

Le système électoral scolaire Place à la démocratie des usagers

Jean-Pierre Proulx

Volume 16, Number 2, 1997

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/040070ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/040070ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Société québécoise de science politique

ISSN

1203-9438 (print)

1703-8480 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Proulx, J.-P. (1997). Le système électoral scolaire : place à la démocratie des usagers. *Politique et Sociétés*, 16(2), 145–173. <https://doi.org/10.7202/040070ar>

Article abstract

Over 70 % of candidates in school board elections are acclaimed and voter turnout in those elections with more than one candidate does not exceed 20 %. This phenomenon can be explained by the political culture of the school milieu, characterized, paradoxically, by its apoliticism. In light of this and the State's emphasis, since 1971, on democracy of the user—rather than of the citizen—the author suggests that parents should elect school commissioners. Moreover, this essay also recommends reforms to the school board electoral system, the most notable of which is voting by mail-in ballot.

LE SYSTÈME ÉLECTORAL SCOLAIRE : PLACE À LA DÉMOCRATIE DES USAGERS

Jean-Pierre Proulx
Université de Montréal

Depuis la généralisation, en 1973, du suffrage universel aux élections scolaires québécoises, les citoyens comme les acteurs de la scène de l'éducation ont, de scrutin en scrutin, été frappés par la faiblesse de la participation électorale. Hors de l'île de Montréal, elle se situe en moyenne autour de 22 %. Dans l'île de Montréal, 23 % des électeurs ont voté en 1973 et autant en 1977. Mais, depuis 1980, le taux de participation oscille autour de 14,5 % (voir tableau 1).

Il s'est cependant opéré une importante distorsion dans l'observation du processus électoral. Parce qu'ils sont regroupés à Montréal, les grands médias ont braqué leur regard sur ce qui se passait dans l'île de Montréal, voire dans la seule Commission des écoles catholiques de Montréal (CECM). Cela du reste moins en raison des enjeux proprement éducatifs de l'élection, que des débats linguistico-religieux qui y étaient vifs et qui le demeurent toujours. Or le phénomène dominant ne se situait pas là. Ce phénomène, c'est que dans l'ensemble du Québec, plus de 70 % des circonscriptions sont pourvues par acclamation¹. Des sièges demeurent même vacants et le ministre de l'Éducation doit en désigner les titulaires. Dans l'île de Montréal, les élections sont plus fortement contestées. Depuis 1973, le taux moyen de postes pourvus par acclamation est de 32 %,

¹ Voir le tableau 1. Dans l'ensemble du Canada (Québec y compris), le taux de candidats élus par acclamation est moins élevé, mais demeure très important : il était de 50 % en 1986 et de 56,2 % en 1991. En 1991, il allait de 24,7 % en Colombie-Britannique jusqu'à 80,5 % à l'île du Prince-Édouard ; six provinces, dont le Québec, avaient un taux dépassant 50 % ; voir : Leroy E. Whitehead, *Election by acclamation among two cohorts of Canadian public school trustees*, communication présentée au *35th Annual Meeting of the Ontario Educational Research Council*, Toronto, Ontario, décembre 1993 (ERIC : ED 361 914).

Jean-Pierre Proulx, Faculté des sciences de l'éducation, Université de Montréal, C.P. 6128, Succursale Centre-ville, Montréal (Québec), H3C 3J7, Canada.
Adresse électronique: proulxje@umontreal.ca

et la tendance semble à la hausse². En revanche, le taux de participation des électeurs y est plus faible que dans le reste du Québec.

Mais qu'il s'agisse de l'abstentionnisme massif des électeurs ou des candidats potentiels, la question fondamentale demeure la même : Que signifient ces faits sociaux ? Quelles en sont les causes ? À ce jour, personne n'a vraiment cherché les réponses à ces questions, du moins au Québec³. On s'est rabattu sur ce qui était le plus immédiatement observable : les lacunes évidentes des mécanismes électoraux eux-mêmes actuellement prescrits par la loi. Aussi a-t-on vu les commissions scolaires, notamment celles de l'île de Montréal, proposer surtout des changements concernant les mécanismes en escomptant ainsi résoudre le problème de la participation⁴.

Or le gouvernement aurait-il apporté tous les changements souhaités que, selon nous, le problème de l'abstentionnisme n'aurait pas trouvé là sa véritable solution, car celui-ci prend racine, nous en formulons l'hypothèse, non pas d'abord dans le système électoral, mais dans la culture politique⁵. En effet, et c'est précisément là le paradoxe, cette culture a évacué l'éducation du champ de la politique. Lord Durham, dont les travaux préparatoires à son célèbre rapport ont inspiré notre système scolaire en 1841, avait d'ailleurs émis ce principe : « L'école doit se situer au-dessus et en dehors de la politique⁶ ». C'est très largement ce principe qui a été appliqué.

Le présent article a pour objet principal la proposition d'une réforme électorale scolaire fondée sur la démocratie de l'usager⁷

² Voir le tableau 1. La démocratie municipale connaît aussi des difficultés, mais celles-ci paraissent avoir moins d'ampleur que sur le plan scolaire. Ainsi, aux élections municipales du 5 novembre 1995 (il n'y a pas eu d'élections à Montréal et à Québec), 45,8 % des maires ont été élus sans opposition. En revanche, dans les municipalités où il y a eu scrutin, le taux de participation a été de 60,9 % ; voir : Michel Laliberté, « Une participation de 60,9 % », *Le Devoir*, 16 novembre 1995.

³ La littérature scientifique québécoise est à peu près muette sur le sujet.

⁴ Richard Beaulieu, *Commission d'enquête sur les élections scolaires du 20 novembre 1994-Rapport*, Cour du Québec, Québec, 30 novembre 1995. Ce rapport fait largement état de ces recommandations.

