



## **MÉMOIRE**

**De l'Association des directeurs généraux  
des commissions scolaires (ADIGECS)**

**sur le projet de loi 88**

**Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique  
et la Loi sur les élections scolaires**

**Mai 2008**

## **INTRODUCTION**

L'Association des directeurs généraux des commissions scolaires (ADIGECS) compte quelque cent cinquante membres représentant les gestionnaires de premier niveau des commissions scolaires francophones et anglophones du Québec.

De façon plus spécifique, l'ADIGECS regroupe les directeurs généraux, directrices générales, directeurs généraux adjoints et directrices générales adjointes des commissions scolaires.

Ses membres œuvrent sur le plan administratif pour le réseau public d'enseignement des ordres d'enseignement primaire et secondaire, dans les secteurs francophone et anglophone.

L'ADIGECS contribue au développement de services éducatifs de qualité pour l'ensemble des jeunes et des adultes du Québec. Elle collabore avec toutes les forces vives de la société afin que l'éducation soit reconnue comme l'élément fondamental du développement de la personne d'abord, mais aussi du développement social et économique.

L'Association assure aussi la qualité de l'exercice de la profession en soutenant le développement et le perfectionnement de ses membres, et en contribuant à la détermination de normes professionnelles d'exercice de la fonction.

## 1. L'APPROCHE GÉNÉRALE DU PROJET DE LOI

D'emblée, l'ADIGECS est en accord avec la recherche de cohérence et de complémentarité visée par le projet de loi 88. Nous partageons l'importance d'établir un fil conducteur précis entre les actions du MÉLS, des commissions scolaires et des établissements.

Ce processus repose sur la notion de planification au service de la réussite. Cette planification donne lieu à la prise d'engagements publics et à une reddition de compte sur le respect de ces engagements, dans un contexte de transparence.

Plusieurs intervenants, dont notre Association, ont relevé cette absence de fil conducteur formel lors du forum sur la démocratie et la gouvernance des commissions scolaires.

### MÉLS – COMMISSIONS SCOLAIRES

Nous avons affirmé que l'éducation est une responsabilité de l'État québécois et avons reconnu qu'il lui appartient d'en établir les orientations et les grands axes d'encadrement, mais que le choix des moyens ne relève pas de sa responsabilité directe.

Voilà pourquoi nous considérons opportun que les termes de l'article 30 du projet de loi soient remaniés. Ces modifications devraient être apportées sur la base des éléments suivants :

- Nous jugeons à propos que le ministre détermine des orientations, des objectifs et des cibles de façon plus globale pour l'ensemble du réseau préscolaire, primaire et secondaire, dans le contexte du plan stratégique triennal du MÉLS.
- Les commissions scolaires pourraient ensuite s'appuyer sur ledit plan stratégique triennal afin d'établir ou de réviser leur propre plan stratégique en tenant compte d'orientations, d'objectifs et de cibles, donc de références uniformes et harmonisées.
- Nous jugeons qu'il ne revient pas au ministre de déterminer les orientations, les objectifs et les cibles propres à chaque commission scolaire. En effet, les commissions scolaires sont les mieux placées pour intervenir sur ces aspects en tenant compte de la réalité de chaque milieu.

Selon nous, cette façon de procéder assurerait une stabilité sur un horizon pluriannuel, tout en respectant le rôle et les responsabilités de la commission scolaire et de son conseil des commissaires.

Ainsi, nous sommes d'avis que *l'article 459.2* proposé par l'article 30 du projet de loi, tel que libellé, confère un pouvoir trop centralisé au ministre, quant à la détermination de ces éléments pour chaque commission scolaire. De plus, nous croyons que le Ministère devrait à tout le moins se prêter au même exercice que celui demandé aux commissions scolaires.

Dans le même ordre d'idée, nous sommes convaincus qu'il ne revient pas au ministre de convenir des moyens utilisés pour chaque commission scolaire. En conséquence, nous proposons que soit modifié le **2<sup>e</sup> alinéa de l'article 459.3** proposé par l'article 30.

