

MÉMOIRE

Présenté à la Commission de la culture et de l'éducation dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques

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.

Par

Marcel Pépin

Commissaire à la Commission scolaire des Portages-de-l'Outaouais

Mars 2016

CONTENU

Présentation de l'auteur du mémoire	3
Résumé	4
Composition du nouveau conseil scolaire	5
Analyse des articles du projet de loi	6
Conclusion	13

PRÉSENTATION DE L'AUTEUR DU MÉMOIRE

Marcel Pépin

Commissaire à la Commission scolaire des Portages-de-l'Outaouais nommé par le Conseil en février 2014, puis élu aux élections de novembre 2014.

Je suis membre du Conseil des commissaire et président du Comité des services éducatifs. Je suis membre actif des comités suivants:

- Comité exécutif
- Comité de gouvernance et d'éthique
- Comité de vérification
- Comité des ressources humaines
- Comité Partenariat et communication
- Comité d'examen des demandes de révision de décision
- Comité consultatif de l'enseignement
- Comité conjoint Ville de Gatineau
- Comité aviseur
- Représentant à la Fédération des commissions scolaires du Québec

Je travaille bénévolement **depuis 20 ans au service de l'éducation et de divers organismes communautaires:**

- Représentant au comité de parents (2006-2007, 2009-2014), et président du comité de parents de 2010 à 2014.
- Membre du Groupe-relais Outaouais du Plan de lutte contre l'intimidation et la violence à l'école (2013-2014).
- Membre du Comité pour une Entente de complémentarité de services entre le réseau de la santé et des services sociaux et le réseau de l'éducation (2012-2014).
- Représentant à la Fédération des Comités de parents du Québec (2010-2014).
- Membre et président du Conseil d'établissement de l'école secondaire de l'Île (2012-2014).
- Membre du Conseil d'établissement de l'école primaire Saint-Jean-Bosco (2006-2012), président de 2009 à 2012.
- Membre du Conseil d'administration du Centre Jeunesse de l'Outaouais (2006-2008).
- Membre du Conseil d'administration de l'Association des Familles d'accueil de l'Outaouais (2003-2007).
- Membre du Conseil d'administration de l'Association des Familles monoparentales et recomposées de l'Outaouais (1995-2002), président de 1997 à 2002.
- Membre du Comité d'école de l'école primaire Saint-René Goupil (1989-1990).

RÉSUMÉ

L'objectif annoncé du projet de loi 86, tel que proposé par le ministre de l'Éducation, est «*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*». Je me suis donc penché sur l'impact des différents articles de ce projet de loi sur le pouvoir réel des personnes impliquées afin de comprendre ce que gagneront ou perdront les parents, les élèves, les directions d'école et la communauté.

Tout d'abord, il m'est apparu clair que les **pertes sont énormes pour la communauté et pour l'ensemble des Québécois**. Les contribuables ne seront plus en mesure d'influencer les décideurs en matière d'éducation puisqu'ils ne pourront plus siéger au conseil scolaire, ni même élire un représentant. De plus, le pouvoir régional sera affaibli du fait que les membres du nouveau conseil ne représenteront plus l'ensemble des résidents d'un territoire, mais représenteront plutôt des intérêts spécifiques, à qui ils auront à rendre compte. Ce nouveau conseil pourrait aussi devoir partager les ressources avec des établissements d'enseignement privés.

En ce qui a trait aux pouvoirs des parents, les pertes sont tout aussi grandes, malgré les objectifs du projet de loi de s'assurer de leur présence, et les gains sont trop rares et discutables. Les conseils d'établissement (CE) sont dotés de nouvelles responsabilités et de nouveaux pouvoirs décisionnels qui diluent l'influence réelle des parents. Aussi, la disparition des commissaires-parents coupe le lien essentiel entre le comité de parents et le conseil des commissaires; il n'existe plus de représentation directe entre les deux organismes.

Au secondaire, **les élèves** ne siégeront plus au conseil d'établissement, **perdant ainsi leur pouvoir d'influence**.

Par ailleurs, **les directeurs d'établissement, les enseignants et les professionnels non enseignants** qui siégeront au nouveau conseil ou au conseil d'établissement risquent d'être en **conflit de loyauté** sur plusieurs questions importantes.

