

Déposé le : 29 sept 2016

No. : CEE-54

Secrétaire : R.T.

Commission de l'éducation en langue anglaise

Septembre 2016

**LE PROJET DE LOI N°105 : *LOI MODIFIANT LA LOI SUR L'INSTRUCTION
PUBLIQUE***

**MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU MINISTRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU
SPORT ET AU COMITÉ DE LA CULTURE ET DE L'ÉDUCATION**

COMMISSION DE L'ÉDUCATION EN LANGUE ANGLAISE

La Commission de l'éducation en langue anglaise (CELA) a pour mandat de donner des avis au ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport sur les questions touchant les services éducatifs dans les écoles anglophones primaires et secondaires et les centres d'éducation aux adultes et de la formation professionnelle et de recevoir les demandes d'avis que le ministre peut lui adresser.

Le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport nomme les membres de la Commission, habituellement pour un mandat de trois ans. Des candidates et candidats sont proposés par les diverses associations et organismes du milieu anglophone de l'éducation qui représentent, entre autres, le personnel enseignant, les parents, les directions d'école, les administratrices, administrateurs et commissaires des commissions scolaires ainsi que les personnes s'intéressant à l'enseignement postsecondaire. Les mises en candidature peuvent être faites à n'importe quel moment.

Composition de la CELA en 2016-2017

Tino Bordonaro	Stephanie Krenn
France Bourassa	Paul Laberge
Michael Chechile	Jan Langelier
Pierre Chouinard	Peggy McCourt
Nancy Clark	Kimberley Quinn
Jeffrey Derevensky	Lucie Roy
Deborah Foltin	Jean Robert
Frédéric Greschner	Ray Venables

Présidente et chercheuse :	Cathrine Le Maistre
Membre d'office :	Anne-Marie Lepage, sous-ministre adjointe
Secrétaire :	Lynn Travers
Soutien administratif :	Linh Ma

Commission de l'éducation en langue anglaise

600, rue Fullum, 11^e étage, bureau 11.07
Montréal (Québec) H2K 4L1
Téléphone : 514 873-5656
Télécopieur : 514 864-4181
cela-abee@education.gouv.qc.ca
<http://www.education.gouv.qc.ca/organismes-relevant-du-ministre/cela/>

Les publications antérieures de la CELA sont disponibles :
<http://www.education.gouv.qc.ca/organismes-relevant-du-ministre/cela/>

LE PROJET DE LOI N°105 :
LOI MODIFIANT LA LOI SUR L'INSTRUCTION PUBLIQUE

**MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU MINISTRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU
SPORT ET AU COMITÉ DE LA CULTURE ET DE L'ÉDUCATION**

La Commission de l'éducation en langue anglaise (CELA) est heureuse que le ministre ait écouté les préoccupations exprimées dans le cadre de la consultation sur le projet de loi n° 86 et constate que bon nombre d'entre elles ont été prises en considération dans la préparation du projet de loi n° 105.

La CELA salue particulièrement certains aspects positifs du projet de loi :

- l'adoption d'un vocabulaire différent, c'est-à-dire que « plan stratégique » devient « plan d'engagement vers la réussite », ce qui permet de moduler le ton de la *Loi sur l'instruction publique* de sorte que celle-ci s'éloigne du modèle éducatif à vocation opérationnelle pour se centrer sur la réussite des élèves à l'échelle des écoles, des centres et des commissions scolaires;
- le maintien de la structure des commissions scolaires et des conseils de commissaires élus, ces deux questions étant au cœur des préoccupations du réseau scolaire anglophone;
- l'instauration de plans de réussite bien définis, devant faire l'objet d'évaluations, à l'échelle des écoles, des centres et des commissions scolaires, ainsi que de responsabilités claires quant à leur mise en œuvre;
- la nécessité de prendre des décisions selon un modèle de pratique fondé sur les données probantes (articles 37 et 97.1);
- la cohérence proposée entre les écoles et les centres d'éducation aux adultes et de la formation professionnelle (article 97.1);
- la participation mieux définie de tous les acteurs en faveur de la réussite des élèves (article 74);
- l'assouplissement dans la composition du conseil des commissaires (article 143) pour la cooptation de membres de la collectivité. La CELA craignait que les critères précis énoncés dans le projet de loi n° 86 soient difficilement applicables pour les commissions scolaires en milieu rural et que la composition rigide des commissions scolaires ait pour effet de restreindre le bassin de parents en mesure d'influer sur les activités de l'école. Elle avait alors recommandé que cette restriction soit retirée et « de ne pas prédéfinir la composition du conseil scolaire »¹. Elle constate donc avec satisfaction qu'il a été tenu compte en partie

