
**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***

Mémoire de l’Office des personnes handicapées du Québec

RÉDACTION

Mélissa Lord-Gauthier
Virginie Godin
Conseillères
Direction du développement et de l'intervention stratégique

COLLABORATION

Valéry Thibeault
Conseillère experte
Direction du développement et de l'intervention stratégique

Johanne Blanchette
Michael Magnier
Conseillère et conseiller
Direction du développement et de l'intervention stratégique

Sabrina Collin
Conseillère juridique
Direction du Secrétariat général, communications et affaires juridiques

Olivier Millaire-Lafantaisie
Analyste-conseil
Direction de l'évaluation, des analyses et des statistiques

Josiane Corbeil
Conseillère experte aux services à la population
Direction des services à la population et des services administratifs

Elsa Laurens
Directrice par intérim à la mise en œuvre de la Loi
Direction de la mise en œuvre de la Loi

SUPERVISION

Florence Bergeron
Directrice du développement et de l'intervention stratégique

RÉVISION LINGUISTIQUE ET MISE EN PAGE

Thérèse Désormeaux

DATE

Le 6 juin 2023

APPROBATION

Daniel Jean
Directeur général

Sous réserve de l'approbation du conseil d'administration de l'Office

RÉFÉRENCE SUGGÉRÉE

OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC (2023). *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 : Mémoire de l'Office des personnes handicapées du Québec*, Drummondville, 23 p.

L'Office des personnes handicapées du Québec (Office) est un organisme gouvernemental qui contribue à accroître la participation sociale des personnes handicapées.

À cette fin, il exerce une combinaison unique de fonctions:

- Il conduit des travaux d'évaluation et de recherche sur la participation sociale des personnes handicapées au Québec donnant lieu à des recommandations basées sur l'analyse de données fiables;
- Il conseille le gouvernement, les ministères, les organismes publics et privés ainsi que les municipalités sur toute initiative publique pouvant avoir une incidence sur la participation sociale des personnes handicapées;
- Il concerte les partenaires et collabore avec les organisations concernées dans la recherche de solutions efficaces et applicables pour réduire les obstacles à la participation sociale des personnes handicapées;
- Il offre des services directs aux personnes handicapées, à leur famille et à leurs proches.

L'expertise de l'Office s'appuie notamment sur son conseil d'administration, lequel est composé de seize membres ayant le droit de vote, y compris le directeur général, nommés par le gouvernement. La majorité sont des personnes handicapées ou des membres de leur famille. Quatre autres personnes sont nommées après consultation des syndicats, du patronat, des ordres professionnels directement impliqués dans les services aux personnes handicapées et des organismes de promotion les plus représentatifs. Sont aussi membres, sans droit de vote, les sous-ministres des principaux ministères impliqués dans les services aux personnes handicapées.

Qui sont les personnes handicapées?

Une personne handicapée, au sens de l'article 1 de la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale*, est « toute personne ayant une déficience entraînant une incapacité significative et persistante et qui est sujette à rencontrer des obstacles dans l'accomplissement d'activités courantes ». La définition de « personne handicapée » s'applique à toute personne ayant une déficience, que ce soit un enfant, un adulte ou une personne aînée. En ce qui a trait à l'incapacité, celle-ci doit être significative et persistante. Elle peut être présente depuis la naissance ou acquise au cours de la vie. Certaines apparaissent avec l'avancement en âge. L'incapacité peut être motrice, intellectuelle, liée à la parole, visuelle, auditive ou associée à d'autres sens. Elle peut être reliée à une structure ou à une fonction du système organique, ce qui inclut les troubles envahissants du développement et les troubles graves de santé mentale. Les incapacités sont donc très variables, tant par leur nature que par leur gravité et leur durée.

Aux fins du financement de l'organisation des services éducatifs et complémentaires et de l'attribution associée des codes de difficulté, le ministère de l'Éducation (MEQ) a actuellement recours à une catégorisation regroupée sous l'appellation d'élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (HDAA) qui est formée de deux groupes distincts:

- 1) les élèves handicapés;
- 2) les élèves en difficultés d'adaptation ou d'apprentissage.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
DÉVELOPPEMENT	3
GOUVERNANCE SCOLAIRE	3
DONNÉES PROBANTES DE GESTION ET CRÉATION DE L'INSTITUT NATIONAL D'EXCELLENCE EN ÉDUCATION	9
FORMATION INITIALE ET CONTINUE AU REGARD DES ÉLÈVES HANDICAPÉS	12
SERVICES ÉDUCATIFS À DISTANCE	15
CONCLUSION	17
ANNEXE I LISTE DES RECOMMANDATIONS	19
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	21

INTRODUCTION

L'Office a pour mission de veiller au respect de la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale* et de s'assurer que les ministères et leurs réseaux, les municipalités et les organismes publics et privés poursuivent leurs efforts afin d'améliorer les possibilités offertes aux personnes handicapées de participer pleinement à la vie en société. Parmi ses responsabilités, l'Office doit conseiller le gouvernement, les ministères et leurs réseaux concernant toute matière ayant une incidence sur les personnes handicapées. C'est notamment en vertu de cette responsabilité que l'Office entend, dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le 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*, contribuer aux réflexions par le dépôt de ce mémoire à la Commission de la culture et de l'éducation (CCE).

