointe – Division de l'éducation au poste de Directrice d'un centre de formation professionnelle.



Un nombre trop élevé de modifications à l'organigramme est susceptible de créer de l'instabilité dans une organisation, particulièrement lorsqu'elles visent à annuler un changement antérieur relativement récent.



⁷⁷ Pour plus de détails, voir la section *Chronologie* :

- en janvier 2013 : abolition des deux postes de directeurs régionaux et ajout de deux postes de directeur général adjoint à celui déjà existant.
- janvier et février 2015 : placer le directeur des technologies de l'information sous la responsabilité du directeur des services pédagogiques, supprimer un des deux postes de directeur général adjoint aux services éducatifs et ajouter deux directeurs régionaux
- janvier et avril 2018 : le département des directeurs régionaux est désormais sous la supervision de la directrice générale.

Allégations concernant le favoritisme dans le recrutement et les promotions

Plusieurs allégations liées à l'embauche et à l'octroi de promotion par favoritisme ont été communiquées au Ministère dans les dernières années, ainsi qu'aux enquêteurs pendant l'enquête. De par leur nature, ce type d'allégations est particulièrement difficile à démontrer, car plusieurs facteurs objectifs et subjectifs peuvent influencer l'embauche d'un individu ou sa promotion. Les enquêteurs ont obtenu et analysé les affichages de poste, les tableaux recensant des informations sur les candidats ayant postulé pour chacun, la formation des comités de sélection et les candidats retenus pour les entrevues et ultimement pour le poste.

À plusieurs reprises, les enquêteurs ont remarqué que certains candidats retenus pour l'entrevue semblaient avoir un parcours académique ou professionnel moins intéressant que certains candidats qui n'ont pas été convoqués. Plusieurs personnes dont le nom semble d'origine italienne ou grecque sont effectivement convoqués en entrevue, tel qu'il a été rapporté aux enquêteurs. Cependant, rien ne permet aux enquêteurs de conclure à du favoritisme dans la sélection et l'embauche du personnel sur la seule base de l'affichage des postes.

Après consultation des documents reçus de la CSEM, il est à noter que 16 personnes ont déposé leur candidature pour le poste de Directeur général adjoint – Division de l'éducation, en avril 2017. De ce nombre, 15 candidats provenaient de l'externe. Deux candidats ont été jugés qualifiés pour le poste et retenus pour une entrevue, dont [redacted]. Aucun de ces candidats n'a obtenu le poste.

En janvier 2018, Mme Evelyne Alfonsi a été nommée par intérim Directrice générale adjointe – Division de l'éducation, puis nommée au poste régulier en juin 2019, sans affichage de poste. Cette façon de procéder est contraire à la politique locale de gestion (Association of English Montreal Board Administrators) qui prévoit :

« 10.1.3 Any vacant administrative position of administrator must be filled in a regular manner, subject to the exceptions provided in the provisions relating to temporary assignment.

10.1.4 Any vacant position must be subject to internal posting. (...)

10.4.1 The provisions regarding temporary assignment to a position shall apply in the following cases :

- *Following a temporary disability of the person who holds the position;*
- *Following the promotion of a person who holds the position and which*

CONFIDENTIEL

- involves a period of probation;*
- *As a result of a leave of absence granted by the Board to the person who holds the position;*
 - *To finish the school year during which the person who holds the position has left or has died;*
 - *When a surplus in the number of administrators is anticipated.*

10.4.4 in all cases, the temporary assignment must not be for more than one year unless an agreement has been reached with the Association. »

Tout d'abord, selon la politique en vigueur, aucune des situations permettant l'octroi d'un poste par intérim (art. 10.4.1) n'était applicable pour justifier la nomination temporaire de Mme Alfonsi. Ensuite, elle a occupé ce poste de façon temporaire pendant 18 mois, ce qui dépasse la durée maximale prévue à la Politique. Finalement, elle a été confirmée dans le poste de manière permanente sans affichage.

M. John Pevec, qui était Directeur d'un centre de formation professionnelle, a été nommé Directeur régional, secteur Est, par intérim en janvier 2018 pour remplacer Mme Alfonsi. Le poste n'a pas été affiché.

Le poste de Directeur général adjoint – Division de l'administration a quant à lui été affiché en juin 2017. Les candidatures devaient être transmises directement à une agence externe de sorte qu'il n'a pas été possible aux enquêteurs d'obtenir de détails sur le nombre de postulants ni sur le nombre de personnes ayant été rencontrées en entrevue. Me Benoît Duhême, qui assurait l'intérim depuis avril 2017, a obtenu officiellement le poste le 30 août 2017.

À la suite de cette nomination de Me Duhême, Me Lucie Roy, qui était alors coordonnatrice aux services juridiques, a été nommée en septembre 2017 Directrice des services juridiques par intérim pour le remplacer. Elle n'a pas eu à soumettre sa candidature pour ce poste, qui n'a jamais été affiché. Elle occupe ce poste de manière permanente depuis sa nomination officielle en octobre 2018. Bien que le remplacement de Me Duhême puisse justifier l'octroi du poste à Me Roy de manière temporaire conformément à la Politique en vigueur⁷⁸, le poste de Directeur des services juridiques aurait dû être affiché une fois Me Duhême confirmé dans son poste de Directeur général adjoint.

Il faut noter que, bien que cette démarche ne soit pas obligatoire en vertu de la Politique en vigueur, rien n'empêcherait la CSEM d'afficher un poste temporaire afin de sélectionner le meilleur candidat possible pour faire le travail. Les nominations sans processus d'affichage ne devraient être réservées qu'aux très courts remplacements, par exemple pour un congé de maladie. Un affichage de poste systématique pour remplacer des employés sur une longue période devrait être envisagé.

Par exemple, M. Claude Danserault a occupé le poste de Directeur régional par intérim pendant 27 mois⁷⁹, avant de retourner dans un poste de directeur d'école.

Une telle situation devrait être évitée.

⁷⁸ Article 10.4.1: "Following the promotion of a person who holds the position and which involves a period of probation" ou encore "As a result of a leave of absence granted by the Board to the person who holds the position";

⁷⁹ Du 20 septembre 2010 au 31 décembre 2012.

CONFIDENTIEL

Il a été constaté que l'administration de la CSEM a nommé à plusieurs occasions des individus dans des postes de manière temporaire, afin de remplacer une personne ayant obtenu une promotion par exemple, pour ensuite les nommer officiellement dans les mois suivants, et ce, sans affichage. Cette façon de faire favorise l'utilisation de critères d'embauche davantage subjectifs, comme les affinités interpersonnelles, plutôt que des facteurs objectivement mesurables de qualification et de compétence, déterminés selon une démarche de sélection traditionnelle. Cette pratique a également pour effet d'ajouter une pression inutile sur le candidat, qui doit vivre avec l'instabilité inhérente à ce type de poste.

L'importance de ces postes au sein de l'organisation milite en faveur d'un processus plus transparent et accessible à tous, tant à l'interne qu'à l'externe.

Les explications reçues par la CSEM sont à l'effet que le contexte économique actuel est problématique en lien avec le recrutement de personnel qualifié, ce qui est d'autant plus difficile avec l'exigence d'être bilingue tel qu'exigé des employés de la CSEM. La réputation de la CSEM, et particulièrement du conseil des commissaires, ajoute aux défis de dotation.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Le 30 novembre 2016, le service des finances de la CSEM a procédé à une reclassification de la

[REDACTED]

CONFIDENTIEL

classe d'emploi de Mme Furfaro, effective rétroactivement au 1^{er} juillet 2015, date de la prise d'effet de la modification à l'organigramme. La reclassification est justifiée par l'apport additionnel de responsabilités d'une complexité accrue dû à l'ajout du département des technologies. Le formulaire de modification est signé par Mme Matheson, [REDACTED]

Le formulaire contenu au dossier indique que la reclassification est effectuée en conformité avec l'article 25 du Règlement⁸¹.

Cet article, dans la section intitulée « Évaluation particulière », prévoit ce qui suit :

« **CHAPITRE II**

CLASSIFICATION DES EMPLOIS ET CLASSEMENT

(...)

SECTION III

ÉVALUATION PARTICULIÈRE

25. Lorsque la commission scolaire ne peut déterminer le classement d'un emploi de cadre parce que ses attributions et ses responsabilités principales et habituelles ne correspondent à aucune des descriptions des emplois de référence prévues à l'annexe I ou à la description des emplois génériques du document ministériel « Description des emplois génériques du personnel d'encadrement des commissions scolaires », elle soumet le dossier au ministre. Le dossier doit comprendre :

- 1^o la description détaillée des attributions et responsabilités de l'emploi de cadre;*
- 2^o la situation du cadre dans la structure administrative de la commission scolaire;*
- 3^o les critères d'admissibilité exigés. »*

[REDACTED]

Par ailleurs, l'étude des dossiers des employés a également permis de constater que les qualifications minimales requises par le Règlement ne sont pas toujours respectées.

[REDACTED]

[REDACTED]

⁸¹ Règlement déterminant certaines conditions de travail des cadres des commissions scolaires et du comité de gestion de la taxe scolaire de l'Île de Montréal.

⁸³ Règlement, Annexe 1 : Définitions des emplois et qualifications minimales requises.

[REDACTED]

[REDACTED]

Il faut savoir que ce programme est composé de *Graduate Certificate in Educational Leadership 1* (15 crédits) et *Graduate Certificate in Educational Leadership 2* (15 crédits). Chaque certificat comprend 5 cours de 3 crédits chacun, donnés à temps partiel, soit un cours par session. Il faut donc deux ans et demi pour compléter chacun des deux certificats compris au programme, pour un total de cinq ans.

[REDACTED]

[REDACTED]

Le non-respect de la Politique locale de gestion et du Règlement dans la sélection, l'embauche, la promotion et la classification du personnel peut tendre à confirmer les allégations de favoritisme dans la gestion du personnel administratif. Il peut également ne s'agir que de mauvaises pratiques de gestion de l'administration. Dans tous les cas, la Politique qui a été négociée par les parties et le Règlement devraient être strictement observés.

Programme de départs assistés

Les enquêteurs ont constaté que le personnel administratif de la CSEM pouvait bénéficier d'un programme de départs assistés, c'est-à-dire recevoir une prime de départ lors d'un départ à la retraite. Il s'agit en fait de l'application d'une mesure d'optimisation intitulée « *Programme de départs assistés – personnel administratif* » par la CSEM.

[REDACTED]

Depuis l'année 2014-2015, les règles budgétaires prévoient la possibilité de réaliser une mesure d'optimisation, c'est-à-dire un ajustement non récurrent pour la réalisation de projets destinés à dégager des gains d'efficacité, plus spécifiquement des économies récurrentes, dans l'organisation des services des commissions scolaires, comme l'optimisation des services administratifs. Une lettre a été transmise par la Direction générale du financement du Ministère (DGF) le 19 décembre 2014 aux directeurs généraux des commissions scolaires pour préciser certaines modalités concernant l'application de cette mesure qui peut être accordée par le Ministère. Entre autres, la DGF indique dans cette lettre que le Ministère établira des modalités de reddition de comptes afin de calculer la subvention finale. Une liste d'exemples de projets d'optimisation structurants est jointe à la lettre et cite en exemple des programmes de départs assistés (versement de primes de départ).

En septembre 2014, [REDACTED] a reçu 17 390 \$ en vertu de ce programme. [REDACTED]

[REDACTED]

CONFIDENTIEL

Le 13 février 2015, la CSEM a rempli le formulaire⁸⁴ fourni par la DGF pour demander l'autorisation de dépenser 75 000 \$ pour une prime de départ équivalant à 6 mois de salaire pour réaliser des économies récurrentes de 80 000 \$ à 150 000 \$ en masse salariale du personnel administratif en 2015-2016.

[REDACTED]

Le Règlement déterminant certaines conditions de travail des cadres des commissions scolaires et du comité de gestion de la taxe scolaire de l'Île de Montréal prévoit à l'article 5 que « Les seules conditions de travail comportant le versement d'un bénéfice monétaire à un cadre sont celles prévues au présent règlement. » Or, le Règlement ne prévoit pas de tels versements pour encourager les départs à la retraite.

Selon les documents obtenus, la CSEM a demandé l'autorisation au Ministère pour être autorisée à dépenser 75 000 \$ pour ces mesures d'optimisation pour les années 2014-2015 à 2017-2018. Dans les états financiers, [REDACTED]

Cette mesure d'optimisation a été retirée par un amendement aux règles budgétaires en mai 2019.

Il importe également de mentionner qu'une allocation de retraite a été remise [REDACTED]

Transfert de connaissance

Les enquêteurs ont constaté une problématique au niveau du transfert des connaissances au sein du centre administratif de la CSEM. [REDACTED]

[REDACTED] Que ce soit à la suite d'un départ à la retraite ou d'une démission, il semble que la documentation des processus et le partage des connaissances soient déficients au sein de cette organisation.

⁸⁴ Formulaire de demande d'allocation dans le cadre de l'ajustement non récurrent visant des mesures d'optimisation (R.B. 2014-2015).

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

Il n'est pas souhaitable qu'une seule personne détienne la totalité de l'information sur un sujet donné au sein d'une organisation, ni qu'un ancien employé soit engagé à titre de consultant externe pour accomplir des tâches qui devraient être accomplies par les employés de la CSEM. Il serait opportun de veiller à une meilleure gestion des transitions dans les emplois et à la documentation adéquate des processus.

Cas particuliers

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

GESTION DES RESSOURCES FINANCIÈRES

La Direction des services financiers de la CSEM se compose de 23 employés,

« Les Services financiers appuient la Commission relativement aux politiques et procédures financières, à la consignation automatisée des opérations, à l'évaluation et à l'établissement de rapports en lien avec la performance budgétaire, et à tout autre aspect de nature financière, le cas échéant. Les Services financiers ont également la responsabilité de s'assurer que les opérations financières sont bien documentées, de veiller à ce que des contrôles financiers soient en place, en plus de recommander et de mettre en œuvre de tels contrôles dans le but de limiter le risque de perte financière.

Les sous-divisions des Services financiers sont les suivantes : comptabilité, paie, soutien aux écoles. »

Cette direction est notamment responsable d'un budget représentant 355 M\$ de dépenses en 2018-2019. À l'instar des autres commissions scolaires, la CSEM est financée principalement par le biais de subventions de fonctionnement du Ministère (69 %) et par la taxe scolaire (19 %)⁹¹. La vente de biens et services et d'autres revenus constituent le reste des revenus.

Toute commission scolaire est responsable d'administrer les fonds publics mis à sa disposition afin de procurer aux élèves les meilleures conditions de réussite scolaire, tout en respectant les encadrements légaux et réglementaires.

Ainsi, dans le but d'assurer une saine gestion des ressources financières, la CSEM doit se munir de contrôles financiers de qualité en plus de se prévaloir d'une gestion de la performance orientée sur sa mission.

Contrôle des ressources financières

Considérant la latitude accordée aux commissions scolaires dans la gestion de leurs ressources financières principalement composées de fonds publics, il est primordial qu'elles disposent de contrôles judicieux sur l'utilisation de ces ressources et qu'elles en assurent la mise en application.

Remboursement des dépenses

Les dépenses engendrées par les commissaires, les cadres et les hors-cadre et remboursées par la CSEM peuvent être payées par carte de crédit au nom de la commission scolaire ou soumises dans

⁹¹ Selon les résultats financiers 2017-2018 de la CSEM

CONFIDENTIEL

les rapports de frais. Ces deux types de documents ont été reçus pour les années 2016-2017 à 2018-2019 (jusqu'en décembre) et ont été analysés un à un. Dans les deux cas, les irrégularités suivantes ont été constatées.

