

En appui au Projet de loi 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

présenté par :

Beverley Boyle, Michèle Poupore, Chris Eustace, Luc Horne,
Dr. Amal Jamal, Cindy MacDonald

Le Comité du pouvoir parental en gouvernance scolaire
Parent Power in School Governance

Un sous-comité des Citoyens pour la démocratie scolaire (ACDSA)

Le 11 février 2016

Ce mémoire est soumis au ministre de l'Éducation, M. Pierre Moreau, ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche en référence et en appui au projet de loi 86.

Le Comité du pouvoir parental en gouvernance scolaire (CPPGS) a été formé pour étudier spécifiquement la proposition mise de l'avant par les ministres François Blais et Pierre Moreau. Le CPPGS est un sous-comité des Citoyens pour la démocratie scolaire (ACDSA). L'ACDSA a été formé en 2001 pour promouvoir une plus grande autonomie des écoles et la décentralisation de la gouvernance au niveau local.

RÉSUMÉ

Le rapprochement de l'école des lieux de la prise de décision et la présence des parents dans les conseils scolaires non seulement respectent la jurisprudence canadienne, mais encore serviront de catalyseurs visant à stimuler les taux de réussite des élèves. Pour ces raisons, le projet de loi 86 est fort prometteur.

Or, en milieu anglophone, la présence de plusieurs groupes de pression change la donne. Afin de préserver le système scolaire de l'influence de ces groupes indépendants supportant la centralisation des pouvoirs à la commission scolaire et conséquemment le *statu quo*, des mesures particulières doivent être considérées.

D'abord, nous proposons le resserrement des mécanismes de surveillance qui limiteront le déséquilibre entre ces forces et les parents en ce qui a trait aux domaines financier et politique. D'une part, ceci serait possible, au point de vue financier, en imposant de limites en ce qui a trait aux frais d'adhésion et en introduisant un meilleur encadrement des ententes prises par les conseils scolaires. D'autre part, au point de vue politique les mesures suivantes amélioreraient la situation, soit: la dépolitisation de la sélection des directions d'établissement; un pouvoir d'intervention du ministre en cas de refus du conseil scolaire de mettre en demeure une école; un pouvoir de médiation du ministre; les nominations du protecteur de l'élève et du commissaire à l'éthique et enfin, l'instauration d'un ordre professionnel des enseignant(e)s.

Ensuite, nous proposons une gouvernance améliorée qui tient compte de l'interférence possible de ces forces en milieu scolaire anglophone. Cela serait possible avec un encadrement rehaussé de la formation des élu(e)s, un respect accru des fonctions et pouvoirs du conseil d'établissement, une définition élargit du conflit d'intérêt, un processus de consultation véritable, des précisions en ce qui concerne les représentants de la communauté, des mesures pour contrer l'infiltration d'une association à l'école et la transparence et légitimité du processus décisionnel.

Enfin, nous suggérons certaines mesures concernant les élections telles que l'imposition d'une limite à la durée des mandats, la transparence du processus électoral et des mesures particulières entourant l'élection du représentant des parents. Tout ceci serait des compléments aux projets de loi 86 qui permettraient de sauvegarder l'intégrité démocratique du système.

PRÉAMBULE

Le Comité de pouvoir parental en gouvernance scolaire (CPPGS), un sous-comité des Citoyens pour la démocratie scolaire (ACDSA.ORG), présente son mémoire au ministre Moreau en appui au projet de loi 86.

Dans l'ensemble, le CPPGS est favorable aux changements visés par le projet de loi 86 visant le rapprochement de l'école des lieux de prise de décision et à assurer la présence des parents dans les conseils scolaires. Depuis longtemps déjà, le pouvoir des parents de contrôler et de gérer les écoles est reconnu dans la jurisprudence canadienne (Jugement Mahé, 1990) et québécoise (Loi sur l'instruction publique). Malheureusement, de nos jours, malgré cette volonté politique affirmée et le cadre juridique en place, les pouvoirs restent centralisés dans les commissions scolaires.

