

Consultation sur le projet de loi n° 9

CCE - 019M-2
C.P. - PL 9
Loi du protecteur
national de l'élève
VERSION RÉVISÉE

Loi sur Protecteur national de l'élève

Mémoire déposé
par le comité organisateur du mouvement de parents
JE PROTÈGE MON ÉCOLE PUBLIQUE



Remis à la Commission sur la culture et l'éducation
de l'Assemblée nationale du Québec

Montréal — Janvier 2022

Le mouvement JE PROTÈGE MON ÉCOLE PUBLIQUE

JE PROTÈGE MON ÉCOLE PUBLIQUE (JPMEP) est un mouvement citoyen indépendant et non partisan qui a mobilisé des dizaines de milliers de parents partout à travers le Québec depuis sa création en 2015. Il a pour mission de dénoncer, à travers différentes actions, le sous-financement de l'école publique et ses conséquences désastreuses sur le parcours scolaire et sur la qualité de vie des élèves. Le mouvement a lancé, entre autres, les chaînes humaines devant les écoles qui ont tant fait parler, entre mai 2015 et septembre 2016. Cette mobilisation de plus de 135 000 parents, élèves et citoyens ¹ s'est répercutée dans des centaines de municipalités, devant plus de 600 établissements scolaires primaires et secondaires - le quart des écoles du Québec - réparties dans 16 des 17 régions administratives du Québec ! De Gatineau à Fermont, de Chomedey à Limoilou, les citoyens se sont tenu la main à plusieurs reprises pour dénoncer la surpopulation dans les écoles, la perte de professionnels accompagnant des élèves alors qu'un nombre sans cesse grandissant d'élèves à besoins particuliers sont intégrés en classes ordinaires et le parc immobilier en piètre état. Le mouvement a poursuivi ses actions depuis 2016 en favorisant l'implication des parents dans les milieux scolaires et leur mobilisation pour dénoncer les situations problématiques dans les écoles.

Ainsi, plusieurs sujets ont retenu l'attention du mouvement et son implication au cours des deux dernières années, allant de la disparition de plusieurs bibliothèques scolaires, des menaces de fermeture d'écoles en milieu rural, des déplacements d'élèves d'une école à une autre pour des raisons financières ou administratives, des pénuries d'effectifs professionnels ou d'enseignants pour assurer les remplacements, aux coupures dans l'aide alimentaire occasionnées par les changements des indices de défavorisation. Nous avons aussi déposé des mémoires dans le cadre de la Consultation nationale sur la réussite éducative (2016), sur le projet de loi 40 (transformant les commissions scolaires francophones en centres de services scolaires - automne 2019), et produit des avis ponctuels, notamment lors de la consultation de la CSDM (à l'époque) sur l'offre au niveau secondaire (hiver 2019).

Globalement, depuis sa création, le mouvement concentre ses revendications autour des enjeux suivants :

- le financement adéquat et stable du réseau d'éducation publique primaire et secondaire;
- des solutions rapides, cohérentes et durables aux problèmes de surpopulation dans les écoles;
- un accès réel et pérenne aux services professionnels dont ont besoin les élèves et leurs enseignants;
- la mise à niveau urgente et nécessaire des bâtiments scolaires, et une prise en compte des impacts de l'architecture et des espaces sur les apprentissages;
- une vision inspirée et innovante de l'éducation pour le Québec et un plan concrètement financé pour la réaliser.

À ces demandes générales s'ajoutent tous les besoins spécifiques, aussi variés que criants, relayés par les membres du mouvement, partout à travers le Québec. Les raisons d'engagement de ces citoyens sont aussi nombreuses qu'il y a de problématiques et de spécificités locales. Car ces parents se sont mobilisés pour défendre une école publique qui offre le meilleur à nos enfants, une école équitable, inclusive, saine et adaptée aux besoins de tous. Malgré le travail et le dévouement des membres de son personnel enseignant, de soutien, de direction, d'éducation spécialisée, etc., le système d'éducation public québécois est toujours dans un état plus que préoccupant, et il importe

¹ Afin d'alléger la lecture, le masculin est employé tout au long du texte, mais nous tenons à souligner qu'il désigne et regroupe les femmes et les hommes.

d'amorcer un important virage en éducation au Québec. Le défi est de taille : induire un véritable changement de valeurs pour véritablement remettre l'éducation au coeur de nos préoccupations collectives, tout en s'attaquant de façon méthodique aux urgences du moment.