Frais de repas

Une quantité non négligeable de réclamations de repas ont été réalisées dans le cadre de rencontre de travail au déjeuner ou au dîner, portant notamment l'annotation « Business lunch » ou « Lunch meeting ». Selon les rapports de frais, généralement aucun déplacement extérieur n'était effectué pour la même date. Rien n'indique que ces rencontres n'auraient pu être tenues dans les bureaux de la commission scolaire, sans utiliser les fonds publics. À titre d'exemple, la direction générale a payé un repas pour un « breakfast meeting » à la fin du mois de mai 2017 qui a coûté 305 \$ pour plus d'une vingtaine de personnes de l'équipe de gestion.

Plusieurs réclamations quant aux frais de repas dépassent les limites acceptées par la commission scolaire et aucune correction au rapport de frais n'est appliquée dans ces cas pour limiter le remboursement au maximum autorisé. Dans le cas de cartes de crédit détenues par la commission scolaire, la charge est déjà portée au crédit de la CSEM, mais aucun remboursement ne semble demandé à l'employée. La CSEM mentionne toutefois que lorsqu'il y a absence de reçus ou insuffisance d'information, des explications supplémentaires seraient demandées aux personnes concernées, mais aucune mention à cet effet n'est appliquée sur les relevés de carte ou sur les rapports de frais. De plus, la politique de la CSEM spécifie que les dépenses pour boissons alcoolisées ne sont pas remboursables. Il a été constaté que certains repas contiennent des dépenses d'alcool qui ne semblent pas avoir toujours été retirées du remboursement.

À plusieurs reprises, les dépenses ne sont pas corroborées par des reçus, ou les reçus joints sont les relevés de transaction de la carte de crédit ou débit, ce qui ne permet pas d'avoir le détail de l'achat effectué. Dans de telles circonstances, la nature des dépenses n'étant pas connue, celles-ci ne devraient pas être approuvées, que ce soit par les services financiers ou par les supérieurs immédiats. Notamment, un relevé de carte de 1 306 \$ dont 232 \$ de repas pour deux personnes et 1 019 \$ de frais d'hébergement n'avaient comme pièce justificative qu'un tableau expliquant les dépenses, aucun reçu n'était joint. Dans ce cas, où un montant important est en jeu pour un repas seulement, il n'était pas possible d'avoir la certitude que l'achat effectué était raisonnable, mais la dépense semble avoir été approuvée sans détail supplémentaire.

Évènements spéciaux internes

La CSEM possède une politique régissant les dépenses pour des évènements internes spéciaux tels que le début et la fin de l'année scolaire, les départs à la retraite, Noël, etc. Elle permet notamment l'achat de rafraichissements pour le repas de fêtes du personnel, de cadeaux pour les employés en voie de prendre leur retraite ainsi que des repas pour le personnel en début d'année pour les écoles, les centres et le centre administratif. Dans le cas de ce dernier, le montant accordé est de 25 \$/employé dans les différents services.

Quoique les commissions scolaires aient une certaine latitude envers la gestion de leurs fonds, il convient de s'assurer que les dépenses de natures administratives soient judicieuses. Toutefois, les dépenses permises dans le cadre de cette politique ont amené des frais qui peuvent paraître déraisonnables et extravagants.

Par exemple, en décembre 2016 et 2017, des cadeaux sous forme de chocolat ont été achetés pour l'équipe de gestion. Les montants ainsi dépensés représentaient 552 \$ et 639 \$ au cours de ces deux années. Ces cadeaux des fêtes payés par les fonds publics s'ajoutent aux repas de Noël payés aux employés de l'administration de la CSEM durant les mois de décembre de chaque année.

CONFIDENTIEL

La lecture des relevés a également permis de constater que plusieurs achats de bouteilles de vin ont été faits à la SAQ en magasin ou en ligne. Les achats identifiés sont présentés dans le tableau ci-dessous.

Date	Nombre de bouteilles	Valeur approximative	Commentaires
Août 2016	17	229 \$	Mention sur le reçu : [REDACTÉ]
Janvier 2017	23	355 \$	Mention sur le reçu : [REDACTÉ]
Août 2017	3	52 \$	Mention sur le reçu : [REDACTÉ]
Septembre 2017	1	45 \$	Activité : [REDACTÉ]
Septembre 2017	36	513 \$	Aucune explication sur le reçu
Juin 2018	n.d.	650 \$	Aucun reçu joint au relevé de carte de crédit

Dans certains cas, les reçus portent la mention [REDACTÉ], mais dans tous les cas excepté l'achat de la bouteille pour [REDACTÉ], les dépenses ont été portées au compte de repas pour [REDACTÉ]. Il appert donc que ces achats ont été faits pour les mêmes raisons et [REDACTÉ]. Il est inhabituel et surprenant que la tenue de réunions du conseil nécessite l'acquisition de vin. La politique de la CSEM ne balise pas l'achat d'alcool lorsqu'il s'agit d'un achat pour une activité de groupe. L'achat d'alcool est généralement prohibé seulement lorsqu'il s'agit d'un repas individuel.

Au final, ces achats irréguliers ne sont pas en adéquation avec un des principaux objectifs de la CSEM, soit « *Utiliser ses ressources efficacement et de façon novatrice afin d'aider les écoles et les centres à se concentrer sur la mission d'instruction, de socialisation et de qualification* ».

Évènements externes

Les employés de la CSEM assistent à un bon nombre d'évènements à l'extérieur de l'île de Montréal, tels que des colloques et des conférences. Ceux-ci durent généralement d'une à trois journées. Outre les frais de repas et de déplacement engendrés par ces évènements, l'hébergement représente des coûts importants. La plupart des colloques et des conférences ont lieu dans des hôtels luxueux et les chambres réservées sont régulièrement dispendieuses.

CONFIDENTIEL

Sur le relevé de carte de crédit, ces dépenses exclusivement en hébergement, ont atteint plus de 7 700 \$ canadien, [REDACTED] pour trois nuits. En ce qui concerne la conférence, elle a coûté plus de 4 000 \$. A ce montant, s'ajoutent des frais de déplacement, de repas, de stationnement, etc. Il s'agit d'une somme très importante pour un seul événement, vu l'ampleur des coûts il n'était peut-être pas nécessaire de désigner autant d'employés pour y assister.

Un autre exemple est la réservation d'une chambre [REDACTED] qui a coûté plus de 500 \$ par nuit incluant les taxes et le stationnement. Cette dépense a été effectuée dans le cadre de la conférence [REDACTED]

[REDACTED] Ce ne sont que deux exemples tirés des relevés de carte de crédit et des rapports de frais, d'autres cas ont été identifiés au cours de l'analyse. La nature raisonnable de ces montants déboursés peut être remise en cause.

Frais de déplacement des commissaires

Plusieurs remboursements de frais de déplacement ont été faits aux commissaires pour des trajets entre le lieu du domicile et la CSEM ou les écoles. À cette fin, plusieurs commissaires indiquent sur leur formulaire de remboursement que leur lieu de travail principal est leur domicile. Ces demandes de remboursement sont en cohérence avec la politique de la CSEM, qui prévoit que les déplacements pour participer aux conseils des commissaires ainsi qu'aux événements spéciaux des écoles sont remboursables.

En outre, l'article 175 de la LIP prévoit que :

« Le conseil des commissaires peut déterminer la rémunération qui peut être versée à ses membres pour les services qu'ils rendent à la commission scolaire.

Il peut aussi prévoir, aux conditions et dans la mesure qu'il détermine, le versement d'allocations aux membres pour les dépenses qu'ils doivent faire dans l'exercice de leurs fonctions.

Cependant, le montant annuel maximal de la rémunération qui peut être versé à l'ensemble des membres du conseil des commissaires d'une commission scolaire est déterminé par le gouvernement lequel peut également déterminer la fraction de la rémunération qui leur est versée à titre de dédommagement d'une partie de leurs dépenses. »

Bien que cet article indique permettre le versement d'allocations aux membres pour les dépenses engagées dans l'exercice de leurs fonctions, il semble également prévoir qu'une portion de leur rémunération inclut un dédommagement pour ses dépenses. C'est d'ailleurs ce que d'autres commissions scolaires, telles que la Commission scolaire de Montréal et la Commission scolaire Marie-Victorin, ont conclu dans leur politique interne à cet effet, ayant donc décidé que les frais de déplacement entre le domicile et la résidence du commissaire ne sont pas remboursés⁹².

⁹² Extrait de la politique sur les frais de fonction et de civilités de la Commission scolaire de Montréal : Conformément à l'article 175 de la LIP, une partie de la rémunération versée à un commissaire est considérée à titre de dédommagement d'une partie des dépenses de celui-ci. Pour cette raison, un commissaire n'a pas droit au remboursement des dépenses suivantes :

- a. l'indemnité kilométrique pour le déplacement entre sa résidence et le lieu d'une séance du Conseil des commissaires ou du comité exécutif;
- b. les frais de kilométrage pour les déplacements à l'intérieur de sa circonscription.

Des dépenses estimées à environ 5 000 \$ ont été engagées en 2016-2017 pour le remboursement de plus de 9000 km de déplacements entre la résidence des commissaires et la CSEM. Dans un tel contexte, il serait préférable de prendre exemple sur des commissions scolaires qui ont décidé de restreindre l'utilisation des fonds pour de telles dépenses et limiter les frais administratifs ainsi encourus.

Politique de carte de crédit

Parmi les documents reçus de la CSEM ainsi qu'à partir de leur site Web, aucune politique régissant spécifiquement les cartes de crédit n'a pu être repérée. À la lecture des politiques de remboursement des dépenses, aucune mention aux cartes de crédit mises à la disposition de [REDACTED] n'est effectuée. Pourtant, des montants d'argent importants sont en jeu, des limites de crédit entre 5 000 \$ et 25 000 \$ sont accordées à travers les sept cartes en circulation au siège social.

Contrairement à une demande de remboursement de frais d'un employé, une carte de crédit porte la dépense au crédit de la CSEM avant l'approbation de celle-ci par un supérieur ou les services financiers et la carte doit absolument être payée lorsque son échéance arrive. Il devient plus difficile d'exiger un remboursement de l'utilisateur lorsque la dépense est déjà engendrée et que la CSEM est responsable du paiement des cartes de crédit. C'est pour cette raison qu'une politique encadrant les objectifs, les règlements et les bonnes pratiques d'utilisation d'une carte de crédit permettrait d'enrayer les possibilités d'effectuer des achats irréguliers ou déraisonnables.

Le rapport des vérificateurs externes, Raymond Chabot Grand Thornton, fait d'ailleurs état depuis 2015-2016, soit depuis 3 années financières complètes et auditées, que lors de l'examen d'un échantillon des remboursements des cartes de crédit de la commission scolaire, certaines dépenses ont été remboursées sans les autorisations et les pièces justificatives nécessaires. La procédure d'utilisation du crédit de la commission scolaire devrait respecter la politique de remboursement des dépenses, mais ça ne semble pas être le cas. Aucune correction ne semble avoir été faite quant aux procédures de gestion des cartes de crédit, malgré les observations répétées des auditeurs concernant les déficiences quant à leur utilisation.

L'analyse des relevés de cartes de crédit de 2016-2017 aux six premiers mois de 2018-2019 permet de corroborer les résultats de la firme de vérification externe. Des lacunes ont été décelées quant à l'utilisation des cartes de crédit et l'approbation des relevés tout au long des dernières années. Tel que mentionné précédemment, plusieurs relevés de carte de crédit n'étaient pas accompagnés de reçus, ou les reçus n'étaient pas suffisamment détaillés. De plus, avant 2018-2019, il n'était pas requis d'avoir l'approbation du supérieur immédiat des dépenses portées aux cartes de crédit. Ce niveau d'approbation a toutefois été ajouté dans la dernière année.

Enfin, la nature des achats faits par carte de crédit n'est pas balisée par la politique, mais certains achats devraient possiblement passer par le département d'approvisionnement plutôt que d'être portés à un compte de carte de crédit. En effet, des achats tels que des livres, de l'encre pour imprimante ou du matériel informatique, gagneraient à être effectués centralement pour assurer d'un contrôle dans la nature des dépenses et de la connaissance du département de l'approvisionnement.

Irrégularités dans la gestion du numéraire

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

- [Redacted list item]
- [Redacted list item]
- [Redacted list item]
- [Redacted list item]
- [Redacted list item]
- [Redacted list item]
- [Redacted list item]
- [Redacted list item]
- [Redacted list item]



En effet, la Politique met en place certains contrôles, mais ils n'ont pas été appliqués rigoureusement, ce qui implique qu'ils ne sont pas suffisamment rigides et balisés pour en obliger l'utilisation.

Gestion de la performance financière

Méthodologie

Dans le but de dresser un portrait de la performance de la CSEM, une comparaison des informations financières à d'autres commissions scolaires ayant des similitudes a été effectuée lorsque possible. Pour ce faire, certains indicateurs ou ratios ont été comparés aux commissions scolaires de la même strate que la CSEM⁹³, ainsi qu'à la Commission scolaire Lester-B.-Person (CSLBP) considérant ses similitudes linguistiques, et à la Commission scolaire de la pointe de l'île (CSPI), avec laquelle la CSEM partage une partie de son territoire.

Afin de présenter les ressources financières sous un angle différent des états financiers, l'analyse fait également recours à l'outil de gestion et d'analyse « FIN 3D » développé au Ministère. Celui-ci permet l'appariement des revenus et des dépenses des secteurs de formation (FGJ, FGA et FP) afin d'analyser plus en profondeur les résultats financiers et les écarts observés dans le but d'évaluer et d'améliorer l'équité et l'efficacité du modèle de financement du Ministère.

Ayant utilisé les données financières auditées et publiées par la CSEM et les autres commissions scolaires, la justesse et l'exactitude des données financières et de la classification des dépenses n'ont pas été remises en question par les vérificateurs lors de la production des ratios et indicateurs. Toutefois, il convient de préciser que les données tirées de l'outil « FIN 3D » ne sont pas auditées, mais elles concordent avec les états financiers audités.

Les indicateurs et ratios comparatifs ainsi obtenus et utilisés au cours des prochaines pages sont détaillés en annexe.

Mesures de performance disponibles

Une organisation doit posséder de l'information pertinente à l'égard de sa performance. Une évaluation comparative de sa performance avec des entités similaires lui donne notamment la possibilité de déterminer des pistes d'amélioration. Bien que la CSEM publie ses états financiers sur

⁹³ La CSEM fait partie de la strate 25 000 à 34 999 élèves en 2017-2018. Cette strate est également composée de : CS de la Capitale, CS des Premières-Seigneuries (CSDPS), CS de la Rivière-du-Nord (CSDRN), CS des Patriotes (CSP) et CS des Grandes-Seigneuries (CSDGS).

CONFIDENTIEL

son site web et dans son rapport annuel, elle ne présente pas de ratio ou d'indicateurs de gestion de la performance. Un exercice aurait été fait dans le passé pour se comparer à d'autres commissions scolaires, mais la CSEM aurait trouvé que trop de différences existaient au niveau de leurs opérations et de leur centralisation et qu'il n'était pas pertinent de continuer ces analyses comparatives. De même, lorsque les commissions scolaires ont été sollicitées afin de réduire leurs frais administratifs, ceux-ci étaient suivis de plus près, mais ce n'est plus le cas.

À ce jour, elle ne produit pas d'information, que ce soit pour des utilisateurs internes ou le public, qui lui permette de se situer sur sa performance ni de se comparer à d'autres commissions scolaires. Ce serait notamment pertinent quant à son pourcentage de frais administratifs, car il s'agit d'un ratio qui peut être calculé facilement à l'aide des états financiers et qui donne beaucoup d'information sur la gestion de ressources ne servant pas directement aux services d'enseignement et de formation.