Les opposants au projet de loi 86 soutiennent que le succès des élèves est relié au modèle de gouvernance actuel. Or, cette affirmation n'est pas validée par la recherche qui indique plutôt le contraire. En effet, le modèle décentralisateur, celui qui permet aux acteurs de l'école de prendre des décisions, conduit à une meilleure prise en charge de l'école, à une utilisation plus efficace des ressources scolaires, à une participation plus grande des parents, à une diminution de l'absentéisme chez les élèves et le personnel enseignant et le plus important, à un meilleur apprentissage chez les élèves. Il n'existe pas de liens scientifiquement établis entre un modèle de gouvernance centralisé et le succès des élèves à l'école pas plus qu'il n'existe de liens entre le suffrage universel et le succès des élèves.

Nous tenons à alerter le ministre concernant certains problèmes vécus en milieu anglophone, en soulignant d'une part l'émergence de groupes de pression allègrement financés par Patrimoine canadien tels que la Fédération québécoise des associations foyers-écoles (FQAFE) et le Québec Community Groups Network (QCGN). De plus, des fonds publics considérables destinés à l'éducation servent à financer l'Association des commissions scolaire anglophones du Québec (ACSAQ). Ces groupes biaisés se sont ingérés dans le débat au détriment des parents. Ces groupes prétendent représenter la communauté anglophone mais ils n'ont jamais reçu ce mandat de la population et n'ont pas été élus au suffrage universel. En outre, ces groupes sont reliés, partagent des intérêts communs et des membres. Les recherches sur ce sujet indiquent que cette interrelation peut avoir des conséquences imprévisibles.

Tout ceci, malgré les résultats des sondages soutenant le désir de la population anglophones d'abolir les élections scolaires. Les sondages effectués par *CTV* et *Global* indiquent que plus de 66% de la population anglophone soutient l'abolition des élections des commissions scolaires. Malgré le taux dérisoire de 16,8% de participation des anglophones dans les dernières élections scolaires générales et malgré le pitoyable taux de participation de 8% lors d'une élection partielle tenue par la Commission scolaire English-Montréal à la fin de 2015, ces groupes de pression défendent farouchement le *statu quo*.

Ces groupes, en partie financés par des fonds publics et les commissions scolaires anglophones ont participé à une campagne médiatique visant à contrer le projet de loi 86. À la lumière de leurs actions passées et de leur *modus operandi*, il est à prévoir que ces groupes continueront à s'opposer aux changements proposés par la loi 86. Conséquemment, nous croyons que les mesures transitoires telles que décrites dans le projet de loi 86 nécessiteront un suivi rigoureux, particulièrement dans le secteur anglophone.

Suite à la lecture du projet de loi 86, tenant compte de nos ressources limitées, plutôt que d'adresser l'ensemble du projet de loi, nos bénévoles ont opté d'apporter quelques commentaires qui nous l'espérons permettront d'alimenter les discussions et d'améliorer le projet de loi 86. Nos propos portent sur un resserrement des mécanismes de surveillance, une gouvernance améliorée et les élections.

1. LE RESSERREMENT DES MÉCANISMES DE SURVEILLANCE

1.1 L'imposition de limites financières concernant les frais d'adhésion des commissions scolaires/conseils scolaires à des associations ou des fédérations

À l'heure actuelle des frais d'adhésion considérables sont payés par les commissions scolaires afin de s'associer (ACSAQ) ou de se fédérer (FCSQ). La Loi sur l'instruction publique devrait imposer des limites quant aux dépenses encourues à cet égard. Ces groupes d'intérêts, non prévus par la Loi sur l'instruction publique, canalisent les fonds publics, s'approprient un rôle politique et provoquent un déséquilibre dans la démocratie scolaire. La résultante étant que les objectifs de la commission scolaire sont promus au désavantage de ceux des parents.

De plus, aucun fonds publics ne devrait servir à entreprendre des recours juridiques contre le gouvernement.

