

# MÉMOIRE

de la

***Fédération québécoise des  
directeurs et directrices  
d'établissement d'enseignement (FQDE)***

présenté en collaboration avec

***l'Association des directions d'école  
de Montréal (A DEM)***

et

***l'Association québécoise  
du personnel de direction des écoles (A QPDE)***

à la

**Commission de l'Éducation**

Décembre 1997

# Table des matières

**I- Introduction** ..... 2

**2- Critique des articles de loi** . . . . . \* ..... 3

**3- Considérations générales** ..... 14

**4- Conclusion** ..... 17

**Bibliographie** . . . . . \* ..... 18

## I- Introduction

---

La Fédération québécoise des directeurs et directrices d'établissement d'enseignement (FQDE) est un organisme national regroupant 27 associations de directions d'école du primaire et du secondaire sur l'ensemble du territoire du Québec, à l'exception de la Commission des écoles catholiques de Montréal (ADEM) et des commissions scolaires de la périphérie de Québec (AQPDE).

La FQDE, l'ADEM et l'AQPDE sont en accord avec l'orientation générale de la réforme du système d'éducation proposée par le gouvernement. Ce mémoire se veut cependant une critique du projet de loi sur l'Instruction publique, à partir des articles de loi qui ne nous semblent pas conformes ou peuvent nuire au fonctionnement d'une école autonome et responsable.

---

Dans ce texte, le genre masculin est utilisé pour désigner toute personne sans distinction de sexe

## 2- Critique des articles de loi

---

### **Articles 39 et 96.7**

*39. L'école est établie par la commission scolaire.*

*L'acte d'établissement indique le nom, l'adresse, les locaux ou les immeubles mis à la disposition de l'école et l'ordre d'enseignement que celle-ci dispense.*

*96.7 Sous l'autorité du directeur général de la commission scolaire, le directeur de l'école s'assure de la qualité des services éducatifs dispensés à l'école.*

*Il assure la direction pédagogique et administrative de l'école et s'assure de l'application des décisions du conseil d'établissement et des autres dispositions qui régissent l'école.*

La position de la FQDE est à l'effet de situer l'école autonome et responsable dans un cadre juridique lui donnant un statut légal et ainsi la pleine autonomie sur les responsabilités qui lui sont dévolues par la loi.

Si le statut légal n'est pas accordé, il faudrait toutefois préciser, à l'article 39, que l'école est établie par la commission scolaire, sous l'autorité du conseil d'établissement et du directeur. Pour l'article 96.7, il faudrait lire seulement : « *sous l'autorité du conseil d'établissement, le directeur de l'école s'assure de la qualité des services éducatifs dispensés à l'école* ». Cette façon de faire évite la « bicéphalité patronale » et toute l'ambiguïté qui peut en découler. N'oublions pas que la grande majorité des fonctions et pouvoirs du directeur d'école se réalisent sous la gouverne des fonctions et pouvoirs attribués au conseil d'établissement.

## Article 43

*La commission scolaire détermine, après consultation de chaque groupe intéressé, le nombre de représentants des parents et des membres du personnel au conseil d'établissement.*

*Le nombre total de postes pour les représentants des membres du personnel visés aux paragraphes 2e et 4e du deuxième alinéa de l'article 42 doit être égal au nombre total de postes pour les représentants des autres groupes ayant le droit de vote au conseil d'établissement.*

Pour assurer une représentation égale des parents, en toutes circonstances, il est proposé de modifier le deuxième alinéa de l'article 43 ainsi : « *Le nombre total des postes pour les représentants des parents doit être au moins égal au total des autres postes ayant le droit de vote au conseil d'établissement* ». Cependant, une telle modification ne devrait pas avoir pour effet d'augmenter le nombre maximal de 20 membres (re : article 42).