Ce projet de loi vise, de manière globale, à poursuivre la transformation de la gouvernance du réseau scolaire amorcée en 2020 par l'entrée en vigueur de la loi n° 40, *Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaires*. L'Office avait d'ailleurs déposé un mémoire à la CCE dans le cadre de l'étude du projet de loi associé (Office, 2019), ainsi que dans le cadre de l'étude des projets de loi précédents qui proposaient des modifications à la gouvernance scolaire (Office, 2016a, 2016b). L'objectif du projet de loi est d'améliorer la prise de décision, profiter de données plus accessibles et fiables, créer un Institut national d'excellence en éducation (INEE) et se doter de leviers juridiques additionnels visant à optimiser les structures et les mécanismes de liaison entre les instances qui gouvernent le système éducatif.

Bien que l'Office accueille favorablement ce projet de loi, certaines dispositions sont susceptibles d'avoir un impact sur les élèves handicapés, qui représentent une proportion importante des jeunes qui évoluent dans le réseau scolaire québécois. En 2020-2021, les élèves HDAA dans le réseau scolaire représentaient environ 22 % des élèves selon la Banque de données des statistiques officielles sur le Québec (2022) et

cette proportion semble avoir augmenté depuis. Chaque année, l'Office est appelé à soutenir, conseiller et accompagner un nombre significatif d'élèves handicapés et leurs parents dans leurs démarches d'accès aux services en milieu scolaire. Ces interventions se traduisent notamment par un accompagnement dans le cadre de la démarche d'élaboration et de suivi du plan d'intervention, de la procédure d'examen des plaintes pour différents motifs (révision du classement scolaire, du plan d'intervention ou du soutien offert à l'élève, etc.) ainsi qu'à l'égard d'autres décisions prises par le réseau scolaire. Plus précisément, d'octobre 2022 à mars 2023, près de 72 % des demandes reçues par la direction des services à la population de l'Office concernaient les services éducatifs.

Par ce mémoire, l'Office souhaite ainsi contribuer à la bonification du projet de loi de manière à favoriser la réussite éducative des élèves handicapés, en soulevant certains enjeux susceptibles de toucher plus particulièrement ces élèves. Les recommandations présentées dans ce mémoire s'inscrivent en cohérence avec les orientations de la politique gouvernementale À part entière : pour un véritable exercice du droit à l'égalité (Office, 2009), dont l'un des résultats attendus vise à accroître la participation des élèves et des étudiants handicapés à tous les niveaux d'enseignement, en formation initiale et continue, dans des conditions équivalentes à celles des autres élèves et étudiants. Les messages et recommandations de l'Office porteront sur la gouvernance scolaire, les données de gestion et la création de l'INEE, la formation du personnel scolaire et les services éducatifs à distance.

Gouvernance scolaire

Les modifications proposées par le projet de loi relativement à la gouvernance scolaire ont comme objectif de fixer des priorités, cibles et objectifs communs pour une meilleure performance et efficacité du réseau scolaire, en assurant une plus grande cohérence d'action, dans l'objectif d'améliorer la réussite éducative. Pour y arriver, le projet de loi propose, entre autres, la conclusion d'une entente de gestion et d'imputabilité entre le ministre et les centres de services scolaires (CSS), qui contient notamment les orientations, objectifs et cibles devant être pris en compte pour l'élaboration du plan d'engagement vers la réussite (art. 25). Le projet de loi ne précise toutefois pas si le contenu de ces ententes sera rendu public. L'Office juge qu'il serait pertinent qu'il le soit, au bénéfice des parents des élèves qui fréquentent les établissements des CSS, ainsi que pour toute personne ou organisation intéressée ou concernée par la réussite éducative.

Dans le réseau scolaire public, le taux de diplomation et de qualification des élèves HDAA est significativement inférieur à celui des autres élèves. Pour la cohorte de 2014, les élèves non HDAA affichent un taux de 87 % après sept ans, comparativement à 58 % pour les élèves HDAA (MEQ, 2022). De plus, selon le dénombrement effectué par le MEQ en 2021, ces élèves représentent une partie significative des élèves en situation complexe ayant vécu un bris de services scolaire¹, soit près de 40 % au primaire et 35 % au secondaire. Ce type de situation entraîne des conséquences qui peuvent entraver le parcours scolaire et même compromettre la réussite éducative de ces élèves. Considérant ce qui précède, l'Office estime que le renforcement de

¹ Selon le MEQ (2021), un bris de service scolaire survient lorsqu'un élève, pour de multiples motifs, voit son temps de présence à l'école réduit ou interrompu en raison de besoins qui dépassent la mission de l'école et l'organisation des services en milieu scolaire.

l'imputabilité des CSS quant à la réussite éducative des élèves constitue une disposition intéressante.

Au-delà des cibles à atteindre par les CSS, l'Office souhaite toutefois réitérer l'importance que la planification individualisée et coordonnée des services (Office, 2015) pour les élèves qui le requièrent guide les interventions à leur égard afin de soutenir leur réussite éducative, et ce, dans une perspective d'éducation inclusive (Office, 2009). La réussite éducative elle-même doit être considérée sous différents angles, particulièrement pour les élèves handicapés. En ce sens, l'Office rappelle l'orientation fondamentale de la politique de l'adaptation scolaire (MEQ, 1999) qui est d'« aider l'élève "HDAA" à réussir sur les plans de l'instruction, de la socialisation et de la qualification. À cette fin, accepter que cette réussite éducative puisse se traduire différemment selon les capacités et les besoins des élèves, se donner les moyens qui favorisent cette réussite et en assurer la reconnaissance. »