⁵ La culture politique, c'est cet « ensemble de structures symboliques axées sur des valeurs exemplaires apprises et assimilées par les individus et les collectivités [...] ». Léon Dion et Micheline de Sève, *Cultures politiques au Québec*, Université Laval, Laboratoire d'études politiques et administratives, 1972 (document de travail).

⁶ Cité par Louis-Philippe Audet, *Histoire de l'enseignement au Québec, 1608-1971*, tome 2 : 1840-1971, Montréal/Toronto, Holt, Rinehart et Winston, 1971.

⁷ Nous reprenons cette expression du titre de l'ouvrage stimulant de Jacques-T. Godbout, *La démocratie des usagers*, Montréal, Boréal, 1987.

Résumé. Au-delà de 70 % des candidats aux élections scolaires du Québec sont élus par acclamation et la participation aux scrutins, là où ils se tiennent, ne dépasse guère 20 %. Ce phénomène s'expliquerait par la culture politique propre au milieu scolaire caractérisée, paradoxalement, par l'apolitisme. Prenant acte à la fois de ce fait et de ce que l'État a, depuis 1971, privilégié la « démocratie des usagers » plutôt que celle des citoyens, l'auteur propose de confier aux parents l'élection des commissaires. Il recommande ensuite une série de réformes du système électoral et, au premier chef, la votation généralisée par correspondance.

Abstract. Over 70 % of candidates in school board elections are acclaimed and voter turnout in those elections with more than one candidate does not exceed 20 %. This phenomenon can be explained by the political culture of the school milieu, characterized, paradoxically, by its apoliticism. In light of this and the State's emphasis, since 1971, on democracy of the user –rather than of the citizen – the author suggests that parents should elect school commissioners. Moreover, this essay also recommends reforms to the school board electoral system, the most notable of which is voting by mail-in ballot.

plutôt que sur celle du citoyen. Mais, pour justifier ce passage, il faut examiner dans un premier temps le problème de la culture politique en matière scolaire.

Tableau 1

Année	Taux de participation			% des commissaires élus par acclamation	
	Hors de l'Île de Montréal	Île de Montréal	CECM	Île de Montréal	Québec
1973	n.d.	23,6	22,0	25,0	n.d.
1977	n.d.	23,3	21,2	20,0	n.d.
1980	n.d.	13,5	12,1	46,2	76,6
1983	n.d.	16,0	12,9	26,9	75,0
1987	n.d.	13,5	12,4	38,5	73,0
1990	24,1	15,5	15,2	27,6	72,8
1994	19,4	13,6	15,6	39,5	61,7
Moyenne	21,7	17,0	15,9	32,0	71,8

Sources : Conseil scolaire de l'île de Montréal et Fédération des commissions scolaires du Québec. Documents épars ; voir dossiers de l'auteur, *D-Élections scolaires*, 1973 à 1994.

Note : La catégorie des élus par acclamation comprend entre 0,5 % et 1,0 % de commissaires nommés par le ministre. Jusqu'en 1989, les élections hors de Montréal se tiennent chaque année pour le renouvellement du tiers des postes. Depuis 1990, les élections se tiennent à tous les quatre ans en novembre.

L'APOLITISME, PARADOXE DE LA CULTURE SCOLAIRE

La culture politique qui inspire notre démocratie repose sur quelques valeurs et principes de base connus et, plus particulièrement, sur les suivants :

- la citoyenneté partagée en pleine égalité et le droit corrélatif de chacun de participer, directement ou par délégation, à la délibération et à la fixation des règles communes ;

- la liberté d'opinion et, partant, la reconnaissance du pluralisme idéologique, en particulier à l'égard des buts et des objectifs qu'il convient de poursuivre en vue du bien commun ;

- le droit de s'associer pour proposer à l'ensemble des citoyens ces buts et les moyens de les atteindre et donc le droit de créer des partis politiques ;

- le caractère public de la délibération politique et de son corollaire, soit le débat, la confrontation des idées, voire le conflit.

Si ces valeurs et ces principes sont reconnus depuis longtemps sur les scènes fédérale et provinciale, depuis beaucoup moins longtemps sur la scène municipale, le monde scolaire, lui, ne les fait pas tous siens : il accepte les deux premiers, mais il est particulièrement réfractaire à l'égard des deux derniers. S'il est courant d'entendre qu'un tel vient de se « lancer en politique municipale ou provinciale », il est rarement dit que quelqu'un vient de se « lancer en politique scolaire ». Bref, le monde scolaire local se veut apolitique. Il cherche « le bien de l'enfant », comme s'il s'agissait d'un en-soi prédéterminé échappant de ce fait à la médiation de la délibération publique par les citoyens eux-mêmes.

Un héritage du XIX^e siècle

L'apolitisme a été le fait dominant du milieu scolaire jusqu'au début des années 1970⁸. Il a été radical dans les deux principales villes du Québec, à Montréal et dans capitale jusqu'en 1973 puisque

⁸ L'idéologie de l'apolitisme a marqué aussi la scène municipale jusqu'au début des années 1960. Elle a des racines dans le mouvement progressiste américain du début de ce siècle. Elle a servi à justifier en particulier l'absence de partis politiques. Mais elle ne servait pas les mêmes intérêts : l'apolitisme municipal profitait aux notables issus de la classe des marchands et des propriétaires fonciers et il avait comme prémisses l'affirmation du caractère « administratif » du pouvoir municipal. Voir à ce sujet : Jack. K. Masson et James. D. Anderson, *Emerging Party Politics in Urban Canada*, Toronto, McClelland and Stewart Limited, 1972 ; Alain Baccigalupo, *Les administrations municipales québécoises. Des origines à nos jours. Anthologie administrative*, tome 2, *L'environnement municipal*. Montréal, Les Éditions Agence d'Arc, 1984, p. 944-968 ; Louise Quesnel, « La démocratie municipale au Québec », *Politique*, no 9, 1986, p. 61-98.

les citoyens ne pouvaient même pas élire leurs commissaires d'écoles. Ils n'en ont obtenu le droit qu'en 1973. Jusqu'en 1961, en province, le droit d'élire les commissaires n'était reconnu qu'aux contribuables. Cette année là, la loi a accordé le droit de vote aux parents d'enfants d'âge scolaire. Quant au suffrage universel, il n'a été instauré qu'en 1971⁹.