Bien que ce soit une pratique de gestion qui permet une transparence et une meilleure gestion des ressources, le Ministère ne requiert pas des commissions scolaires de produire de tels indicateurs de performance et de se comparer à d'autres. Il semblerait également qu'il ne soit pas demandé par la direction de la CSEM ou par les commissaires de produire de telles informations, donc la Direction des services financiers ne produit pas d'indicateurs de performance. Les commissions scolaires ont également accès à l'outil préparé par le Ministère, « FIN 3D », mais il n'est pas requis de leur part de rendre compte de celui-ci ou de l'utiliser à des fins d'améliorations. Les services financiers de la CSEM ont connaissance de cet outil de gestion, mais ne l'utilisent pas actuellement. La mesure de la performance financière devrait pourtant être un des sujets de préoccupations du conseil des commissaires.

Résultats financiers

Dans le cas d'organismes publics, il est souhaitable de viser un équilibre budgétaire, afin de s'assurer qu'aucun déficit ne soit engendré par une surutilisation des ressources disponibles et qu'à l'inverse, les fonds publics soient utilisés à leur plein potentiel pour répondre aux objectifs et à la mission de la commission scolaire.

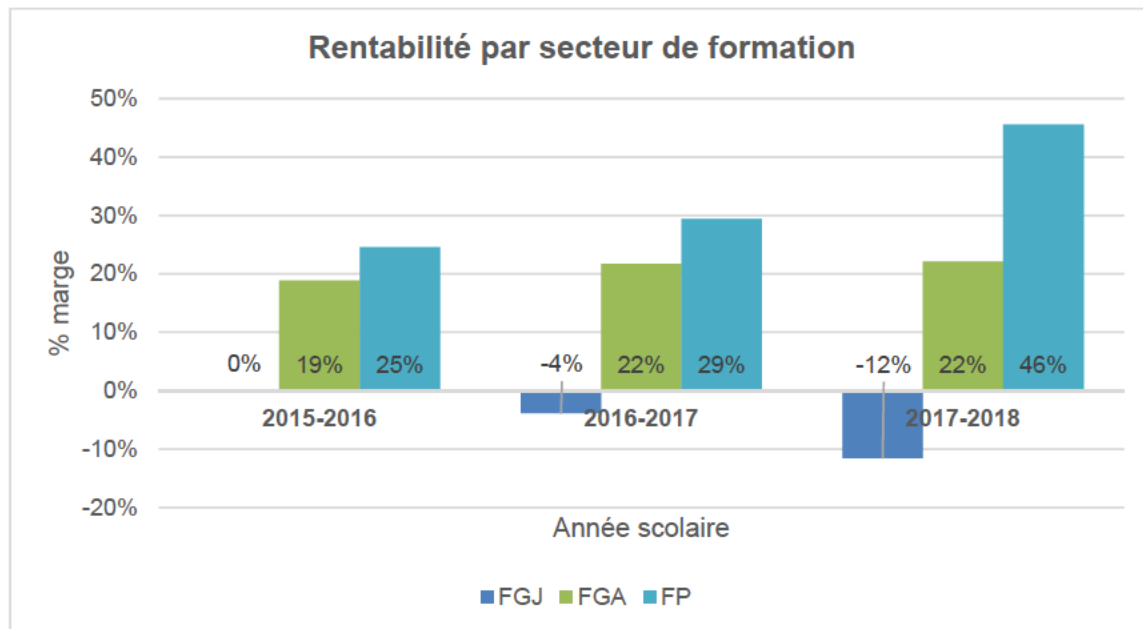
En ce qui concerne la CSEM, les dernières années ont été marquées par des excédents notables, particulièrement en 2015-2016 et 2016-2017 où les excédents ont atteints 14,5 M\$ et 13,9 M\$ respectivement. Dans le cas de l'exercice 2015-2016, un important gain de 7,2 M\$ sur la vente d'immobilisations a été constaté, ce qui a contribué à la rentabilité marquée de cet exercice financier.

Les excédents coïncident également avec la hausse du nombre d'étudiants en formation professionnelle, qui a été de 24 % en 2016-2017 et de 16 % en 2015-2016. La croissance des étudiants dans ce secteur est principalement explicable par la hausse du nombre d'étudiants étrangers. La CSEM explique d'ailleurs les résultats de 2015-2016 dans son rapport annuel :

« Nous avons le plaisir de faire état, pour l'exercice 2015-2016, d'un important surplus dégagé grâce à notre exceptionnelle gestion financière, au succès de nos programmes d'éducation des adultes et de formation professionnelle (ÉAFP), et à la vente de nombreuses propriétés. [...] C'est une réalisation pour le moins remarquable, compte tenu de la diminution constante des inscriptions au secteur des jeunes attribuable à des facteurs démographiques et à la législation linguistique. Cette année, toutefois, la baisse n'était pas aussi accentuée que les années précédentes. À l'ÉAFP, par contre, les inscriptions sont en progression constante, surtout celles des élèves internationaux. Nous félicitons nos services de l'ÉAFP et des Finances qui ont largement contribué à notre santé financière. Le secteur de l'ÉAFP, outre l'exemplaire travail pédagogique qu'il accomplit, nous permet de renflouer le secteur des jeunes. Voilà donc d'excellentes nouvelles sur le front financier qu'il est fort agréable d'annoncer en lieu et place de coupes budgétaires. »

CONFIDENTIEL

Dans l'objectif de corroborer ces constats, une analyse a été effectuée sur la rentabilité des secteurs de formation à partir de l'outil « FIN 3D ». Les résultats des dernières années présentés dans le graphique ci-dessous soutiennent effectivement que la formation professionnelle (FP) et la formation générale des adultes (FGA) sont responsables des excédents de la CSEM. En effet, la FGA est demeurée sensiblement stable en dégagant une marge près des 20 %. Quant à la formation générale des jeunes (FGJ), elle devient de plus en plus déficitaire au fil des dernières années pour atteindre une marge négative de 12 % en 2017-2018. La FP compense le déficit de la FGJ en atteignant 46 % de surplus la même année.



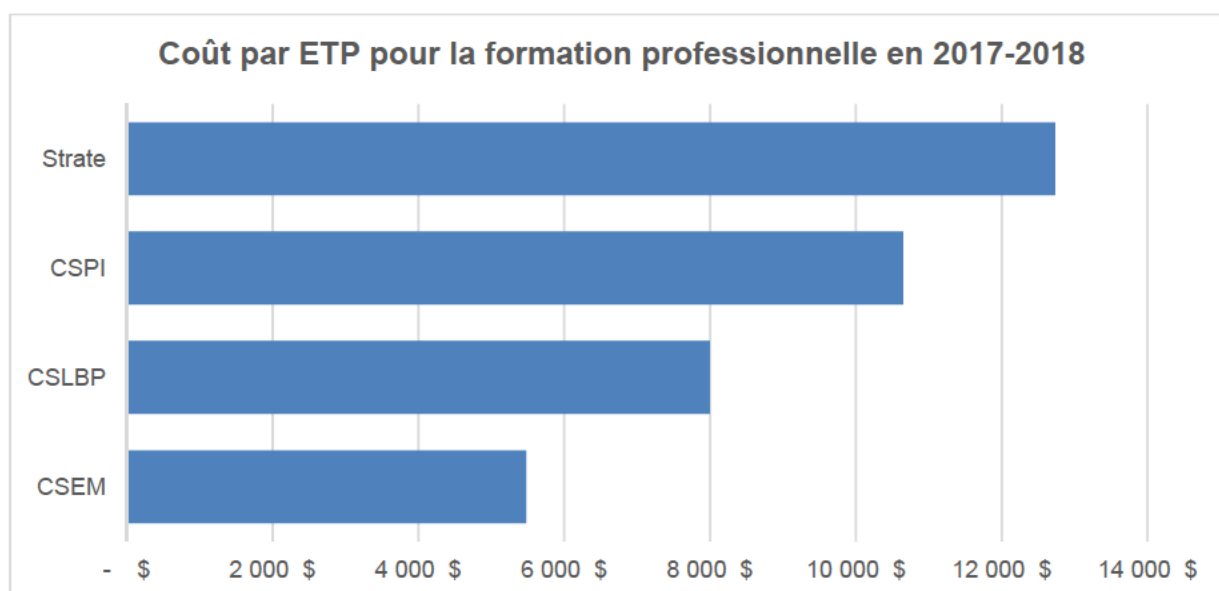
En comparant avec les données de la strate de commissions scolaires comparables (présentées à l'annexe 5), il est possible de remarquer qu'en 2017-2018, la rentabilité totale de la strate pour la formation professionnelle est majoritairement attribuable à la CSEM. Sa marge pour ce secteur de formation dépasse celle de toutes les commissions scolaires de la même strate, ainsi que celle de la CSPI et de la CSPLB.

Ces résultats confirment que la rentabilité marquée de la CSEM est principalement occasionnée par le secteur de la formation professionnelle et ensuite par la formation aux adultes. C'est d'ailleurs la raison affirmée par la CSEM d'opter pour le développement de la formation professionnelle, notamment à l'aide d'étudiant étranger, afin de contrer la baisse du secteur des jeunes et d'améliorer la rentabilité.

Toutefois, cette situation expose deux principales problématiques. D'une part, la rentabilité accrue amenée par la formation professionnelle démontre que le financement accordé pour ce secteur est largement supérieur aux besoins de la CSEM pour offrir ses activités d'enseignement et de formation.

Selon les informations extraites de « FIN 3D », le coût pour un élève équivalent temps plein (ETP) en formation professionnelle à la CSEM varie de 5 478 \$ à 7 627 \$ durant les trois dernières années. À titre de comparaison, le coût pour les commissions scolaires de la même strate est de 12 735 \$/ETP en 2017-2018, ce qui est plus du double de la CSEM pour la même année. Selon le graphique ci-dessous, il appert que les coûts engendrés par la CSEM afin d'offrir ses services éducatifs à la clientèle de ce secteur sont considérablement inférieurs aux moyennes d'autres comparables.

CONFIDENTIEL



Cette différence peut démontrer un meilleur contrôle des coûts, mais peut également révéler une offre de cours de moindre qualité que la moyenne. Notamment, la CSEM fait appel à des partenaires externes privés pour son offre de services en formation professionnelle et débourse, par exemple, 1 250 \$ par ETP pour le programme le plus populaire (Lancement d'entreprise). Ce montant est exempt du coût de l'enseignant qui est sous la responsabilité de la commission scolaire, mais est tout de même largement inférieur au revenu moyen d'un peu plus de 10 000 \$ par ETP en formation professionnelle en 2017-2018.

D'autre part, une telle disparité dans la rentabilité des trois secteurs de formation de la CSEM n'est pas souhaitable. La performance d'une organisation ne s'évalue pas seulement à sa rentabilité globale, mais bien à sa capacité de rentabiliser ses activités individuellement afin qu'il y ait le moins de situations d'interfinancement possible. Il est normal, voire même favorable, d'étendre les activités qui apportent le plus de rentabilité. Toutefois, cela ne doit pas être fait au détriment des autres secteurs d'activités. En d'autres termes, malgré les efforts mis à l'accroissement de la clientèle en formation professionnelle, il ne faut pas laisser de côté les efforts à mettre pour rentabiliser le secteur des jeunes, dont la rentabilité décroît et le coût par ETP augmente depuis les dernières années, et viser un meilleur contrôle des coûts et le développement de la gestion de performance de ce secteur.

Frais administratifs

La mission de chaque commission scolaire est d'offrir des services éducatifs de qualité qui répondent aux besoins des élèves et à leur réussite, partout sur leur territoire, en vue de l'atteinte du plus haut niveau de scolarisation et de qualification de la population. Cela doit être fait aux moindres coûts administratifs possibles afin de s'assurer de l'utilisation principale des ressources financières en vue de répondre à cette mission.

La CSEM est donc responsable de se pourvoir de mécanismes permettant une gestion économique, efficace et efficiente des ressources financières, notamment au niveau des frais d'administration issus directement de la Commission scolaire. À cette fin, les dépenses catégorisées dans « Activités administratives » sont analysées dans cette section afin d'évaluer la performance quant aux frais administratifs occasionnés par la CSEM.

D'abord, il est à noter que les dépenses catégorisées en tant qu'activités administratives ne concernent que les dépenses du siège social et n'incluent pas les dépenses administratives liées à la gestion des écoles et des centres. À titre d'exemple, elles excluent les salaires des directeurs, des


CONFIDENTIEL

directeurs adjoints, des secrétaires et des agents de bureau des écoles et des centres, ainsi que des dépenses de publicité et de représentation des établissements. Toutefois, elles incluent les dépenses relatives au conseil des commissaires et aux divers comités.

Les dépenses en activités administratives de la CSEM ont représenté entre 4,7 % et 5,3 % de ses dépenses totales durant les quatre derniers exercices financiers. Cela représente également un montant entre 552 \$ et 590 \$ par ETP pour la même période.

Frais administratifs de CS comparables en 2017-2018

Commission scolaire	% Frais administratifs
CS Capitale	2,9 %
CSDPS	3,3 %
CSPI	3,3 %
CSP	3,4 %
Moyenne	3,7 %
CSDGS	3,8 %
CSRDN	3,9 %
CSLBP	4,1 %
CSEM	4,7 %



Plus précisément, en 2017-2018, c'est la CSEM qui affiche le plus haut pourcentage de frais administratifs de sa strate, soit 4,7 %. À titre de comparaison, la commission scolaire ayant affiché le plus bas taux de frais administratifs dans la même strate que la CSEM est la Commission scolaire de la Capitale, avec un taux de 2,9 %. En moyenne, les frais administratifs ont représenté 3,7 % du total des dépenses de la strate 25 000 à 34 999 élèves, ce qui est 1 % moins élevé que la CSEM. En termes de dollars par ETP, la CSEM est également au-dessus de ses comparables, car elle atteint 590 \$/ETP en 2017-2018 alors que sa strate se situe à 442 \$/ETP.

Quant à la CSLBP et la CSPI, elles affichent également toutes deux des pourcentages et des coûts par ETP inférieurs à ceux de la CSEM en 2017-2018.

C'est principalement la rémunération des employés réalisant des activités administratives qui explique l'écart entre la CSEM et les autres commissions scolaires. Celle-ci représente 403 \$/ETP, alors que la moyenne de la strate se situe plutôt à 302 \$/ETP. La CSEM a donc une masse salariale administrative plus grande que ses comparables. Effectivement, le tableau suivant démontre que le personnel affecté au siège social de la CSEM est significativement plus nombreux que sa strate de 25 000 à 34 999 élèves. Elle se situe plutôt dans la moyenne de la strate supérieure, qui a beaucoup plus d'élèves sous sa gestion. Au contraire, le personnel affecté à un établissement est légèrement plus bas que la moyenne de sa strate, ce qui démontre que son personnel est plus administratif que la moyenne. De façon générale, il y a plus d'employés dans tous les corps d'emplois au siège social, mais il est à noter qu'il y a 16,07 ETP de plus à la CSEM par rapport à sa strate en ce qui concerne le personnel cadre.

CONFIDENTIEL

Personnel au 30 septembre 2017 (ETP)⁹⁴

	Affecté au siège social	Affecté à un établissement	Total	% affecté au siège social
CSEM	342,5	3 172,6	3 515,1	9,7 %
Strate 15 000 à 24 999 élèves	185,4	2 239,0	2 424,4	7,6 %
Strate 25 000 à 34 999 élèves	250,1	3 301,4	3 551,5	7,0 %
Strate 35 000 à 49 999 élèves	345,0	4 659,0	5 004,0	6,9 %

À la lumière de ce qui précède, que ce soit par rapport à des commissions scolaires de la même région, de la même réalité linguistique ou de la même strate de clientèle, la CSEM dépense plus que ses consœurs en activités administratives en 2017-2018 pour un même niveau de dépenses. Par ailleurs, cette situation n'est pas récente, car les exercices antérieurs de la CSEM présentaient des pourcentages en activités administratives encore plus élevés.

