

PAR COURRIEL

Québec, le 7 juin 2023

Monsieur André Fortin
Président
Commission de la culture et de l'éducation
Hôtel du Parlement
1045, rue des Parlementaires
2^e étage, Bureau 2.121
Québec (Québec) G1A 1A4

Objet : Projet de loi n° 23 – *Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique et édictant la Loi sur l'Institut national d'excellence en éducation*

Monsieur le Président,

Dans le cadre de son mandat, le Protecteur du citoyen prend connaissance de l'ensemble des projets de loi et de règlement présentés à l'Assemblée nationale ou publiés à la *Gazette officielle du Québec*. Lorsqu'il l'estime nécessaire, il intervient en vertu de l'article 27.3 de sa loi constitutive¹, qui lui confère le pouvoir d'appeler l'attention d'un dirigeant d'organisme ou du gouvernement sur les réformes législatives, réglementaires et administratives qu'il juge conformes à l'intérêt général.

C'est dans cette optique que j'ai pris connaissance du projet de loi n° 23, *Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique et édictant la Loi sur l'Institut national d'excellence en éducation*, présenté le 4 mai 2023 par le ministre de l'Éducation, M. Bernard Drainville.

De façon générale, le Protecteur du citoyen est favorable à tout effort d'amélioration du réseau de l'éducation ayant pour objectifs de le rendre plus efficace et de favoriser la réussite des élèves. En ce sens, le Protecteur du citoyen accueille avec ouverture le projet de loi n° 23.

¹ *Loi sur le Protecteur du citoyen*, RLRQ, c. P-32.

Entre autres mesures, ce projet de loi propose de créer l'Institut national d'excellence en éducation (INEÉ), dont la mission sera principalement de « promouvoir l'excellence des services éducatifs de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire ».

Sans me prononcer directement sur les enjeux de gestion du réseau ni sur ceux qui touchent strictement les relations de travail, je souhaite attirer l'attention de la Commission sur certains enjeux qui m'interpellent particulièrement, soit parce qu'ils sont en lien avec le suivi du rapport spécial du Protecteur du citoyen intitulé *L'élève avant tout : pour des services éducatifs adaptés aux besoins des élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage*², soit parce qu'ils concernent la compétence du Protecteur du citoyen.

1. Transmission des renseignements concernant l'élève qui change d'établissement scolaire

L'article 24 du projet de loi³ prévoit que le « centre de services scolaire qui est informé qu'un élève qui fréquente l'un de ses établissements est admis aux services éducatifs d'un autre centre de services scolaire ou d'un établissement d'enseignement [privé] communique dans les plus brefs délais à ce centre de services scolaire ou à cet établissement les renseignements qui concernent cet élève et qui sont nécessaires à l'organisation et à la prestation des services éducatifs ». Je suis d'avis que cette disposition doit être clarifiée, notamment pour préciser de quels renseignements il est ici question.

Il est permis de croire qu'une telle transmission peut être pertinente, parce que cela permettrait à l'élève et à ses parents de ne pas devoir reprendre des explications ou refaire des démarches. D'ailleurs, comme mentionné dans le rapport spécial *L'élève avant tout* :

« Le Protecteur du citoyen est d'avis que la bonne transmission des [plans d'intervention] lors de changements d'école, d'organismes scolaires ou de cycle est essentielle, tant pour le bien de l'élève que pour le travail de tous les intervenants et intervenantes scolaires. En plus de favoriser une continuité dans les interventions et un meilleur suivi des difficultés et des progrès de l'élève, cette transmission permet aux nouveaux intervenants et intervenantes de mieux comprendre la situation de l'élève et de proposer des interventions qui tiennent compte des stratégies privilégiées par le passé⁴ ».

Il importe donc de savoir ce qu'on entend exactement par « renseignements qui concernent cet élève et qui sont nécessaires à l'organisation et à la prestation des services éducatifs ». S'agit-il de renseignements purement administratifs, ou est-ce que cela inclut les

² *L'élève avant tout : pour des services éducatifs adaptés aux besoins des élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage*, 13 juin 2022. (Ci-après « rapport spécial *L'élève avant tout* ».)

³ Cet article introduit l'article 209.0.1 à la *Loi sur l'instruction publique* (RLRQ, c. I-13.3). L'article 54 du projet de loi introduit quant à lui l'article 38.1 à la *Loi sur l'enseignement privé* (RLRQ, c. E-9.1), qui est au même effet, dans le cas où un élève passe d'un établissement privé à un autre, ou passe d'un établissement privé au réseau public.

