Hiver 2017

Guide syndical en vue de la mise en œuvre du projet de loi n° 105

FICHE 7

Fonctions et pouvoirs du ministre et de la commission scolaire

CSQ

Fonctions et pouvoirs du ministre et de la commission scolaire

Note : *Cette série de fiches présente les principaux changements apportés à la Loi sur l'instruction publique par le projet de loi n° 105. Des précisions pourront être apportées ultérieurement au fur et à mesure que ces changements seront mis en œuvre.*

À qui s'adresse cette fiche?

Cette fiche s'adresse plus particulièrement aux syndicats. Elle vient compléter le portrait des changements apportés à la Loi sur l'instruction publique par le projet de loi n° 105.

Elle se divise en deux parties. La première présente les nouveaux pouvoirs concédés au ministre. La seconde fait état de diverses modifications qui touchent les commissions scolaires et qui n'ont pas été présentées dans les autres fiches.

Section 1 – De nouveaux pouvoirs pour le ministre

Le projet de loi n° 105 concentre davantage de pouvoirs dans les mains du ministre de l'Éducation, outrepasse les structures intermédiaires et transfère de nouvelles responsabilités directement aux établissements. Ces changements s'inscrivent dans la logique de la Nouvelle gestion publique (NGP).

Les pouvoirs acquis par le ministre sont les suivants[1] :

- Prescrire certaines mesures relatives à la sécurité et à l'intégrité des élèves et de leurs biens (art. 457.5);
- Émettre des directives sur l'administration, l'organisation, le fonctionnement et les actions des commissions scolaires (art. 459.6);
- Prescrire que certaines mesures budgétaires soient destinées à un transfert vers le budget des établissements (art. 473.1);
- Élaborer et diffuser un guide proposant de bonnes pratiques de gestion, notamment en matière de décentralisation (art. 459.5);
- Recommander ou ordonner à une commission scolaire, pendant ou après la tenue d'une vérification, de se soumettre à des mesures de surveillance ou d'accompagnement, ou d'appliquer les mesures correctrices qu'il indique (art. 479);
- Établir des exceptions à l'obligation pour une direction d'établissement de détenir une autorisation d'enseigner (art. 451).

Sécurité en milieu scolaire

L'article 457.5 introduit par le projet de loi n° 105 donne un nouveau pouvoir réglementaire[2] au ministre. Ce pouvoir lui permet de faire deux choses.

Premièrement, le ministre pourra prévoir et encadrer la réalisation d'activités d'information et de prévention liées à des questions de sécurité en milieu scolaire.

Deuxièmement, il pourra prescrire ou circonscrire l'application par les autorités scolaires de certaines mesures relatives à la sécurité du milieu scolaire, de même qu'à la sécurité et à l'intégrité de l'élève et de ses biens. Cette modification s'inscrit assurément dans les suites du battage médiatique ayant entouré la fouille à nu d'une élève soupçonnée de posséder de la drogue dans une école secondaire[3]. Le ministre vient en

quelque sorte se donner le pouvoir de réagir et d'imposer certaines pratiques au gré de l'actualité.

Pourtant, la Loi prévoit déjà depuis de nombreuses années que les établissements se dotent de règles de conduite et de mesures de sécurité. C'est la direction d'établissement qui dépose une proposition à cet effet au conseil d'établissement qui doit les approuver (art. 76). La proposition de la direction doit être élaborée avec la participation du personnel (art. 77). La direction est aussi tenue d'informer le personnel sur les règles de conduite et les mesures de sécurité (art. 96.21).

Les écoles ont aussi le devoir de se doter de plans de lutte contre la violence et l'intimidation. Encore là, c'est le conseil d'établissement qui a la responsabilité d'approuver ce plan à la suite du dépôt d'une proposition par la direction (art. 75.1). La proposition de la direction est élaborée avec la participation du personnel (art. 77).

Les décisions prises par le ministre en application de ce nouvel article de loi auront des impacts directs sur les établissements.

Administration, organisation et fonctionnement des commissions scolaires

Le projet de loi n° 105 accroît le pouvoir du ministre sur les commissions scolaires, car il pourra désormais émettre des directives à une commission scolaire portant sur l'administration, l'organisation, le fonctionnement ou les actions de celle-ci (art. 459.6).