D'autre part, si le ministre établit une convention de « partenariat », nous suggérons que celle-ci intègre aussi les engagements ministériels de soutien et d'accompagnement pour la mise en œuvre du plan stratégique pluriannuel de la commission scolaire.

Notre Association reconnaît que le plan stratégique pluriannuel de la commission scolaire doit tenir compte des orientations, des objectifs et des cibles établis par le ministre, mais dans le contexte du plan stratégique du MÉLS. Nous comprenons que le ministre détienne le pouvoir de demander des correctifs si, au terme du cycle pluriannuel de la planification stratégique de la commission scolaire, l'atteinte des objectifs ou des cibles n'est pas réalisée. Mais nous croyons que ce pouvoir ne doit pas intervenir en cours de route et qu'il doit concerner la commission scolaire et non un établissement. Dans le cas contraire, nous craignons que naisse une confusion dans les niveaux de responsabilité, ce qui pourrait être perçu comme une non reconnaissance des rôles et des responsabilités de la commission scolaire.

## **COMMISSIONS SCOLAIRES - ÉTABLISSEMENTS**

Cette recherche de cohérence et de complémentarité s'étend bien sûr aux relations entre la commission scolaire et ses établissements. La rédaction de ***l'article 37.1*** clarifie les ambiguïtés découlant de l'adoption du projet de loi 124 en décembre 2002 : le plan de réussite de l'établissement doit tenir compte du plan stratégique de la commission scolaire.

Les plans de réussite des établissements leur appartiennent. Toutefois, par souci de cohésion dans l'action, nous considérons essentiel d'exiger que le plan de réussite d'un établissement tienne compte du plan stratégique de la commission scolaire, dans la mesure où celle-ci doit contribuer, de façon intégrée, à la réalisation de certains objectifs nationaux.

Cependant, nous nous interrogeons sur les implications de ***l'article 22*** du projet de loi. Lors du forum, notre association a avancé l'idée d'un « contrat éducatif » entre la commission scolaire et l'établissement.

Suite à une analyse plus approfondie et compte tenu que l'établissement, n'a pas de personnalité juridique, celui-ci ne peut pas conclure un tel contrat. De plus, la conclusion d'un contrat de partenariat entre la commission scolaire et le directeur de l'établissement, donc son employé, ne cadre pas avec l'esprit de la Loi.

À cet effet, nous proposons une rédaction différente de l'objectif, qui nous paraît plus représentative du contexte d'application : « *Après s'être assurée de la cohérence du plan de réussite de l'établissement avec le plan stratégique du MÉLS et celui qu'elle a adopté, la commission scolaire détermine le niveau de ressources allouées à l'établissement pour*

*lui permettre d'atteindre les objectifs et les cibles prévus, ainsi que les mesures de soutien et d'accompagnement mises à la disposition de l'établissement. Le directeur de l'établissement détermine à la commission scolaire les mécanismes de suivi et de reddition de comptes mis en place par l'établissement ».*

## **2. LES POUVOIRS DU PRÉSIDENT**

L'article 201 de la *Loi sur l'instruction publique* précise, au 2<sup>e</sup> alinéa, que le directeur général « assure la gestion courante des activités et des ressources de la commission scolaire, il veille à l'exécution des décisions du conseil des commissaires et du comité exécutif, et il exerce les tâches que ceux-ci lui confient ».

Dans ce contexte, nous suggérons que la rédaction de *l'article 12* du projet de loi soit revue afin de s'harmoniser avec les dispositions de l'article 201 de la *Loi sur l'instruction publique*.

En effet, le texte actuellement proposé prête à confusion à plusieurs égards :

- Les pouvoirs conférés au président chevauchent ceux du directeur général.
- Les pouvoirs identifiés au président présentent une connotation administrative, alors qu'il nous paraît essentiel de distinguer les niveaux politique et administratif.
- La rédaction actuelle tend à susciter de la confusion quant au lien de subordination du directeur général. En vertu de l'article 202 de la *Loi sur l'instruction publique*, rappelons que le directeur général relève du conseil des commissaires et lui rend compte de sa gestion.