Cette information est également cohérente avec les faits présentés plus haut, quant aux dépenses administratives effectuées par l'équipe de gestion et les commissaires. C'est pour cette raison que des contrôles accrus, notamment par le développement et l'application de politiques claires et définies, permettraient de mieux soutenir la performance financière. De même, l'évaluation périodique de la performance en matière de frais administratifs permettrait de corriger les contrôles déficients ou insuffisants.

Processus budgétaire

Le processus budgétaire d'une commission scolaire doit permettre une planification adaptée aux besoins du centre administratif, des écoles et des centres et il doit également correspondre aux objectifs ministériels. Selon l'article 279 de la LIP : « *Le budget ne peut prévoir, sauf avec l'autorisation du ministre, aux conditions et selon les modalités qu'il détermine, de dépenses supérieures aux revenus de la commission scolaire.* » Néanmoins, une commission scolaire est autorisée à avoir un budget dont le déficit autorisé maximum correspond à un pourcentage déterminé de son surplus cumulé.

Durant les six dernières années, la CSEM a présenté des budgets déficitaires, à l'exception de l'année 2015-2016 où son budget était à l'équilibre. Également, depuis 2016-2017, la CSEM a établi un budget au maximum de son déficit autorisé alors qu'elle a dégagé des excédents, parfois substantiels, depuis 2013-2014. En conséquence, les écarts de rentabilité entre le budget et les états financiers se situent entre 6,1 M\$ et 14,5 M\$ durant les cinq dernières années. D'ailleurs, le budget 2018-2019 est également déficitaire de 6,6 M\$, donc la situation pourrait perdurer.

Écarts entre les résultats financiers réels et les prévisions budgétaires (M\$)

	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Excédent (déficit) réel	5,33	5,30	14,52	13,94	0,97
Excédent (déficit) budgété	(4,19)	(5,23)	0	(1,96)	(5,13)
Écart (M\$)	9,52	10,53	14,52	15,91	6,10
Écart (%)	-227 %	-201 %	N/A	-810 %	-119 %

⁹⁴ Selon les données PERCOS au 30 septembre 2017

CONFIDENTIEL

Par ailleurs, parmi toutes les commissions scolaires, la CSEM affiche le plus grand écart de rentabilité entre ses résultats budgétés et ses résultats réels en 2015-2016 et en 2016-2017. En effet, cet écart représente 15 % de l'ensemble des écarts des 71 commissions scolaires⁹⁵ et du Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal (CGTSIM) en 2016-2017. C'est donc dire que la CSEM a une grande part de responsabilité quant à la disparité entre les résultats réels et le budget du réseau de commissions scolaires.

Cette situation est problématique, car elle démontre que les besoins réels de la CSEM diffèrent largement de ce qu'elle budgète, ce qui illustre une mauvaise compréhension de ses besoins financiers. En effet, dans les dernières années, elle présente un budget pessimiste en atteignant le déficit maximal qu'elle peut, alors que ses années précédentes sont très rentables et ne justifient pas l'établissement de tels budgets. Elle semble d'ailleurs voir ce pourcentage du surplus cumulé accordé comme étant une enveloppe supplémentaire à dépenser, même si le passé ne démontre pas la capacité de dépenser celui-ci à des fins de services éducatifs. Lors des suivis budgétaires faits en cours d'années, certains départements mentionnaient d'ailleurs qu'il ne sera pas possible de dépenser tout leur budget, dû notamment à un manque de personnel.

Lorsqu'il est fait avec justesse et suffisamment de précisions, le budget permet à la fois d'anticiper l'avenir et de contrôler les ressources disponibles. Dans le cas d'une disparité marquée entre le budget et le réel, tel que les résultats de la CSEM, il devient plus difficile d'assurer une pleine maîtrise de ses finances ce qui peut amener à un plus grand laxisme lors de l'autorisation de dépenses. La latitude dans les dépenses administratives remboursées par la CSEM peut notamment découler de cette situation. En effet, lorsque certaines demandes sont faites en cours d'année, vu le surplus qui sera vraisemblablement dégagé à la fin de l'exercice financier, elles seraient généralement toutes acceptées si elles entrent dans le cadre des mesures budgétaires, car l'argent est disponible.

En effet, les directeurs adjoints sont ajoutés dans les écoles dépassant un certain nombre d'élèves, mais 10 écoles bénéficieraient d'un directeur adjoint alors qu'elles n'ont pas le niveau visé d'élèves. Cette dépense supplémentaire estimée à 1 M\$ serait toutefois approuvée par les commissaires, parce que la commission scolaire dispose des fonds suffisants.

Dans les documents analysés, les seules explications obtenues quant aux écarts énoncés ci-haut, sont celles en lien avec l'exercice 2017-2018. Avant l'année dernière, les commissions scolaires n'auraient pas eu l'obligation de fournir des explications d'écarts entre leur budget et les résultats réels au Ministère. D'ailleurs, considérant que la CSEM présente des résultats largement supérieurs à ceux prévus, aucune explication ne semblait nécessaire, car sa situation financière semblait très favorable. Toutefois, la CSEM présente des écarts récurrents assez importants, il serait alors pertinent de comprendre la cause de ces écarts dans le but d'améliorer le processus et voir si les subventions accordées sont trop élevées pour les besoins et la capacité de dépenser de la CSEM.

⁹⁵ La Commission scolaire Crie est exclue de cette analyse

Constats

En ce qui concerne la gestion de ses ressources financières, la CSEM présente des excédents, parfois marqués, depuis les cinq dernières années. Ceux-ci sont principalement attribuables au secteur de la formation professionnelle, pour lequel les revenus obtenus principalement de subventions du Ministère dépassent largement les dépenses engendrées. Malgré ses résultats excédentaires, la commission scolaire produit des budgets déficitaires récurrents. Elle apparaît donc performante considérant qu'elle réussit tout de même à faire des surplus. Par contre, sa performance au niveau de la gestion de ses frais administratifs est moindre que d'autres commissions scolaires comparables, notamment due à la taille de sa masse salariale et aux nombreuses dépenses de nature administratives qui sont remboursées aux employés et qui ne sont pas toujours en adéquation avec sa mission éducative. À cela s'ajoutent les déficiences de contrôles internes au niveau de la gestion du numéraire, notamment observées dans le contexte des cours d'été et dans certaines écoles.

- Les politiques concernant le remboursement des dépenses laissent beaucoup de latitude dans la nature et les montants des dépenses effectuées par les employés du centre administratif, ce qui en résulte par des achats parfois déraisonnables considérant le financement majoritairement obtenu par des fonds publics de la commission scolaire;
- La mise en application des politiques n'est pas toujours effectuée, car certaines des dépenses contreviennent à celles-ci. Plusieurs reçus ne présentaient pas l'information nécessaire ou étaient tout simplement manquants. Ces dépenses semblent tout de même avoir été payées par la commission scolaire;
- Aucune politique régissant les cartes de crédit de la commission scolaire ne semble exister selon les informations obtenues alors que des montants importants sont en jeu;
- La politique de gestion du numéraire a été transgressée à plus d'une reprise par le même individu. D'autres cas de mauvaise gestion du numéraire ont également été soulevés dans les écoles au cours des dernières années;
- Il n'y a actuellement pas d'indicateur de performance produit par la CSEM qui lui permet de s'évaluer et de se comparer aux autres. Le besoin n'a pas été soulevé par l'administration ou les commissaires;
- La CSEM présente une forte rentabilité depuis quelques années, particulièrement en 2015-2016 et 2016-2017. La formation professionnelle contribue grandement à la rentabilité marquée et compense pour la formation générale des jeunes qui est de plus en plus déficitaire. Cette situation diffère largement de la situation des comparables utilisés;
- La formation professionnelle semble principalement rentable grâce à son coût par ETP qui est très faible. À titre de comparaison, le coût par ETP pour la formation professionnelle de la strate est près du double de celui de la CSEM;
- Le pourcentage des activités administratives de la CSEM sur le total des dépenses est supérieur aux comparables utilisés. C'est notamment la masse salariale qui semble être la cause, il y a beaucoup plus de personnel affecté au siège administratif à la CSEM que la moyenne de sa strate;
- Les écarts entre les résultats réels et le budget sont notables pour la CSEM, soit entre 6,1 M\$ et 15,9 M\$ au cours des 5 dernières années. En 2015-2016 et 2016-2017, elle est l'une des

CONFIDENTIEL

commissions scolaires affichant le plus gros écart entre ses résultats réels et son budget. Elle semble performante, car ses résultats sont largement meilleurs que prévu, mais le budget semble trop pessimiste;

- La CSEM semble viser le maximum de leur déficit autorisé dans leur budget depuis 2016-2017, alors que rien ne semble justifier l'établissement de budgets déficitaires, car les résultats des 5 dernières années sont excédentaires;
- Les règles budgétaires et les montants des subventions accordées sont parfois transmis après la fin du processus budgétaire aux commissions scolaires et cela peut contribuer à des écarts budgétaires;
- L'outil « FIN 3D » est particulièrement intéressant et présente de l'information pertinente pour la prise de décision au sein des commissions scolaires et du Ministère. La CSEM aurait avantage à analyser l'information contenue dans cet outil et l'utiliser à des fins d'amélioration.

GESTION DES RESSOURCES MATÉRIELLES ET GESTION CONTRACTUELLE

Le Directeur du service des ressources matérielles, M. Mario Cardin, [REDACTED], répond au Directeur général adjoint - Administration. Il est entré en fonction en 2018 et œuvre depuis à la restructuration de ce service.

Gestion contractuelle

Portrait de la gestion contractuelle

Le portrait de la gestion contractuelle considère les contrats octroyés au cours des années civiles 2014 à 2018 inclusivement. Les informations concernant la gestion contractuelle proviennent des listes fournies par l'administration de la CSEM et des données sur les contrats publiées dans le Système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (SEAO).

La liste des contrats formant la population visée par la vérification a été stratifiée selon la nature du contrat, le mode d'adjudication, la valeur et le fournisseur. Cette stratification a permis d'identifier les contrats posant les plus grands risques en matière de conformité aux règles contractuelles, soit les contrats octroyés de gré à gré, les contrats d'une valeur supérieure au seuil d'appel d'offres public et les fournisseurs répétitifs.

Rappelons que le Ministère a conduit une vérification des règles contractuelles à la CSEM à l'hiver 2017. Il avait été déterminé que des formations additionnelles destinées au personnel en gestion contractuelle étaient requises. Des contrats de gré à gré supérieurs aux seuils, octroyés à répétition à de mêmes fournisseurs avaient été décelés.

CONFIDENTIEL

De plus, le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) a annoncé la tenue d'une vérification de l'observation des règles contractuelles en janvier 2019. Cette vérification ayant fait l'objet d'une coordination entre les équipes du Ministère et du SCT et le rapport étant attendu à l'automne 2019, l'essentiel des travaux en matière de gestion contractuelle a été laissé à l'équipe du SCT. L'enquête a toutefois permis d'établir certains constats majeurs en lien avec l'application de la *Loi sur les contrats des organismes publics*. (LCOP)

Les tableaux ci-dessous présentent le nombre de contrats octroyés et déclarés dans le SEAO au cours des cinq dernières années, selon leur mode de sollicitation et leur nature⁹⁶ :

Année civile	Mode de sollicitation			Total
	Appel d'offres public	Appel d'offres sur invitation	Gré à gré	
2018	19	10	3	32
2017	85	15	2	102
2016	54	11	4	69
2015	70	8	10	88
2014	21	28	17	66
Total	249	72	36	357

Année civile	Nature du contrat			Total
	Construction	Approvisionnement	Services	
2018	22	6	4	32
2017	66	23	13	102
2016	46	14	9	69
2015	51	15	22	88
2014	9	18	39	66
Total	194	76	87	357

Les tableaux ci-dessous présentent la valeur des contrats octroyés au cours des cinq dernières années, selon leur mode de sollicitation et leur nature :

Année civile	Mode de sollicitation			Total
	Appel d'offres public	Appel d'offres sur invitation	Gré à gré	
2018	9 754 538 \$	25 092 253 \$	237 121 \$	35 083 912 \$
2017	25 781 126 \$	830 942 \$	297 300 \$	26 909 368 \$
2016	41 027 174 \$	550 429 \$	280 349 \$	41 857 951 \$
2015	22 890 040 \$	537 318 \$	771 978 \$	24 199 336 \$
2014	5 510 421 \$	1 278 712 \$	925 970 \$	7 715 103 \$
Total	104 963 298 \$	28 289 654 \$	2 512 718 \$	135 765 670 \$

Année civile	Nature du contrat	Total
--------------	-------------------	-------

⁹⁶ D'après les avis publiés sur le SEAO par la CSEM. L'intégralité de la liste n'est donc pas garantie.

CONFIDENTIEL

	Construction	Approvisionnement	Services	
2018	9 772 737 \$	272 705 \$	25 038 469 \$	35 083 912 \$
2017	17 654 007 \$	7 302 576 \$	1 952 785 \$	26 909 368 \$
2016	40 379 230 \$	1 071 045 \$	407 676 \$	41 857 951 \$
2015	16 109 702 \$	4 489 448 \$	3 600 186 \$	24 199 336 \$
2014	1 435 061 \$	1 920 943 \$	4 359 100 \$	7 715 103 \$
Total	85 350 736 \$	15 056 718 \$	35 358 216 \$	135 765 670 \$

Si la plupart des constats en gestion contractuelle seront fournis par les vérificateurs du SCT, la comparaison entre les contrats de la commission scolaire déclarés dans SEAO et les registres comptables révèle que de nombreux contrats de services visant les partenaires en formation professionnelle et en formation générale des adultes n'ont pas été conclus dans le respect de la LCOP. Ceux-ci ont été conclus sans avoir fait l'objet d'un appel d'offres public ni d'une publication au SEAO lorsque nécessaire.

Or, la LCOP vise les contrats de services impliquant des fonds publics⁹⁷. À l'article 9, il est également prévu que les dispositions de la LCOP ont préséance sur les dispositions incompatibles de toutes autres lois :

« 9. À l'égard des marchés publics et des contrats de partenariat public-privé, la présente loi prévaut sur toute loi générale ou spéciale qui lui serait incompatible, qu'elle soit antérieure ou postérieure, à moins que cette autre loi n'énonce expressément qu'elle s'applique malgré la présente loi. »

Bien que l'article 213 de la LIP prévoit que les commissions scolaires peuvent établir certains partenariats, il n'est pas prévu dans cette loi que ses dispositions ont préséance sur la LCOP. Les sommes sont présentées en détail, par partenaire, à la section portant sur les services éducatifs.

À l'été 2018, la CSEM a créé un poste temporaire de superviseur de l'approvisionnement et de responsable de l'application des règles contractuelles, afin de combler les lacunes qui avaient été observées lors de la vérification ministérielle conduite en 2017. Ce poste, prévu pour une durée de trois ans et renouvelable sur une base annuelle, n'a pu être comblé.

Au printemps 2019, la Directrice adjointe du service des ressources humaines ayant accepté d'occuper ce poste, a également été officiellement nommée responsable de l'observation des règles contractuelles (RARC) jusqu'en juin 2020. S'il est rare pour un organisme public de dédier une ressource à temps plein pour ce mandat spécifique, il est à noter qu'il s'agit d'une mesure concrète prise par l'administration pour améliorer la gestion contractuelle. Les résultats seront toutefois à évaluer au terme de ce mandat.