1. Commission de l'éducation en langue anglaise. *Mémoire au ministre de l'éducation et de l'enseignement supérieur ainsi qu'à la commission de la culture et de l'éducation concernant le 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*, Mémoire présenté au ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport et au Comité de la culture et de l'éducation, février 2016.

de sa recommandation dans le projet de loi et formule une autre recommandation plus loin dans le présent mémoire;

- le maintien du pouvoir décisionnel relativement au budget chez les commissaires élus et les représentantes et représentants de comité de parents, à la lumière des recommandations du comité de répartition des ressources, assorti de l'obligation de transparence pour toute décision de rejeter la recommandation du comité. Les commissaires élus doivent rendre compte au public de leurs décisions concernant le fonctionnement des commissions scolaires, un droit constitutionnel qu'a à cœur la communauté anglophone;
- l'attribution davantage de responsabilités aux écoles et aux conseils d'établissement;
- la simplification des mécanismes de reddition de comptes de manière à alléger le fardeau des directions d'école, des directions de centre et des représentantes et représentants de commission scolaire, dont certains devront siéger au comité de répartition des ressources;
- l'attribution du droit de vote aux commissaires représentantes et représentants de comité de parents.

La situation dans les commissions scolaires anglophones

À la lumière de notre expérience, bien des aspects abordés dans le projet de loi sont déjà en vigueur dans bon nombre de commissions scolaires anglophones :

- dans l'ensemble du secteur anglophone, les décisions sont prises à l'échelle des écoles, des centres et des commissions scolaires, à la lumière de l'information recueillie par des moyens variés, notamment grâce à l'outil *Tell Them From Me*, les fiches de lecture, la trousse d'évaluation en lecture (DRA), l'*Evidence-Based Practice Project* ainsi que l'analyse des résultats aux épreuves des commissions scolaires et du Ministère. La prise de décisions prend appui sur un réseau de soutien, où tous travaillent en faveur de la réussite des élèves;
- le rôle dont il est question à l'article 96.14 est déjà assuré par l'ombudsman de l'élève. De plus, puisque les parents d'élèves ayant des besoins particuliers participent à l'élaboration du plan d'intervention de leur enfant, ils contribuent au processus dès le départ, ce qui réduit les risques de plainte;
- en ce qui a trait aux mesures proposées à l'article 179, les commissions scolaires sont déjà dotées de comités de direction ou d'autres comités paritaires chargés de conseiller le conseil des commissaires;
- pour ce qui est de l'article 207.1, les commissions scolaires se sont déjà donné comme mission de soutenir les activités de leurs écoles et de leurs centres par des moyens variés, notamment en faisant intervenir des consultants et consultantes à l'école ou par des mesures budgétaires extraordinaires en faveur de la réussite des élèves;

- le principe de subsidiarité cadre avec le modèle de leadership réparti et de prise de décisions partagée déjà en place dans les écoles, les centres et les commissions scolaires anglophones et offre aux membres du conseil d'établissement la possibilité de recevoir une formation en matière de leadership;
- dans les commissions scolaires anglophones, les commissaires représentantes et représentants de comités de parents assument déjà différentes fonctions, dirigent des sous-comités et prennent part au processus décisionnel;
- l'article 473.1 laisse entendre que les petites écoles pourraient recevoir un traitement égal sans toutefois être équitable. Les écoles rurales du secteur anglophone risquent d'être gravement touchées par cette mesure. Toutefois, les écoles alternatives qui se situent sur l'île, celles dont la mission est de garder les jeunes à l'école jusqu'à l'obtention du diplôme et qui coûtent cher aux commissions scolaires, pourraient également en souffrir.