## Articles 93 et 276

*93. Le conseil d'établissement adopte le budget annuel de l'école proposé par le directeur de l'école et le soumet à l'approbation de la commission scolaire.*

*276. L'article 276 de cette loi est modifié :*

*1e par l'insertion, dans la première ligne et après le mot « écoles », des mots « des centres de formation professionnelle »;*

*2e par la suppression à la fin de la deuxième ligne, des mots « avec ou sans modification »;*

*3e par l'addition, à la fin, de l'alinéa suivant :*

*« Le budget d'un établissement est sans effet tant qu'il n'est pas approuvé par la commission scolaire. Toutefois, la commission scolaire peut autoriser un établissement, aux conditions qu'elle détermine, à engager des dépenses qui n'ont pas été approuvées. »*

Le dernier alinéa de l'article 276 devrait être retiré car il vient créer une situation susceptible de neutraliser le bon fonctionnement d'une école et des élèves qui la fréquentent. Dans le même ordre d'idée, il faudrait supprimer de l'article 93 les mots suivants : « l'approbation de » et les remplacer par : « et en rend compte à la *commission scolaire* ». Cette reddition de compte apparaît suffisante, considérant les fonctions et pouvoirs du conseil d'établissement.

### **Articles 79, 80 et 218.7**

*79. Le conseil d'établissement fournit tout renseignement exigé par la commission scolaire pour l'exercice de ses fonctions, à la date et dans la forme demandée par cette dernière.*

*80. Le conseil d'établissement prépare et adopte un rapport annuel contenant un bilan de ses activités et en transmet une copie à la commission scolaire.*

*218.1 La commission scolaire peut exiger de ses établissements d'enseignement tout renseignement ou document qu'elle estime nécessaire pour l'exercice de ses fonctions et pouvoirs, à la date et dans la forme qu'elle détermine.*

S'il y a des articles dans ce projet de loi qui sont superflus, ce sont bien ceux-ci. Ils viennent entacher l'esprit même de l'ensemble du projet de loi qui veut rendre les écoles autonomes et responsables. Dans « L'école *de la réussite* », nous avons fait état des effets néfastes qui pourraient résulter de certaines mesures de contrôle externes. Ces articles ouvrent toute grande la porte à des abus de contrôle, il faut donc les supprimer. Le rapport prévu à l'article 80 est une mesure suffisante.

### **Articles 83, 86 et 87**

*83. Le conseil d'établissement approuve l'orientation générale proposée par le directeur de l'école en vue de l'enrichissement ou de l'adaptation par les enseignants des objectifs et des contenus indicatifs des programmes d'études établis par le ministre et en vue de l'élaboration de programmes d'études locaux pour répondre aux besoins particuliers des élèves.*

*86. Le conseil d'établissement approuve la mise en oeuvre proposée par le directeur de l'école des programmes des services complémentaires et particuliers visés par le régime pédagogique et déterminés par la commission scolaire ou prévus dans une entente conclue par cette dernière.*

*87. Les propositions prévues aux articles 82, 85 et 86 sont élaborées avec la participation des membres du personnel de l'école; celles prévues aux articles 83 et 84 sont élaborées avec la participation des enseignants.*

*Les modalités de ces participations sont celles établies par les personnes intéressées lors d'assemblées générales convoquées à cette fin par le directeur de l'école ou, à défaut, celles établies par ce dernier.*

À titre de commentaire, nous voudrions souligner que les articles 83, 86 et 87 mettent bien en évidence toute la complexité pour le directeur d'école d'oeuvrer dans un système où l'on a décidé de favoriser plusieurs paliers décisionnels. Il se retrouve donc au coeur d'un processus de prise de décision qui peut faire intervenir jusqu'à cinq instances différentes : le ministère, la commission scolaire, le conseil d'établissement, les enseignants et les autres personnels. Voilà un défi énorme qui guette les directions d'école qui auront certainement besoin d'un support particulier.

### **Articles 88, 89 et 90**

*88. Le conseil d'établissement peut organiser des services éducatifs autres que ceux qui sont prévus par le régime pédagogique, y compris des services d'enseignement en dehors des périodes d'enseignement pendant les jours de classe prévus au calendrier scolaire ou en dehors des jours de classe, et des services à des fins sociales, culturelles ou sportives.*

*Il peut aussi permettre que d'autres personnes ou organismes organisent de tels services dans les locaux de l'école.*

*89. Pour l'application de l'article 88, le conseil d'établissement peut, au nom de la commission scolaire et dans le cadre du budget de l'école, conclure un contrat pour la fourniture de biens ou services avec une personne ou un organisme. Il peut en outre exiger une contribution financière des utilisateurs des biens ou services offerts.*

*90. Les revenus produits par la fourniture des biens et services visés à l'article 88 sont imputés aux crédits attribués à l'école.*

Il faut préciser à l'article 90 : «... sont imputés aux crédits attribués à l'école », car ce libellé laisse place à des interprétations différentes. Notre position est à l'effet de ne pas pénaliser les milieux qui font des efforts au niveau d'activités pouvant leur générer des revenus autres que ceux répartis par la commission scolaire, selon les dispositions de l'article 275.