Ce projet de loi vise à permettre au ministre de conseiller et soutenir un CSS afin de favoriser la réussite scolaire des élèves et qu'il puisse déterminer pour l'ensemble des CSS des orientations devant être prises en compte pour l'organisation des services éducatifs (art. 36). Le ministre pourrait également procéder à l'évaluation des besoins des élèves en lien avec leur réussite éducative et déterminer les outils, cibles, indicateurs permettant de détecter les facteurs de risque pour la réussite scolaire des élèves, de même que procéder à l'analyse de la situation de certains élèves ou groupes d'élèves (art. 37). Ces dispositions pourraient potentiellement permettre l'uniformisation des meilleures pratiques favorisant la réussite éducative des élèves ainsi qu'une meilleure prise en compte des recommandations du personnel des services éducatifs et complémentaires par les CSS. Pour que ces nouvelles responsabilités du ministre viennent soutenir les acteurs scolaires autour de la réussite éducative des élèves, il est toutefois important qu'elles simplifient les processus ainsi que les démarches d'accès aux services éducatifs et complémentaires. Le projet de loi confère également au ministre le pouvoir d'intervenir à l'égard d'une décision prise par un CSS qui ne serait pas conforme aux orientations établies conformément à la *Loi sur l'instruction*

publique (LIP) (art. 40), ce qui pourrait prévenir certaines situations ayant pour effet, par exemple, de compromettre l'accès aux services pour certains élèves.

L'Office considère cependant que l'application de ces nouvelles dispositions pourrait comporter des enjeux et qu'elle devrait faire l'objet d'une attention particulière. En effet, dans le cadre de l'application des nouveaux pouvoirs du ministre relativement à la gouvernance scolaire, il serait important de s'assurer du respect de l'autonomie des CSS dans la prise de décisions, lesquelles reflètent leurs réalités, les caractéristiques et les besoins des élèves qui fréquentent leurs établissements. Selon l'Office, la possibilité pour le ministre d'annuler des décisions prises dans les CSS devrait demeurer une mesure d'exception à utiliser avec prudence, être documentée et s'inscrire dans le respect du principe de subsidiarité. La recherche d'équilibre entre les décisions ministérielles et la gestion de proximité par les CSS devrait ainsi guider l'application de cette disposition.

L'Office tient également à souligner l'importance de placer les besoins et les intérêts de l'élève handicapé, ainsi que son bien-être et sa réussite éducative, au centre des décisions le concernant, et c'est pourquoi il considère que ces décisions doivent, de manière générale, être prises le plus localement possible, par le personnel des services éducatifs et complémentaires qui l'entoure et ses parents. En plus de bien connaître l'élève, car il intervient auprès de lui et l'accompagne au quotidien, le personnel des services éducatifs et complémentaires est habilité à évaluer ses besoins, à déterminer les services à lui dispenser ainsi qu'à élaborer et mettre en œuvre un plan d'intervention pour favoriser sa réussite, en collaboration avec ses parents. Ces personnes sont donc généralement les mieux placées pour prendre des décisions concernant l'élève et, en ce sens, leur expertise doit être respectée. Cette logique devrait aussi prévaloir dans l'application des art. 36 et 37 du projet de loi.

Par ailleurs, afin d'accroître l'imputabilité du réseau scolaire à l'égard de l'offre de services aux élèves handicapés, et dans un souci d'offrir une meilleure réponse aux besoins de ces élèves, l'Office propose d'encourager les CSS à produire un plan d'action annuel à l'égard des personnes handicapées (PAPH). Un PAPH est l'outil de planification exigé par l'article 61.1 de la *Loi assurant l'exercice des droits des*

personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale pour réaliser des actions concrètes afin de réduire les obstacles à la participation sociale des personnes handicapées. Aujourd'hui, cet outil s'avère un moyen efficace pour prendre en compte les besoins des personnes handicapées. Plus de 180 ministères, organismes publics et municipalités sont assujettis à la production d'un PAPH et permettent la réalisation de 5 000 actions structurantes par année. L'Office accompagne même des organisations non assujetties à la production d'un tel plan d'action. Même si les CSS n'y sont actuellement pas assujettis, il pourrait être envisagé de les inviter à se joindre à cette démarche.

L'Office recommande ainsi:

Recommandation 1: Que le contenu des ententes de gestion et d'imputabilité entre le ministre et les CSS soit rendu public;

Recommandation 2: Qu'un mécanisme soit prévu afin que le renversement d'une décision d'un CSS par le ministre demeure une mesure exceptionnelle et transparente qui s'applique dans le respect du principe de subsidiarité et des recommandations du personnel des services éducatifs et complémentaires relatives à la réponse aux besoins des élèves.

L'Office souhaite également porter à l'attention de la CCE la possibilité que les nouveaux pouvoirs octroyés au ministre par le projet de loi entraînent chez les membres du conseil d'administration (CA) des CSS une perception de perte d'autonomie et de pouvoir d'influence. Ceci pourrait avoir comme effet un désengagement des membres au sein de cette instance. Ainsi, il est nécessaire de valoriser, en particulier, l'engagement des parents au sein du CA d'un CSS afin que les décisions favorisent la réussite éducative des élèves. Une représentation effective des élèves handicapés dans les lieux de décision est également nécessaire afin de s'assurer que leurs besoins soient pris en compte dans le réseau scolaire.