De l'avis des plus optimistes, ce changement de culture s'opère déjà dans une multitude de décisions et gestes qui mettent l'élève au coeur des préoccupations. Le mouvement JE PROTÈGE MON ÉCOLE PUBLIQUE souhaite contribuer à ce changement. Il encourage d'ailleurs les parents à s'engager au sein des événements et des structures décisionnelles qui animent et encadrent l'école — tels les conseils d'établissement (CÉ), les organismes de participation des parents (OPP), les comités de parents (CP) au sein de chaque centre de services scolaire, d'autres comités institutionnels, etc.

Ayant gagné une crédibilité certaine auprès des acteurs de l'éducation et des médias qui couvrent le sujet, JE PROTÈGE MON ÉCOLE PUBLIQUE fait oeuvre de vigie en matière d'éducation et prend régulièrement position publiquement sur certaines orientations gouvernementales et relativement à des situations problématiques et des enjeux qui se présentent dans l'actualité en éducation.

Soulignons enfin que nous ne sommes pas un *lobby*, ni un organisme formel de représentation des parents. C'est le comité organisateur du mouvement, un groupe d'une dizaine de parents engagés, provenant de plusieurs régions de la province qui se prononce ici, en se basant sur leur expérience au sein de JPMEP et auprès de quantité de parents au cours des dernières années, ainsi qu'en lien avec des commentaires provenant de parents.

Avant tout, nous sommes des parents, pas des experts en structures de gouvernance. Mais nous avons de l'expérience, que nous avons bâtie à titre de parents engagés, au sein de différentes instances dans les structures scolaires. Cette expérience se construit aussi au contact des nombreux parents que nous côtoyons, écoutons, avec lesquels nous échangeons et travaillons autour des préoccupations cardinales qui nous animent : les élèves dans nos écoles publiques, leurs besoins, et la protection de l'école publique. Ce sont nos enfants, non pas seulement en termes familiaux, mais bien en termes collectifs, à partir des histoires individuelles parfois, mais dans une perspective qui les dépasse et nous rassemble, tous et toutes ensemble, comme citoyens du Québec.

LE PROJET DE LOI 9, UN PROJET DE LOI CAPITAL POUR LES DROITS DES ÉLÈVES... MAIS ENCORE À PRÉCISER

Force est de constater qu'actuellement, les processus de traitement des plaintes restent opaques et déficients dans la perception, mais aussi, malheureusement, l'expérience de nombreux élèves et parents, au sein du système d'éducation du Québec. Le mouvement JE PROTÈGE MON ÉCOLE PUBLIQUE le constate d'autant plus depuis la disparition des commissaires scolaires et l'adoption de la loi 40, en 2019, tout particulièrement. Car nous recevons davantage de témoignages, de questions et même d'appels à l'aide de la part de parents, désarmés devant le système scolaire qu'ils abordent le plus souvent comme un mur dont ils cherchent la porte d'entrée. Sans compter la méconnaissance des structures scolaires et la méfiance que cela engendre.

D'emblée, nous nous réjouissons que le Protecteur national de l'élève soit à la tête d'une équipe de protecteurs régionaux, qui permettent de mieux rendre compte des contextes et milieux qui diffèrent évidemment à travers le Québec. Nous saluons aussi le fait que le protecteur national de l'élève concerne tous les élèves scolarisés, qu'ils soient dans le réseau public, une institution privée ou encore scolarisés à la maison. Ceci afin qu'aucun élève ne puisse être pas ne pas être couvert par cette institution, notamment alors qu'un même élève peut être scolarisé de différentes manières au cours de son parcours.

À nos yeux, il sera crucial d'assurer efficacement et rapidement la promotion du rôle de ce Protecteur et des Protecteurs régionaux, auprès des différentes instances, mais aussi, et surtout, auprès de la population en général, des parents, qui ne sont pas tous engagés dans les structures et comités scolaires. Surtout, il y aura fort à faire afin de bâtir la confiance des parents envers cette institution, alors que les milieux scolaires connaissent nombre de problèmes importants, et particulièrement en ce qui concerne des situations problématiques que vivent les élèves. Trop souvent, déjà, les convaincre avec leur famille de s'avancer pour rendre compte de leurs difficultés, et pis encore lorsqu'il s'agit de dénoncer, cela représente d'emblée des énergies en plus de celles qu'ils déploient déjà afin de faire face à ces situations. Malheureusement, au fil des années et même des décennies, un cynisme et un désarroi profonds sont venus teinter la perception et le bouche-à-oreille.