### **Article 92**

*Le conseil d'établissement peut, au nom de la commission scolaire, solliciter et recevoir toute somme d'argent par don, legs, subventions ou autres contributions bénévoles de toute personne ou de tout organisme public ou privé désirant aider à la réalisation du projet éducatif de l'école.*

*Il ne peut cependant solliciter ou recevoir des dons, legs, subventions ou autres contributions auxquels sont rattachées des conditions qui sont incompatibles avec la mission de l'école.*

*Les contributions reçues sont versées dans un fonds à destination spéciale créé à cette fin pour l'école par la commission scolaire; les sommes constituant le fonds et les intérêts qu'elles produisent doivent être affectés à l'école.*

*La commission scolaire tient pour ce fonds des livres et comptes séparés relatifs aux opérations qui s'y rapportent.*

*L'administration du fonds est soumise à la surveillance du conseil d'établissement; la commission scolaire doit, à la demande du conseil d'établissement, lui permettre l'examen des dossiers du fonds et lui fournir tout compte, tout rapport et toute information s'y rapportant.*

Pour les mêmes raisons que celles évoquées à l'article 90, il ne faut pas pénaliser les milieux qui sollicitent ou reçoivent toute somme d'argent d'une personne ou d'un organisme, lors de la répartition des subventions de fonctionnement par la commission scolaire (article 275).

#### **Article 96.4**

*La commission scolaire peut nommer un ou plusieurs adjoints au directeur de l'école après consultation de celui-ci.*

Nous souhaiterions une modification à cet article pour que celui-ci se lise ainsi :  
« *Le directeur de l'école choisit son ou ses adjoints. La commission scolaire procède ensuite à la nomination* ».

#### **Article 96,5**

*Un directeur adjoint assiste le directeur dans l'exercice de ses fonctions et pouvoirs.*

*Le directeur adjoint, ou celui des adjoints désigné par la commission scolaire, exerce les fonctions et pouvoirs du directeur en cas d'absence ou d'empêchement de ce dernier.*

Dans la même foulée que l'article 96.4, il revient au directeur d'école de nommer un adjoint pour le remplacer en cas d'absence ou d'empêchement de ce dernier.

#### **Article 96.6**

*Le directeur de l'école ne peut, sous peine de déchéance de sa charge, avoir un intérêt direct ou indirect dans une entreprise mettant en conflit son intérêt personnel et celui de l'école.*

*Toutefois, cette déchéance n'a pas lieu si un tel intérêt lui échoit par succession ou par donation, pourvu qu'il y renonce ou en dispose avec diligence.*

Il est normal, pour un directeur d'école, de ne pas avoir d'intérêt dans une entreprise mettant en conflit son intérêt personnel et celui de l'école. Toutefois, pour éviter tout malentendu, il faudrait circonscrire la notion d'intérêt indirect.

## Articles 96.76 et 267.7

96.76 Le directeur de l'école **gère le personnel de l'école** et détermine les tâches et responsabilités de chaque membre du personnel en respectant les dispositions des conventions collectives ou des règlements du ministre applicables et le cas échéant, les ententes conclues par la commission scolaire avec les établissements d'enseignement de niveau universitaire pour la formation des futurs enseignants ou l'accompagnement des enseignants en début de carrière.