Suivant l'entrée en vigueur de la loi n° 40 *Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaire*, aucun siège n'est réservé à un parent d'élève HDAA sur le CA d'un CSS, malgré la présence grandissante des élèves

handicapés dans les écoles. En l'absence de parents formellement désignés pour faire valoir les besoins éducatifs des élèves handicapés au sein de cette instance, l'Office a déjà souligné sa préoccupation (Office, 2022, 2019) quant à la façon dont ceux-ci sont pris en compte par les décideurs scolaires, d'autant plus qu'aucun siège n'est réservé à un parent d'élève handicapé au sein des conseils d'établissements (CE) des établissements scolaires. Depuis cette réorganisation du réseau scolaire en 2020, la voix des élèves HDAA semble donc avoir perdu de son influence, si on compare le rôle que jouait le commissaire parent EHDAA antérieurement.

Le projet de loi n° 23 permettrait dorénavant aux membres du CE d'une école de participer à une séance à distance (art. 2), ce qui pourrait faciliter la participation de certains membres qui auraient des contraintes de mobilité, de transport ou de conciliation travail-famille. Cette disposition s'applique actuellement seulement aux membres d'un CA d'un CSS. L'Office accueille favorablement cette possibilité, pouvant potentiellement favoriser la participation de parents d'élèves handicapés, et donc augmenter leur représentativité au sein de cette instance. Il demeure toutefois important de s'assurer que les lieux physiques demeurent accessibles pour les membres qui souhaiteraient prendre part aux séances en présentiel.

Le projet de loi permettrait la désignation en certaines circonstances d'une présidence intérimaire parmi les catégories de membres du CA autres que les membres parents (art. 13) et permettrait au ministre de désigner une personne lorsqu'une vacance à un poste de parent, de représentant de la communauté ou de membre du personnel au sein du CA n'est pas comblée dans un délai raisonnable (art. 16). Ces dispositions permettraient d'éviter que le fonctionnement de cette instance soit compromis, mais risqueraient de fragiliser davantage la représentation des parents. L'Office recommande de prioriser dans de telles situations une représentation des élèves handicapés afin d'éviter un effritement de l'influence des parents de ces élèves au sein de cette instance.

L'Office recommande ainsi:

Recommandation 3: De prioriser une représentation des parents d'élèves handicapés parmi les membres du CA du CSS dans l'application des art. 13 et 16 du projet de loi afin de refléter la proportion de ces élèves dans le réseau scolaire.

Le projet de loi prescrit que le CSS ou l'établissement d'enseignement privé qui serait informé qu'un élève, qui fréquente l'un de ces établissements, est admis aux services éducatifs d'un autre CSS ou établissement communique dans les plus brefs délais à ce CSS ou à cet établissement les renseignements qui concernent cet élève et qui sont nécessaires à l'organisation et à la prestation des services éducatifs (art. 24). L'Office accueille favorablement cette obligation qui viendrait faciliter et simplifier le partage d'informations pertinentes (concernant le plan d'intervention d'un élève et les mesures mises en place, par exemple) favorisant la transition de l'élève handicapé et la continuité des services entre les milieux scolaires.

Finalement, le projet de loi prévoit la possibilité de mettre en place au sein des écoles à projets particuliers des regroupements d'élèves HDAA en classes spéciales ou des classes d'accueil pour les élèves allophones sans qu'ils soient nécessairement inscrits au projet particulier de l'école (art. 27). Cette possibilité d'accueillir au sein de l'établissement établi aux fins d'un projet particulier des élèves ne pouvant être inscrits dans ce projet, pourrait permettre qu'interviennent des interactions riches et diversifiées, tant pour les élèves HDAA, les élèves allophones que ceux prenant part au projet. Cela aurait aussi pour effet de permettre, par exemple, à certains élèves handicapés de fréquenter une école plus près de leur domicile. L'Office tient toutefois à rappeler sa position, préconisée également dans la Politique de l'adaptation scolaire (MEQ, 1999), voulant que la classe ordinaire de l'école de quartier, avec les adaptations et le soutien nécessaires, doit d'abord être considérée comme le lieu privilégié pour la scolarisation des élèves handicapés.

Données probantes de gestion et création de l'Institut national d'excellence en éducation

L'encadrement législatif actuel ne permet pas un accès en temps opportun aux informations détenues par les organismes scolaires, lesquelles sont pourtant nécessaires pour assurer un pilotage performant du système éducatif et le plein accomplissement de sa mission. Pour améliorer la prise de décisions, le projet de loi prévoit entre autres un meilleur accès aux données du réseau scolaire par la création d'un système de gestion de données en éducation (art. 61). Il est ainsi souhaité de mettre en place les leviers nécessaires pour accéder aux données du réseau et se doter d'un tableau de bord, comme celui mis sur pied dans le réseau de la santé et des services sociaux. Cet accès aux données permettrait possiblement d'obtenir des informations plus justes et détaillées sur la situation des élèves handicapés, à l'égard des bris de services scolaires, par exemple, et les besoins associés afin de favoriser leur réussite éducative.

L'Office accueille donc favorablement la création de ce système et souhaite que les données lui soient accessibles, en vertu des responsabilités qui lui sont conférées par la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale* eu égard à l'éducation. La mise en œuvre de ce système ne devrait toutefois pas avoir comme effet d'alourdir davantage les processus de reddition de comptes du réseau scolaire. Un tel effet serait contraire à la volonté affirmée du MEQ d'alléger les processus administratifs par les travaux entamés à cette fin au cours des dernières années, comme la réforme en cours du financement des services destinés aux élèves HDAA relativement à la déclaration des codes de difficultés. Il est donc important que l'application de cette disposition vienne simplifier les processus de reddition de comptes afin de soutenir efficacement la prise de décisions.