Mon analyse des articles du projet de loi me laisse croire que certaines propositions auraient pu simplement faire l'objet d'amendements à la Loi sur l'instruction publique. **Une réforme aussi importante de l'éducation n'est ni utile, ni souhaitable.**

En conclusion, afin de garantir une place importante aux parents et aux contribuables, je recommande de **maintenir la gouvernance des commissions scolaires dont les membres sont élus au suffrage universel** et d'**annuler le projet de loi 86**.

COMPOSITION DU NOUVEAU CONSEIL SCOLAIRE

Composition du conseil scolaire

art. 143 et suivants

Élections des membres parents par le comité de parents

art. 153 et suivants

Commentaires:

Avec la suppression du suffrage universel, les commissions scolaires perdent une représentation équitable de la population. L'éducation publique appartient à tous les Québécois. Les parents, les élèves, le personnel et la direction des écoles ont leur mot à dire sur les enjeux liés à l'éducation. Mais aussi l'ensemble des contribuables qui résident sur le territoire d'une commission scolaire, qu'ils aient ou non des enfants inscrits dans un établissement d'enseignement du réseau public. Puisque la qualité d'un système d'éducation a un impact majeur sur l'évolution de la société et sur le développement de sa culture en général, il est souhaitable que tout membre de la société qui s'intéresse à l'éducation et qui est en mesure d'y contribuer positivement puisse le faire. C'est la raison même des élections scolaires, qui existent au Québec depuis le début des années 1970. Le projet de loi 86 risque donc de faire reculer la démocratie au Québec de plus de 30 ans.

D'abord, les six parents membres du nouveau conseil ne seront élus que par une trentaine de parents membres du comité de parents, eux-mêmes élus par les parents réunis en assemblée générale dans chacun des établissements d'enseignement (art. 47). L'expérience montre que ces assemblées générales sont peu courues et que, dans bien des cas, quelques dizaines de parents tout au plus y participent. Souvent, le représentant au comité de parents y est élu sans opposition.

Dans les mois qui ont précédé le dépôt du projet de loi, le gouvernement a présenté, à de multiples reprises, le faible taux de participation aux élections scolaires comme raison d'éliminer ces élections. Avec le nouveau conseil, on passe de quelques milliers d'électeurs à quelques 30 électeurs. Je ne comprends pas ce que les contribuables y gagnent.

Selon les prétentions du projet de loi, l'objectif est d'*assurer la présence des parents*. J'aimerais préciser qu'à la Commission scolaire des Portages-de-l'Outaouais, où je siége, se trouvent quatre commissaires parents, en plus des nombreux commissaires élus qui sont eux-mêmes parents. La majorité des commissaires élus ont d'abord siégé au comité de parents ou à un conseil d'établissement. Le nouveau conseil scolaire n'offrira donc rien de plus que ce qui existe déjà. Je doute même de la légitimité des membres élus avec si peu d'électeurs.

En remplaçant les commissaires parents par des membres parents du conseil, ces derniers obtiennent le droit de vote, contrairement aux commissaires parents (art. 148 de la loi actuelle). Plusieurs parents demandaient ce droit de vote et seront heureux de l'obtenir. Je suis d'avis, cependant, qu'un simple

amendement à l'article 148 de la LIP aurait suffi. Rien ne justifiait un remaniement complet de la gouvernance scolaire.

Les six membres élus de la communauté aussi seront aussi élus par une trentaine de parents, puisqu'ils le seront par le comité de parents. Cependant, ces membres ne pourront être éligibles que s'ils font partie d'un groupe restreint de personnes, provenant de quatre milieux précis : 1. culture ou communication, 2. municipal, 3. employeurs, 4. sport ou santé (art. 153.2). Un membre compétent de la communauté, contribuable, dont les enfants ont fréquenté les écoles publiques et qui a le goût de contribuer au développement de la qualité des écoles, ne le pourra pas s'il ne fait pas partie de l'un ou l'autre de ces groupes désignés. Même si cette personne a oeuvré professionnellement ou bénévolement pendant plusieurs années pour les établissements d'enseignement publics. Il s'agit là d'une perte indéniable pour la démocratie.

Il faut mentionner que les élections scolaires telles que nous les connaissons actuellement permettent la candidature d'un grand nombre de personnes de tous les milieux, comprenant les parents, bien entendu, mais également toute personne intéressée et compétente.