Ces directives peuvent en outre avoir pour effet de **compléter ou de préciser les règles budgétaires en cours d'année scolaire**. Elles peuvent viser une ou plusieurs commissions scolaires et contenir des éléments différents selon la commission scolaire visée.

Les directives du ministre doivent être soumises au gouvernement pour approbation et, une fois approuvées, elles lient la commission scolaire. Ces directives doivent être déposées à l'Assemblée nationale dans les 30 jours de leur approbation par le gouvernement ou, si elle ne siège pas, dans les 30 jours de la reprise de ses travaux.

L'élaboration des règles budgétaires est une des responsabilités du ministre de l'Éducation déjà inscrite à la LIP. Le projet de loi n° 105 vient rendre explicite son pouvoir de prescrire, à travers les règles budgétaires, certaines mesures destinées à un transfert directement vers les établissements (art. 473.1). Une fiche portant spécifiquement sur ce sujet a été préparée (voir la fiche 6).

Guide des bonnes pratiques de gestion

L'article 459.5 prévoit que le ministre élabore à l'intention des commissions scolaires un guide proposant de bonnes pratiques de gestion, notamment en matière de décentralisation. Ce guide devra entre autres tenir compte du nombre d'élèves et de la taille du territoire des commissions scolaires. C'est au ministre que reviendra la responsabilité de la diffusion du guide auprès des commissions scolaires.

Ce guide des « bonnes pratiques » sera en vigueur à partir du 1er juillet 2018. À ce jour, rien n'a été publié à ce sujet par le ministre. Dans la version initiale du projet de loi n° 105, il était plutôt question d'un « guide relatif aux pratiques de gestion décentralisée », mais cette notion a été élargie à l'ensemble des « bonnes pratiques ». La publication de ce document est à surveiller. On ne sait pas dans quelle mesure son application sera obligatoire, ni quels en seront les impacts pour le personnel.

Mesures de contrôle

Un nouvel article vient renforcer le pouvoir du ministre sur la commission scolaire. Cet article stipule que le ministre pourra soumettre une commission scolaire à des mesures de surveillance ou d'accompagnement ou appliquer les mesures correctrices qu'il indique, pendant ou après la tenue d'une vérification ou d'une enquête (art. 478.5).

Section 2 – Fonctions et pouvoirs de la commission scolaire

Cette section présente certaines dispositions du projet de loi n° 105 qui touchent les fonctions et pouvoirs de la commission scolaire et qui n'ont pas été abordées dans les autres fiches.

Conseil des commissaires

Deux changements au conseil des commissaires sont à signaler. En premier lieu, les commissaires représentants du comité de parents acquièrent le droit de vote (art. 148). Un commissaire représentant du comité de parents siègera d'office au comité exécutif (art. 179) et pourra être élu vice-président de la commission scolaire (art. 148).

De plus, le comité de parents peut maintenant faire des recommandations à la commission scolaire à l'égard des services de garde en milieu scolaire (art. 193).

En second lieu, un commissaire coopté œuvrant au sein du milieu du sport ou de la santé sera élu au conseil des commissaires en vue de favoriser la prise en compte des saines habitudes de vie dans les décisions de la commission scolaire (art. 143.). Ce commissaire coopté n'a pas droit de vote (art. 148). Cette disposition du projet de loi n° 105 entrera en vigueur le 4 novembre 2018.

Le principe de subsidiarité

La commission scolaire a pour mission d'organiser l'ensemble des services éducatifs et de s'assurer de leur qualité, de veiller à la réussite des élèves qu'elle dessert en vue de l'atteinte du plus haut niveau de scolarisation et de qualification de la population et de promouvoir et valoriser l'éducation publique sur son territoire. Le projet de loi n° 105 est venu introduire une nouvelle dimension à cette mission. En effet, la commission scolaire doit désormais exercer sa mission en respectant le principe de subsidiarité, dans une perspective de soutien envers les établissements d'enseignement.