Le projet de loi prévoit la création de l'INEE, qui aurait pour mission de promouvoir l'excellence des services éducatifs de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire. Dans un premier temps, il apparaît donc incontournable pour l'Office que l'INEE se penche sur la définition de l'excellence en éducation au Québec

afin d'être en mesure de bien l'étudier et de la mesurer, au regard des trois grands axes de la mission de l'école québécoise (instruire, socialiser, qualifier), de l'esprit et des principes énoncés dans la LIP, dans la politique de l'adaptation scolaire (MEQ, 1999) ainsi que dans la Politique de la réussite éducative (MEQ, 2017). L'Office estime aussi qu'il serait important de s'assurer de l'indépendance de cette institution, laquelle devrait avoir également la possibilité d'émettre des avis et des recommandations de sa propre initiative.

La mise en place de l'INEE devrait faire en sorte de rehausser et de démocratiser les connaissances scientifiques en éducation disponibles au Québec et ailleurs et de veiller au transfert de ces connaissances afin que le personnel du système éducatif puisse se les approprier au bénéfice des élèves. Cette synthèse des connaissances pourrait permettre de broser un portrait plus exhaustif de la situation et des besoins des élèves handicapés, ainsi que de leur accès aux services associés, et d'en suivre l'évolution dans l'objectif d'assurer une répartition optimale des ressources afin de favoriser leur réussite éducative. Puisque l'INEE devra notamment identifier les sujets prioritaires de ses travaux, l'Office suggère que l'intégration scolaire des élèves handicapés fasse partie de ces priorités et considère que la tenue d'États généraux à ce sujet serait très pertinente en cette période de transformation du réseau scolaire.

La création de l'INEE viserait notamment à permettre d'améliorer la prise de décisions basées sur des données probantes en éducation. L'Office souhaite toutefois souligner l'importance que les décisions et les solutions identifiées tiennent compte du contexte, des caractéristiques et des réalités des milieux scolaires et que ces derniers soient accompagnés dans la mise en œuvre des bonnes pratiques. De l'avis de l'Office, il est essentiel que les différents milieux scolaires, particulièrement les écoles qui offrent des services spécialisés aux élèves handicapés, soient impliqués étroitement dans les travaux de l'INEE au niveau de la documentation et, surtout, dans le transfert des connaissances et l'application des meilleures pratiques. Il est généralement beaucoup plus facile d'identifier les bonnes pratiques que de les mettre en œuvre. En ce sens, l'INEE devrait être en mesure de guider et d'accompagner les milieux scolaires par le biais de partenariats formalisés. À titre d'exemple, en Finlande, le Finnish

Institute for Educational Research² est notamment chargé de coordonner le transfert de l'état des connaissances scientifiques et des bonnes pratiques auprès de l'ensemble des acteurs et des milieux scolaires. La contribution des services régionaux de soutien et d'expertise mériterait également d'être mise à profit dans l'application des bonnes pratiques dans les milieux scolaires.

Enfin, dans le cadre des éventuels travaux de l'INEE sur la réussite éducative des élèves handicapés, il serait important que les acteurs des différents réseaux soient consultés, car l'offre de services éducatifs et complémentaires aux élèves handicapés doit s'inscrire en cohérence et complémentarité dans le cadre plus large du continuum de services gouvernementaux. En effet, les services des différents réseaux se doivent d'être arrimés et intégrés afin de simplifier et de rendre plus fluide le parcours des élèves handicapés et leur famille.

L'Office recommande ainsi:

Recommandation 4: Que les données concernant les élèves handicapés lui soient accessibles afin de pouvoir suivre l'évolution de leur situation au sein du réseau scolaire et de l'appuyer dans son rôle de soutien et de conseil;

Recommandation 5: Que les données sur les bris de services scolaires soient obligatoirement recueillies par le système de gestion des données en éducation et étudiées par l'INEE dans le but d'émettre des recommandations visant à prévenir les situations complexes pouvant mener à ces bris.

Considérant la proportion grandissante d'élèves HDAA dans le réseau scolaire, il serait important d'assurer une représentation effective de cette clientèle au sein du CA de l'INEE. De plus, en raison de sa mission visant à accroître la participation sociale des personnes handicapées, son expertise associée et considérant particulièrement le nombre élevé d'interventions de soutien, conseil et accompagnement de ses services à la population dans le domaine de l'éducation, l'Office souhaiterait siéger à titre

² [Finnish Institute for Educational Research - main page — Finnish Institute for Educational Research \(jyu.fi\)](#)

d'observateur au sein du CA de l'INEE afin d'être au fait des travaux les plus récents entourant la réussite éducative des élèves handicapés. Si cette avenue n'est pas possible, l'Office estime qu'il devrait minimalement pouvoir être informé régulièrement des activités de l'Institut et même devenir un collaborateur actif à certains de ses travaux. Aussi, parmi les observateurs, il serait intéressant de pouvoir prévoir une place pour le Protecteur national de l'élève au regard de sa mission, ses rôles et ses responsabilités.

L'Office recommande ainsi:

Recommandation 6 : De nommer, parmi les membres du CA de l'INEE, une personne qui représente les besoins et intérêts des élèves handicapés;

Recommandation 7 : De pouvoir siéger à titre d'observateur au sein du CA de l'INEE, de même que le Protecteur national de l'élève.