*Il s'assure qu'un enseignant qu'il affecte à l'enseignement moral et religieux, catholique ou protestant, satisfait aux conditions de qualification exigées par le comité catholique ou le comité protestant institué par la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation (chapitre C-60).*

*Il voit à l'organisation des activités de perfectionnement des membres du personnel de l'école convenues avec ces derniers en respectant les dispositions des conventions collectives qui peuvent être applicables, le cas échéant.*

267.7 Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 261, de l'article suivant :

*267.7 La commission scolaire peut conclure une entente avec tout établissement d'enseignement de niveau universitaire sur la formation des futurs enseignants et l'accompagnement des stagiaires ou des enseignants en début de carrière.*

Ces articles obligent, dans le cadre d'une entente entre la commission scolaire et les universités, à recevoir des stagiaires universitaires. Dans le cadre d'une gestion plus collégiale telle que préconisée pour l'école dans ce projet de loi, nous proposons d'ajouter à l'article 261 les modalités d'application suivantes :

*« Une telle entente doit être établie par le Conseil consultatif de gestion lors d'assemblées convoquées à cette fin par le directeur général de la commission scolaire.*

*Lorsque la commission scolaire n'approuve pas une proposition du Conseil consultatif de gestion, elle doit lui en donner les motifs ».*

## Article 278.2

*Lorsqu'une école, un centre de formation professionnelle ou un centre d'éducation des adultes néglige ou refuse de se conformer à la loi ou à un règlement du gouvernement, du ministre ou de la commission scolaire, la commission scolaire met en demeure l'établissement de s'y conformer; à défaut par l'établissement de s'y conformer dans le délai déterminé par la commission scolaire, cette dernière prend les moyens appropriés pour assurer le respect de la loi et des règlements, notamment en substituant ses décisions à celles de l'établissement.*

Un tel pouvoir ne doit pas être exercé par une personne morale ou physique, qui est susceptible d'être partie au conflit. Dans une telle situation, au lieu de substituer ses décisions à celles de l'établissement, la commission scolaire devrait dénoncer l'école ou le centre au ministre qui, lui, pourra faire enquête et prendre les mesures appropriées.

## Article 266.7

*La commission scolaire s'assure du maintien en bon état des biens mis à la disposition de ses établissements d'enseignement et peut prendre les mesures appropriées pour suppléer au défaut d'un établissement.*

Il est légitime que la commission scolaire s'assure du bon état des biens mis à la disposition des établissements d'enseignement. Toutefois, on croit qu'il y aurait lieu de préciser cet article. Celui-ci devrait se lire ainsi : « *La commission scolaire s'assure du maintien en bon état des biens mis à la disposition de ses établissements d'enseignement et peut prendre les mesures appropriées pour suppléer au défaut d'un établissement, à la condition que celui-ci se détériore indûment* ».

## Article 275

*La commission scolaire répartit entre ses écoles, ses centres de formation professionnelle et ses centres d'éducation des adultes, de façon équitable, en tenant compte des inégalités sociales et économiques et des besoins exprimés par les établissements, les subventions de fonctionnement allouées par le ministre, y compris la subvention de péréquation le cas échéant, le produit de la taxe scolaire et les revenus de placement de tout ou partie de ce produit, déduction faite du*

*montant que la commission scolaire détermine pour ses besoins et ceux des comités de la commission scolaire.*

*La répartition doit prévoir les montants alloués au fonctionnement des conseils d'établissement.*

*La commission scolaire doit rendre publics les objectifs et les principes de répartition des subventions, du produit de la taxe scolaire et des autres revenus entre ses établissements et /es critères afférents à ces objectifs et principes, ainsi que /es objectifs, les principes et /es critères qui ont servi à déterminer le montant qu'elle retient pour ses besoins et ceux des comités de la commission scolaire.*

Dans le premier alinéa, sur l'aspect des « subventions de fonctionnement », il faudrait préciser qu'elles comprennent les montants reliés aux budgets d'opérations et d'immobilisations.