1.2 Un meilleur encadrement du ministre concernant les ententes prises telles que décrites dans les articles 213 et 214 de la Loi sur l'instruction publique

Les ententes conclus entre une commission scolaire et une autre entité devraient être de nature publique même si une entreprise privée est associée au projet. Les documents et les informations devraient être accessibles au public. Par exemple, la Commission scolaire Lester B. Pearson a des ententes avec cinq pays, elle gère même des bureaux dans certains pays.

1.3 La dépolitisation du processus de nomination des directions d'écoles

L'attribution des postes des directions d'écoles devrait se faire par le directeur général du conseil scolaire et son département de ressources humaines, selon la compétence des personnes qui désirent le poste. Toutefois, le directeur général ne devrait pas pouvoir déloger un directeur d'école sans l'approbation du conseil d'établissement.

1.4 Le pouvoir accru des conseils d'établissement et le resserrement des mécanismes de surveillance

Les pouvoirs du conseil d'établissement sont accrus. Les règles d'intervention et les mesures de contrôle devraient être resserrées. L'article 218.2 de la Loi sur l'instruction publique va ainsi :

« Lorsqu'une école [...] néglige ou refuse de se conformer à la loi, un règlement du gouvernement, du ministre ou de la commission scolaire, la commission scolaire met en demeure l'établissement de s'y conformer [...] »

Malheureusement, l'article 218.2 dans le passé n'a pas toujours été respecté. Certaines commissions scolaires, lorsqu'il s'agissait d'un litige de nature politique, ont refusé de s'ingérer dans les affaires de l'école. Le ministre devrait pouvoir agir dans les affaires de l'école, lorsqu'une commission scolaire refuse de le faire.

1.5 La gestion de conflit entre un conseil d'établissement et un conseil scolaire

Lorsqu'il y a un conflit entre un conseil d'établissement et un conseil scolaire, un processus devrait être instauré afin de régler le conflit, notamment en permettant la médiation du ministre.

1.6 Le protecteur de l'élève et le commissaire à l'éthique devraient être nommés par le ministre

À l'heure actuelle, le protecteur de l'élève et le commissaire à l'éthique sont employés par la commission scolaire, ils travaillent pour cette dernière, ce qui pose des contraintes à leurs actions. En étant indépendants, ceci permettrait d'augmenter leur efficacité, voire limiter les recours en justice.

1.7 Un ordre professionnel des enseignant(e)s

Afin d'assurer le bon fonctionnement des conseils d'établissements et la mise en application des mesures visées par le projet de loi 86, l'instauration d'un ordre professionnel des enseignants et enseignantes nous semble essentiel et faciliterait la transition. Un ordre professionnel permettrait au personnel de l'école de distinguer ce qui relève de leur profession de ce qui relève du politique.

2. UNE GOUVERNANCE AMÉLIORÉE

2.1 La formation des membres du conseil d'établissement et des membres du conseil scolaire : obligatoire, gratuite et universelle.

Les membres des conseils d'établissements et scolaires devraient suivre une formation obligatoire offerte gratuitement par des personnes du ministère. Cette formation serait la même pour tous à travers la province.

De plus, nous croyons que le ministère devrait créer un centre de ressources voué au bon fonctionnement des conseils d'établissements des secteurs francophone et anglophone (exemples : informations, comptes, avocats, dernières tendances en éducation et les projets éducatifs).

2.2 Le respect des pouvoirs et fonctions de conseil d'établissement

Un conseil d'établissement ne devrait pas déléguer ses pouvoirs et fonctions à des organisations tierces. Des mesures claires et des mesures de contrôle doivent être instaurées afin d'assurer que le conseil d'établissement puisse exercer ses pouvoirs en matière de gestion des finances, des revenus et des ententes contractuelles sans interférence de groupes tierces, notamment les Associations Foyers-école.