En réalité, cette dépolitisation des citoyens sur le plan électoral faisait partie d'une dépolitisation de l'ensemble du système éducatif. Ainsi, au niveau des structures supérieures, la suppression du ministère de l'Instruction publique en 1875 s'est faite au profit de l'Église. Celle-ci a accaparé, du reste avec le plein accord de l'État¹⁰, la gouverne de l'éducation, qui a échappé pendant près de 100 ans au contrôle politique¹¹, officiellement du moins. En même temps, l'élaboration d'un discours idéologique, en particulier dans le sillage de l'ultramontanisme du XIX^e siècle, semble avoir progressivement développé chez les Québécois la conviction que l'éducation se situait en dehors du champ de l'action politique et qu'elle devait y rester¹². L'apolitisme scolaire avait comme prémisse idéologique, l'« intérêt supérieur de l'enfant ». Il justifiait, à l'évidence, les intérêts de l'Église.

L'apolitisme scolaire a visiblement influencé la scène locale¹³. La longue tradition de participation du clergé aux élections en constitue un bon indice. Dès 1842, les évêques de Montréal et de Québec encourageaient les prêtres à se porter candidats¹⁴. De fait, on

⁹ Jean-Pierre Proulx, *Histoire législative du système électoral scolaire québécois*, Conférence à l'ACFAS, Montréal, mai 1994, (texte provisoire). Jusqu'en 1942, le droit de vote n'était reconnu qu'aux contribuables de sexe masculin, sauf, depuis 1899, pour les veuves ou les célibataires propriétaires.

¹⁰ Boucher de Boucherville, premier ministre du Québec en 1875 et dernier ministre de l'Instruction publique, n'y tenait guère. Voir : Louis-Philippe Audet, *op. cit.*, note 6.

¹¹ Bernard Lefebvre, *L'école sous la mitre*, Sherbrooke, Éditions Paulines, 1980.

¹² Voir les pages éclairantes de Ruby Heap, *L'Église, l'État et l'enseignement primaire public catholique au Québec, 1897-1920*. Thèse de doctorat en histoire. Université de Montréal, 1986.

¹³ Un projet de loi visant à faire élire les commissaires à Montréal a fait l'objet de vifs débats en 1905. L'archevêque de Montréal, M^{gr} Bruchési, s'y est vivement opposé précisément par crainte « que les commissaires ne soient pas choisis au point de vue des intérêts de l'éducation ». Cité par Ruby Heap, *op. cit.*, note précédente, p. 254. Son argument clé, selon lequel il faut mettre l'école à l'abri des luttes partisans, visait évidemment à sauvegarder la position du clergé au sein de la CECM.

¹⁴ Yvette Majerus, *L'éducation dans le diocèse de Montréal d'après la correspondance des deux premiers évêques, M^{gr} J.-J. Lartigue et M^{gr} I. Bourget de 1820 à 1867*, Thèse de doctorat (histoire), Université McGill, 1971, p.124. Voir aussi pour l'évêque de Québec, *Mandements des Évêques de Québec*, vol. 3, A. Côté, 1888, p. 407-408.

a vu, jusqu'à tout récemment, des prêtres montréalais se faire élire commissaires avec la bénédiction de leur archevêque. La Commission des écoles catholiques de Montréal a même été sans interruption, entre 1846 et 1909, présidée par un prêtre¹⁵. En 1894, la loi consacra la tradition vieille de 50 ans : elle obligera l'archevêque de Montréal à nommer trois commissaires « choisis parmi les membres du clergé¹⁶ ». Selon l'Église, l'éducation relevait de sa compétence. À l'inverse, les évêques ont toujours eu une attitude différente à l'égard des fonctions électives en politique municipale ou provinciale. C'est avec réticence qu'ils ont permis à des clercs de se porter candidats à ces fonctions qui relèvent de la sphère du profane¹⁷.

Depuis 1846, la dépolitisation des pouvoirs local et central en matière d'éducation s'est par ailleurs progressivement accompagnée d'un accaparement, par l'État central (dominé en fait par l'Église jusqu'en 1964) des pouvoirs importants dans le domaine pédagogique¹⁸ : le ministre de l'Éducation fixe le cadre général de l'organisation pédagogique et surtout les programmes d'enseignement. Dans un tel contexte, les enjeux essentiels sont débattus et tranchés à un autre niveau que celui des commissions scolaires : le calendrier scolaire, la grille des matières, les programmes pédagogiques, bref, ce qui compte le plus est décidé à Québec. L'enjeu financier, qui a pu mobiliser jadis les communautés locales, a lui-même pratiquement disparu, puisque la part des

¹⁵ Robert Gagnon, *Histoire de la Commission des écoles catholiques de Montréal*, [s.l.].Boréal, 1996, p. 28.

¹⁶ *Loi amendant les dispositions spéciales relatives aux écoles publiques de la cité de Montréal*, S.Q. 1894, 56 Vict, c. 24, art. 2. L'archevêque de Montréal a conservé jusqu'en 1973 le privilège de nommer trois commissaires de la CECM, bien qu'il ait pu les choisir en dehors du clergé depuis un certain temps. Après 1973 et jusqu'à l'élection de 1987 inclusivement, on verra au moins un prêtre se porter candidat et se faire élire à chaque élection.