⁴ Rapport spécial *L'élève avant tout*, p. 31.

évaluations et le plan d'intervention préparés par le centre de services scolaires (CSS)? Peut-on penser que cela irait jusqu'à couvrir l'ensemble des renseignements concernant un élève que le CSS détient, et qui proviennent d'autres instances, notamment du réseau de la santé et des services sociaux?

Dans le cas des élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (HDAA), il est fort possible que le CSS ait en sa possession des renseignements provenant de telles instances, qui les auront nécessairement remis au CSS avec le consentement des parents, à moins que les parents les aient eux-mêmes transmis au CSS. Je m'interroge, à la lecture des articles 24 et 54 du projet de loi, sur le caractère systématique et obligatoire de la transmission qui y est prévue. Qu'en est-il du consentement des parents? Même si ces documents sont pertinents pour l'organisation des services éducatifs complémentaires (adaptation scolaire), il existe des situations dans lesquelles il pourrait être préférable pour l'élève que certains renseignements ne soient pas transmis. C'est pourquoi j'estime que les parents devraient avoir un droit de refus sur la transmission des renseignements autres que les plans d'intervention et les évaluations réalisées par les équipes-écoles.

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-1 Que les articles 24 et 54 du projet de loi n° 23, qui introduisent respectivement les articles 209.0.1 de la *Loi sur l'instruction publique* (chapitre I-13.3) et 38.1 de la *Loi sur l'enseignement privé* (chapitre E-9.1), soient modifiés pour y prévoir le droit, pour l'élève ou ses parents s'il est mineur, de refuser la communication de renseignements autres que les plans d'intervention et les évaluations réalisées par les équipes-écoles.

Dans la mise en œuvre des nouvelles façons de faire, il serait pertinent que la transmission des renseignements, quels qu'ils soient, tienne compte du passage du temps et de la possibilité que la situation de l'élève ait évolué et que ses besoins diffèrent ou disparaissent au fil des années scolaires. Le Protecteur du citoyen est d'avis que la transmission des informations devrait se limiter à celles qui sont encore d'actualité. En effet, dans le cadre de ses échanges avec les organismes du milieu scolaire pendant son enquête, le Protecteur du citoyen a constaté, d'une part, que tous les intervenants scolaires n'avaient pas la même perception de ce qui est nécessaire au suivi d'un élève, et d'autre part, que les plans d'intervention n'étaient pas toujours mis à jour.

2. Formation continue des enseignants et enseignantes

Dans le rapport spécial *L'élève avant tout*, le Protecteur du citoyen mentionnait « qu'il est indispensable d'offrir aux enseignantes un vaste choix d'activités en formation continue

portant, entre autres, sur les particularités des élèves à besoins particuliers et la gestion de la classe inclusive »⁵ et recommandait à ce sujet :

« R-4 De développer, en collaboration avec ses partenaires du réseau scolaire, des parties prenantes et des acteurs des milieux scolaires, une offre d'activités de formation continue fondée sur les besoins des enseignantes en lien avec les besoins des élèves DAA.

R-5 De déterminer, en collaboration avec ses partenaires du réseau scolaire, des parties prenantes, des experts et des acteurs des milieux scolaires, les modalités et les moyens de rendre accessibles aux enseignantes les activités de formation continue en lien avec les élèves DAA, tout en basant l'évaluation de leur pertinence, opportunité et efficacité sur des données probantes et sur les besoins des enseignantes.⁶ »

Les dispositions pertinentes de la *Loi sur l'instruction publique* et de la *Loi sur l'enseignement privé* prévoient pour les enseignants une obligation de formation continue, que ceux-ci doivent réaliser en choisissant les activités de formation « qui répondent le mieux à [leurs] besoins en lien avec le développement de [leurs] compétences »⁷. Selon le mémoire déposé par le ministre de l'Éducation au Conseil des ministres, « la formation continue constitue un intrant essentiel à la qualité de l'enseignement en ce qu'elle participe à l'enrichissement et à l'élargissement des connaissances et des compétences professionnelles du personnel enseignant au bénéfice de la réussite éducative »⁸, ce avec quoi l'on ne peut qu'être d'accord. Mais parce que, toujours selon le mémoire au Conseil des ministres, l'application de l'obligation de formation continue a posé, depuis son introduction en 2020, « certains problèmes dans les milieux, notamment quant à l'interprétation de sa portée, à l'absence de modalités en balisant sa mise en œuvre de même qu'en raison de l'ambiguïté soulevée au regard des responsabilités des intervenants concernés »⁹, le ministre estime nécessaire de « préciser, baliser et accroître l'accessibilité à des contenus de formation fondés sur la recherche »¹⁰.