Nous n'avons pas eu le temps de mettre un processus d'analyse et de consultation des parents qui nous permettent d'aller en détail quant aux irritants des systèmes actuels de traitement des plaintes, mais ils sont nombreux. Nous considérons que le mémoire du Regroupement des comités de parents autonomes du Québec (RCPAQ) en brosse un portrait fiable et pertinent. Quant à nous, nous avons fait l'exercice de lire attentivement le présent projet de loi afin d'en faire l'analyse succincte pour en faire ressortir des recommandations qui nous apparaissent incontournables à sa lecture.

Indépendance du Protecteur national de l'élève et rapports à l'Assemblée Nationale

Nous nous réjouissons de savoir que le Protecteur fera rapport de manière annuelle par le ministre de l'Éducation à l'Assemblée nationale, au 31 décembre de chaque année au plus tard (article 49 du chapitre V). Nous préférierions que ce rapport soit ensuite déposé par le Protecteur national de l'élève lui-même, afin de bien affirmer son indépendance dans son travail.

Recommandation 1 (concernant l'article 49 du chapitre V) : Que le rapport du Protecteur national de l'élève soit déposé par le président de l'Assemblée nationale, afin de bien affirmer l'indépendance du Protecteur de l'élève dans son travail.

À noter que nous saluons aussi le rapport que devra faire le Protecteur national de l'élève au plus tard cinq ans après la mise en oeuvre de l'application de la nouvelle loi, au sujet de sa mise en oeuvre. Ce rapport devrait être clairement distingué du rapport annuel.

Recommandation 2 (concernant l'article 75 du chapitre VIII) : Que le rapport du Protecteur national de l'élève sur la mise en oeuvre de la présente loi soit clairement distingué et publicisé comme tel, afin que le public et les parents fassent le mieux possible cette distinction.

Nous saluons par ailleurs que le rapport du Protecteur national de l'élève fasse état « de manière distincte, des plaintes concernant un acte d'intimidation ou de violence » (article 48, chapitre V).

Qualités et compétences des Protecteurs national et régionaux de l'élève

Alors qu'il est prévu que le Protecteur national de l'élève soit nommé en qualité de sa connaissance du système d'éducation et des mécanismes de règlement des différends, nous souhaitons que les mêmes exigences soient requises pour les protecteurs régionaux de l'élève, d'autant plus qu'ils pourraient être amenés à assurer un intérim en cas d'empêchement ou de vacance de son poste.

Recommandation 3 (concernant les articles 1, 4 et 5, section I, chapitre I) : Que la nomination des protecteurs régionaux de l'élève soit faite, tout comme le Protecteur national de l'élève, en qualité de leur connaissance du système d'éducation et des mécanismes de règlement des différends, d'autant plus qu'ils pourraient être amenés à assurer un intérim en cas d'empêchement ou de vacance de son poste.

De plus, subsistent des questions quant à la composition des comités de sélection des protecteurs régionaux, et surtout de comment seront choisis leurs membres. Il importe que leur membres aient une confiance avérée des milieux scolaires et des communautés régionaux.

Répartition des protecteurs régionaux de l'élève

Les manières par lesquelles les protecteurs régionaux seront répartis à travers le territoire, les manières par lesquelles ils se coordonneront et se concerteront ensemble et avec le Protecteur national, et comment tous rendront compte publiquement des situations qu'ils sont amenés à examiner seront cruciales.

Par ailleurs, nous croyons que toutes les régions devraient bénéficier de protecteurs régionaux à temps complet chacune. Il ne saurait y avoir de travail véritablement sérieux qui se fasse autrement, avec la concentration démographique et les enjeux relatifs à la concentration des nouveaux arrivants, notamment, qu'on y trouve.

Recommandation 4 (concernant les articles 11, 12 et 13, section I, chapitre I) : Que les protecteurs régionaux de l'élève exercent leur fonction à temps complet et pour une seule région, en veillant au découpage équitable des régions à travers le Québec.