¹⁷ Le canon 139,4 de l'ancien *Code de droit canonique* soumettait à l'autorisation expresse de l'évêque la candidature d'un clerc à la fonction de sénateur ou de membre d'un corps législatif. Et dans l'octroi de cette permission, le Saint-Siège invitait les évêques à « se montrer plutôt difficiles que faciles ». Roger Naz (dir.), *Traité de droit canonique*, Letouzey et Ané, Paris, 1954, t.1, p. 315. Le nouveau code est encore plus restrictif : « Il est interdit aux clercs de remplir les charges publiques qui comportent une participation à l'exercice du pouvoir civil », stipule le canon 285,3 : Institut Martin de Azpilcueta (dir.), *Code de droit canonique*, Montréal, Wilson & Lafleur, 1990, p. 189. Aux termes du nouveau code, un clerc ne pourrait donc plus, canoniquement parlant, se faire élire commissaire d'école.

¹⁸ Guy Stringer, *Évolution de l'autonomie des commissaires d'école de la province de Québec de 1846 à 1967*, thèse de doctorat (éducation), Université d'Ottawa, 303 pages

dépenses des commissions scolaires payée par les taxes locales est de 12 % à 14 %.

Dernier élément à prendre en considération : l'influence probable du modèle américain. Au tournant du XX^e siècle, en effet, sous la pression du mouvement « progressiste », une dépolitisation voulue et radicale de l'éducation s'est opérée au sein des communautés locales au profit des professionnels et des experts de l'éducation ; elle constitue toujours la doctrine dominante aux États-Unis¹⁹. Au Québec, l'influence exercée par les experts en pédagogie et en administration de l'éducation dans les commissions scolaires s'est généralisée avec la réforme de l'éducation issue de la Révolution tranquille. Mais depuis le début du siècle elle avait lentement progressé à la Commission des écoles catholiques de Montréal²⁰.

Remise en cause et persistance de l'apolitisme scolaire

La remise en question de l'apolitisme du monde scolaire, sur la scène locale, s'est opérée très lentement. Elle a commencé à Montréal dès la première élection de 1973 avec la création du Mouvement de démocratisation scolaire et du Mouvement scolaire confessionnel qui sont probablement les deux premiers partis politiques scolaires créés au Québec. Le premier est né du mouvement syndical et communautaire, mouvement qui a aussi donné naissance, sur la scène municipale au Rassemblement des citoyens de Montréal (RCM). Le second tire son origine de l'Association des parents catholiques et d'une coalition d'organismes catholiques traditionnels comme les Chevaliers de Colomb. Le Mouvement de démocratisation scolaire appartenait à la catégorie des « partis populaires » ; le Mouvement scolaire confessionnel s'apparentait aux « partis civiques²¹ » en émergence sur la scène municipale. Depuis 1973, ce double courant politique a perduré, essentiellement à Montréal et dans sa très proche périphérie. Au cours des élections successives, il a donné lieu à la création d'équipes, ou groupes électoraux, jusqu'à la création, en 1987, du Mouvement pour une école moderne et ouverte (MEMO) et, en 1990, du Regroupement scolaire confessionnel (RSC). Depuis lors, les deux regroupements forment les deux partis concurrents à la Commission des écoles catholiques de Montréal.

¹⁹ L. Harmon Zeigler, Harvey J. Tucker, L.A. Wilson, « How School Control was Wrested from the People », *Phi, Delta Kappan*, vol. 58, 1977, p. 534-539. Le monde municipal a connu un phénomène analogue. Voir : Jack K. Masson et James D. Anderson, note 8.

²⁰ Voir Robert Gagnon, *op. cit.*, note 15.

²¹ Louise Quesnel-Ouellet, « Partis politiques municipaux », cité dans Alain Baccigalupo, note 8, p. 953-959.

Le législateur québécois a, pour sa part, pris acte de ces faits en légitimant les « équipes » de candidats par la *Loi sur les élections scolaires* de 1988 et en assurant leur financement public²². Mais on aura noté sa retenue : contrairement à ce qu'il a fait pour le monde municipal en 1978²³, il n'a pas employé le mot « parti », autre indice indiquant que la politisation de l'éducation n'est pas totalement admise. De fait, les électeurs, du moins ceux de l'île de Montréal, rejettent la politisation des élections scolaires. Dix jours avant l'élection de novembre 1994, on a leur demandé s'ils étaient d'accord « avec la présence de partis ou de groupes politiques pour les élections scolaires. » Un tiers, soit 35 %, s'est dit d'accord, alors que la majorité (55 %) a rejeté la formule, les autres (10 %) n'ayant pas d'opinion²⁴. L'enquête du juge Beaulieu, menée en 1995, a révélé que très peu de candidats ont formé des équipes électorales, et le magistrat a noté la méfiance générale que suscite cette formule à travers le Québec²⁵. Parmi les candidats commissaires eux-mêmes, la politisation des élections soulève la controverse²⁶. En réalité, les

²² L.R.Q., c. E-2.3, art. 63.

²³ La *Loi concernant les élections de 1978 dans certaines municipalités et modifiant la Loi des cités et villes*, L.Q. 1978, c. 63, a explicitement reconnu pour la première fois les partis politiques.

²⁴ « Les élections scolaires laissent la population froide », *La Presse*, 12 novembre 1994, p. B4. Enquête menée sous notre direction en collaboration avec SOM et le Service des communication de l'Université de Montréal.

²⁵ La commission Beaulieu s'est enquis auprès des commissions scolaires de la présence d'équipes politiques lors des élections scolaires du 20 novembre 1994. Sur les 150 commissions rejointes parmi les 157 commissions scolaires du Québec, 15 avaient des équipes en lice. Richard Beaulieu, *op. cit.*, note 4, p. 41. La plupart de ces équipes se trouvaient sur l'île de Montréal et dans sa couronne.