Formation initiale et continue au regard des élèves handicapés

Selon le rapport de l'Office sur l'évaluation de l'efficacité de la politique À part entière : pour un véritable exercice du droit à l'égalité en matière de services éducatifs (2021b), malgré les nombreuses actions porteuses déployées par le MEQ et les partenaires du réseau scolaire au fil des années, certains obstacles concernant l'intégration scolaire des élèves handicapés demeurent encore présents. L'Office constate dans ce rapport que la méconnaissance et les appréhensions par rapport à l'intégration en classe ordinaire des élèves handicapés nuisent au développement d'attitudes et de valeurs positives du personnel scolaire et que leur préparation associée ne soit pas toujours assurée adéquatement. De plus, il existe encore de nombreux problèmes dans l'élaboration, l'application, le suivi ainsi que la révision périodique du plan d'intervention de l'élève handicapé. En ce qui a trait à la formation initiale du personnel enseignant, 93 % des directeurs généraux (DG) des CSS et des commissions scolaires (CS) interrogés par l'Office dans le cadre de cette évaluation considèrent que cette formation les prépare peu ou pas du tout à l'intégration en classe ordinaire des élèves handicapés. En outre, 27 % des DG des CSS et CS croient aussi

que la formation continue offerte permet d'outiller « peu adéquatement » le personnel enseignant à l'intégration en classe ordinaire des élèves handicapés. Les dispositions du projet de loi n° 23 relativement à la formation initiale et continue du personnel enseignant représentent ainsi une opportunité pour l'Office de réitérer certaines recommandations formulées à ce sujet dans ce rapport³.

Le projet de loi permettrait au ministre de prévoir par règlement les conditions et modalités relatives à la formation continue obligatoire du personnel enseignant (art. 34), ce qui, aux yeux de l'Office, représente une opportunité de bonifier le contenu de cette formation qui a trait aux élèves handicapés et à la planification individualisée et coordonnée des services. Dans son rapport *Personnel enseignant : recrutement, rétention et qualité de l'enseignement* déposé à l'Assemblée nationale le 25 mai 2023, la Vérificatrice générale du Québec (VGQ) constate que les CSS recrutent de plus en plus de personnel enseignant non légalement qualifié en raison de la pénurie de main-d'œuvre, ce qui peut compromettre la qualité de l'enseignement au primaire et au secondaire. Dans ce contexte, l'Office considère que la formation continue peut représenter un outil pertinent, voire nécessaire, pour s'assurer que le personnel enseignant développe un bagage commun de connaissances et de compétences favorisant l'intégration scolaire des élèves handicapés ainsi que leur réussite éducative.

En outre, selon la LIP, le personnel enseignant doit suivre minimalement 30 heures de formation continue tous les deux ans et les directions d'école doivent s'assurer du respect de cette obligation, mais selon le rapport du VGQ cité précédemment, le nombre de jours de formation aurait diminué considérablement au cours des dernières années, car le contexte de pénurie de main-d'œuvre complexifie la libération du personnel enseignant à des fins de formation. Bien que conscient des nombreux défis auxquels les milieux scolaires font face actuellement dans l'application de leurs obligations en matière de formation continue, l'Office est d'avis que la détermination de grandes orientations, dans le respect des besoins exprimés par le personnel

³ Il s'agit précisément des recommandations 7, 8 et 10 du rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la politique À part entière : pour un véritable exercice du droit à l'égalité en matière de services éducatifs (Office, 2021b).

enseignant, ainsi que la mise en place d'un certain encadrement permettraient de proposer une offre de formation continue plus uniforme à travers les CSS et de s'assurer de la conformité avec la LIP.

Le projet de loi prévoit également que l'une des missions de l'INEE serait de procéder à la reconnaissance du contenu de certaines activités de formation continue (art. 5 du projet de *Loi sur l'Institut national d'excellence en éducation*). De plus, le comité consultatif sur les programmes de formation à l'enseignement, constitué suivant la création de l'INEE, devrait formuler des avis sur les programmes universitaires de formation en enseignement (art. 14 du projet de *Loi sur l'Institut national d'excellence en éducation*). L'Office doit, selon l'article 25.e.1) de la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale*: « promouvoir, auprès des établissements d'enseignement de niveau universitaire, collégial et secondaire ainsi qu'auprès des organismes responsables de la formation professionnelle, l'inclusion, dans les programmes de formation, d'éléments relatifs à l'adaptation des interventions et des services destinés aux personnes handicapées et, sur demande de ces établissements et organismes, les conseiller à ce sujet. ». Ainsi, en raison de ses responsabilités en la matière, l'Office devrait être consulté avant que le comité consultatif sur les programmes de formation à l'enseignement de l'INEE émette un avis sur un programme de formation du personnel enseignant.

Enfin, suivant la nomination des DG des CSS par le ministre (art. 18), ces derniers devraient suivre la formation élaborée par celui-ci, laquelle est actuellement obligatoire seulement pour les membres des CE et des CA. L'Office considère que cette nouvelle obligation constitue une occasion d'ajouter du contenu qui a trait aux élèves handicapés à cette formation, permettant potentiellement le développement de meilleures connaissances quant aux enjeux propres à cette clientèle scolaire et une prise de décisions plus adaptées à sa réalité et ses besoins. L'Office avait d'ailleurs émis une recommandation à cet effet dans le cadre de l'étude du projet de loi n° 40 (Office, 2019).