L'article 34 du projet de loi, en introduisant un nouvel article 457 à la *Loi sur l'instruction publique*, permettra au ministre de prévoir, par règlement, « les conditions et modalités relatives à la formation continue¹¹ [...], notamment celles portant sur la reconnaissance du

⁵ Rapport spécial *L'élève avant tout*, p. 35.

⁶ Rapport spécial *L'élève avant tout*, p. 36.

⁷ Article 22.0.1 de la *Loi sur l'instruction publique* et article 54.12 de la *Loi sur l'enseignement privé*.

⁸ [*Mémoire au Conseil des ministres, Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique et édictant la Loi sur l'Institut national d'excellence en éducation*](#), 4 mai 2023, p. 6. [Ci-après « Mémoire au Conseil des ministres ».]

⁹ Mémoire au Conseil des ministres, p. 6.

¹⁰ Mémoire au Conseil des ministres, p. 6.

¹¹ La formation continue est prévue aux articles 22.0.1 de la *Loi sur l'instruction publique* et à l'article 54.12 de la *Loi sur l'enseignement privé*.

contenu des activités de formation, les modes de contrôle, de supervision ou d'évaluation des obligations de formation continue et, le cas échéant, les cas de dispense ». Tout en reconnaissant que le fait de prévoir des conditions et modalités relatives à la formation continue est pertinent, j'estime que celles-ci devraient être déterminées par le ministre après consultation de ses partenaires du réseau scolaire, parties prenantes, experts et acteurs des milieux scolaires.

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-2 Que l'article 34 du projet de loi n° 23, qui introduit l'article 457 de la *Loi sur l'instruction publique* (chapitre I-13.3), soit modifié afin de prévoir que les conditions et modalités relatives à la formation continue doivent être déterminées par le ministre après consultation de ses partenaires du réseau scolaire (parties prenantes, experts et acteurs des milieux scolaires).

Dans l'application de la loi et de ce règlement, il sera essentiel de s'assurer que des activités de formation continue pertinentes sont effectivement accessibles aux enseignants et enseignantes.

3. Planification des ressources basée sur la connaissance des besoins des élèves

Dans le rapport spécial *L'élève avant tout*, le Protecteur du citoyen mentionnait :

« Le financement accordé par le [ministère de l'Éducation] aux écoles et aux organismes scolaires limite l'offre de services qui pourront être fournis aux élèves ayant des besoins particuliers. En d'autres mots, on offre les services qu'on peut avec le financement disponible, plutôt que de déterminer les sommes allouées en fonction des besoins observés. Le Protecteur du citoyen voit dans ce manque d'arrimage entre les besoins réels et les ressources pour y répondre un risque important de non-respect des droits des élèves aux services éducatifs qui leur sont nécessaires. »¹²

Plus loin dans le même rapport, en lien avec les services offerts – ou non – aux élèves HDAA, le Protecteur du citoyen précisait :

« Pour être en mesure d'offrir un seuil minimal de services, les organismes scolaires ont besoin de financement. Pour offrir ce financement, le [ministère de l'Éducation] a besoin de données en provenance des organismes scolaires lui permettant d'établir ce seuil et

¹² Rapport spécial *L'élève avant tout*, p. 9.

de s'assurer que cette offre minimale soit accessible à toutes et tous les élèves, sans égard à l'école ou à l'organisme scolaire fréquenté. »¹³

Les recommandations suivantes étaient alors formulées :

« R-6 De revoir le modèle de financement des services éducatifs complémentaires et les modalités de reddition de comptes, en composant un groupe de travail avec des expertes et experts et des acteurs du réseau scolaire. Le financement devrait être basé sur les besoins réels des élèves HDAA.¹⁴ (gras ajouté)

R-8 De s'assurer, lors de la révision du modèle de financement, que celui-ci répond aux besoins des élèves issus de milieux défavorisés qui fréquentent une école dans un milieu favorisé ou moins défavorisé.¹⁵ »

Dans ce contexte, j'accueille positivement l'ajout à l'article 2 de la *Loi sur le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport* (LMÉLS)¹⁶ d'un 7^e paragraphe qui énonce :

« Dans les domaines de sa compétence, les fonctions du ministre consistent plus particulièrement à : (...)