Nous avons dénoncé les risques liés à une application stricte du principe de subsidiarité qui viendrait accentuer le mouvement de décentralisation vers les établissements. Nos préoccupations sont de deux ordres.

D'abord, une trop grande décentralisation pourrait mettre en péril la redistribution équitable des ressources entre les établissements, entre ceux situés en milieu défavorisé et ceux en milieu aisé, tout comme entre ceux situés en milieu urbain et en milieu rural. Le principe d'équité dans la répartition des ressources devra guider les travaux du comité de répartition des ressources et la commission scolaire doit disposer de la marge de manœuvre suffisante pour s'en assurer. Cela est d'autant plus important dans un contexte de rareté des ressources tel que celui qui prévaut actuellement.

Ensuite, l'introduction du principe de subsidiarité dans la mission de la commission scolaire pourrait nuire à une organisation des services cohérente et efficiente. Plusieurs professionnelles et professionnels, et certaines catégories de personnel enseignant et de soutien travaillent dans plus d'un établissement. Si les ressources sont réparties selon des principes décentralisateurs, leurs tâches risquent d'être morcelées, chaque établissement réclamant un

pourcentage de temps déterminé de services, sans égard à l'ensemble des besoins des établissements. Dans un tel modèle, le personnel concerné ne dispose plus de la marge de manœuvre nécessaire pour ajuster sa prestation de travail en fonction de l'évolution des besoins des élèves. Cette autonomie est essentielle pour permettre d'intervenir au moment opportun et au bon endroit.

Le ministre a voulu préciser la signification du principe de subsidiarité et, pour ce faire, il l'a défini comme suit : « Principe selon lequel les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité en recherchant une répartition adéquate des lieux de décision et en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des élèves, des autres personnes ou des communautés concernées ».

Cette définition est moins contraignante, ce qui permet aux commissions scolaires qui le souhaitent de maintenir une organisation centralisée. En effet, cette définition fait référence « au niveau approprié d'autorité » et ne se limite pas à pointer la plus petite entité possible, en l'occurrence l'école, comme seul lieu d'exercice des pouvoirs et responsabilités en matière de répartition des ressources.

Quoi faire?

Nous devons continuer de faire valoir notre message quant à l'importance d'une répartition équitable des ressources pour assurer l'égalité des chances et d'une organisation cohérente et efficience des services pour assurer la qualité et la continuité de ces services. Il est primordial de s'assurer que la qualité des services demeurera au cœur des décisions et que seront pris en compte les enjeux liés à l'organisation du travail et à l'autonomie professionnelle dans la répartition des services éducatifs complémentaires et autres services professionnels. La seule façon de répondre, au mieux, aux besoins des élèves est d'assurer une organisation cohérente des ressources disponibles dans une perspective de globalité. Cette perspective doit guider la prise de décision. En ce sens, nous pourrons faire valoir le fait que le « niveau approprié d'autorité » en ce qui concerne la répartition des ressources et l'organisation des services demeure la commission scolaire.

Quoi retenir?

- L'introduction du principe de subsidiarité dans la mission de la commission scolaire est un tournant favorable à une plus grande décentralisation. La définition du principe de subsidiarité laisse toutefois une marge de manœuvre permettant aux commissions scolaires qui le souhaitent de maintenir une organisation centralisée et une répartition plus équitable des services.

- La répartition équitable des ressources pour assurer l'égalité des chances et l'organisation cohérente et efficience des services pour assurer la qualité et la continuité de ces services demeurent en principe au cœur de la mission de la commission scolaire.

Notes

[1] Les dispositions du projet de loi n° 105 qui touchent les pouvoirs du ministre relatifs au plan d'engagement de la commission scolaire sont présentées à la fiche 2.

[2] Le pouvoir réglementaire est un pouvoir important qui ne permet pas un large débat. La seule occasion de réagir à l'émission d'un nouveau règlement est de transmettre des commentaires par écrit au plus tard 45 jours à la suite de sa publication dans la *Gazette officielle du Québec*.

[3] www.ledevoir.com/societe/education/432137/bolduc-dit-oui-a-une-fouille-a-nu-a-l-ecole-mais-il-faut-que-ce-soit-tres-respectueux