²⁶ Le COURS, équipe formée pour l'élection de Montréal en 1994, a affirmé tout au long de la campagne qu'il n'était pas un parti. *Le Devoir* le présentait comme suit : « Le regroupement se veut un rassemblement d'indépendants qui entend "chasser la politique" du Conseil des commissaires, Conseil qui, selon [ses deux porte-parole], se serait transformé en "arène politique" où le Regroupement scolaire confessionnel et l'opposition, le MEMO, "sont plus préoccupés par l'idée de vaincre l'adversaire que par l'épanouissement des enfants" ». Les porte-parole précisait qu'une fois élus, les commissaires du COURS voteraient de façon indépendante ; voir : Paul Cauchon, « Un nouveau regroupement voit le jour sur la scène scolaire », *Le Devoir*, 4 mai 1994.

Quelques semaines avant l'élection, un journal de quartier citait les commentaires de deux commissaires sortants de la CEPGM à propos d'une rumeur touchant l'arrivée possible de partis ou de *slates* à l'élection. « Mon avis est que ce serait une mesure rétrograde que d'avoir des partis [traduction] », déclarait le commissaire John Simms. Son collègue, M. George Vathilakis ajoutait : « Pour moi, c'est absurde. Si vous entrez dans la course parce que vous pensez que vous pouvez apporter quelque chose aux enfants, c'est une chose. Mais la politique, on peut s'en passer [traduction] ». Voir : « Rumours swirl around PSBGM elections. Party or slate may

commissaires semblent persuadés que leur rôle consiste avant tout à décider, à partir du critère du bon jugement, des projets préparés par les experts de l'éducation qui travaillent au sein de leur commission scolaire. En somme, ils estiment qu'ils doivent être de bons administrateurs et non de bons politiciens²⁷.

Par ailleurs on peut soutenir, en analysant la loi, que les commissaires d'écoles exercent des responsabilités significatives auxquelles des idéologies diversifiées seraient susceptibles de donner des sens différents, suscitant par là des enjeux électoraux mobilisateurs. Mais généralement les candidats sont impuissants à formuler et à proposer à l'électorat des politiques articulées et crédibles dans le cadre des pouvoirs qui leur sont dévolus²⁸. L'élaboration et la formulation de telles politiques supposent en effet une délibération publique dont les partis sont, en général, les principaux véhicules. Or la population, et les candidats, récusent en général cette façon de faire. La politique est vue essentiellement comme un exercice où priment les intérêts des partis sur le bien de l'enfant.

Au total, les élections scolaires locales apparaissent comme un exercice sans enjeu réel : il n'y a rien à perdre ou à gagner, aussi bien en votant qu'en ne votant pas. La dépense d'énergie qu'il faut pour exercer son droit de vote n'en vaut pas la peine. Au reste, l'indicateur le plus important de l'absence d'enjeux réels n'est pas l'abstentionnisme massif des électeurs, mais plutôt le manque de

be running this time, commissioners say », *The Westmount Examiner*, 6 octobre 1994, p. 10.

²⁷ « Le conseil des commissaires est avant tout un conseil d'administration », déclarait M^e François Ouimet, nouvellement élu président de la CECM ; voir : Clément Trudel, « La CÉCM se donne un nouveau président », *Le Devoir*, 20 juin 1991, p. A1. Le 29 août, M^e Ouimet précisait ainsi sa pensée : « Il faut dorénavant comprendre et accepter que les élus de la population montréalaise sont les maîtres d'œuvre des destinées de la CECM. Cependant, nous devons nous comporter comme des membres d'un conseil d'administration car jamais le législateur n'a voulu instituer, au sein du monde scolaire, un système de partis politiques apparenté au régime parlementaire » ; voir : « L'ère du partenariat », *L'école montréalaise*, Commission des écoles catholiques de Montréal, numéro spécial, 29 août 1991.

²⁸ En l'absence d'études systématiques, nous nous permettons d'évoquer à cet égard notre expérience de journaliste au quotidien *Le Devoir*. Nous avons rendu compte des quatre campagnes électorales scolaires tenues entre 1980 et 1990. Hormis le MEMO, aucune formation politique, y compris le RSC, ne présente un programme électoral complet sur des enjeux qui relèvent de la compétence des commissions scolaires. Le principal enjeu électoral à Montréal depuis 1973, soit la professionnalité scolaire, est une question dont le sort est dans les mains du législateur québécois et non de la commission scolaire elle-même. L'élection de commissaires favorables au maintien du statut professionnel de la CECM rend évidemment plus difficile la mise en œuvre des projets de restructuration scolaire des divers gouvernements québécois.

candidatures : quelque 70 % des postes de commissaires sont pourvus sans élection.

Dans cette perspective, il n'est pas surprenant que les citoyens disent ne pas prendre intérêt aux élections scolaires. À cet égard, les données empiriques sont particulièrement significatives. Ainsi, une première enquête du Centre de recherche sur l'opinion publique (CROP), menée au moment des premières élections à Montréal de mai 1973, révélait que les citoyens s'intéressaient un peu (53 %) ou pas du tout (29 %) aux élections scolaires. À celles de l'automne 1990, 71 % des Montréalais se déclaraient peu ou pas du tout intéressés et 73 % répondaient de même lors du sondage préélectoral de SOM-La Presse-Université de Montréal²⁹, effectué en 1994. Certes, objectivement, les bienfaits sociaux, culturels, économiques et même politiques que procure l'éducation concernent *a priori* tout le monde. Mais l'électorat déclare massivement ne pas s'y intéresser.