Parc immobilier

L'utilisation du parc immobilier de la CSEM a fait l'objet d'une couverture médiatique importante au cours du printemps et de l'été 2019 dans le contexte du transfert d'écoles à la CSPI. Ce dossier a été décrit dans la section Historique et ne sera pas couvert dans cette section. Toutefois, il appert pertinent de souligner que la CSEM entretient plusieurs écoles primaires et secondaires dont le taux d'occupation se situe sous 60 % de sa capacité en nombres d'élèves selon le plan triennal de

⁹⁷ Article 3.

CONFIDENTIEL

répartition et de destination des immeubles :

Établissement	Capacité (élèves)	Achalandage réel 2018-2019 (élèves)	Pourcentage d'occupation (%)
École primaire Coronation	578	278	48%
École Dalkeith	399	166	42%
École Gérald McShane	601	253	42%
Académie John Caboto (primaire)	353	179	51%
École primaire Nesbitt	642	272	42%
École primaire Our Lady of Pompei	376	160	43%
École primaire Sinclair Laird	266	148	56%
École primaire St-Dorothy	399	125	31%
École secondaire James Lyng	592	108	18%
École secondaire John F. Kennedy	1 015	307	30%
École secondaire John Grant	290	83	29%
Académie Lauren Hill (secondaire)	2 095	1196	57%
École secondaire Laurier Macdonald	1 080	579	54%
École secondaire Lester B. Pearson	1 945	996	51%
École secondaire Rosemont	725	389	54%

Il est à noter que certains de ces établissements sont partagés avec des garderies ou des prématernelles privées.



Allégations concernant l'utilisation inappropriée d'actifs



[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

GESTION DES SERVICES ÉDUCATIFS

Cette section présente la gestion de certains services éducatifs rendus par la commission scolaire English-Montréal.

Service de l'éducation des adultes

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

Méthodologie

[Redacted text block]

[Redacted text block]

CONFIDENTIEL

Après avoir procédé à l'analyse des documents reçus de la CSEM et apprécié le niveau de risque de certains programmes et de certains partenariats, 12 visites imprévisibles ont été réalisées par les enquêteurs entre le 19 et le 21 juin 2019. À l'aide des horaires de cours déclarés par la CSEM, plusieurs établissements ont fait l'objet de vérification. Il s'agit de deux centres de formation professionnelle, de différentes sociétés par actions et de trois personnes morales sans but lucratif. Il a ainsi été possible de comparer les déclarations de la CSEM avec la réalité constatée.

Établissements visités

Nom de l'établissement	Ville	Date	Programme	Partenaire
[Redacted content]				

Programme d'intégration sociale (FGA)

La CSEM opère 6 centres d'éducation des adultes, dont trois offrent le programme d'intégration sociale. Également, certains organismes bénéficient d'un partenariat pour la dispense de cours d'intégration sociale, pour la majorité par l'intermédiaire du Centre d'éducation des adultes Wagar (Wagar).

[Redacted content] Une seule entente de partenariat écrite a été recensée par les enquêteurs⁹⁹, alors que plus de 16 partenariats¹⁰⁰ sont en cours en formation générale des adultes.

Des professeurs de la CSEM se rendent dans des organismes pour y prodiguer de l'enseignement à une clientèle vulnérable ou demandant des besoins particuliers. Trois de ces organismes ont été

⁹⁹ Avec l'organisme RECLAIM (Reading Council for Literacy Advance in Montreal).

¹⁰⁰ Partenariats visant les programmes d'intégration sociale et d'intégration socioprofessionnelle.

CONFIDENTIEL

visités par les enquêteurs. Selon les documents fournis par la CSEM en lien avec les trois établissements visités, les cours ont lieu du lundi au vendredi, de 8 h à 15 h, et ce, du 27 août 2018 au 28 juin 2019.

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

■ [Redacted]
¹⁰² Nom français déclaré au registre des entreprises du Québec.

■ [Redacted]
■ [Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]

[REDACTED]

[REDACTED]

Lors des visites surprises effectuées et tel que rapporté ci-dessus, les enquêteurs ont également constaté que les horaires de cours n'étaient pas conformes aux documents fournis par la CSEM.

[REDACTED]

Le Document F : Calcul de l'allocation de base pour les activités éducatives des adultes de la formation générale des Règles budgétaires relatif à la CSEM permet de constater qu'elle déclare les ETP effectués dans les organismes partenaires comme étant réalisés à Wagar. Ce document ne contient aucune trace du fait que des cours d'intégration sociale ont lieu hors des établissements de la CSEM. La comptabilisation des heures d'enseignement est trompeuse et un code spécifique pour chaque établissement partenaire devrait être créé afin de permettre la distinction entre les partenaires et Wagar. Les informations transmises au Ministère seraient ainsi fidèles à la réalité et le Ministère pourrait faire des vérifications, au besoin, selon divers critères, tels que le nombre de partenaires ou le nombre d'ETP qui y est déclaré. Selon la Direction générale du financement du Ministère et le guide d'utilisation du système Charlemagne, la CSEM doit à tout le moins inscrire le code 887799¹⁰⁸ pour comptabiliser les ETP lorsque les cours sont donnés en totalité dans un bâtiment qui n'appartient à aucune commission scolaire. De cette manière, le Ministère sait que l'enseignement est prodigué par l'intermédiaire de partenaires, sans toutefois connaître leur identité ni leur nombre. Il s'agit d'information partielle, mais qui ne laisse pas sous-entendre que tous les ETP sont effectués dans un centre, comme c'est le cas actuellement à la CSEM.

Programmes de formation professionnelle (FP)

La CSEM opère quatre centres de formation professionnelle, dans lesquels elle est autorisée à dispenser 26 programmes¹⁰⁹, tous de langue anglaise. Environ 80 enseignants dispensent ces programmes pour la CSEM. Ils ne détiennent pas tous des brevets d'enseignement. Les programmes de formation professionnelle sont financés à la sanction des études, contrairement à la formation générale des adultes, [REDACTED]

Les inscriptions aux divers programmes de formation professionnelle de la CSEM sont en forte augmentation depuis les dernières années, en particulier pour certains programmes, tel que représenté ci-dessous.

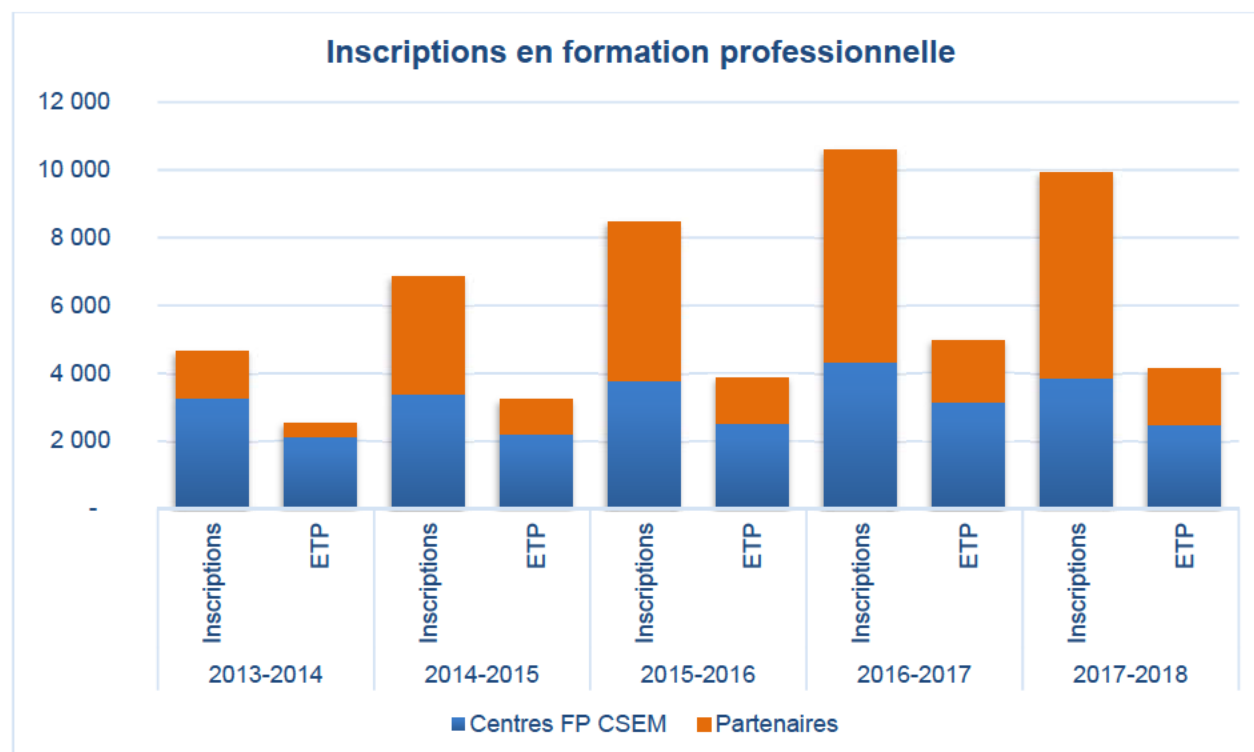
¹⁰⁸ Les trois premiers chiffres (887) identifient la CSEM, tandis que les trois derniers (799) indiquent que l'enseignement est donné à l'extérieur d'un établissement appartenant à une commission scolaire.

¹⁰⁹ Source : GDUNO.

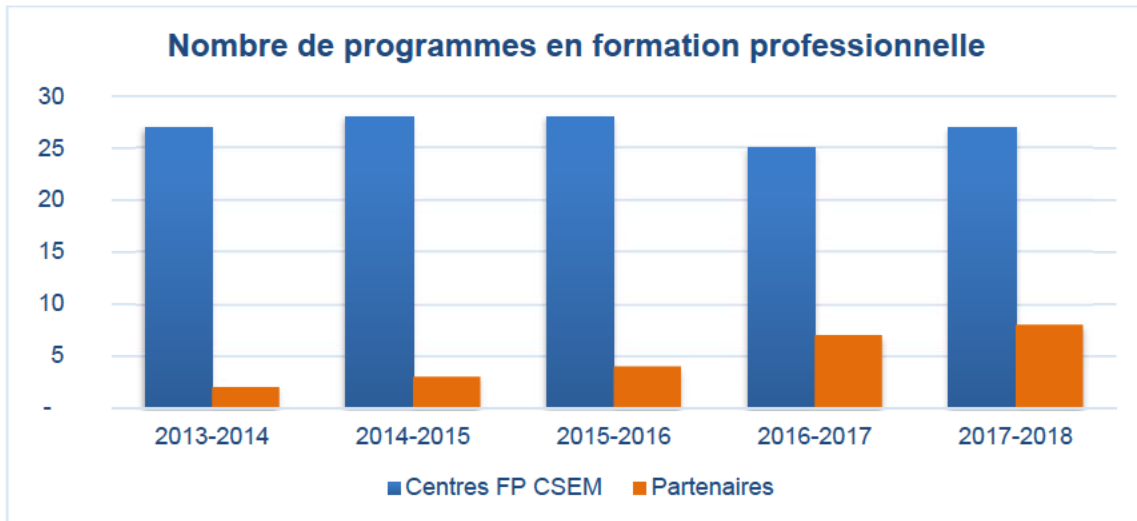
CONFIDENTIEL

Programmes d'études	Année scolaire											
	2013-2014		2014-2015		2015-2016		2016-2017		2017-2018		2018-2019	
	Nbre élèves	ETP	Nbre élèves	ETP	Nbre élèves	ETP	Nbre élèves	ETP	Nbre élèves	ETP	Nbre élèves	ETP
Starting a Business	1 347	391,2	3002	843,1	3 410	874,6	4 314	1129,3	4 456	1032	5 061	1110,1
Sales Representation	151	41,4	314	90,7	754	219,4	1 082	321,0	834	235,5	1 303	285,8
Computer Graphics	102	45	321	270,1	600	469,4	971	936,9	865	584,6	889	504,6
Professional Sales	65	36,6	271	23,4	579	261,8	779	333	732	326,7	864	256
Accounting	644	398	556	317,2	497	304,4	500	283,3	462	265,7	461	233,9
Autres programmes	2330	1605,2	2 369	1582,5	2 621	1725,9	2 947	1 957	2 587	1677,3	2 514	1395,3
Total	4 639	2517,5	6 833	3 227	8 461	3855,5	10 593	4960,4	9 936	4121,8	11 092	3785,7

La CSEM a modifié sa stratégie de dispensation des cours de formation professionnelle dans les dernières années. Elle a davantage recours à des sociétés par actions partenaires, implantées dans différents milieux culturels et ethniques de la ville de Montréal, afin que s'y donnent les cours de certains programmes de formation professionnelle. Ces partenariats ont débuté à compter de l'année 2013-2014 et se sont multipliés et intensifiés depuis. Bien que moins de programmes soient dispensés dans ces établissements partenaires que dans les centres de formation professionnelle de la CSEM, ceux-ci comptent la majorité des inscriptions en formation professionnelle de la CSEM. Il s'agit d'une augmentation marquée et constante depuis 2014-2015.



CONFIDENTIEL



[Redacted text block]

Ces sociétés par actions partenaires ne sont pas des établissements d'enseignement reconnus par le Ministère. L'enseignement y est prodigué par des enseignants engagés par la CSEM qui dispensent la formation dans les locaux du partenaire, moyennant rétribution. En juin 2019, lors des visites effectuées par les enquêteurs, des programmes de formation professionnelle étaient offerts par l'intermédiaire de 9 sociétés. Il importe de noter qu'aucune de ces sociétés n'avait d'entente ou de contrat en vigueur. Certaines ententes étaient échues depuis le 30 avril 2019 et en attente de renouvellement, tandis que de nouveaux partenaires n'avaient pas encore d'entente. Cinq de ces sociétés partenaires ont été visitées par les enquêteurs.

Partenaires

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

CONFIDENTIEL

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

- [Redacted list item]
- [Redacted list item]
- [Redacted list item]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

CONFIDENTIEL

étudiants internationaux pour leur durée, notamment, permettant de faire une demande en vertu du PEQ.

Centre des Grandes-Prairies

Les enquêteurs ont ciblé pour ce centre le programme *Automobile Mechanics*, étant donné l'engouement dont il est l'objet. Selon l'horaire fourni par la CSEM, 5 groupes devaient être en cours au moment de la visite des enquêteurs. L'horaire indique que les cours se déroulent de 8 h 25 à 15 h 45, 5 jours par semaine, soit 6 h par jour pour un total de 30 heures par semaine.

Les enquêteurs sont arrivés sur les lieux à 13 h 00 et ont quitté à 14 h 05. Une fois qu'ils se sont présentés à la réception et ont indiqué leur intention de faire une visite, ils ont été priés d'attendre à la réception qu'un responsable du centre soit rejoint, puisqu'ils étaient en rencontre à l'extérieur du centre.

Les enquêteurs sont arrivés environ 20 à 30 minutes plus tard. La cloche a retenti pour annoncer la pause d'après-midi. Il était alors environ 13 h 30. Les enquêteurs ont fait visiter les ateliers et les salles de cours aux enquêteurs. Il y avait très peu d'étudiants dans les salles et les ateliers visités. Cela peut être dû à la période de pause.

Uniquement pour le programme visé, une centaine d'étudiants devaient se trouver au centre au moment de la visite (5 cohortes d'environ 20 à 22 étudiants). Les enquêteurs n'ont vu qu'une quarantaine d'élèves et ne sont pas en mesure de savoir s'ils faisaient partie du programme sous étude puisqu'ils ont été aperçus surtout dans les couloirs. La clientèle observée était d'origine diverse, principalement de l'Asie et de l'Amérique du Sud. Très peu de caucasiens ont été vus.