Il est aussi bienvenu et pertinent que le Protecteur national puisse agir en appui des protecteurs régionaux dans le cours de leur travail de traitement des plaintes, de même qu'il puisse être interpellé par le ministre qui lui demanderait son avis sur toute question pour laquelle il juge utile d'avoir son avis (article 17 du chapitre I, section II). Pour ce faire, il nous apparaît pertinent que ce soit le gouvernement qui détermine le budget et les effectifs des protecteurs régionaux. Plus précisément, il convient que ceux-ci soient établis en regard du nombre de centres de services scolaires, du nombre d'établissements que ces derniers régissent, de certaines problématiques qui prévalent davantage dans certaines régions comparativement à d'autres (que l'on pense notamment à la plus grande concentration de nouveaux arrivants à Montréal et dans la grande région de Montréal, par exemple).

Recommandation 5 (concernant les articles 11, 12 et 13, section I, chapitre I) : Que le gouvernement détermine le nombre d'employés et le budget des protecteurs régionaux et national de l'élève.

Démarches, délais et pouvoirs

Nous comprenons bien que les élèves et les familles feront appel au Protecteur de l'élève lorsque leurs démarches au sein de leur école et/ou au sein de leur centre de services scolaire n'auront pas abouti et permis de résoudre les situations problématiques. Il faudra rendre vraiment explicites ce recours et les précédents. Car il est essentiel que les familles comprennent bien qu'elles sont véritablement invitées à faire connaître leurs problèmes et à faire prévaloir les droits des élèves, et

qu'elles comprennent le cheminement et les délais qui vont de pair avec leur démarche.

Selon le projet de loi, un élève et ses parents qui veulent dénoncer une situation doivent d'abord le faire

1. à la personne concernée dans l'établissement scolaire - à noter que la procédure selon laquelle le membre d'un établissement qui reçoit une plainte doit en aviser sa direction reste aussi à préciser. (article 21, section I, chapitre II),
2. sinon à la direction de l'école en question, qui doit répondre dans les 10 jours ouvrables - article 22, section I, chapitre I),
3. sinon au centre de services scolaire, qui a pour sa part un délai de 15 jours ouvrables pour répondre à l'élève et sa famille (articles 23 et 24, section I, chapitre II).
4. C'est après toutes ces démarches que les parents et élèves sont invités à entamer une démarche auprès d'un protecteur régional de l'élève.

Toutefois, les délais dont disposent les protecteurs régionaux et le Protecteur national de l'élève gagneraient grandement à être mieux présentés, car la lecture de l'article 38 (section III du chapitre II) concourt à la confusion de la compréhension des délais impartis à chacun. Cela risque de miner la confiance des parents, et même d'empêcher qu'elle se bâtit à l'égard de cette institution. Les outils de communication visant à expliquer les pouvoirs, devoirs et délais devraient comporter un tableau clair exposant les délais qui concernent les protecteurs régionaux et le Protecteur national de l'élève, tout en incluant ceux des instances les précédant et qui sont mieux exposés dans ce projet de loi.

Recommandation 6 (concernant l'article 38, section III, chapitre II) : Que les outils d'information comprennent un tableau clair exposant les délais impartis à chaque étape prévue jusqu'au Protecteur national de l'élève, de l'école jusqu'à ce dernier, et que les délais qui le concernent soient explicitement exposés.

Recommandation 7 (concernant l'article 38, section III, chapitre II) : Que des délais de 10 jours ouvrables soient déterminés pour qu'un protecteur régional de l'élève communique sa décision à une famille, et qu'il en soit de même pour le Protecteur national de l'élève, le cas échéant, afin qu'une famille n'ait pas à attendre plus de 20 jours ouvrables au total.

Il faudra aussi qu'ils soient bien explicites et publicisés, par le Protecteur national de l'élève, de manière uniforme via les protecteurs régionaux, au 30 septembre de chaque début d'année scolaire, tel qu'indiqué dans le projet de loi (article 20) :

- les pouvoirs et devoirs - ainsi que le travail concret -, des protecteurs régionaux tels que définis par le Protecteur national de l'élève (article 13, section I, chapitre I);
- les droits d'enquête et les immunités dont disposeront les protecteurs régionaux et national (articles du chapitre III);
- les protections contre les représailles (y compris des autorités scolaires) des personnes qui dénoncent des situations problématiques et des témoins qui collaboreront à d'éventuelles enquêtes (articles 45 et 46 du chapitre IV);
- le fait que les conclusions et recommandations seront bel et bien communiquées aux directions d'école et de centres de services scolaires, ce qui permettra d'assurer les suivis pertinents (article 16, section I, chapitre I).