À ce jour, aucune étude empirique n'a démontré que l'apolitisme qui caractérise la culture scolaire du Québec constitue la principale cause de l'abstentionnisme électoral. Qui plus est, l'entrée en scène des partis politiques à la CECM n'a pas fait augmenter la participation (voir le tableau 1). On peut formuler deux réponses à cette objection. Premièrement, il ne faut pas confondre parti politique et culture politique. Un parti est une des manifestations de la culture politique, mais celle-ci est beaucoup plus vaste que cela³⁰. Deuxièmement, nous savons surtout que la majorité des citoyens rejettent la pertinence des partis politiques scolaires, ce qui est un indice sérieux de leur apolitisme en matière scolaire.

À défaut de démonstration s'appliquant spécifiquement au Québec, les recherches empiriques menées aux États-Unis sur la participation électorale scolaire permettent cependant d'affirmer que notre hypothèse sur la relation entre l'apolitisme et la non-participation, est hautement plausible.

²⁹ Jules Leblanc, « Les élections scolaires », *La Presse*, 11 juin 1973 ; Marie-France Léger, « Les élections scolaires ? Connais pas », *La Presse*, 17 novembre 1990 ; Michèle Ouimet, « Les élections scolaires laissent la population froide », *La Presse*, 12 novembre 1994, p. B4 ; Jean-Pierre Proulx, « Le désintérêt et la confusion règnent plus que jamais », *La Presse*, 12 novembre 1994, p. B4. Les trois questions étaient formulées comme suit : « Est-ce que l'élection scolaire du 18 juin vous intéresse ? » (1971) ; « Comme vous le savez peut-être, il y aura bientôt des élections scolaires partout au Québec. Personnellement, diriez-vous que vous vous intéressez beaucoup, assez, peu ou pas du tout à cette question ? » (1990) « Comme vous le savez peut-être, il y aura des élections scolaires dimanche le 20 novembre prochain. Nous aimerions vous poser quelques questions à ce sujet. Personnellement, vous intéressez-vous à cette élection ? » (1994).

³⁰ Voir Léon Dion et Micheline de Sève, *op. cit.*, note 5.

Rappelons d'abord deux faits essentiels : l'apolitisme en matière scolaire constitue depuis le début du XX^e siècle la doctrine dominante dans la très grande majorité des États américains ; le taux de participation aux élections scolaires locales, malgré l'absence de données d'ensemble, se situe en deçà de 10 %³¹. À l'observation de ce phénomène, les chercheurs, à compter du début des années 1970, se sont interrogés sur le caractère démocratique de leurs institutions scolaires locales. Trois théories principales ont guidé leur recherche. La première, la *Continuous Universal Competition Theory*, formulée par Zeigler et Jennings, reprend la théorie classique : elle se fonde sur la participation universelle et la compétition des intérêts au moment des élections, sur l'adéquation entre la représentativité des intérêts des commissaires et ceux des électeurs, enfin sur la relation entre ces intérêts et les décisions prises par les surintendants (qui, aux États-Unis, bénéficient d'une grande marge de manœuvre). La seconde, la *Decision Output Theory*, s'intéresse en effet, non pas d'abord aux processus électoraux et décisionnels, mais à l'adéquation entre les décisions et les besoins et requêtes des citoyens ; elle s'intéresse donc avant tout aux administrateurs. La troisième enfin, visiblement la plus populaire à en juger par l'abondante littérature qu'elle a suscitée, a pour nom : *Dissatisfaction Theory of Democracy*³² et, pour concepteurs, Frank W. Lutz et Laurence Iannacone.

Les études empiriques de Zeigler et Jennings ont amené ces chercheurs à conclure que les processus électoraux scolaires ne correspondaient pas aux standards de la démocratie. Lutz et Iannacone ont répliqué en soulignant la non-pertinence du critère de la participation comme indice de la vitalité de la démocratie :

Le mythe de la participation universelle a toujours tracé la voie à la manière de comprendre comment fonctionnent les sociétés démocratiques comme l'Angleterre et les États-Unis. La

³¹ Sandy Milton, « Participation in Local School Board Elections : a Reappraisal », *Social Science Quarterly*, vol. 64, 1983, p. 647-654.

³² Frank W. Lutz et Laurence Iannacone, *Public Participation in Local School Districts. The Dissatisfaction Theory of Democracy*, Lexington, Ma./Toronto, Lexington Books, 1978. Nous avons puisé à ce dernier ouvrage le résumé des deux premières théories, mais on se référera pour la première à L. Harmon Zeigler, M. Kent Jennings, *Governing American Schools. Political Interaction in Local School Districts*, North Scituate, Mass, Duxbury Press, 1974 et, pour la seconde, à Frederick M. Wirt et Michael W. Kirst, *The Political Web of American Schools*, Boston, Little, Brown and Co, 1972.

caractéristique principale des peuples libres, c'est la liberté, pas la participation³³.

Un chercheur de cette école conclut pour sa part :

Les citoyens choisissent de participer aux élections s'ils y perçoivent un enjeu important, un enjeu qui justifie qu'ils dépensent leur temps limité et leur énergie, même pour le relativement simple acte de voter. Ils vont invariablement faire le saut dans l'action politique quand ils sont insatisfaits ou poussés par ceux qui sont insatisfaits. Les moments où les citoyens ne participent pas au processus électoral peuvent être correctement interprétés comme des périodes de satisfaction, du moins si l'on considère l'ensemble de la communauté³⁴.