Questions

Nous constatons que certains aspects du projet de loi sont bien circonscrits, alors que d'autres restent ouverts et non définis, ce qui suscite d'importantes questions qui se répercutent sur l'autonomie des commissions scolaires.

1. Les articles 75 et 109.1 exigent la transparence dans la communication du projet éducatif de l'école. Comment cette transparence sera-t-elle assurée? Comment la transition du « plan stratégique » au « plan d'engagement vers la réussite » se traduira-t-elle sur le plan du contenu? Quelles mesures de surveillance seront mises en œuvre?
2. Le rôle du Ministère continue d'être exprimé en termes de plan stratégique (article 209.1). Compte tenu de l'objectif que s'est donné le ministre, soit améliorer la réussite des élèves, ainsi que le nouvel engagement vers la réussite pris à d'autres échelons dans le réseau éducatif, cet article ne devrait-il pas également être reformulé? De plus, vu le rythme de l'année scolaire et la nécessité de prévoir du temps pour permettre aux administrateurs et au personnel enseignant de se préparer, le ministre va-t-il diffuser son plan stratégique à temps, en fonction du calendrier des écoles et des centres?
3. Le comité de répartition des ressources ne peut se mettre à la tâche avant la diffusion des enveloppes et des mesures budgétaires auprès des commissions scolaires. La communication des règles budgétaires sera-t-elle effectuée à temps, compte tenu du calendrier des commissions scolaires? À titre d'exemple, les directions d'école et de centre, qui forment la majorité du comité de répartition des ressources, reçoivent beaucoup de demandes au sein de leur établissement en mai et en juin.
4. En ce qui a trait à l'article 96.24, dans quelles circonstances, outre les fermetures d'écoles, le comité de répartition des ressources ou le conseil des commissaires pourra-t-il transférer les surplus d'un établissement à un autre?

5. Les commissions scolaires anglophones recourent actuellement à un processus qui s'apparente à celui du comité de répartition des ressources et qui fonctionne bien. Qu'advient-il si les recommandations du comité de répartition des ressources vont à l'encontre de la volonté du conseil des commissaires? Quel moyen prévoit-on en cas d'impasse?
6. La proportion des votes nécessaires au sein du conseil des commissaires, qui est maintenant de deux tiers au lieu de la majorité habituelle pour l'adoption de la répartition des revenus, représente une préoccupation de taille. Quel est le raisonnement derrière ce changement?

Autres commentaires

Nous constatons que certains enjeux, qui continuent de préoccuper le secteur anglophone de l'éducation et dont la plupart ont été soulevés dans les mémoires précédents de la CELA, ne sont toujours pas abordés dans le projet de loi. Nous observons un faible taux de participation aux élections scolaires et, encore une fois, nous encourageons le Ministère à mettre en œuvre des moyens d'accroître cette participation, notamment en modifiant et en mettant à jour les listes électorales des commissions scolaires anglophones et en envisageant d'instaurer un système de vote électronique ou de vote par la poste. Nous réitérons la recommandation que nous avons formulée en juin 2015 :

Nous recommandons au ministre de faire une analyse plus raffinée de la participation au scrutin et d'expliquer en quoi un faible taux de participation est un problème, quels critères font qu'une participation est acceptable et quel serait le taux adéquat².

De la question de l'inscription des électeurs découle celle de l'inscription des contribuables. En dehors de l'île de Montréal, où le taux d'imposition des commissions scolaires francophones est inférieur de moitié à celui des commissions scolaires anglophones, le choix de la commission scolaire par laquelle être imposé est clair pour bon nombre de contribuables, de sorte que le réseau anglophone est privé de revenus et qu'une hausse du taux d'imposition s'ensuit souvent. En outre, les contribuables anglophones qui n'ont plus d'enfants à l'école sont automatiquement transférés à la commission scolaire francophone de leur territoire, et il est souvent difficile pour eux de renverser le processus. Nos deux principales sources de préoccupation ici sont le principe de l'équité et celui du libre choix, et nous recommandons au ministre de se pencher sur les questions que ces principes soulèvent.