Pour une plus grande transparence et c'est le but de cet article, le dernier alinéa de l'article devrait se lire ainsi :

*« La commission scolaire doit rendre publics les objectifs et les principes de répartition ainsi que les montants des subventions, du produit de la taxe scolaire et des autres revenus entre ses établissements et les critères afférents à ces mêmes principes, ainsi que les objectifs, les principes, les critères et les montants qu'elle retient pour ses besoins et ceux des comités de la commission scolaire ».*

### **Article 283**

*La commission scolaire nomme un responsable pour exercer notamment les fonctions suivantes :*

*1° tenir la comptabilité de la commission scolaire, des écoles, des centres de formation professionnelle et des centres d'éducation des adultes de la manière et suivant les formules que le ministre peut déterminer;*

*2° enregistrer les engagements financiers imputables sur /es crédits des organismes visés au paragraphe 1°;*

3° s'assurer que les engagements financiers visés au paragraphe 2° et les paiements qui en découlent n'excèdent pas les crédits disponibles et leur soient conformes.

Le responsable fournit à chacun des établissements d'enseignement, périodiquement ou à la demande de l'établissement, un état des revenus, des engagements et des dépenses de l'établissement.

Pour éviter toute controverse et dans l'esprit de cet article, il faudrait ajouter un quatrième point qui se lirait comme suit :

« Le responsable ne détient aucune autorité en ce qui concerne les choix, les décisions budgétaires et les dépenses effectuées par les instances autorisées par le conseil d'établissement de l'école ».

#### **Article 472**

L'article 472 de cette loi est modifié :

1° par le remplacement, à la fin du premier alinéa, des mots « proportionnelle aux nombres d'élèves inscrits dans les écoles » par le mot « équitable ».

2° par l'insertion, dans la deuxième ligne du deuxième alinéa et après le mot « subventions », des mots « des spécialités professionnelles ou »;

3° par la suppression, dans les cinquième et sixième lignes **du** deuxième alinéa, des mots « ou au terme d'une entente visée au troisième alinéa de l'article 467 ».

Le remplacement des mots : « proportionnelle aux nombres d'élèves inscrits dans les écoles » par le mot « équitable » laisse là encore place à une large interprétation qui est susceptible de défavoriser les écoles. Il faudrait venir préciser les critères d'équité qui seront retenus.

#### *Article 508.4*

*Le directeur d'une école placée sous la surveillance du conseil confessionnel est tenu de transmettre à ce dernier, au moins 30 jours avant son approbation, toute proposition portant sur un des sujets suivants :*

*1° l'enrichissement et l'adaptation des programmes d'études établis par le ministre;*

*2° l'élaboration de programmes d'études locaux;*

*3° le choix des manuels scolaires et du matériel didactique requis pour l'enseignement des programmes d'études.*

*Le conseil confessionnel peut, dans le délai prévu au premier alinéa, indiquer son désaccord pour motif d'incompatibilité avec le caractère confessionnel de l'école; à défaut, la proposition peut être approuvée.*

*À la demande du conseil confessionnel, les adaptations requises sont apportées à la proposition.*

Il y aurait lieu de modifier le début de cet article par : « *À la suite d'une demande justifiée et écrite du conseil confessionnel, le directeur d'une école est tenu de transmettre à ce dernier, . . . »*

### **3.3 L'autonomie professionnelle des enseignants**

La voie de l'autonomie professionnelle des enseignants apparaît être une réponse conforme à l'esprit de cette loi qui préconise une prise de décision le plus près possible de l'action. La relation étroite entre élève et enseignant, qui fait ses propres choix dans le cadre des orientations pédagogiques de l'école et d'un projet éducatif s'inspirant d'une réalité du milieu, semble une voie susceptible de favoriser la réussite éducative des élèves.

Toutefois, le concept d'autonomie appelle celui de la responsabilité. Une responsabilité d'instruire, de socialiser et de qualifier (article 36) qui réfère à des obligations (article 22) reliées au statut d'enseignant. Dans cette optique, nous croyons qu'il faut ajouter aux obligations de l'enseignant celle :

De s'inscrire dans une démarche de formation continue qui réfère aux obligations légales de l'enseignant. De soumettre annuellement, au directeur d'école, son plan de formation et les activités qui s'y rattachent.

### **3.4 Le pouvoir de contrôle des commissions scolaires**

Concernant le pouvoir de contrôle de la commission scolaire, on retrouve à de nombreux articles, « La *commission scolaire s'assure que...* »; il y aurait lieu, par conséquent, de circonscrire la définition de ce « pouvoir de s'assurer » dans la loi elle-même. À cette fin, le rapport annuel contenant le bilan des activités transmis à la commission scolaire par le conseil d'établissement semble la voie à privilégier (article 80).