Si le législateur veut préciser les pouvoirs actuellement octroyés au président en vertu de l'article 155, nous croyons que la loi doit établir que ces pouvoirs sont de nature politique.

## **3. ÉLECTION DU PRÉSIDENT**

Le projet de loi prévoit que le président de la commission scolaire est élu au suffrage universel. Ce projet de modification procède d'un souci démocratique important, mais ne nous semble pas toujours réaliste si l'on considère le territoire de plusieurs commissions scolaires. Un tel mode d'élection exigerait, à notre avis, des moyens matériels, financiers et temporels dont plusieurs commissions scolaires ne peuvent disposer.

À l'appui de cette affirmation, nous nous permettons de mettre en relief la situation de quelques commissions scolaires :

- Dans la région de Lanaudière, à la Commission scolaire des Samares, le président serait donc élu par une population répartie dans 43 municipalités, quatre MRC et quatre circonscriptions électorales provinciales.
- Dans la région des Laurentides, le territoire de la Commission scolaire des Laurentides couvre le territoire de 31 municipalités, de quatre MRC et de deux circonscriptions électorales provinciales.
- Dans la région de la Montérégie, la Commission scolaire Marie-Victorin couvre le territoire des villes de Longueuil, de Saint-Lambert et de Brossard, compte environ 170 000 électeurs et cinq circonscriptions électorales provinciales.

L'ADIGECS continue donc à se questionner sur la valeur démocratique ajoutée de l'élection de la présidence au suffrage universel et sur les effets potentiels d'un tel choix au niveau de l'environnement politique, voir même administratif de la commission scolaire.

#### **4. LE CONSEIL DES COMMISSAIRES**

L'ADIGECS prend note de la décision ministérielle de réduire le nombre de membres élus au conseil des commissaires, à la fois pour des motifs d'efficience et d'accentuation du rôle de gouvernance stratégique sur un territoire.

Dans les faits, depuis 1998, la mise en place et l'évolution des conseils d'établissement démontrent que cette instance qualifiée de politique est apte à représenter l'établissement. En ce sens, le rôle du commissaire doit être précisé et modifié pour le désigner comme représentant de la population et non des établissements, laissant ainsi ce rôle au conseil d'établissement.

À cet égard, les fonctions et les pouvoirs prévus à *l'article 16* du projet de loi nous semblent bien établis. Toutefois, nous souhaitons que soit apportée une précision à *l'alinéa 4* dudit article, qui prévoit que le conseil des commissaires peut confier un mandat particulier à un commissaire. Dans la foulée de nos considérations sur les pouvoirs confiés au président, nous croyons utile de signifier qu'il s'agit de mandats particuliers de représentation de la commission scolaire ou de délégation politique auprès d'un organisme, en excluant les mandats de nature administrative.

Par ailleurs, certaines des dispositions mentionnées à *l'article 8* nous interpellent. Nous admettons que la pratique de choisir des membres cooptés a cours dans plusieurs conseils d'administration; toutefois, elle nous semble incompatible avec un conseil formé de personnes élues par la population. Dans un tel contexte, nous considérons que la notion de représentativité devrait avoir primauté.

Il nous semblerait plus adéquat, tenant compte de la pratique historique de cohabitation d'élus et de représentants des parents, d'élargir la représentation des parents au conseil des commissaires.

## **5. LA MISSION DE LA COMMISSION SCOLAIRE**

Nous sommes heureux que le projet de loi attribue formellement une mission à la commission scolaire et que cette mission soit clairement éducative.