Dans certaines commissions scolaires anglophones, des conseils d'établissements avec l'appui de la commission scolaire ont délégué la gestion des fonds de l'école et l'organisation des activités extra scolaires à des organisations tierces. Dès qu'un conseil d'établissement délègue ses pouvoirs et fonctions, il devient difficile pour les parents et les futurs conseils d'établissement de renverser cette décision puisque la commission scolaire et le personnel de l'école peuvent favoriser cette manière de faire au détriment de l'exercice du pouvoir par les parents. L'opposition du personnel de l'école et de la commission scolaire constitue une entrave institutionnelle à l'exercice du pouvoir par les parents siégeant sur les conseils d'établissements.

Avec le temps, le rôle des parents siégeant sur les conseils d'établissements est restreint voire

incertain. La prise de décision revient au personnel de l'école et aux membres de l'organisation tierce.

Le projet de loi 86 devrait porter une attention particulière à la question de la délégation des pouvoirs parentaux à une organisation tierce en particulier dans le secteur anglophone, tout en permettant aux écoles avec peu de participation des parents à établir des conseils d'établissements efficaces.

2.3 Étendre la définition de conflit d'intérêts d'un conflit d'intérêt personnel pour y inclure les conflits d'ordre institutionnel et le conflit d'intérêts perçu

Pour l'instant le conflit d'intérêt tel qu'énoncé dans la Loi sur l'instruction publique, se rapporte à un conflit entre les intérêts personnels d'un membre du conseil et une entreprise. L'article 175.4 va ainsi :

« Tout membre du conseil scolaire qui a un intérêt direct ou indirect dans une entreprise qui met en conflit son intérêt personnel et celui de la commission scolaire... »

Nous sommes très préoccupés par les conflits d'intérêts de type institutionnel qui, nous croyons, doivent aussi être sous le couvert de la Loi sur l'instruction publique. Un conflit de type institutionnel peut comprendre *« un conflit entre au moins deux obligations institutionnelles importantes qui ne peuvent pas être remplies de manière adéquate sans compromettre une ou deux obligations. Des conflits peuvent se produire lors de la poursuite des objectifs particuliers. »* (Gouvernement du Canada, Panel sur la recherche en éthique)

Afin d'éviter les activités et les décisions qui sont compromises ou perçues comme biaisées par des considérations financières, commerciales, politiques et autres intérêts nous recommandons que le ministère revoie sa définition du conflit d'intérêt. Par la suite, que le ministère établisse une formation obligatoire portant sur conflit d'intérêt et un « Comité de révision indépendant » en charge de l'examen des déclarations d'intérêts par les membres des conseils scolaire et d'établissement.

Le conseil scolaire et les membres du conseil d'établissement devraient être tenus de divulguer leurs intérêts financiers, économiques, politiques, autres intérêts importants, leurs affiliations et celles des membres immédiats de leur famille lors de leur nomination ou de l'élection, puis annuellement par la suite et comment ces intérêts peuvent porter sur leurs responsabilités institutionnelles.

Pour maintenir la confiance du public, il est essentiel qu'un tel processus soit établi pour gérer, réduire ou éliminer les conflits d'intérêts institutionnels. En raison des nombreuses et complexes relations entre les entités publiques et privées, les conseils d'établissements et scolaires doivent

être conscients de toute relation impliquant un conflit susceptible de compromettre ou sembler compromettre leur intégrité.

Ceci est un grave problème dans le système éducatif anglophone en raison de la présence de groupes de pression dont les intérêts interfèrent avec la gestion scolaire.

2.4 Le processus de consultation doit être défini selon la jurisprudence

Le processus de « consultation » n'est pas défini comme tel par le législateur mais laisse entendre que la consultation représente un véhicule offrant des possibilités de participer à un processus décisionnel. Cependant les faits démontent que dans le milieu scolaire la consultation obligatoire n'est souvent qu'un exercice de relations publiques. Combien de décisions furent annulées par les tribunaux suite à des irrégularités flagrantes qui ont exercé une influence sur les décisions prises par la commission scolaire à la suite de consultations bidons ? En cas de contentieux, actuellement les parents doivent personnellement déboursier entièrement les frais légaux pour obtenir une décision devant la Cour contrairement aux commissions scolaires qui utilisent des fonds publics illimités. Ceci est injuste et inéquitable.