7° favoriser une gestion et une planification des ressources affectées au système d'éducation fondées notamment sur la connaissance des besoins des élèves et, à cette fin, recueillir les renseignements nécessaires pour évaluer ces besoins et procéder à cette évaluation. »

Jumelé à l'article 37 du projet de loi qui, en introduisant l'article 459.4.1 à la *Loi sur l'instruction publique*, permet au ministre de « procéder à l'évaluation des besoins des élèves en lien avec leur réussite éducative [en déterminant] les outils, les cibles et les indicateurs permettant de détecter les facteurs de risque pour la réussite scolaire des élèves »¹⁷, cet ajout aux fonctions du ministre de l'Éducation me semble un pas dans la bonne direction pour assurer un financement basé sur les besoins réels des élèves.

¹³ Rapport spécial *L'élève avant tout*, p. 49.

¹⁴ Rapport spécial *L'élève avant tout*, p. 47.

¹⁵ Rapport spécial *L'élève avant tout*, p. 51.

¹⁶ *Loi sur le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport*, RLRQ, c. M-15.

¹⁷ L'article 459.4.1 complet de la *Loi sur l'instruction publique*, introduit par l'article 37 du projet de loi, se lit : « Le ministre peut procéder à l'évaluation des besoins des élèves en lien avec leur réussite éducative. À cette fin, il peut déterminer les outils, les cibles et les indicateurs permettant de détecter les facteurs de risque pour la réussite scolaire des élèves et peut, lorsqu'il le juge utile, procéder à l'analyse de la situation de certains élèves ou de groupes d'élèves.

Lorsque, en application du premier alinéa, le ministre constate que certains élèves ou groupes d'élèves présentent des facteurs de risque mettant en péril leur réussite scolaire, il peut en informer le centre de services scolaire concerné et échanger avec ce dernier sur les mesures à prendre. Il peut, s'il le juge nécessaire, conseiller et soutenir le centre de services scolaire afin de favoriser la réussite scolaire de ces élèves. »

Le Protecteur du citoyen – en plus de poursuivre le suivi des recommandations de son rapport spécial *L'élève avant tout* – suivra avec intérêt la mise en œuvre de ces dispositions du projet de loi.

Il faut toutefois garder en tête que les besoins des élèves peuvent varier, tant au cours de l'année scolaire que d'une année scolaire à une autre, ce que l'évaluation des besoins devra prendre en considération. Surtout, en plus de gérer des ressources selon la connaissance des besoins des élèves, le Ministère devra s'assurer d'un seuil minimal de services, pour être en mesure de répondre aux besoins de tous les élèves en temps opportun. En plus des indicateurs prévus à l'article 37 du projet de loi, l'évaluation des besoins des élèves devra aussi tenir compte d'autres facteurs dont la connaissance requiert la collaboration des milieux scolaires.

Dans ce contexte, je suis d'avis qu'il sera primordial que les renseignements recueillis pour évaluer les besoins des élèves incluent, entre autres, la prévalence des besoins particuliers des élèves dans certaines régions, les caractéristiques des territoires desservis par chacun des organismes scolaires ainsi que les populations qu'ils desservent.

4. Compétence du Protecteur du citoyen sur l'Institut national d'excellence en éducation

L'article 57 du projet de loi n° 23 édicte la *Loi sur l'Institut national d'excellence en éducation* (LINEÉ). Institué par l'article 1 de la LINEÉ, l'Institut national d'excellence en éducation (INEÉ) serait une personne morale mandataire de l'État (article 2 de la LINEÉ) dont la mission consiste à « promouvoir l'excellence des services éducatifs de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire » (article 4 de la LINEÉ).

Plusieurs intervenants qualifiés se sont prononcés quant à la décision de créer l'INEÉ, d'une part, et d'abolir, d'autre part, le Conseil supérieur de l'éducation (CSÉ) – ou de transformer son mandat pour en faire le Conseil de l'enseignement supérieur (CES). Au-delà de ces prises de position, je m'attarderai ici uniquement à la préservation de la compétence du Protecteur du citoyen en vertu de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* (LPC).