*L'article 20* du projet de loi corrige une dysfonction de la loi actuelle confiant des pouvoirs et des responsabilités à la commission scolaire, mais sans mission. Cette absence a généré plusieurs incompréhensions entre des commissions scolaires et des établissements, quant au rôle que doit jouer une commission scolaire sur le plan éducatif.

Nous souhaitons cependant que cette mission soit enrichie par l'ajout d'éléments qui nous semblent importants :

- Assurer aux élèves jeunes et adultes relevant de la compétence de la commission scolaire, l'accessibilité à des services éducatifs.
- Assumer la responsabilité de la réussite éducative des élèves jeunes et adultes.
- Soutenir, accompagner et superviser les établissements dans la réalisation de leur mission et dans leurs efforts pour la réussite des élèves jeunes et adultes.

## **6. EXAMEN DES PLAINTES**

*L'article 26* introduit l'obligation d'établir, par règlement, une procédure d'examen des plaintes formulées par les élèves ou leurs parents.

La systématisation d'une procédure qui existe déjà dans plusieurs milieux nous semble intéressante, à la fois par sa formalisation, la consultation du comité de parents et sa publication.

Des précisions essentielles s'imposent cependant. Nous considérons primordial de situer une telle procédure d'examen des plaintes dans le contexte des dispositions des articles 9 à 12 de la *Loi sur l'instruction publique*. La notion de « plainte » nous semble extrêmement large et mal définie. À notre avis, il convient plutôt de bien comprendre le premier paragraphe de l'article 9 de la *Loi sur l'instruction publique* qui traite de demande de révision de décision.

L'établissement d'un règlement formel concernant une procédure d'examen des plaintes, la consultation du comité de parents et la publication de la procédure identifiée nous paraissent suffisants pour répondre à l'objectif visé, à moins de bien définir le lien entre la procédure de révision de décision déjà prévue aux articles 9 à 12 et l'arrivée d'une personne désignée extérieure.

## **7. LA GESTION BUDGÉTAIRE**

L'ADIGECS reconnaît l'importance de répartir équitablement les ressources allouées en tenant compte des besoins et des réalités locales.

À cet égard, nous croyons qu'il faille se tourner résolument vers un cadre financier pluriannuel total ou partiel du MÉLS, afin de respecter la cohérence avec la planification stratégique pluriannuelle des commissions scolaires et d'éviter de récupérer potentiellement les surplus de l'établissement au terme de chaque exercice financier annuel, mais plutôt à la fin du stade pluriannuel (article 3).

L'ADIGECS est aussi favorable à l'élargissement du processus de consultation sur les objectifs et les principes de répartition entre les établissements, en y intégrant systématiquement les conseils d'établissement et le comité de parents. Concrètement, ce processus est déjà opérationnel dans bon nombre de commissions scolaires.

L'ADIGECS souscrit par ailleurs à l'importance d'une information publique transparente sur les objectifs, les principes et les critères de répartition des montants alloués.

## **8. REDDITION DE COMPTE**

Nous partageons les préoccupations de reddition de compte et de diffusion de l'information signifiées dans plusieurs articles du projet de loi.

Pour l'ADIGECS, il faut toutefois évoluer vers une reddition de compte éducative, axée sur la mission (réussite, persévérance, diplomation, qualification) et non plus sur l'utilisation des moyens.

## **9. ÉCOLES ASSOCIÉES**

Nous apprécions que *l'article 24* du projet de loi mette fin au régime des écoles privées associées.

## 10. DISPOSITIONS TRANSITOIRES

En fonction des commentaires et des recommandations précédemment soumis concernant la séquence requise pour induire la cohérence et la cohésion entre la planification stratégique du MÉLS, celle de la commission scolaire et le plan de réussite de l'établissement, nous ne croyons pas que *l'article 44* du projet de loi doive être maintenu.

Nous souhaitons toutefois qu'après la définition du plan stratégique du MÉLS, un délai raisonnable soit laissé à chaque commission scolaire pour adapter ou réviser sa planification stratégique, conformément aux consultations requises par la loi et aux pratiques en vigueur.