Nous croyons que le processus de consultation doit être bien défini, mieux encadré et en cas de différends, surtout lors de fermetures d'écoles, que le ministre de l'Éducation ait un droit d'intervention soit en imposant l'arbitration ou autre intervention qu'il juge nécessaire. Se rendre devant les Tribunaux devrait être le dernier recours.

La jurisprudence à cet égard, ne semble pas connue ou tout simplement ignorée par les élu(e)s. Une formation à cet égard des membres des conseils d'établissement et scolaires nous semble opportune.

2.5 Préciser qui peut être un représentant de la communauté et son rôle dans la gouvernance scolaire

En milieu anglophone, on retrouve des comités d'école alternatifs, les Association Foyers-École, qui regroupent des parents, du personnel de l'école, des membres de la direction et des membres de la communauté. Indépendantes, elles prétendent représenter la communauté. Cette association est souvent présente dans l'école. Les activités de l'association locale recourent celles du conseil d'établissement.

La présence de cette organisation complique la tâche du conseil d'établissement et interfère avec les organisations de participation parentale, telles que prévue par la loi. De plus, les membres de l'association siègent également sur les conseils d'établissement et scolaires. Ils n'ont pas, pour le moment, à déclarer leurs intérêts. Il arrive à l'occasion que les intérêts de l'organisation sont en conflit avec ceux de l'école ou de la commission scolaire.

Une formation des membres des conseils d'écoles et scolaires permettrait de faciliter la cohabitation des groupes. Une attention particulière devrait être portée au conflit d'intérêt. Des sessions d'informations et de la documentation devraient être disponibles pour les conseils d'établissements et scolaires.

2.6 L'infiltration de l'école par une association indépendante

En milieu anglophone une association indépendante opère dans certaines écoles. En aucun cas, cette association ne devrait se servir de l'école afin de recruter des membres. Afin de mieux encadrer la présence de cette organisation dans l'école, nous recommandons un amendement de l'article 94 de la Loi sur l'instruction publique afin de prévenir explicitement la sollicitation à l'école visant l'incitation à adhérer à une organisation indépendante.

Nous nous opposons aux campagnes de recrutement au sein de l'école parce que ces organisations indépendantes sont donateurs et peuvent offrir un traitement préférentiel ou des rabais aux élèves dont les parents sont membres. Leurs dons engendrent la dépendance de l'école envers les fonds collectés par l'organisation et un climat dans lequel les écoles peuvent être préparées à compromettre leur mission afin de répondre aux objectifs de l'organisation donatrice. Nous sommes préoccupés par les implications de cette symbiose sur l'égalité des chances, la liberté de conscience et la liberté d'association, qui comprend le droit de ne pas s'associer.

2.7 La transparence et la légitimité du processus de prise de décision

Les principes de gouvernance déterminent qui détient le pouvoir, qui prend les décisions, le processus de consultation et la reddition de comptes. Les décideurs aux niveaux de l'école et du conseil scolaire doivent bien comprendre qu'ils seront tenus responsables des décisions qui seront rendues au cours de leur mandat et que ces décisions devront se prendre dans le respect des règles et des lois établies. Un processus d'appel indépendant devrait être mis à la disponibilité des demandeurs qui contestent une décision du conseil scolaire.

3. LES ÉLECTIONS

3.1. Limiter le mandat des membres du conseil scolaire

La durée des mandats des membres du conseil scolaire devrait être limitée à deux mandats ou 6 ans. La formation permettrait d'assurer la relève.

Par ailleurs, nous aimerions une clarification quant aux allocations de présence et l'instauration d'une forme de reconnaissance (allocation) pour les membres des conseils d'établissement ce qui faciliterait le recrutement des membres.