Nous saluons l'article 39 (section III du chapitre II) alors qu'il présente clairement le délai de 10 jours ouvrables dont dispose un centre de services scolaire pour informer les plaignants des suites à apporter à la réception de conclusions ou de recommandations communiquées par le protecteur régional de l'élève. Nous croyons même que cette information est aussi à mettre en évidence dans les outils d'information du public, des parents et des élèves.

Recommandation 8 (concernant l'article 39, section III, chapitre II) : Que le délai de 10 jours ouvrables dont dispose un centre de services scolaire pour informer les plaignants des suites à apporter à la réception de conclusions ou de recommandations communiquées par le protecteur régional de l'élève soit aussi inclus dans le tableau suggéré dans la recommandation précédente.

Il est à souligner que l'article 58 du chapitre VII nous inquiète grandement, et nous paraît quelque peu contradictoire avec l'esprit de ce qui ressort du présent projet de loi. C'est que cet article indique que «*le conseil d'administration d'un centre de services scolaire peut infirmer en tout ou en partie une décision visée par des conclusions ou des recommandations formulées en application de l'article 38 de la Loi sur le protecteur national de l'élève (indiquer ici l'année et le numéro de chapitre de cette loi) et prendre la décision qui, à son avis, aurait dû être prise en premier lieu.* ». Est-ce à dire que les conclusions et recommandations d'un protecteur de l'élève (régional ou national) pourraient être ignorées ou mises de côté par un centre de services scolaire? Une telle confusion ébranle la solidité de cette institution eu égard aux conseils d'administration, à leurs pouvoirs, et, parfois, à leurs dysfonctionnements (comme au Centre de services scolaires de Montréal (CSSDM), en ce moment). À nos yeux, il est inacceptable qu'un conseil d'administration ait la prérogative de garder le statu quo face aux conclusions et recommandations que lui auraient faites un protecteur (régional ou national) de l'élève. Dès lors, nous proposons finalement que soit intégré un pouvoir de contrainte face à un centre de services scolaire récalcitrant à ses conclusions et recommandations. Cela nous apparaît fondamental dans l'établissement de la confiance du public et des parents face au Protecteur national de l'élève.

Recommandation 9 (concernant l'article 58, chapitre VII) : Que le pouvoir du Protecteur national de l'élève puisse disposer de pouvoirs de contrainte par rapport aux pouvoirs et prérogatives des conseils d'administration des centres de services scolaires.

Information et promotion, mais aussi accompagnement et médiation

Enfin, outre l'information relative au travail du Protecteur national de l'élève et des protecteurs régionaux et leur nécessaire promotion auprès des élèves et parents, nous considérons essentiel que soient également mises sur pied des mesures pour accompagner les parents et familles lorsqu'elles en arrivent à faire une démarche de dénonciation à cette étape, ou lorsqu'il s'agit de faire en sorte qu'un centre de services scolaire prenne acte et agisse en conséquence des conclusions et recommandations du protecteur (régional ou national) de l'élève.

Recommandation 10 : Que des services d'accompagnement soient mis sur pied au sein de l'équipe du Protecteur national de l'élève, afin d'aider les élèves et familles dans leur cheminement lorsqu'ils décident d'entreprendre une démarche auprès d'un protecteur régional de l'élève. Il serait pertinent de s'inspirer des centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes (CAAP) tel qu'on retrouve dans le milieu de la santé et des services sociaux. Un mandat scolaire pourrait même être ajouté à ceux-ci puisqu'ils ont de

l'expérience et qu'il n'est pas rare que des plaintes dans le milieu scolaire impliquent le réseau de la santé.

Recommandation 11 : Que des services de médiation soient également mis sur pied au sein de l'équipe du Protecteur national de l'élève, afin d'aider les élèves et familles lorsqu'il y a problème, du côté d'un centre de services scolaire, à agir en conséquence d'une conclusion ou d'une recommandation d'un protecteur (régional ou national) de l'élève.