Rosemont Technology Centre

Les enquêteurs ont ciblé pour ce centre les programmes *Automated system electromechanics*, *Computer graphics* et *Industrial drafting*. Selon l'horaire fourni par la CSEM, 24 cohortes devaient être en cours lors de la visite des enquêteurs¹³⁶, ce qui représente environ 500 élèves.

Les enquêteurs ont été présents de 14 h 45 à 15 h 45.

Un responsable du centre a confirmé avoir été avisé de la possible visite du Ministère. Il s'agit du deuxième centre visité. Les enquêteurs ont fait visiter le centre aux enquêteurs.

Bien que 500 élèves auraient dû se trouver au centre pour les programmes ciblés uniquement, seulement une trentaine d'élèves ont été aperçus par les enquêteurs dans les locaux réservés au

¹³⁶ *Automated system electromechanics* (7), *Computer graphics* (12) et *Industrial drafting* (5)

CONFIDENTIEL

cours de *Industrial drafting*. Ils étaient majoritairement d'origine asiatique.

Aide financière aux études

La CSEM ayant une forte clientèle en formation professionnelle, beaucoup de ses étudiants sont admissibles et bénéficiaires de l'aide financière aux études (AFE). Le tableau suivant montre l'aide financière accordée par année aux élèves inscrits aux programmes de formation professionnelle de la CSEM au cours des 5 dernières années :

Année	Nb élèves FP	Nb bénéficiaires AFE	Prêts	Bourses	Aide financière totale
2013	4 639	1 673	2 401 265 \$	6 685 619 \$	9 086 884 \$
2014	6 833	3 849	6 331 628 \$	18 964 184 \$	25 295 812 \$
2015	8 461	4 689	7 880 995 \$	24 543 361 \$	32 424 356 \$
2016	10 593	5 106	9 380 530 \$	29 169 002 \$	38 549 532 \$
2017	9 936	5 140	8 218 286 \$	28 959 270 \$	37 177 556 \$
2018	11 092	5 647	29 232 686 \$	8 935 415 \$	38 168 101 \$
TOTAL	51 554	26 104	63 445 390 \$	117 256 851 \$	180 702 241 \$

L'aide financière versée aux élèves croît avec l'augmentation de la clientèle en formation professionnelle. Généralement, un peu plus de 50 % des élèves reçoivent de l'aide financière aux études, à l'exception de l'année 2013 où le taux de bénéficiaires est considérablement plus bas. Il est à noter que le montant de prêts en 2018 est anormalement élevé puisque la conversion des prêts en bourses n'a pas été effectuée en totalité pour cette année.

La croissance des inscriptions en formation professionnelle à la CSEM dans les dernières années est principalement liée aux ententes intervenues avec des partenaires établis dans diverses communautés. Le tableau ci-dessous présente l'aide financière versée aux élèves inscrits dans un programme de formation professionnelle dans un centre de la CSEM ou un établissement partenaire dans l'année d'attribution.

Aide financière versée aux élèves inscrits dans un programme de formation professionnelle selon l'établissement d'enseignement

Établissement	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
---------------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------

CONFIDENTIEL

2	2 824	19 692 \$
3	834	34 312 \$
4	65	49 822 \$
Total	17 568	20 572 \$

Ces cas présentent seulement les programmes offerts par la CSEM et il est possible que certains étudiants aient suivi d'autres programmes en dehors de cette commission scolaire.

Cette information coïncide avec le constat effectué par Mme Michelle Lapointe dans son rapport portant sur son mandat de vérification administrative en formation professionnelle dans les commissions scolaires Lester-B.-Pearson et English-Montréal. En effet, elle mentionne notamment que :

« Certains programmes courts en formation professionnelle – Lancement d'une entreprise, Vente-conseil et Représentation, notamment – voient leur fréquentation croître à un rythme si vertigineux, surtout à la CSEM, qu'il y a lieu de s'interroger à ce sujet. Cette augmentation de clientèle s'accompagne d'une croissance très importante de l'octroi d'aide financière aux études; celle-ci serait plus avantageuse que l'aide de dernier recours. En effet, l'allocation de base pour un adulte, sans contrainte à l'emploi, est de 628,00 \$ par mois, depuis le 1er janvier 2017, alors que l'AFE peut donner jusqu'à 837,00 \$ par mois pour les frais de subsistance. S'y ajoutent le coût des droits de scolarité et du matériel scolaires ainsi que le coût des frais afférents. Les pourcentages d'étudiants fréquentant ces programmes qui reçoivent de l'aide financière sont très élevés. »

Ce constat pourrait expliquer le fait que certains élèves suivent plusieurs programmes un à la suite des autres et que l'aide financière qui leur est versée représente des sommes importantes.

Conclusion en formation professionnelle

Le constat principal est la faible présence d'élèves aux lieux vérifiés, tant dans les centres de formation professionnelle de la CSEM que dans les établissements partenaires.

Les visites ont eu lieu entre le 19 et le 21 juin 2019. Plusieurs cours étaient interrompus depuis le début du mois de juin. Le centre administratif de la CSEM est fermé officiellement pour les deux dernières semaines de juillet.

Également, un laxisme important a été constaté dans la gestion des ententes avec les partenaires des milieux communautaires. Les documents fournis par la CSEM étaient incomplets, contradictoires et même contredits par les partenaires eux-mêmes. Certains partenaires ont offert des programmes de formation professionnelle alors qu'il n'y avait aucun document établissant les modalités de cette entente ou qui prévoyait l'offre de ce programme. Les enquêteurs se sont souvent retrouvés confrontés à de l'information contradictoire et à ne pas être en mesure de savoir officiellement quel partenaire est autorisé à offrir quel programme.

Des sommes importantes sont versées à ces partenaires qui reçoivent la majorité des inscriptions en formation professionnelle. Un encadrement rigoureux est nécessaire et des balises doivent être

CONFIDENTIEL

prévues avant de débiter la relation d'affaires.

Les règles doivent être respectées, comme la LCOP.

Recrutement d'étudiants internationaux

Le recrutement des étudiants internationaux par des établissements scolaires du Québec est en constante évolution depuis les dernières années.

Depuis 2010, il est possible pour un étudiant étranger diplômé du Québec qui remplit certaines conditions d'admission, dont celle de démontrer une connaissance du français oral de niveau intermédiaire avancé, de présenter une demande dans le cadre du Programme de l'expérience québécoise (PEQ).

Le PEQ est un programme accéléré de sélection des travailleurs qualifiés qui permet d'obtenir un Certificat de sélection du Québec (CSQ) en vue de la résidence permanente.

Pour mieux contextualiser l'information contenue dans les pages précédentes, un portrait de la situation actuelle du recrutement des étudiants internationaux à la commission scolaire dans les programmes de formation professionnelle ainsi qu'un résumé du processus d'immigration de ces étudiants est présenté ci-dessous.

L'admission et l'accueil des étudiants internationaux à la CSEM

CONFIDENTIEL

Selon les documents reçus de la CSEM, elle accueille des élèves internationaux depuis 2011. En cinq ans, le nombre d'inscriptions a plus que doublé passant de 537 élèves internationaux en 2013-2014 à 1336 en 2017-2018.

Le processus d'admission en formation professionnelle d'un candidat scolarisé à l'extérieur du Canada comporte deux étapes : les préalables académiques et la maîtrise de la langue.

La CSEM est membre d'Éducation Internationale (EI). Il s'agit d'une coopérative sans but lucratif de services de développement et d'échanges en éducation. Elle propose des services complets à ses membres en matière de recrutement d'élèves internationaux en formation professionnelle et technique. La CSEM reçoit de l'aide de EI pour l'évaluation de documents académiques et pour valider s'ils sont présents sur la liste des documents scolaires officiels reconnus par le Ministère.

La sanction des études précise que les moyens utilisés pour vérifier que l'étudiant maîtrise suffisamment la langue dans laquelle la formation sera donnée ne sont pas régis par le Ministère.

Chaque établissement scolaire est donc responsable de déterminer la façon par laquelle il évaluera les connaissances linguistiques.

La CSEM demande aux étudiants internationaux de fournir un certificat qui atteste de la maîtrise de l'anglais. Lorsque l'élève ne peut fournir ce document, il se devra d'être évalué avant le début des classes. La CSEM offre également la possibilité aux élèves de suivre des cours d'anglais via ses centres de formations pour adultes et ses partenaires.

La CSEM ne dispose pas d'une unité administrative distincte pour gérer l'accueil et la scolarisation des élèves internationaux.

qu'il y a environ 900 étudiants internationaux qui étudient à temps plein à la CSEM. La majorité de ces étudiants sont inscrits à une formation menant à un diplôme d'étude professionnelle (DEP) ou à une attestation de spécialisation professionnelle (ASP). Les programmes d'une durée de 1800 heures sont les plus recherchés par cette clientèle, car il s'agit de programmes admissibles au PEQ.

Les étudiants internationaux sont accueillis dans l'un des quatre centres de formation professionnelle. Par conséquent, aucun de ces étudiants n'est inscrit chez les partenaires communautaires.

Frais de scolarité

Les frais de scolarité qui peuvent être chargés aux étudiants internationaux sont établis pour chaque programme selon les règles budgétaires en vigueur.

Les règles budgétaires permettent la déclaration des élèves selon deux modes soit l'élève subventionné, au moment où le dossier est considéré complet ou l'élève autofinancé. Dans le dernier

CONFIDENTIEL

cas, il n'y a aucune subvention versée par le Ministère.

Quand la commission scolaire déclare au Ministère qu'elle a perçu les droits de scolarité d'un élève subventionné, le Ministère reprend 90 % de la subvention versée et la commission scolaire conserve 10 % à titre de frais d'administration pour la gestion des dossiers de ces élèves.

Lorsque la commission scolaire ne déclare pas les frais de scolarité perçus auprès de l'étudiant, elle conserve la subvention versée par le Ministère.

La CSEM facture aux élèves internationaux le coût de leur programme plus 30 %. Elle en remet 20 % au recruteur étranger et elle conserve le reste pour ses frais d'administration.

Un étudiant international peut avoir à déboursé jusqu'à 32 016 \$ pour un programme menant à l'obtention d'un DEP. À titre d'exemple, le tableau ci-dessous présente la répartition des frais de scolarité pour le programme *Machining Technics* pour l'année 2018-2019 :

Inscription	Traitement	Droits de scolarité	Frais d'administration ¹³⁸	TPS (5 %)	TVQ (9.975 %)	Frais d'administration avec taxes	Total à payer
250 \$	600 \$	30 260 \$	6 052 \$	302.61 \$	603.69 \$	6 958 \$	32 016 \$

La CSEM verse à l'agence de recrutement le total des frais d'administration plus les taxes applicables à ceux-ci. Ce type de frais n'est pas balisé par les règles budgétaires, chaque institution est donc libre d'en déterminer le montant. Ainsi, la CSEM impose des frais d'administration en plus de recevoir le 10 % des subventions du Ministère prévu à cette fin.

Les frais de scolarité perçus aux étudiants internationaux génèrent un revenu important pour la commission scolaire. Les revenus enregistrés aux états financiers audités de 2017-2018 uniquement pour les élèves étrangers inscrits en formation professionnelle totalisaient un montant de 7 800 496 \$.

Le contact et le recrutement des étudiants internationaux

Les démarches à l'étranger pour recruter les étudiants peuvent être initiées directement par la commission scolaire ou par l'intermédiaire de firmes de recrutement.

De façon à établir des liens avec les autorités scolaires des pays étrangers, essentiellement la Chine, des personnes déléguées de la CSEM se rendent dans ces pays. Les données remises à cet égard indiquent qu'il y aurait eu 20 déplacements entre 2010 et 2018, pour un coût total de près de 170 k\$.¹³⁹ Mis à part les voyages de 5 commissaires au début du projet, ce sont surtout des responsables à la CSEM et des directeurs de centres de formation professionnelle (CFP) qui entreprennent ces déplacements dans le but de donner un aperçu de l'organisation où les parents vont envoyer leurs enfants jeunes ou adultes.

Date	Destination	Montant estimé	Participants aux voyages	Commentaire
------	-------------	----------------	--------------------------	-------------

¹³⁸ Le montant des frais d'administration, hormis les taxes, est inclus dans les droits de scolarité.

¹³⁹ Il s'agit de données non-exhaustives recueillis dans les rapports de frais et relevés de carte de crédit des personnes déléguées. Les données entre 2010 et mai 2016 ont été obtenus lors de la vérification administrative en novembre 2016.

CONFIDENTIEL

2010-2011	Octobre 2010	Chine	6 577 \$	Directeur régional, 1 commissaire	
2011-2012	Novembre 2011	Chine	19 852 \$	Directeur régional, Directeur général adjoint, Directeur des services pédagogiques, 3 commissaires	
	Mai 2012	Chine / Paris	15 003 \$	Directeur régional, Directeur des services pédagogiques, 1 commissaire	
2012-2013	Novembre 2012	Chine	5 958 \$	Directeur régional	
2013-2014	Juillet 2013	France	2 038 \$	Directeur régional	
	Octobre 2013	Chine	17 830 \$	Directeur régional, Directeur général adjoint, 4 Directeurs de centre	
	Mars 2014	Seoul, Corée	7 854 \$	Directeur régional	
	Mai 2014	Corée du sud	11 934 \$	Directeur régional, 2 Directeurs de centre	
2014-2015	Octobre 2014	Chine	8 394 \$	Directeur régional	
	Avril 2015	Chine	3 407 \$	Directeur régional	
2015-2016	Octobre 2015	Chine	5 991 \$	Directeur régional, 2 Directeurs de centre	
	Mars 2016	États-Unis	1 815 \$	Directeur régional	
	Mai 2016	Chine	11 641 \$	Directeur général, Directeur régional	
2016-2017	Mai-Juin 2016	Chine	6 906 \$	Cosmo Della Rocca, Ann Marie Matheson	
	Septembre 2016	New York	4 284 \$	Cosmo Della Rocca, Daniela Borzacchini, Alice Sideropoulos, Alain Richard Belair	Description : International culinary visit
	Novembre 2016	New York	1 162 \$	Cosmo Della Rocca, Daniela Borzacchini	
2017-2018	Octobre 2017	Chine- Taiwan	18 778 \$	Cosmo Della Rocca, Ann Marie Matheson, Angie Spagnolo	
	Juin 2018	Corée du Sud, Chine	4 739 \$	Cosmo Della Rocca	
	juin 2018	Îles de Toronto	3 365 \$	Paolo Della Rocca, Harriet Cohen, Alice Sideropoulos	Description : Korea - China Delegation Trip
2018-2019	Décembre 2018	Chine	11 841 \$	Cosmo Della Rocca, Ann Marie Matheson, Angie Spagnolo	D'autres dépenses à venir pour l'hébergement et les vols intérieurs
Total			169 369 \$		

Agences de recrutement

Depuis 2010-2011, la CSEM a fait appel à 11 agences afin de recruter des étudiants internationaux

CONFIDENTIEL

de divers pays, les principaux étant la Chine et la Corée.

Dans les documents obtenus par la CSEM, on peut constater que la CSEM a conclu des contrats avec certaines de ces entreprises. Ces contrats permettent aux agences de représenter et recruter des étudiants qualifiés provenant de pays étranger pour la formation générale aux adultes et la formation professionnelle au nom de la commission scolaire. Il importe de mentionner qu'aucun de ces contrats n'est en vigueur actuellement.

Le 23 mai 2019, la CSEM a publié dans le SEAO un appel de candidatures pour créer une banque d'agences de recrutement. La CSEM a retenu trois candidatures. Cependant, aucun contrat n'est intervenu à la suite de cette sélection .