Par ailleurs, parmi les cinq membres de la communauté, deux seulement auront l'obligation de résider sur le territoire de la commission scolaire qu'ils représentent (art. 143, 4°). Là encore, je ne comprends pas ce que les contribuables y gagnent.

Enfin, la possibilité, pour le comité de parents, de décréter le suffrage universel pour l'élection des membres de la communauté, si le seuil de parents favorables est atteint (art. 148) est un cafouillis inexplicable. Les modalités de ces élections ne sont pas déterminées par le projet de loi, ni même *le seuil de parents favorables*, et seront soumises aux directives du ministre d'alors (art. 149). Je crois que les parents ne seront pas très à l'aise de prendre cette décision dans un contexte où le ministre fait comprendre clairement qu'il ne souhaite pas cette option. Les membres du comité de parents risquent de se sentir manipulés.

Deux directeurs d'établissement siégeront au nouveau conseil, ainsi qu'un enseignant et un professionnel non enseignant, tous élus par leurs pairs (art. 143, 5° et 6°). Une fois de plus, c'est un recul de la démocratie puisqu'une poignée de personnes seulement se prononcera sur ces nominations. Plus encore, ces quatre personnes seront en **conflit de loyauté** pour un grand nombre de décisions qu'ils devront prendre. En effet, le rôle du conseil scolaire n'est-il pas de prendre des décisions dans l'intérêt de tous les élèves de la commission scolaire? Où ira leur allégeance lorsqu'une question opposera les intérêts de leur école et les intérêts d'autres écoles? Le suffrage universel diminue grandement ce risque puisque les commissaires scolaires travaillent au nom de tous les électeurs.

ANALYSE DES ARTICLES DU PROJET DE LOI

Élimination du plan de réussite.
art. 37

La loi actuelle permet aux parents, aux membres de la communauté, aux élèves, aux directions d'établissement, aux enseignants et autres membres du personnel de l'école de collaborer à l'élaboration du projet éducatif (art. 36.1), tandis que le plan de réussite permet aux professionnels de spécifier les moyens à prendre pour atteindre les objectifs (art. 37.1).

Commentaire:

Le contenu du plan de réussite devrait être maintenu et confié aux professionnels. Il leur appartient de retenir les moyens pédagogiques les plus appropriés pour atteindre les objectifs du projet éducatif. Les décisions prises dans ce but requièrent des connaissances et une expertise qui ne devraient pas être exigées de parents bénévoles dont la priorité demeure leur propre famille.

Il n'y a plus d'élèves au conseil d'établissement (au secondaire).
art. 42

Le conseil des élèves fait maintenant ses suggestions au directeur ou au conseil scolaire.
art. 96.6

La loi actuelle prévoit la présence de deux élèves du second cycle du secondaire (art. 42, 3°).

Commentaire:

Je ne vois pas ce qu'y gagnent les élèves. **La participation des élèves au conseil d'établissement est une excellente initiation à la vie démocratique.** En outre, elle permet aux élèves membres du conseil d'établissement d'échanger directement avec les parents, les enseignants et les membres du personnel sur des enjeux qui comptent pour eux. Les suggestions des élèves faites au conseil d'établissement reçoivent plus rapidement des rétroactions puisqu'il qu'ils font eux-mêmes partie de ces conseils d'établissement. Le projet de loi relègue les élèves au second plan et leur enlève le sentiment de participer au développement de leur école.

Un membre substitut peut être nommé ou élu, selon le cas, pour siéger et voter à la place d'un membre lorsque celui-ci est empêché de participer à une séance du conseil d'établissement.
art. 42

La loi actuelle prévoit que chacun des membres du conseil d'établissement est élu par ses pairs (art. 42). Aucune élection ou nomination n'est prévue par le conseil d'établissement.

Commentaire:

Cet article va à l'encontre des visées du ministre concernant la place des parents. **La composition du conseil d'établissement assure un vote prépondérant au président, obligatoirement un parent** (art. 63). La nomination d'un nouveau membre par le conseil d'établissement ne respecte pas l'esprit de la loi. En effet, l'équipe-école et la direction peuvent désormais imposer une personne de leur choix pour remplacer un parent.

Le mandat d'un membre du comité de parents qui est élu ou nommé membre du conseil scolaire prend fin à compter de son entrée en fonction à ce conseil.
art. 47

La loi actuelle prévoit que trois ou quatre commissaires représentent le comité de parents, dont au moins un qui représente le secondaire, un qui représente le primaire et un qui représente les parents d'élèves handicapés et d'élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (art. 143).