Dans le secteur anglophone, et particulièrement dans les petites commissions scolaires en milieu rural, on s'inquiète encore du fait que la composition du conseil des commissaires proposée soit trop restrictive. Nous recommandons que, dans le secteur anglophone, les commissaires cooptés puissent être recrutés auprès du groupe communautaire qui représente la communauté anglophone locale, étant donné les rapports étroits qu'entretiennent ces groupes avec les écoles et les commissions scolaires de leur

2. Commission de l'éducation en langue anglaise. *Principes et recommandations sur la gouvernance des commissions scolaires* anglophones, Mémoire présenté au ministre de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la recherche, juin 2015.

territoire, ainsi que l'objectif commun poursuivi, soit soutenir et promouvoir la communauté minoritaire au sein de ce territoire³.

La simplification proposée des mécanismes de reddition des comptes signifie une diminution du fardeau pour les directions d'école et de centre, mais une augmentation des exigences à l'égard des directeurs et directrices qui siégeront au comité de répartition des ressources. Nous ne voulons pas que cette fonction administrative constitue une charge de travail supplémentaire pour les directeurs et directrices d'école ou de centre ni qu'elle les détourne de leur rôle en tant que leaders pédagogiques.

Nous reconnaissons les pouvoirs dont le ministre est assigné, de par sa fonction (articles 459.2, 459.3, 459.4 et 478), mais nous espérons qu'en réponse aux questions soulevées ci-dessus, on ne dira pas que le ministre décidera parce qu'il en a le pouvoir. Dans quel contexte envisagera-t-on l'exercice des pouvoirs de modification? Pour reprendre l'analogie d'un collègue, le projet de loi est comme l'enseignant qui soumet tous ses élèves à des règles parce qu'un ou deux d'entre eux ont mal agi. Dans un esprit de subsidiarité et sachant que la majeure partie des commissions scolaires appliquent les orientations du ministre en toute bonne foi, nous espérons que celui-ci ne mettra en œuvre des mesures de contrôle que dans des cas exceptionnels et uniquement dans le respect des garanties constitutionnelles accordées au système d'éducation dans la langue de la minorité.

3. Parmi ces groupes, citons la Coasters Association, le Committee for Anglophone Social Action (CASA), l'Association des Townshippers ou tout autre membre du Quebec Community Groups Network (QCGN).

Advisory Board on English Education

September 2016

**A BRIEF TO THE MINISTER OF EDUCATION, RECREATION AND SPORT
AND TO THE COMMITTEE ON CULTURE AND EDUCATION REGARDING
BILL 105: AN ACT TO AMEND THE EDUCATION ACT.**

ADVISORY BOARD ON ENGLISH EDUCATION

The mandate of the Advisory Board on English Education (ABEE) is to advise the Minister of Education and Higher Education on all matters affecting the educational services offered in English elementary and secondary schools and vocational and adult education centres. The Minister may also ask the Board for advice on a specific topic.

The Minister names the members to the Advisory Board. The term of office is normally three years. Candidates are nominated by various English education associations and organizations that represent, among others, teachers, parents, school and board administrators and commissioners, as well as individuals involved in post-secondary education. Nominations can be received at any time.

2016-2017 Members

Tino Bordonaro	Stephanie Krenn
France Bourassa	Paul Laberge
Michael Chechile	Jan Langelier
Pierre Chouinard	Peggy McCourt
Nancy Clark	Kimberley Quinn
Jeffrey Derevensky	Lucie Roy
Deborah Foltin	Jean Robert
Frédéric Greschner	Ray Venables

Chair and researcher:	Cathrine Le Maistre
Ex Officio:	Anne-Marie Lepage, Assistant Deputy Minister
Secretary to the Board:	Lynn Travers
Administrative support:	Linh Ma