Les principales balises de cette compétence du Protecteur du citoyen sont posées à l'article 14 de la LPC. Selon cet article, un organisme est assujéti à la LPC dans la mesure où son personnel est nommé suivant la *Loi sur la fonction publique*¹⁸. Ce n'est pas le cas de l'INEÉ, puisque le 1^{er} alinéa de l'article 17 de la LINEÉ prévoit que :

« 17. Les membres du personnel de l'Institut sont nommés selon le plan d'effectifs et les normes établis par règlement de l'Institut. »

Toutefois, la LINEÉ prévoit que des « employés du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport affectés à des fonctions confiées à l'Institut par la présente loi et identifiés par le ministre »¹⁹ deviennent des employés de l'INEÉ. Il en est de même des « employés du

¹⁸ *Loi sur la fonction publique*, RLRQ, c. F-3.1.1.

¹⁹ Article 31 de la LINEÉ, introduit par l'article 57 du projet de loi.

Conseil supérieur de l'éducation affectés à des fonctions confiées à l'Institut et identifiés par le ministre »²⁰. C'est donc dire que, non seulement des employés actuels du Ministère et du Conseil supérieur de l'éducation²¹ (CSÉ) deviendront des employés de l'INEÉ, mais que des fonctions du Ministère et du CSÉ seront dorénavant exercées par l'INEÉ.

Autrement dit, des fonctions exercées par deux organismes publics au sens de l'article 14 de la LPC – sur lesquels le Protecteur du citoyen a donc compétence – leur seront amputées et transférées à un nouvel organisme sur lequel le Protecteur du citoyen n'aurait pas compétence, dans l'état actuel du projet de loi.

Sans me prononcer sur l'opportunité de modifier les structures existantes, je suis d'avis que les transformations de l'organisation de l'Administration publique ne doivent pas se traduire par une perte de recours pour les citoyens.

En outre, on peut justifier la compétence du Protecteur du citoyen en vertu de la LPC par rapport à la mission de l'INEÉ, en comparant celui-ci à l'Institut national d'excellence en santé et services sociaux (INESSS), sur lequel le Protecteur du citoyen a compétence en vertu de la LPC. En effet, le personnel de l'INESSS n'est pas non plus nommé suivant la *Loi sur la fonction publique*. Toutefois, l'INESSS est mentionné dans l'énumération de l'article 15 de la LPC, qui énumère les entités assimilées à un organisme public aux fins de la LPC. En effet, dans leur champ d'expertise respectif, ces deux organismes se voient confier un mandat de même nature.

Afin de maintenir de façon explicite et univoque le droit de regard du Protecteur du citoyen sur l'ensemble des fonctions exercées par cet organisme public, il y a lieu selon moi de prévoir au projet de loi une disposition ajoutant l'INEÉ à l'article 15 de la LPC pour en faire un organisme public aux fins de la LPC.

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-3 Que le projet de loi n° 23 soit modifié par l'ajout d'une disposition modifiant l'article 15 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* (chapitre P-32) pour y ajouter l'Institut national d'excellence en éducation.

* * * * *

²⁰ Article 37 de la LINEÉ, introduit par l'article 57 du projet de loi.

²¹ Le Conseil supérieur de l'éducation, par l'effet du projet de loi n° 23 (articles 43 et suivants), doit devenir le Conseil de l'enseignement supérieur.

En conclusion, je réitère mon appui aux efforts d'amélioration du réseau de l'éducation pour le rendre plus efficace et favoriser la réussite des élèves. Malgré cela, j'estime important d'apporter certaines précisions au projet de loi n° 23. Les recommandations que je formule dans la présente lettre visent à bonifier le projet de loi, dans le but de mieux répondre aux besoins des élèves, et de renforcer les recours offerts aux citoyens et aux citoyennes.

Je vous prie de recevoir, Monsieur le Président, l'assurance de ma considération distinguée.



Signée par M^e Hélène Vallières, vice-protectrice
Pour Marc-André Dowd
Protecteur du citoyen

- c. c. M. Bernard Drainville, ministre de l'Éducation
M. Simon Jolin-Barrette, leader parlementaire du gouvernement
M. Monsef Derraji, leader parlementaire de l'opposition officielle
M. Alexandre Leduc, leader parlementaire du deuxième groupe d'opposition
M. Paul St-Pierre Plamondon, chef du troisième groupe d'opposition
M^{me} Carole Arav, sous-ministre de l'Éducation
M^{me} Roxanne Guévin, secrétaire par intérim de la Commission de la culture et de l'éducation
M^{me} Sabine Mekki, secrétaire de la Commission des institutions