L'Office recommande ainsi:

Recommandation 8: Que la formation continue du personnel scolaire soit bonifiée pour inclure davantage de contenu relatif aux élèves handicapés et à la planification individualisée et coordonnée des services et que des mécanismes d'encadrement soient implantés afin d'en faire le suivi;

Recommandation 9: Que le comité consultatif sur les programmes de formation à l'enseignement de l'INEE consulte l'Office avant d'émettre un avis sur les programmes universitaires de formation à l'enseignement;

Recommandation 10: Que des contenus sur les enjeux propres à l'intégration scolaire des élèves handicapés soient inclus à la formation des DG des CSS.

Services éducatifs à distance

L'art. 33 du projet de loi permettrait au gouvernement de déterminer par règlement les situations exceptionnelles ou imprévisibles empêchant que les services de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire soient reçus à l'école et d'établir les conditions et modalités suivant lesquelles les services particuliers d'enseignement à domicile ou en milieu hospitalier peuvent être dispensés à distance. Ce règlement pourrait notamment exiger l'autorisation du ministre dans certains cas et l'habiliter à accorder l'autorisation pour un élève ou un groupe d'élèves de recevoir des services éducatifs à distance selon des règles qui dérogent à une disposition du règlement ou à une disposition du régime pédagogique.

Bien que cette flexibilité puisse être profitable pour certains élèves handicapés qui seraient dans une situation particulière, l'Office se doit de souligner la possibilité que cette disposition n'entraîne l'exclusion d'élèves de leur milieu scolaire en raison de grands besoins manifestés par certains d'entre eux, dans un contexte de manque de ressources dans le réseau. Il sera alors très important de définir des balises claires sur le recours à cette mesure, afin qu'elle n'entraîne pas d'effets pervers ségrégatifs, car, selon l'Office, et conformément à l'esprit de la LIP ainsi que des trois grands axes de la mission de l'école québécoise (instruire, socialiser, qualifier), l'école à

distance doit demeurer un moyen alternatif et exceptionnel à envisager dans certaines situations particulières, en fonction des besoins de l'élève handicapé, l'enseignement en présentiel devant être privilégié dans la mesure du possible dans une perspective d'éducation inclusive.

Selon l'Office, il sera également essentiel pour les élèves visés à l'art. 33 de s'assurer que les services éducatifs dispensés à distance soient de qualité équivalente à ceux qui auraient été dispensés à l'école. À cet effet, l'Office souhaiterait, au regard de ses rôles et responsabilités en éducation, prendre part aux travaux réglementaires à venir visant à mettre en place le cadre et les balises dans l'application de l'art. 33.

L'Office recommande ainsi:

Recommandation 11: De pouvoir prendre part à l'élaboration du projet de règlement qui découlera de l'art. 33 concernant les services éducatifs à distance afin de s'assurer que des balises claires viennent encadrer le recours à cette disposition.

CONCLUSION

Au-delà des questions relatives à la gouvernance scolaire, aux données de gestion, à la création de l'INEE, à la formation du personnel scolaire et aux services éducatifs à distance pour lesquelles il a formulé des recommandations, l'Office souhaite rappeler l'importance que l'organisation des services éducatifs et complémentaires s'inscrive avant tout dans une perspective d'éducation inclusive. Pour offrir une éducation de qualité et un meilleur accès aux services à tous les élèves, des changements structurels et systémiques à portée inclusive devront être apportés afin que le personnel scolaire puisse continuer à actualiser la mission de l'école québécoise et de contribuer à faire des écoles des milieux d'apprentissage au sein desquels chaque enfant a la possibilité de grandir, de s'épanouir et d'atteindre son plein potentiel.

ANNEXE I

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Gouvernance scolaire

1. L'Office recommande que le contenu des ententes de gestion et d'imputabilité entre le ministre et les centres de services scolaires soit rendu public.
2. L'Office recommande qu'un mécanisme soit prévu afin que le renversement d'une décision d'un centre de services scolaire par le ministre demeure une mesure exceptionnelle et transparente qui s'applique dans le respect du principe de subsidiarité et des recommandations du personnel des services éducatifs et complémentaires relatives à la réponse aux besoins des élèves.
3. L'Office recommande de prioriser une représentation des parents d'élèves handicapés parmi les membres du conseil d'administration du centre de services scolaire dans l'application des art. 13 et 16 du projet de loi afin de refléter la proportion de ces élèves dans le réseau scolaire.

Données probantes de gestion et création de l'Institut national d'excellence en éducation

4. L'Office recommande que les données concernant les élèves handicapés lui soient accessibles afin de pouvoir suivre l'évolution de leur situation au sein du réseau scolaire et de l'appuyer dans son rôle de soutien et de conseil.
5. L'Office recommande que les données sur les bris de services scolaires soient obligatoirement recueillies par le système de gestion des données en éducation et étudiées par l'Institut national d'excellence en éducation dans le but d'émettre des recommandations visant à prévenir les situations complexes pouvant mener à ces bris.

6. L'Office recommande de nommer, parmi les membres du conseil d'administration de l'Institut national d'excellence en éducation, une personne qui représente les besoins et intérêts des élèves handicapés.
7. L'Office recommande de pouvoir siéger à titre d'observateur au sein du conseil d'administration de l'Institut national d'excellence en éducation, de même que le Protecteur national de l'élève.