Commentaire:

Pourquoi couper le lien essentiel entre le comité de parents et le conseil scolaire?

Actuellement, les commissaires parents siègent à la fois au conseil des commissaires, à ses comités et au comité de parents ou au comité consultatif EHDA. Ces parents se chargent de transmettre entre les deux instances toutes les informations requises à la bonne marche de leurs travaux. En perdant ce lien, les membres du conseil scolaire risquent de s'éloigner des préoccupations des parents puisqu'ils seront moins à jour sur l'évolution des discussions entre parents.

De plus, les parents élus par le comité de parents ne pourront plus prendre part eux-mêmes aux discussions entre parents.

Le conseil d'établissement peut, sur recommandation du directeur d'école, décréter le huis clos...
art. 68

La loi actuelle n'exige pas la recommandation du directeur d'école (art. 68).
Plus précisément, le directeur n'est pas membre du conseil d'établissement. Il ne saurait, par conséquent, prendre part aux décisions de ce conseil.

Commentaire:

Le président du conseil d'établissement est obligatoirement un parent, ce qui assure une place importante aux parents au sein des conseils d'établissement.
L'ajout de la mention [sur recommandation du directeur d'école] dilue le pouvoir du **parent président qui, en tant que président, devrait assumer lui-même la décision de décréter le huis clos.**

Remplacement de «approuve» par «adopte».
art. 75 et suivants

La loi actuelle prévoit que le conseil d'établissement soit consulté sur plusieurs sujets, dont le plan de réussite, le plan de lutte contre l'intimidation et la violence, les règles de conduite et les mesures de sécurité de l'école, etc. De plus, le conseil d'établissement adopte certaines mesures telles que les campagnes de financement (art. 75 et suivants).

Commentaire:

Plusieurs décisions que devront prendre les membres du conseil d'établissement requièrent des connaissances et une expertise qui ne peuvent pas être exigées de parents bénévoles dont la priorité demeure leur propre famille.

Demander aux parents bénévoles de participer à toutes les décisions exigera d'eux de consacrer un plus grand nombre d'heures de bénévolat afin d'étudier les sujets pour prendre les meilleures décisions et les assumer. La priorité de tout parent est sa propre famille. Plusieurs parents ne pourront plus donner de leur temps sans négliger le temps consacré à leur famille. Par conséquent, de moins en moins de parents désireront participer aux conseils d'établissement ou siéger au comité de parents ou au conseil scolaire.

Ultimement, la volonté du ministre d'augmenter la participation parentale au conseil scolaire risque d'être grandement affectée par le désistement de parents possédant des qualités dont le milieu de l'éducation devra se passer.

Le conseil d'établissement donne son avis sur la prestation de travail du directeur d'école aux fins de son évaluation annuelle.

art. 78 et 110

Le conseil d'établissement donne son avis sur les critères de sélection du directeur d'école et l'ajout d'éléments au profil de compétences et d'expérience pour sa nomination.

art. 79 et 110.1

La loi actuelle ne mentionne que les critères de sélection du directeur d'école (art. 79 et 110.1).

Commentaire:

Mon commentaire pour l'article 75 s'applique particulièrement ici, d'autant plus que l'évaluation du personnel relève d'un spécialiste en ressources humaines et requiert, de la part des membres du conseil d'établissement des connaissances professionnelles qui ne peuvent être exigées.

Qui plus est, **les enseignants et membres du personnel siégeant au conseil d'établissement seront dans une position délicate pour donner leur avis sur la prestation de travail de leur supérieur immédiat aux fins de son évaluation annuelle.**

Les centres de formation professionnelle contribuent [...] au développement économique national par l'adéquation entre la formation offerte et les besoins régionaux ou nationaux de main-d'œuvre.

art. 97

Commentaire:

En soit, le développement économique national est nécessaire. Je remarque seulement qu'en ajoutant ce pouvoir au ministre, **le pouvoir des parents est d'autant plus dilué** dans la somme des décisions prises par tous les intervenants.