[Redacted content]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

CONFIDENTIEL

[Redacted text block]

Analyse

[Redacted text block]

Selon les données financières obtenues de la CSEM, elle a versé un montant total de 14 300 618 \$ en commissions depuis 2013-2014. Le tableau ci-dessous présente l'évolution annuelle des redevances versées aux différentes agences de recrutement :

Compagnies	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Total	Pays de recrutement
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]

CONFIDENTIEL

[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

On perçoit dans le tableau ci-dessus que les commissions versées par la CSEM aux différentes compagnies de recrutements, dépassent fréquemment le montant maximal de 25 000 \$ de commission établi dans les ententes avec les agences¹⁴¹.

Respect des règles contractuelles

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Le 23 mai 2019, la commission scolaire publiait dans SEAO un appel de candidatures¹⁴³ pour procéder à la qualification d'une banque de partenaire d'agences pour le recrutement d'élèves internationaux et leur accompagnement dans le cadre de programmes offerts par les centres d'éducatons aux adultes et de la formation professionnelle.

Le candidat doit atteindre un niveau de performance acceptable en démontrant qu'il a comptabilisé un minimum de 3 ans d'expérience cumulative au cours des 5 dernières années dans le recrutement d'élèves internationaux pour des programmes d'éducation générale aux adultes et de formation professionnelle, démontrer une capacité de recrutement d'au moins 150 élèves par année pour le marché de la Chine ou 20 élèves par années pour le recrutement international excluant celui de la Chine ou démontrer une capacité de recrutement d'au moins 200 élèves par année pour le marché international incluant celui de la Chine, démontrer en quoi ces expériences sont pertinentes à la réalisation du mandat dans l'offre de partenariat et remettre des lettres de recommandation de 2 partenaires. Il doit également présenter un projet qui démontre sa capacité de recruter de la clientèle et d'accompagner dans le cadre de l'entente ainsi qu'un plan qui démontre sa capacité organisationnelle.

Les soumissionnaires qui se qualifient feront partie de la banque de partenaires de la CSEM pour la période du 1^{er} juillet 2019 au 30 juin 2022, avec possibilité de renouveler pour 2 ans.

Statistiques concernant les étudiants

Cette section vise à fournir quelques statistiques concernant le recrutement des étudiants internationaux.

Selon les informations obtenues de la CSEM, il y a eu 6 523 inscriptions d'étudiants internationaux en formation professionnelle depuis 2013. Cette catégorie d'élève représente près de 12.5 % du nombre total des étudiants inscrits en formation professionnelle.

Le programme le plus ciblé par les étudiants internationaux est Computer Graphics qui compte un total de 2 458 inscriptions depuis 2013, suivi par Industrial Drafting avec 1 026 étudiants inscrits. On constate dans le tableau ci-dessous que les programmes les plus populaires auprès des étudiants internationaux sont ceux d'une durée de 1 800 heures hormis Professional Cooking et le programme Accounting, ou le nombre d'étudiants est à la baisse.

Programme d'études CSEM	Nombre d'élèves par année scolaire					
	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Computer Graphics	64	183	373	687	567	584

¹⁴³ Appel de candidatures No PS19-0500.

CONFIDENTIEL

Industrial Drafting	49	92	213	314	232	126
Professional Cooking	51	44	39	117	187	215
Automobile Mechanics	50	74	69	104	111	90
Automated Systems Electromechanics	24	37	62	68	56	73
Accounting	108	51	14	6	3	4
Autres programmes	191	177	231	346	180	257
Total	537	658	1001	1642	1336	1349

Le programme de Professional Cooking est d'une durée de 1 470 heures et mène à un DEP. Les étudiants peuvent poursuivre leur parcours académique en s'inscrivant au programme Contemporary Professional Pastry Making qui conduit à une ASP. Ce programme est d'une durée de 450 heures.

Ce cheminement scolaire semble être particulièrement populaire au cours des dernières années.

Le nombre d'inscriptions au programme Contemporary Professionnel Pastry Making est passé de 32 étudiants en 2014-2015 à 243 élèves en 2018-2019.

Il est à noter qu'un étudiant international peut se qualifier en termes de diplomation pour le PEQ s'il détient un DEP suivi d'une ASP sanctionnant un minimum de 1 800 heures de formation continue et menant à un métier donné.

Près de 15 % des étudiants internationaux ont suivi plus d'un programme ou fréquenté la CSEM plus d'une session.

Le montant de près de 170 000 \$ déboursé par la commission scolaire en terme de dépense de frais de voyage pour ses employés est questionnable lorsque l'on constate le minime pourcentage d'étudiant recruté directement par elle.

Diplomation et immigration au Québec à titre de résident permanent

Les étudiants étrangers qui désirent s'établir de façon permanente au Québec à la suite de l'obtention du diplôme peuvent s'orienter vers le programme d'immigration qui leur convient le mieux, néanmoins le PEQ est très convoité par cette clientèle. L'immigration est une compétence partagée entre les gouvernements du Québec et du Canada.

Pour immigrer au Québec, un candidat et sa famille doivent obligatoirement répondre aux exigences liées à la sélection et à l'admission.

Le gouvernement du Québec est responsable de la sélection des travailleurs souhaitant s'installer

CONFIDENTIEL

dans sa province. Le pouvoir de sélection du Québec s'effectue à l'aide d'un ensemble de critères qu'il a lui-même établis en fonction de ses objectifs en matière d'immigration. Si le candidat est sélectionné, il reçoit un certificat de sélection du Québec (CSQ), document officiel d'immigration délivré par le gouvernement du Québec.

Le gouvernement du Canada est responsable de l'admission des travailleurs souhaitant s'installer dans son pays. Le gouvernement du Canada admet au Québec uniquement les candidats travailleurs préalablement sélectionnés par le MIDI. Pour être admis, un candidat sélectionné doit faire une demande de résidence permanente et passer avec succès l'examen médical et le contrôle de sécurité exigés. L'admission finale des candidats relève de la compétence du gouvernement du Canada.

Programme de l'expérience québécoise (PEQ)

Ce programme est entré en vigueur il y a maintenant plus de 9 ans, soit le 14 février 2010.

Contrairement au programme régulier de sélection des travailleurs qualifiés, le PEQ ne recourt pas à une grille de sélection et ne prend pas en compte les caractéristiques de l'époux ou du conjoint de fait. Les candidats doivent satisfaire à toutes les conditions du PEQ au moment de la présentation de la demande de sélection permanente :

- avoir l'intention de vous établir au Québec pour y occuper un emploi;
- avoir séjourné temporairement au Québec dans le but principal d'y étudier et avoir respecté les conditions de votre séjour;
- avoir séjourné au Québec pendant au moins la moitié de la durée de votre programme d'études;
- détenir un diplôme du Québec admissible;
- démontrer une connaissance du français oral de niveau intermédiaire avancé;
- s'engager à subvenir à vos besoins essentiels et, le cas échéant, à ceux de votre époux ou de votre conjoint de fait et des enfants à charge inclus dans votre demande de sélection permanente, pour une période minimale de trois mois;
- avoir au moins 18 ans, détenir un passeport valide et, si vous présentez votre demande à partir du Québec, vous trouver légalement au Québec au moment de la présentation de votre demande.

Les diplômes admissibles sont :

- le baccalauréat (1^{er} cycle universitaire);
- la maîtrise (et le MBA);
- le doctorat;
- le diplôme d'études collégiales (DEC) techniques;
- le diplôme d'études professionnelles (DEP) d'une durée de 1 800 heures ou plus;
- le diplôme d'études professionnelles (DEP) suivi d'une attestation de spécialisation professionnelle (ASP) sanctionnant un minimum de 1 800 heures de formation continue et menant à un métier donné.

De plus, pour être admissibles les diplômes doivent avoir été obtenus au cours des 36 mois précédant la présentation de la demande de sélection permanente, délivrés par une université québécoise ou un établissement d'enseignement reconnu par le Ministère et obtenus au terme d'un programme d'études à temps plein suivi dans un établissement d'enseignement du Québec situé au Québec.

CONFIDENTIEL

Il est à noter que les candidats qui présentent deux DEP pour lesquels chacun des diplômes présente une durée de formation inférieure à 1 800 heures ne satisfont pas aux conditions du PEQ.

Les diplômés de la CSEM

La commission scolaire met beaucoup d'énergie dans le recrutement actif des étudiants internationaux. Ceux-ci viendraient compenser la baisse de la clientèle à la commission scolaire en plus d'être un revenu important. Pourtant, lorsque les étudiants obtiennent leur diplôme, il ne semble pas y avoir de recherche ni de suivi sur le parcours professionnel de ces étudiants à la suite d'une formation assez coûteuse en formation professionnelle.

La CSEM étant un établissement d'enseignement anglophone, l'étudiant qui y applique n'a pas à démontrer qu'il maîtrise le français. Ainsi, les diplômés ne peuvent présenter leur relevé de notes final attestant la réussite d'un programme d'études suivi au Québec, afin de démontrer la connaissance du français oral de niveau intermédiaire avancé pour le PEQ.

Ils se doivent donc de présenter un document officiel qui s'applique à leur situation, tel qu'un relevé de notes final attestant la réussite d'un cours de français de niveau intermédiaire avancé effectué au Québec, dans un établissement d'enseignement reconnu et présenté dans la liste des cours de français admissibles au PEQ.

À l'époque où les lacunes en français des étudiants de la CSEM ont été signalées par le MIDI, la CSEM offrait un cours de français destiné aux étudiants internationaux.¹⁴⁴ Ce cours n'est désormais plus offert par la CSEM.

Conclusion sur le recrutement d'étudiants internationaux

La CSEM n'a pas la responsabilité de voir à ce que le candidat diplômé en formation professionnelle de sa commission scolaire ait la connaissance requise du français pour faire une demande au PEQ. À l'époque où les lacunes en français des étudiants de la CSEM ont été signalées par le MIDI, la CSEM offrait un cours de français destiné aux étudiants internationaux.¹⁴⁵ Ce cours n'est désormais plus offert par la CSEM.

Elle doit cependant s'assurer que les candidats inscrits à la commission scolaire ont la connaissance nécessaire de l'anglais pour poursuivre leur programme. La CSEM prévoit un test qui évalue le niveau de connaissance de l'anglais lors de l'admission ainsi que la possibilité de s'inscrire à des cours d'anglais.

Il n'a pas été démontré dans le cadre de l'enquête que les élèves internationaux n'ont pas la connaissance nécessaire de la langue d'enseignement.

¹⁴⁵ *Idem*

CONSTATS

Le conseil des commissaires de la CSEM est dysfonctionnel

À la lumière du diagnostic de la commission scolaire, force est de constater que les problèmes de direction de la commission scolaire existent depuis de nombreuses années. Une mauvaise compréhension des rôles des commissaires et des gestionnaires, la politisation des enjeux et les lacunes de leadership des différents acteurs impliqués dans des postes de responsabilité ont contribué à l'instauration d'une gouvernance dysfonctionnelle.

À plus d'une reprise, les interventions du Ministère ou d'accompagnateurs externes se sont heurtées à l'entêtement et à la réticence au changement des commissaires. La tenue d'une enquête ministérielle n'a d'ailleurs pas provoqué de changement notable.

Il apparaît clair que tant que les mêmes individus seront en place aux postes de commissaire et de directrice générale, il est peu probable que la gouvernance scolaire progresse. L'historique que ces individus traînent depuis trop d'années et les réseaux d'influence informels sont ancrés dans une culture organisationnelle néfaste dans un réseau public.

De plus, étant donné que Mme Mancini a été élue au poste de présidente au suffrage universel, le conseil des commissaires ne peut exiger son départ, bien qu'une majorité de conseillers le souhaiterait, tel que démontré lors d'un vote de non-confiance du conseil.

Compte tenu de la volonté de Mme Mancini de demeurer en poste, ceci ouvre la porte à des méthodes éthiquement discutables pour l'inciter à partir, comme l'exclure des comités, voter une importante réduction de son salaire ou s'opposer systématiquement à ses propositions. Ceci est non seulement contre-productif, mais démontre le peu de respect des commissaires pour la fonction, malgré l'élection au suffrage universel.

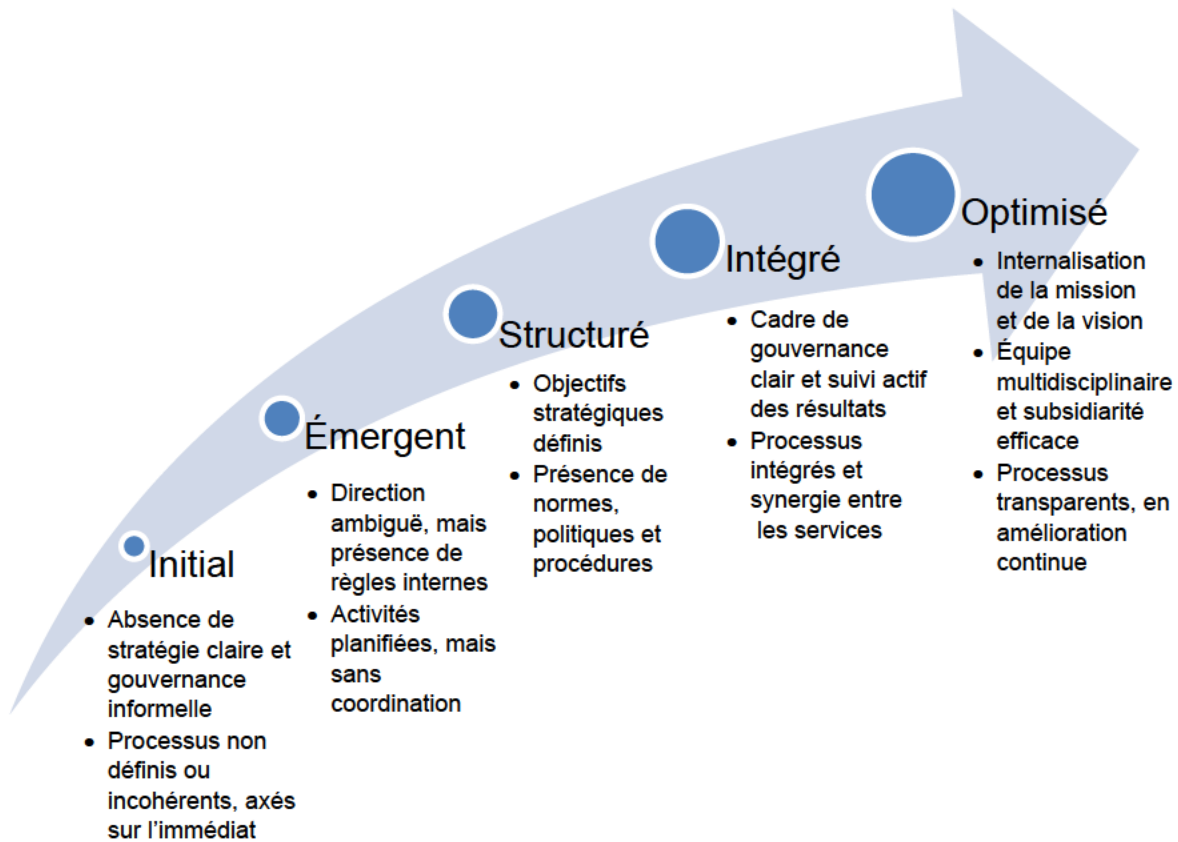
Le niveau de maturité de la CSEM est faible

Le niveau de maturité réfère au processus d'évolution d'une organisation, qui construit ses capacités (personnes, processus, gouvernance, architecture) en vue d'accomplir sa mission. Le modèle d'analyse en 5 niveaux de maturité fournit un cadre conceptuel qui permet d'évaluer le degré de mise en place d'un environnement favorisant la performance organisationnelle.

Cette évaluation repose sur des critères tels que la gouvernance, la présence de processus clairs et intégrés, la présence d'outils technologiques adaptés ou l'implantation de mesures de gestion de la performance.