3.2 La transparence dans le processus électoral

Le processus électoral menant à l'élection des membres du conseil scolaire doit être transparent et public, autant du côté de la sélection des parents, que celui de la sélection des membres de la communauté, des directeurs, des enseignants et du personnel de l'école.

3.3 La mise en candidature et l'élection du représentant du comité de parent

En raison de l'importance accrue du représentant des parents, une attention particulière devrait être portée à la mise en candidature et l'élection de ce dernier. Le conflit d'intérêt nous espérons sera revisité afin d'inclure les conflits de nature institutionnelle (voir section 2.3).

Beverley Boyle
Michèle Poupore
Chris Eustace
Dr. Amal Jamal
Luc Horne
Cindy Mac Donald

À PROPOS DES MEMBRES DU COMITÉ

Beverley Boyle (Présidente), MA, technologie éducative. Consultante en informatique. Elle se décrit en tant que militante en éducation. Beverley a fondé l' ACDSA et un site web avec Luc Horne en 2001. Le site vise à accroître la reddition de comptes des commissions scolaires. Elle est mère de deux filles adultes qui ont fréquenté les systèmes scolaires public et privé au cours d'une période de grande crise à la Commission scolaire English-Montréal (CSEM). Beverley est surtout connue pour avoir mené la bataille contre la Commission scolaire English-Montréal à propos des fermetures illégales d'écoles, ce qui a entraîné de nombreuses victoires juridiques en faveur des droits des parents et des élèves.

Michèle Poupore (Vice-présidente), B.ED; C.EFSL; M.A. Éducation citoyenneté et religions. Enseignante, tutrice, rédactrice dans les médias sociaux. Elle a enseigné près de 12 ans dans les secteurs public, privé et communautaire. Suite à l'arrivée des commissions scolaires linguistiques, elle s'intéresse à la politique et à la démocratie scolaire. Elle a créé et gère un site web depuis 2010. Elle a servi un conseil d'établissement en 2011-2013. Elle est mère de deux enfants qui fréquentent le système scolaire public depuis 2000.

Chris Eustace, B.A.; B.Ed. Retraité de l'enseignement, il a enseigné pendant 37 ans. Il a servi plusieurs conseils : conseil du personnel enseignant ; conseil d'administration ; syndicat des enseignants. Depuis 17 ans, il assiste et participe aux réunions du Conseil de la commission scolaire Lester B. Pearson, en tant que bénévole. Il était un candidat à la présidence de la commission scolaire en novembre 2014. Il est le grand-père d'enfants qui fréquentent la Commission scolaire English Montréal (EMSB) et la Commission scolaire Lester B. Pearson (CSLBP).

Luc Horne, B.A. .; Diplôme en éducation; Cert. en technologie. Il enseigne depuis 39 ans dans les écoles publiques et privées au Québec et en Ontario. Il a une connaissance profonde du fonctionnement des commissions scolaires et des écoles. Il a servi plusieurs conseils : les conseils d'école; les conseils d'établissement; les syndicats professionnels. Co-webmaster et corédacteur du site de www.acdsa.org. Il a 4 fils diplômés du système scolaire public.

Dr. Amal Jamal, Doctorat en architecture-paysage culturel ; MA en urbanisme. Vice-présidente du conseil d'établissement de l'école primaire Saint Patrick en 2004-2005 ; Membre du conseil d'établissement de l'école secondaire Rosemont en 2008-2009. Dr. Jamal est une mère de deux enfants, tous deux diplômés de la CSEM en 2012 et 2013.

Cindy Mac Donald, BA avec spécialisation, Économie. Plus de 20 ans d'expérience internationale comprenant 14 ans en gestion de produits, de systèmes et de projets et 7 ans en tant que consultante en communication et ainsi que plusieurs années en tant qu'économiste. Elle a servi un conseil d'établissement en 2011-2013. Elle est mère de trois enfants qui ont fréquenté les garderies publiques et privées et / ou des écoles au Danemark, en Suède, à Ottawa et à Montréal.