Formation initiale et continue au regard des élèves handicapés

8. L'Office recommande que la formation continue du personnel scolaire soit bonifiée pour inclure davantage de contenu relatif aux élèves handicapés et à la planification individualisée et coordonnée des services et que des mécanismes d'encadrement soient implantés afin d'en faire le suivi.
9. L'Office recommande que le comité consultatif sur les programmes de formation à l'enseignement de l'Institut national d'excellence en éducation consulte l'Office avant d'émettre un avis sur les programmes universitaires de formation à l'enseignement.
10. L'Office recommande que des contenus sur les enjeux propres à l'intégration scolaire des élèves handicapés soient inclus à la formation des directions générales des centres de services scolaires.

Services éducatifs à distance

11. L'Office recommande de pouvoir prendre part à l'élaboration du projet de règlement qui découlera de l'art. 33 concernant les services éducatifs à distance afin de s'assurer que des balises claires viennent encadrer le recours à cette disposition.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Banque de données des statistiques officielles sur le Québec. (2022). *Effectif scolaire handicapé ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (EHDA) et effectif scolaire ordinaire de la formation générale des jeunes, selon les handicaps et difficultés et la fréquentation ou non d'une classe ordinaire, Québec, de 2012-2013 à 2020-2021*, [En ligne]. [[Banque de données des statistiques officielles \(gouv.qc.ca\)](https://gouv.qc.ca/statistiques/ehda)] (Consulté le 24 mai 2023).
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2023). *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*, [En ligne]. [[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 - Assemblée nationale du Québec \(assnat.qc.ca\)](https://assnat.qc.ca/projets/23)] (Consulté le 24 mai 2023).
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2021). *Projet de loi n° 9, Loi sur le protecteur national de l'élève*, [En ligne]. [[Projet de loi n° 9, Loi sur le protecteur national de l'élève - Assemblée nationale du Québec \(assnat.qc.ca\)](https://assnat.qc.ca/projets/9)] (Consulté le 24 mai 2023).
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2019). *Projet de loi n° 40, Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaires*, [En ligne]. [[Projet de loi n° 40, Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaires - Assemblée nationale du Québec \(assnat.qc.ca\)](https://assnat.qc.ca/projets/40)] (Consulté le 24 mai 2023).
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2009). *À part entière : pour un véritable exercice du droit à l'égalité : politique gouvernementale pour accroître la participation sociale des personnes handicapées*, Drummondville, Secrétariat général, L'Office, 69 p.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2005). *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale* : RLRQ, c. E-20.1, à jour au 1er mars 2015, [Québec], Éditeur officiel du Québec, 23 p.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1988). *Loi sur l'instruction publique* : RLRQ, c. I-13.3, à jour au 15 juin 2020, [Québec], Éditeur officiel du Québec, 23 p.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DU QUÉBEC (1999). *Politique de l'adaptation scolaire : une école adaptée à tous ses élèves : prendre le virage du succès*, Québec, ministère de l'Éducation du Québec, 56 p.
- QUÉBEC. MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION (2022). *Taux de diplomation et de qualification par cohorte de nouveaux inscrits au secondaire, Rapport 2002*, [En ligne]. [[Taux de diplomation et de qualification par cohorte de nouveaux inscrits \(gouv.qc.ca\)](https://gouv.qc.ca/statistiques/taux-diplomation)] (Consulté le 24 mai 2023).

- QUÉBEC. MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION (2021). *Dénombrement d'élèves à l'éducation préscolaire, à l'enseignement primaire et à l'enseignement secondaire en situation complexe ayant vécu ou vivant un bris de service, Rapport final*, [En ligne]. [[Dénombrement d'élèves à l'éducation préscolaire, en situation complexe ayant vécu ou vivant un bris de service \(gouv.qc.ca\)](#)] (Consulté le 24 mai 2023).
- QUÉBEC. MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION (2017). *Politique de la réussite éducative: Le plaisir d'apprendre, la chance de réussir*. [En ligne]. [[montage 21juin-FINAL.indd \(gouv.qc.ca\)](#)]. (Consulté le 24 mai 2023).
- OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC (2022). *Projet de loi n° 9 : Loi sur le protecteur national de l'élève : Mémoire de l'Office des personnes handicapées du Québec*, Drummondville, 26 p.
- OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC (2021b). *Évaluation de l'efficacité de la politique gouvernementale À part entière : pour un véritable exercice du droit à l'égalité : les services de garde éducatifs à l'enfance et l'éducation*, Drummondville, Secrétariat général, communications et affaires juridiques, 203 p.
- OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC (2019). *Projet de loi n° 40, Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaires : Mémoire de l'Office des personnes handicapées du Québec*, Drummondville, Secrétariat général, 9 p.
- OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC (2016a). *Projet de loi n° 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 : Mémoire de l'Office des personnes handicapées du Québec*, Drummondville, Secrétariat général, 33 p.
- OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC (2016b). *Projet de loi n° 105, Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique : Mémoire de l'Office des personnes handicapées du Québec*, Drummondville, Secrétariat général, 21 p.
- OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC (2015). *La généralisation de la planification individualisée et coordonnée des services : Avis de l'Office des personnes handicapées du Québec*, Drummondville, Secrétariat général, 48 p.
- OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC (2009). *Consultation sur l'accès à l'éducation et l'accès à la réussite éducative dans une perspective d'éducation pour l'inclusion : Mémoire de l'Office des personnes handicapées du Québec*, Drummondville, Secrétariat général, 38 p.
- VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC (2023). *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2022-2023, Tome de mai 2023, Chapitre 3, Personnel enseignant : recrutement, rétention et qualité de l'enseignement*, Québec, p. 58-106.

**Office des personnes
handicapées**

Québec