Les membres du conseil ne sont pas rémunérés.
art. 175

Commentaire:

Cet article est incompatible avec la volonté de favoriser la participation des parents et de toute autre personne qualifiée. Le projet de loi donne plus de responsabilités aux parents et leur demande d'assumer les décisions, souvent délicates, prises par le conseil. Or cela demande de nombreuses heures d'études et de rencontres, souvent durant les heures de travail, afin d'être en mesure de prendre de meilleures décisions. **Sans compensation adéquate, je crains que de nombreuses personnes de qualité ne puissent offrir leurs compétences au conseil scolaire.**

Élimination du comité exécutif.
art. 179

La loi actuelle institue le comité exécutif (art. 179 à 182).

Commentaire:

L'absence du comité exécutif augmentera sans doute la fréquence des réunions du conseil scolaire, à moins de donner plus de pouvoir à la direction générale. Dans le premier cas, l'épuisement des membres du conseil est à prévoir à court terme, suivi du désistement de certains membres.

Le ministre peut intervenir directement sur le renouvellement du contrat du directeur général.
art. 200.1

Commentaire:

Le pouvoir des élus (dont les parents) est dilué par l'accroissement du pouvoir ministériel. Par conséquent, la représentativité régionale est mise à mal si les objectifs du ministre ne correspondent pas aux objectifs du conseil dont relève le directeur général.

Le directeur général veille au bon fonctionnement de la commission scolaire.
art. 201

Commentaire:

N'est-ce pas là le rôle du président? **Le directeur général est un employé de la commission scolaire.**
Comment peut-il être responsable des décisions de son employeur?

Les commissions scolaires doivent favoriser le partage de ressources et de services [...] avec des établissements d'enseignement régis par la Loi sur l'enseignement privé (chapitre E-9.1).
art. 213.1

Commentaire:

À mon avis, cet article est en conflit avec l'article 207.1 qui stipule que la commission scolaire a pour mission de *promouvoir et de valoriser l'éducation publique sur son territoire*.
Le financement des écoles publiques étant limité, je ne vois pas l'avantage de partager les ressources avec les écoles privées. **La commission scolaire devrait favoriser un partage équitable des ressources entre tous les élèves fréquentant les écoles publiques.** Inclure le privé dans ce partage risque d'enrichir leur offre de service au détriment des écoles publiques.

CONCLUSION

Force est de constater que le projet de loi 86 n'atteint pas ses objectifs.

Le faible taux de participation, dénoncé à maintes reprises par le premier ministre lui-même, n'y trouve aucune solution. Au contraire, la nouvelle gouvernance affaiblit sérieusement les valeurs démocratiques de notre société et fait reculer le Québec de plus de 30 ans. Jusqu'à maintenant, quelques milliers de citoyens se prévalaient de leur droit d'élire un commissaire dans chaque circonscription. Avec les modifications proposées, cette élection ne reposera plus que sur une trentaine de personnes, tout au plus.

La nouvelle gouvernance proposée devait donner une plus grande place aux parents dans les instances décisionnelles de la commission scolaire. Or, c'est le contraire qui se produit. En donnant plus de pouvoir au ministre et à la direction des écoles, les parents et les élèves perdent un important pouvoir de décision ou d'influence. Ce pouvoir étant dilué, par exemple, dans une charge de responsabilités plus importante pour les conseils d'établissement et le comité de parents.

Accorder un siège au personnel et à la direction des établissements au sein du conseil scolaire place ces professionnels en situation de conflit de loyauté, voire de conflit d'intérêts. Ils se retrouvent à la fois patrons et employés.

L'éducation publique étant l'affaire de tous, je suis attristé de constater que le ministre de l'Éducation tourne le dos à la communauté en confiant les rênes de l'éducation à une poignée d'individus. Les contribuables, qui seraient en droit de pouvoir influencer les gestionnaires des taxes scolaires, sont laissés pour compte et ne pourront plus se prononcer sur le choix de ces administrateurs. Il s'agit là, à mon avis, d'une grave décision qui met en péril les fondements démocratiques de notre société.

Il est clair que ce projet de loi n'a pas sa raison d'être. De simples amendements à la Loi sur l'instruction publique auraient suffi. Par exemple en accordant le droit de vote aux commissaires-parents.

RECOMMANDATIONS:

1. Je recommande que le projet de loi 86 soit annulé et remplacé par de simples amendements à la Loi actuelle.
2. Je recommande que, quelles que soient les modifications à la loi sur l'instruction publique, le suffrage universel soit maintenu pour l'élection des commissaires.