Advisory Board on English Education

600, rue Fullum, 11^e étage, bureau 11.07

Montréal (Québec) H2K 4L1

Tel.: 514 873-5656

Fax: 514 864-4181

cela-abee@education.gouv.qc.ca

<http://www.education.gouv.qc.ca/CELA/anglais.htm>

Previous publications of the Advisory Board are available at: <http://www.education.gouv.qc.ca/CELA/anglais.htm>

**A BRIEF TO THE MINISTER OF EDUCATION, RECREATION AND SPORT
AND TO THE COMMITTEE ON CULTURE AND EDUCATION REGARDING
BILL 105: AN ACT TO AMEND THE EDUCATION ACT.**

The Advisory Board on English Education (ABEE) is pleased that the Minister listened to the concerns expressed during the consultation on Bill 86 and sees that many of these concerns have been addressed in Bill 105.

ABEE especially notes some positive aspects of the proposed Bill:

- the change in wording so that the strategic plan becomes a commitment-to-success plan, changing the tone of the Education Act by shifting the emphasis from a business model of education to an emphasis on student success at the school, centre and school board levels;
- the maintenance of the school board structure and an elected council of commissioners, both matters of great concern to the English school system;
- the inclusion of well-defined and evaluated success plans at the school, centre and school board levels, and the accountability for implementing them;
- the requirement for evidence-based decision making (Sections 37, 97.1);
- the proposed coherence between vocational training and adult education centres and schools (Section 97.1);
- the clearer specification of the involvement of all partners in the success of students (Section 74).
- more flexibility in composition of council of commissioners (Section 143) when coopting community members. ABEE had been concerned that the specificity mandated by Bill 86 would be difficult for rural school boards to accomplish and that the rigidly specific composition of school boards would diminish the pool of parents available to influence activities at the school level. We recommended that this restriction be removed and that “the composition of school boards remain undefined.”¹ We are pleased that the recommendation has been partially heeded in the proposed Bill, and will propose a further recommendation later in this brief;

¹ Advisory Board on English Education. *A brief to the minister of education and higher education and to the committee on culture and education regarding bill 86: an act to modify the organization and governance of school boards to give schools a greater say in decision-making and ensure parents’ presence within each school board’s decision-making body*, Brief presented to the Minister of Education, Recreation and Sport, February 2016.

- decision-making regarding budgets remains with the elected commissioners and parent representatives based on the principles recommended by the resource management committee, with the obligation of transparency regarding a decision to reject the recommendation of the resource allocation committee. The elected commissioners of the council are accountable to the public for decisions governing the functioning of the school board, a constitutional right cherished by the English-speaking community;
- more responsibility given to schools and governing boards;
- a more streamlined reporting system that places less of a burden on school principals, centre directors and school board officials, some of whom will take on the extra burden of serving on the resource allocation committee;
- parent commissioners are given voting rights.

The situation in English-language school boards

It is our experience that many aspects of the proposed Bill are already in effect in many English school boards:

- all the English-language school boards base decisions at the school, centre, and board levels on evidence collected by a variety of methods such as “Tell them from me,” Reading records, Developmental Reading Assessment (DRA), the Evidence-Based Practice Project, as well as analysis of school board and Ministry examination results. Decision-making is aided by a network of support, all working to promote student success;
- Section 96.14. This is already a role of the student Ombudsman. Also, since parents of students with special needs contribute to the development of the student’s IEP, their early input into the program developed for their child reduces the incidence of complaints;
- Section 179. School boards already have a management committee and other parity committees to advise the council of commissioners;
- Section 207.1. School boards already see their mission as working to support the activities in their schools and centres and do so in a variety of ways, including the activities of consultants at the school level or special budgetary considerations, all directed at student success;
- The principle of subsidiarity matches the model of distributed leadership and shared decision-making already common in English language school boards, schools and centres, and provides opportunities for governing board members to receive leadership training;
- Parent commissioners in English-language school boards already serve in a variety of capacities, provide leadership to sub-committees, and have input into decision-making in governance;

- Section 473.1 introduces the possibility that small schools may receive treatment that is equal but not equitable. Rural schools in the English sector could be seriously affected by this, but on-island alternative schools, that serve to keep students in school and allow them to graduate, but at a financial cost to the school board, would also suffer.