### **3- Considérations générales**

---

#### **3.1 Mesures d'exception**

Au sujet de l'obligation de la formation du conseil d'établissement, il faudrait prévoir des mesures d'exceptions pour deux types de situations particulières; dans un premier temps, les très petites écoles. Il y a des situations où une même direction a plus de trois établissements. Il devient alors difficile pour une même personne d'assumer les responsabilités qui lui incombent par la loi. Dans un même ordre d'idées, un même établissement peut regrouper des clientèles diverses dans un même établissement : école de formation générale, centre de formation professionnelle, centre d'éducation des adultes. Est-ce à dire que le directeur d'établissement aurait trois conseils d'établissement à gérer dans la même bâtisse?

#### **3.2 Les conventions collectives**

Les grilles matières et le temps d'enseignement s'harmonisent dans un système rigide et complexe. Il faut être téméraire pour seulement tenter l'innovation dans un tel cadre. Il est impératif d'ajuster les conventions collectives du personnel des écoles dans l'objectif d'une plus grande flexibilité et non pas de faire des gains « patronaux » sur les conditions d'emploi. Il faut enrichir la tâche et non pas l'élargir, travailler pour la réussite éducative des élèves, à titre d'exemple : une tâche globale, permettre les échanges partiels de tâches selon les forces des enseignants, décroisonner certains horaires, équilibrer les tâches sur plus d'un cycle si nécessaire, etc. La pratique des enseignants a besoin d'air pour se relancer et pour s'exercer dans un professionnalisme accru. Ces éléments impliquent plus de liberté pour les enseignants mais également plus de responsabilités.

### **3.5 La commission et les Comités du ministre**

Le projet de loi donne plus d'importance à l'école et aux acteurs qui y oeuvrent, en particulier les enseignants et les directeurs d'école. Il est donc proposé d'assurer une ou des places, nommément identifiées, aux groupes respectifs des enseignants et des directeurs d'école, dans la composition de la Commission des programmes d'études, du Comité d'évaluation des ressources didactiques, du Comité d'agrément des programmes de formation à l'enseignement et du Comité d'orientation de la formation du personnel enseignant.

## 4- Conclusion

---

Pour les directeurs d'école, le projet de réforme du système éducatif est essentiel au développement de notre société et ainsi à l'avenir des jeunes Québécois.

L'esprit du projet de loi sur l'instruction publique veut établir un nouveau partage des responsabilités entre l'école, la commission scolaire et le ministère de l'Éducation. Ce nouveau partage des responsabilités, en faveur de l'école, s'appuie sur une littérature importante, une recherche de cohérence et un contexte québécois qui prône une prise de décisions le plus près possible de l'action. Nous avons déjà abordé certains éléments et principes favorables à une telle orientation dans les documents *Une école autonome et responsable* (1996) et *L'école de la réussite* (1997).

Il appert que l'articulation d'un tel virage, d'un tel changement provoque des insatisfactions et des oppositions de certains groupes dans la mesure où les pouvoirs et les privilèges qui s'y rattachent sont remis en question. C'est au moment où les pressions sont les plus vives qu'il faut se recentrer sur le fondement même de cette réforme soit l'élève et la réussite éducative de ce même élève. Nous tenons à vous rappeler que c'est sur ce dernier point que s'est articulé l'ensemble des réflexions des directeurs et directrices d'école.

## 5- Bibliographie

---

FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES DIRECTEURS ET DIRECTRICES D'ÉTABLISSEMENT D'ENSEIGNEMENT (1996). *Pour une école autonome et responsable*, Montréal, 197 pages.

FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES DIRECTEURS ET DIRECTRICES D'ÉTABLISSEMENT D'ENSEIGNEMENT (1997). *L'école de la réussite*. Mémoire présenté à la Commission de l'Éducation, août, 38 pages.

*Loi sur l'Instruction publique*. L.R.Q., à jour au 3 mai 1994.

*Projet de Loi 180*. Loi modifiant la Loi sur l'Instruction publique et diverses dispositions législatives. Québec : Editeur officiel du Québec.