Comme il a été constaté au cours du présent rapport, de nombreux signes référant à une organisation d'un faible niveau de maturité ont été observés, dont notamment les difficultés de transition lors des changements d'affectation, le désordre ou l'absence de documentation dans certains services, l'abandon de cibles de performance financière, la nomination de cadres sur des bases autres que leur expertise ou les changements de structure organisationnelle sur la base de individus plutôt que sur la base de la mission.

5 niveaux de maturité d'une organisation



L'enquête a révélé que la CSEM, dans son ensemble et selon les différents services pris individuellement, démontre un niveau maturité oscillant entre « émergent » et « structuré ». Il serait raisonnable de considérer anormal un niveau de maturité aussi faible dans une organisation publique mise sur pied il y a plus de 20 ans, bénéficiant d'un budget d'une hauteur de 350 M\$ et située dans la métropole, où les ressources professionnelles sont abondantes.

Toutefois, il est à noter que certains services sont en cours de se structurer afin de rehausser ce niveau de maturité. Par exemple, le nouveau Directeur des ressources matérielles a récemment réorganisé le service et mis en place des procédures standards de gestion de projet conformes aux meilleures pratiques. L'embauche récente d'un directeur externe à la commission scolaire, choisi sur la base de ses compétences, n'est sans doute pas étrangère à ce redressement.

Finalement, un faible niveau de maturité de la CSEM est probablement attribuable à la faiblesse de la gouvernance, qui se répercute sur l'ensemble de l'organisation. Le contexte de gouvernance dysfonctionnelle, conjuguée à une gestion inadéquate des ressources au sein de l'administration, a sans doute contribué à freiner l'évolution de la commission scolaire vers une organisation efficace et performante.

RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES

1. Envisager une intervention majeure auprès de la Commission scolaire English-Montréal afin de rehausser le niveau de maturité de l'organisation

Les constats concernant la gouvernance de la CSEM ne laissent aucun doute sur la présence d'un conseil des commissaires dysfonctionnel, notamment en raison de conflits internes qui paralysent la prise de décision dans l'intérêt des élèves. L'administration démontre également que des améliorations sont nécessaires. Les articles 478.5 et 479 de la LIP prévoient trois modes d'action s'offrant au ministre pendant ou après une enquête :

Option 1 : Instauration de mesures de surveillance et d'accompagnement

L'instauration de mesures de surveillances et d'accompagnement à la commission scolaire pourrait prendre la forme de la nomination d'un accompagnateur pour les commissaires et la direction générale afin de les soutenir dans l'exercice de leurs fonctions.

Il est à noter que cette mesure a toutefois déjà été utilisée par la ministre de 2009 à 2010, alors que plusieurs membres du conseil des commissaires étaient d'ailleurs les mêmes individus. Cette démarche a donné peu de résultats probants et a été jugée comme inefficace par les commissaires rencontrés qui étaient présents à cette époque. Au terme de son mandat, l'accompagnateur avait d'ailleurs recommandé la tutelle à la ministre de l'époque.

L'accompagnement réalisé par M. Michel Nadeau de l'Institut de la gouvernance des organisations publiques et privées en 2017-2018 n'a pas porté fruit non plus, étant donné le manque de volonté du conseil des commissaires de se remettre en question. Il est donc peu probable que cette option mène à des gains significatifs.

Option 2 : Imposition de mesures correctrices

L'imposition des mesures correctrices visant la gouvernance et l'administration, par la voie d'un arrêté ministériel, pourrait être envisagée.

Toutefois, l'expérience récente d'imposition de mesures correctrices dans une autre commission scolaire démontre que cette avenue est plus efficace lorsque les mesures visent certains aspects précis de la gouvernance ou de l'administration. Ce mode d'action perd de son efficacité lorsque l'organisation n'a pas atteint un niveau de maturité suffisant et que les mesures correctrices ont une portée trop large, ce qui est présentement le cas de la CSEM.

Option 3 : Suspension des pouvoirs du conseil des commissaires

La suspension des pouvoirs du conseil des commissaires est également prévue à la LIP. Ceci consisterait à nommer un administrateur pour remplacer le conseil des commissaires pour une période de six mois.

Considérant que le dysfonctionnement du conseil des commissaires est ancré depuis plus de 10 ans, et que ce conseil a clairement établi préféré miser sur la division à des fins politiques que sur la saine gouvernance, il est recommandé d'envisager la suspension des pouvoirs du conseil des commissaires, tout en faisant appel à une firme de consultation externe afin d'accompagner la direction générale dans l'amélioration de ses processus administratifs.

CONFIDENTIEL

La suspension des pouvoirs du conseil des commissaires apparaît comme étant la meilleure façon d'assurer la mise en place de mesures structurantes au sein de l'administration, tout en imposant un changement des pratiques sur le plan de la gouvernance. L'administrateur provisoire aurait ainsi l'autorité et la légitimité de formuler des attentes spécifiques afin de redresser l'organisation et d'en contrôler leur mise en œuvre.

2. Revoir le mode de gouvernance des commissions scolaires

La situation à la Commission scolaire English-Montréal est un cas sérieux en matière de gouvernance. Bien qu'un des intervenants rencontré expert en gouvernance ait mentionné aux enquêteurs qu'il s'agissait d'un des pires cas de gouvernance qu'il a vu dans sa carrière, certains problèmes constatés ne sont pas uniques à cette commission scolaire. L'absence de balises claires et de formation adaptée fait que la dichotomie entre le rôle politique d'élus et le rôle d'administrateur qu'ils doivent exercer devient une excuse pour certaines actions ou pour l'inaction des commissaires. Il apparaît clair que cette situation ne favorise pas la saine gestion des ressources du réseau scolaire ni les intérêts des élèves.

Les lacunes de gouvernance observées justifient une révision importante de la structure de gouvernance des commissions scolaires. Des instances décisionnelles constituées d'administrateurs nommés à la suite d'appels de candidatures, pour des termes à durée déterminée, permettraient d'assurer une complémentarité des expertises et un renouvellement sain des individus appelés à servir à titre d'administrateur scolaire. Des administrateurs nommés sur l'excellence de leur candidature pourraient également inspirer davantage de légitimité que des élus issus d'un scrutin au taux de participation très faible dans bon nombre de commissions scolaires¹⁴⁶.

Le cas de la CSEM démontre également que l'élection d'un président de commission scolaire au suffrage universel peut limiter les possibilités de régler les crises de leadership à l'interne si la confiance se perd et que l'élu souhaite rester en poste.

3. Préciser les balises entourant le recours aux commissaires à l'éthique et revoir leur rôle

Le recours abusif au commissaire à l'éthique a démontré les limites de cette procédure. D'une part, les mêmes avocats embauchés par l'administration à titre de commissaires à l'éthique ont dû, au cours des dernières années, successivement rendre des décisions concernant les mêmes commissaires, parfois comme demandeurs ou comme défendeurs.

De plus, considérant la relation conflictuelle avec certains membres de l'administration, il y a potentiellement apparence de conflit d'intérêts lors de la décision du choix du commissaire à l'éthique et la décision de rembourser les frais juridiques afférents, qui est prise par l'administration.

À cet effet, il est donc recommandé de sensibiliser les intervenants du réseau à l'importance de ne recourir au commissaire à l'éthique que dans des situations le justifiant réellement. Les citoyens s'attendent notamment à ce que leurs commissaires scolaires soient en mesure de régler leurs différends entre eux et que les administrateurs et les commissaires ne recourent pas à cette procédure pour des raisons frivoles en ayant à cœur de manière soutenue la saine gestion des fonds publics.

¹⁴⁶ Taux de participation moyen au Québec : 4,86 %

Taux de participation à la CSEM : 21,2 %

4. Renforcer l'application de la *Loi sur les contrats des organismes publics* au sein du réseau

La *Loi sur les contrats des organismes publics* (LCOP) vise notamment à promouvoir la confiance du public dans les marchés publics, la transparence dans les processus contractuels et le traitement intègre et équitable des concurrents. Elle vise également à promouvoir une reddition de comptes fondée sur l'imputabilité des dirigeants d'organismes publics et sur la bonne utilisation des fonds publics. Cette loi est donc de la plus grande importance pour l'administration publique et les citoyens qu'elle sert.

Or, des irrégularités en lien avec l'application de cette loi ont été observées à la CSEM. Des irrégularités semblables ont par ailleurs été observées dans d'autres commissions scolaires.

Il est recommandé de mettre sur pied, conjointement avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, un chantier d'amélioration de la gestion contractuelle dans le réseau de l'éducation. Ceci comporterait notamment le développement d'une formation en gestion contractuelle axée spécifiquement sur la réalité des commissions scolaires afin de clarifier les attentes et présenter certains écueils en gestion contractuelle. Cela impliquerait également de remettre l'importance d'un responsable de l'application des règles contractuelles (RARC) réseau au Ministère, ayant comme mandat de favoriser l'application de la loi et des meilleures pratiques. Finalement, un forum d'échanges des RARC des commissions scolaires, dirigé par le RARC réseau, offrirait une plateforme privilégiée de communication afin de promouvoir le respect de la LCOP.

5. Améliorer les contrôles ministériels concernant l'administration des commissions scolaires et l'offre de certains programmes

Bien que les commissions scolaires demeurent des entités indépendantes du Ministère, il est recommandé d'améliorer les contrôles relatifs à l'administration des commissions scolaires et de certains programmes. Ceci permettrait d'assurer l'intégrité des programmes dont le diplôme est délivré par le Ministère, tout en incitant les commissions scolaires à améliorer leur niveau de maturité. Considérant que le contrôle de l'utilisation est une responsabilité inhérente au versement de subventions, l'amélioration de ces contrôles est directement liée à la mission du Ministère et favoriserait une meilleure utilisation des ressources du réseau.

Ceci peut notamment prendre la forme d'attentes aux commissions scolaires quant à des indicateurs de performance minimaux à produire, sans pour autant les limiter, et les guider dans la production de ceux-ci. Ceci peut également impliquer d'exiger des explications suffisamment détaillées sur les écarts budgétaires importants des commissions scolaires, qu'ils soient positifs ou négatifs.

Par ailleurs, plusieurs indicateurs disponibles au Ministère, lorsque considérés ensemble, permettaient de soulever certains questionnements concernant l'administration de la commission scolaire. Le Ministère dispose d'une quantité importante d'indicateurs statistiques ou financiers qui pourraient être davantage intégrés afin d'améliorer la connaissance du réseau et cibler les zones d'amélioration. Il y aurait notamment avantage à promouvoir l'utilisation de l'outil « FIN 3D » auprès des commissions scolaires afin que l'information de gestion générée par l'outil, produite de concert avec les établissements, contribue à l'amélioration de certains aspects de la gestion financière du réseau.

RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES

Cette section contient une synthèse des différentes recommandations découlant des constats formulés au cours du présent rapport.

Gouvernance

- Obtenir de la formation en gouvernance auprès d'organisations reconnues et neutres, telles que le Collège des administrateurs de sociétés, afin de comprendre le rôle d'un conseil des commissaires et de la direction générale;
- Revoir la délégation des pouvoirs afin de miser sur le principe de subsidiarité au sein de l'organisation.

Gestion des ressources financières

- Améliorer les contrôles internes en mettant des balises claires et précises dans les politiques de remboursement. S'assurer de la mise en application et ne pas rembourser les dépenses lorsqu'elles ne respectent pas les balises;
- Créer une politique sur l'utilisation des cartes de crédit détenues par la CSEM en s'assurant d'aborder le risque généré par le crédit et mentionner que les dépenses non corroborées par des reçus détaillés ou ne respectant pas la politique ne seront pas remboursées et les niveaux d'approbation nécessaires selon les limites accordées;
- Revoir la politique de gestion du numéraire afin d'améliorer les contrôles internes, notamment au niveau de la séparation des tâches et voir à ce que les outils utilisés lors de la gestion du numéraire obligent le suivi des contrôles internes. Veiller à ce que la politique mentionne les conséquences du non-respect des règlements et s'assurer de la diffusion de l'information minimalement à l'ensemble des employés visés par la gestion du numéraire.
- Diffuser formellement les politiques relatives aux ressources financières, former les employés sur celles-ci et expliquer les conséquences lorsqu'elles ne sont pas respectées afin de dissuader tout comportement non souhaitable;
- Établir des indicateurs de performance, les produire périodiquement et tenter de les comparer à d'autres commissions scolaires similaires. Analyser et expliquer les résultats obtenus dans le but d'établir des améliorations et corrections. Publier ces informations aux commissaires et au public via le site Web de la CSEM;
- Analyser les informations extraites de « FIN 3D » et planifier des actions afin de tendre vers un équilibre financier dans les trois secteurs de formation, dans la mesure du possible, en s'assurant que la qualité des services éducatifs soit le principal objectif;
- Tendre vers la réduction des frais administratifs et atteindre un niveau comparable aux autres commissions scolaires comparables;
- Expliquer les écarts entre les budgets et les résultats réels de façon détaillée afin de comprendre la source de ceux-ci et planifier des actions pour corriger la situation;
- S'assurer de mettre le plus possible des données budgétaires réalistes et ne pas tenter de viser le maximum autorisé, mais plutôt viser un équilibre budgétaire, qui serait la situation idéale.

Gestion des ressources humaines

- Revoir la structure organisationnelle afin de l'équilibrer et assurer l'indépendance des certaines fonctions clés;
- Respecter le cadre légal et réglementaire en matière de nominations, de promotions,

CONFIDENTIEL

d'avantages sociaux et de mesures administratives et disciplinaires;

- Favoriser la dotation du personnel au terme d'affichages de poste, en fonction d'un profil de compétences défini;
- Favoriser le partage des connaissances par la formation du personnel et l'élaboration de processus transparents et documentés.

Gestion des ressources matérielles et contractuelle

- Poursuivre les travaux de restructuration du service des ressources matérielles;
- [REDACTED]
- Améliorer le respect de la LCOP par la formation du personnel et le renforcement du rôle du RARC.

Prestation de services éducatifs

- Établir des partenariats dans le respect de la LCOP;
- Effectuer des contrôles tels que des visites non annoncées afin d'assurer la qualité de la formation offerte chez les différents partenaires;
- Poursuivre au Ministère la réflexion entourant l'admission, le contenu et la sanction de certains programmes en formation professionnelle;
- Contrôler l'intégrité et l'exactitude des déclarations des heures de présence-élève en formation générale des adultes.

CONCLUSION

Il importe de rappeler que ce rapport a été rendu possible grâce à l'apport de nombreux témoins. Il est recommandé que celui-ci demeure à l'attention du ministre exclusivement afin d'éviter de porter préjudice aux individus impliqués.

En conclusion, même si de nombreux défis attendent la haute direction de la CSEM, il est essentiel de rappeler qu'il serait réducteur de résumer le travail des 5 000 employés de la commission scolaire, qui travaillent chaque jour au succès des élèves, à la performance de son conseil des commissaires.

Le travail de l'ensemble du personnel enseignant et du personnel de soutien de la CSEM a été entaché par l'attention médiatique générée par les problèmes de gouvernance et la conduite du conseil des commissaires. Les excellents résultats obtenus par les élèves de la CSEM aux épreuves ministérielles témoignent de la qualité du travail réalisé par les intervenants de première ligne en contact avec les élèves du primaire et de secondaire.

Malgré les chantiers importants qui devront être lancés dans cette commission scolaire afin d'en faire un modèle de saine gouvernance et d'administration pour les autres, le travail quotidien de ceux qui œuvrent auprès des élèves et soutiennent de près la mission de la commission scolaire mérite d'être valorisé.

*Éducation
et Enseignement
supérieur*

Québec 