Bref, la participation n'est pas pour Lutz et Iannacone un critère de la vitalité démocratique ; elle est la mesure de l'insatisfaction des citoyens. Cette théorie a le mérite d'être cohérente et surtout de s'accorder parfaitement avec la doctrine américaine de l'apolitisme scolaire. En effet, la théorie de l'insatisfaction nous semble nettement apolitique : elle fait de celui qui vote, non pas un citoyen qui participe « à l'organisation et l'exercice du pouvoir » (*Petit Robert*), ce qui est le propre du politique, mais un consommateur, c'est-à-dire une « personne qui utilise des marchandises, des richesses, des services, pour la satisfaction de ses besoins » (*Petit Robert*). Il s'agit, en l'espèce, du service de l'éducation dont il s'agit de changer le fournisseur, chaque fois que le produit ne convient plus. C'est là une théorie de type économique ou marchand³⁵. Les recherches tendent à montrer que la *Dissatisfaction Theory* est fondée empiriquement.

³³ Cité à la note précédente, p. 129-131. En 1987, Lutz et un de ses collègues réaffirment ce même principe : « [...] l'essence de la démocratie, c'est la liberté de participer et de changer les politiques quand les gens sont suffisamment insatisfaits, ou la liberté de ne pas participer quand ils n'en sont pas assez insatisfaits pour les changer. En conséquence, lorsque les gens sont assez malheureux du gouvernement en raison d'un manque de correspondance entre leurs demandes et ce qu'ils reçoivent, ils vont participer, changer le gouvernement et ainsi influencer sur la nouvelle politique [traduction] » : Frank W. Lutz et Lee-Yen Wang, « Predicting Public Dissatisfaction: A Study of School Board Member Defeat », *Educational Administration Quarterly*, vol. 23, no 1, 1987, p. 67. Notre traduction.

³⁴ Carol Merz Hosman, « Electoral Challenge as Indicators of Community Dissatisfaction », dans *Urban Education*, vol. 24, no 1, 1989, p. 91. Notre traduction.

³⁵ Voir dans le même esprit : Jean-Louis Migué et Richard Marceau. Ils écrivent à propos de la participation des parents à l'école : « L'association à la marche de l'école n'intéresse pas plus les parents types que le conducteur moyen ne s'intéresse au processus de fabrication de sa voiture. Il tient par contre à ce qu'elle marche bien », dans *Le monopole public de l'éducation, L'économie politique de la médiocrité*. Sillery, Presses de l'Université du Québec, 1989.

Mais cela ne surprend guère, puisqu'elle est parfaitement ajustée au principe dominant du système électoral scolaire américain : son apolitisme³⁶.

Les travaux empiriques de Zeigler et Jennings aboutissent à une conclusion cohérente avec celle des travaux inspirés par Iannacone et Lutz : « Nos résultats suggèrent que les premiers réformateurs de l'éducation qui ont voulu garder l'éducation et la politique séparées, ont fort bien réussi »³⁷. Mais, contrairement à Iannacone et Lutz, ils concluent aussi, vu leurs postulats, que les commissions scolaires américaines ne sont pas des institutions pleinement démocratiques.

Que se passe-t-il par ailleurs là où il y a pleine reconnaissance du caractère politique des élections scolaires ? C'est le cas de l'État de Floride qui a échappé au mouvement progressiste du début du siècle. Les élections scolaires dans cet État s'y tiennent le même jour que les élections aux postes de gouverneur, de sénateurs et d'autres officiers des services publics. En outre, les candidats aux élections scolaires sont clairement identifiés aux partis politiques. Sandy Milton a étudié la participation aux élections scolaires, aux élections primaires de cet État, à cinq élections tenues entre 1964 et 1974. Pour mesurer cette participation, l'auteur a eu recours au *roll-off rate* que l'on pourrait traduire par le taux de décrochage électoral. Il s'agit de la différence entre, d'une part, le pourcentage le plus élevé d'électeurs ayant effectivement voté pour un poste donné et, d'autre part, le pourcentage d'électeurs ayant accordé leur vote à chacun des autres postes, différences divisées par le pourcentage le plus élevé. Ainsi, si à une élection donnée, le taux de participation pour le gouverneur est de 75 %, celui au poste de sénateur de 50 % et, enfin, le taux au poste de commissaire de 20 %, le taux de décrochage pour les postes de sénateur et de commissaire seront respectivement de 33,3 % et 73,3 %.

Cet indice permet de mesurer la participation des électeurs, non dans l'absolu, mais en prenant en considération la valeur symbolique qu'attribue chacun des électeurs aux différents types de postes. L'étude de Milton montre, comme on s'y attendait, que c'est pour le poste de gouverneur que les électeurs floridiens ont le plus voté. Le taux moyen de décrochage pour l'élection des sénateurs a été de 7,46 % tandis que celui qui concernait les commissaires d'école a été de 12,05 %. Enfin, il a été de 30,28 % pour la fonction de *public utilities commissioner*. Bref, fait remarquer l'auteur, le taux de décrochage électoral pour l'élection des commissaires d'école n'est

³⁶ Voir, Jean-Pierre Picard, *Les parents dans l'école...du rêve au défi*, Montréal, Éditions Ville-Marie, coll. « Le défi éducatif », no 2, 1983.

³⁷ *Op. cit.*, note 33, p. 52.

pas radicalement différent de celui que l'on observe pour celle des sénateurs. Qui plus est, dans plus d'un tiers des comtés, le taux de décrochage pour le poste de sénateur a été plus élevé que les taux concernant les postes de commissaires d'école. L'auteur conclut :

Nous ne pouvons prétendre ici que les élections scolaires en Floride sont typiques. Elles ne le sont certainement pas. Mais nous avons choisi la Floride pour cette étude précisément parce qu'elle n'a pas fait siennes les premières réformes menées pour dépolitiser l'éducation. On peut considérer les résultats comme rendant compte d'un État où les structures politiques fonctionnent pour maximiser les possibilités de participation des citoyens dans le processus de gouvernement de l'éducation³⁸.