Questions:

We note that some aspects of the Bill are closely specified, yet there are areas that remain open and undefined, leading to some important questions that affect the school board's autonomy.

1. Sections 75 and 109.1 specify that there must be transparency regarding the school's educational project. How will this be effected? How will the content of the plan reflect the change in emphasis from strategic plan to commitment-to-success plan? How will this be monitored?
2. The Ministry's role is still defined as a strategic plan (Section 209.1). Given the Minister's stated aim to improve student success, and the change in focus to a commitment to success at other levels of the system, should the wording of this section also be modified? Given the rhythm of the school year and the need for building in preparation time for administrators and teachers, will the Minister circulate the Ministry's strategic plan in a timely manner to be coherent with the schools' and centres' calendars?
3. The resource allocation committee cannot begin its work until the school board has received its budgetary allocation and budgetary measures. Will the school boards' calendars be taken into account, and enough time built in, when the budgetary rules are distributed? For example, principals, who will form the majority of the resource allocation committee, have many demands in their schools and centres during the months of May and June.
4. Section 96.24. Under what circumstances (apart from school closure) would the resource allocation committee or council of commissioners transfer the surplus funds from one school to another?
5. English-language school boards currently use a system similar to the resource allocation committee with success. What if a stalemate should occur between the resource allocation committee recommendations and the council of commissioners? What procedure will remove the stalemate?
6. There is a major concern that the requirement for the council of commissioners' vote on resource allocation has changed from the traditional "50% plus one" to two-thirds' majority. What is the reasoning behind this proposal?

Other comments

We notice in the proposed Bill the absence of some issues that still concern the English educational community, many of which we have discussed in our earlier briefs. We recognize that voting rates in school board elections are low and we again encourage the Minister to implement ways of increasing the rate, such as amending and updating the lists of eligible voters in elections for English language school boards and exploring the possibilities of electronic or mail votes. We reiterate our recommendation from June 2015:

“that the Minister should perform a finer-grained analysis of voter turnout, and clarify why voter turnout is low, what criteria are used to evaluate a “good turnout,” and what would be an appropriate level of turnout.”²

A related issue to the registration of voters is the registration of taxpayers. In regions off the Island of Montreal where the taxation rate for French language school boards is half that of the English language boards, the choice of where to pay is clear for many taxpayers, depriving the English system of funds and often causing the rates to increase further. On the other hand, when English-speaking taxpayers no longer have children in the system, their names are automatically transferred to the local French language board and it is often difficult for them to reverse this process. The two over-riding issues of concern here are the principles of equity and choice, and we recommend that the Minister examine the questions raised by these principles.

There is still a concern in the English sector, especially in smaller rural school boards, that the proposed composition of the council of commissioners is too restrictive. We recommend that co-opted members in the English sector be drawn from the local community group that represents the English-speaking community, given the close relationship between the community groups and the schools and school board in the same territory and their common goals of supporting and promoting the minority community on that territory.³

The proposed reduction of reporting represents a reduction of the load on school and centre principals, but there will be a greater load on those principals who will serve on the resource allocation committee. We caution that this administrative work should not be an added load on the school principal and detract from his or her work as a pedagogical leader.

² Advisory Board on English Education. *Principles and recommendations for school board governance in the English education sector*. Brief presented to the Minister of Education, Higher Education and Research, June 2015(a).

³ Community groups include The Coasters, CASA, The Townshippers' Association, or any other member of the Quebec Community Groups Network (QCGN)

We recognize the Minister's ability to assign powers to himself by virtue of the office (Sections 459.2, 459.3, 459.4, 478) but we hope that the answer to all the questions we list above will not be: the Minister will decide because he has the power to decide. Under what conditions is it envisioned that these corrective powers will be exercised? One of our colleagues compared the Bill to a teacher making rules for the whole class when only one or two students are at fault. In the spirit of subsidiarity, and knowing that the great majority of school boards work in a spirit of good faith in following Ministry policy, we hope that the Minister will implement control measures only in exceptional emergency circumstances and always respecting constitutional guarantees accorded to the minority language education system.