Conclusion

Nous aurions vraiment aimé disposer de davantage de temps pour élaborer un mémoire plus élaboré et fin au niveau de l'analyse du projet de loi, mais comme parents engagés mais bénévoles, il ne nous a pas été possible d'en faire plus pour cette étape. Il n'en reste pas moins que nous resterons attentifs et disponibles quant au cheminement de ce projet de loi crucial pour les élèves et les familles.

RAPPEL DES RECOMMANDATIONS DU MOUVEMENT JE PROTÈGE MON ÉCOLE PUBLIQUE (JPMEP)

Recommandation 1 :

Recommandation 1 (concernant l'article 49 du chapitre V) : Que le rapport du Protecteur national de l'élève soit déposé par le président de l'Assemblée nationale, afin de bien affirmer l'indépendance du Protecteur de l'élève dans son travail.

Recommandation 2 (concernant l'article 75 du chapitre VIII) : Que le rapport du Protecteur national de l'élève sur la mise en œuvre de la présente loi soit clairement distingué et publicisé comme tel, afin que le public et les parents fassent le mieux possible cette distinction.

Recommandation 3 (concernant les articles 1, 4 et 5, section I, chapitre I) : Que la nomination des protecteurs régionaux de l'élève soit faite, tout comme le Protecteur national de l'élève, en qualité de leur connaissance du système d'éducation et des mécanismes de règlement des différends, d'autant plus qu'ils pourraient être amenés à assurer un intérim en cas d'empêchement ou de vacance de son poste.

Recommandation 4 (concernant les articles 11, 12 et 13, section I, chapitre I) : Que les protecteurs régionaux de l'élève exercent leur fonction à temps complet et pour une seule région, en veillant au découpage équitable des régions à travers le Québec.

Recommandation 5 (concernant les articles 11, 12 et 13, section I, chapitre I) : Que le gouvernement détermine le nombre d'employés et le budget des protecteurs régionaux et national de l'élève.

Recommandation 6 (concernant l'article 38, section III, chapitre II) : Que les outils d'information comprennent un tableau clair exposant les délais impartis à chaque étape prévue jusqu'au Protecteur national de l'élève, de l'école jusqu'à ce dernier, et que les délais qui le concernent soient explicitement exposés.

Recommandation 7 (concernant l'article 38, section III, chapitre II) : Que des délais de 10 jours ouvrables soient déterminés pour qu'un protecteur régional de l'élève communique sa décision à une famille, et qu'il en soit de même pour le Protecteur national de l'élève, le cas échéant, afin qu'une famille n'ait pas à attendre plus de 20 jours ouvrables au total.

Recommandation 8 (concernant l'article 39, section III, chapitre II) : Que le délai de 10 jours ouvrables dont dispose un centre de services scolaire pour informer les plaignants des suites à apporter à la réception de conclusions ou de recommandations communiquées par le protecteur régional de l'élève soit aussi inclus dans le tableau suggéré dans la recommandation précédente.

Recommandation 9 (concernant l'article 58, chapitre VII) : Que le pouvoir du Protecteur national de l'élève puisse disposer de pouvoirs de contrainte par rapport aux pouvoirs et prérogatives des conseils d'administration des centres de services scolaires.

Recommandation 10 : Que des services d'accompagnement soient mis sur pied au sein de l'équipe du Protecteur national de l'élève, afin d'aider les élèves et familles dans leur cheminement lorsqu'ils décident d'entreprendre une démarche auprès d'un protecteur régional de l'élève. Il serait pertinent de s'inspirer des centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes (CAAP) tel qu'on retrouve dans le milieu de la santé et des services sociaux. Un mandat scolaire pourrait même être ajouté à ceux-ci puisqu'ils ont de l'expérience et qu'il n'est pas rare que des plaintes dans le milieu scolaire impliquent le réseau de la santé.

Recommandation 11 : Que des services de médiation soient également mis sur pied au sein de l'équipe du Protecteur national de l'élève, afin d'aider les élèves et familles lorsqu'il y a problème, du côté d'un centre de services scolaire, à agir en conséquence d'une conclusion ou d'une recommandation d'un protecteur (régional ou national) de l'élève.