L'étude de Milton confirme donc l'importance de la participation électorale dans un contexte qui reconnaît explicitement que le gouvernement local de l'éducation constitue une activité politique³⁹. Elle s'inscrit par ailleurs dans la suite d'autres études qui ont abouti à des conclusions analogues, soit dans le domaine municipal⁴⁰ soit dans le domaine scolaire⁴¹.

Une tendance en émergence : la primauté de l'usager sur le citoyen

Depuis le milieu du XIX^e siècle jusqu'en 1960, l'électeur québécois aux élections scolaires n'est pas d'abord un citoyen, mais un contribuable, comme le montre clairement l'histoire du système électoral⁴². Le premier changement significatif à cet égard se produit en 1961 quand est accordé le droit de vote, non pas aux citoyens,

³⁸ Sandy Milton, *op. cit.*, p. 653. Notre traduction.

³⁹ Les données utilisées dans cette étude ont servi à une précédente étude du même auteur, basée toutefois sur une mesure différente : l'*Index of Total Potential Competition* de L. Mayer, « An Analysis of Measures of Crosscutting and Fragmentation », *Comparative Politics*, vol. 4, 1972, 405-417 ; cité dans Sandy Milton et Robert Bickel, « Competition in local school board elections : findings in a partisan political environment », dans *Planning and Changing*, vol. 13, no 3, 1982, 148-157. Milton et Bickel écrivent : « On constate immédiatement que la compétition aux élections scolaires est beaucoup plus forte que dans les trois autres postes [traduction] ».(p. 153).

⁴⁰ Robert R. Alford et Eugene C. Lee, « Voting Turnout in American Cities », *American Political Science Review*, vol. 62, 1968, p. 796-813 ; Voir aussi L. Harmon Zeigler et M. Kent Jennings, *op. cit.*, note 32.

⁴¹ Edwin M. Bridges et Maureen Hallinan, « Elected versus Appointed Boards : Arguments and Evidence », *Educational Administration Quarterly*, vol. 8, automne 1972, p. 5-17.

⁴² Jean-Pierre Proulx, *loc. cit.*, note 9.

mais aux parents d'enfants d'âge scolaire. En fait, la décennie 1960 marque de ce point de vue un tournant important. Depuis le Rapport Parent⁴³, l'État a valorisé avant tout la participation scolaire des parents usagers bien plus que celle des citoyens⁴⁴. Du reste, la commission Parent avait elle-même proposé l'élection des commissaires par les seuls parents. De la loi 27 qui crée les comités d'école en 1971, à la loi 107 qui établit les conseils d'orientation en 1988, la direction du mouvement est claire. La valorisation des usagers constitue indéniablement le courant dominant en matière d'éducation depuis 1960⁴⁵. L'instauration du suffrage universel en 1971 et son extension à Montréal et à Québec, en 1973, sont venues concurrencer la dynamique lancée au début des années 1960 sans que jamais l'une l'emporte sur l'autre. Au total, on ne sait plus trop bien qui, du citoyen ou du parent, est l'acteur le plus important en démocratie scolaire.

Dans la même foulée, on assiste depuis 1979 à une revalorisation de l'école et, donc, à une remise en cause du rôle de la commission scolaire⁴⁶. Dès 1982, le titulaire du ministère de l'Éducation voulait faire de l'école le pivot du système scolaire⁴⁷. De fait, depuis 1988, c'est l'école qui, dans le cadre de la loi, a pour responsabilité de définir ses orientations éducatives⁴⁸, et non plus la commission scolaire⁴⁹. Les consultations publiques menées en 1995 dans le

⁴³ Gouvernement du Québec, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec* (rapport Parent), Québec, 1963-1966.

⁴⁴ Raymond Perron, « L'éducation et la participation des parents », dans Jacques-T. Godbout (sous la direction de), *La participation politique, Leçons des dernières années*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, 1991, p. 69-78.

⁴⁵ La littérature québécoise sur la participation des parents est abondante alors que celle portant sur les élections est presque inexistante. Voir : Jean-Pierre Proulx, « Démocratie scolaire et participation parentale », dans France Gagnon, Marie McAndrew et Michel Pagé (dir.), *Pluralisme, citoyenneté & éducation*, Paris/Montréal, Harmattan, 1996, p. 255-281.

⁴⁶ Ministère de l'Éducation, *L'école québécoise. Énoncé de politique et plan d'action*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1979.

⁴⁷ Ministère de l'Éducation, *L'école québécoise : une école communautaire et responsable*, Québec, ministère de l'Éducation, 1982.

⁴⁸ *Loi sur l'instruction publique*, L.R.Q., c. I-13.3, art. 78.

⁴⁹ Les États généraux sur l'éducation de 1996 ont poussé plus loin la remise en question de la commission scolaire au point de demander s'il n'était pas opportun de faire des commissions scolaires une structure de service. [Commission des États généraux sur l'éducation], *Les États généraux sur l'éducation 1995-1996. Exposé de la situation*, Québec, ministère de l'Éducation, 1996. La distance entre l'école et les commissions scolaires risque de s'agrandir encore à la faveur des regroupements de commissions scolaires dans les limites territoriales des municipalités régionales de comté qu'a annoncés la ministre de l'Éducation à la suite des États généraux ; voir : Denis Lessard, « Des 156 commissions scolaires actuelles, il n'en restera plus qu'une soixantaine », *La Presse*, 1 février 1997.

contexte des États généraux sur l'éducation ont permis de constater que beaucoup de citoyens auraient voulu que le rôle de la commission scolaire soit nettement modifié au profit d'une décentralisation plus grande vers les écoles. La Commission des États généraux a finalement opté pour une solution plus modérée. Elle n'a pas remis en cause fondamentalement les fonctions traditionnelles de la commission scolaire ni le mode d'élection actuel des commissaires. Néanmoins, elle a fait une recommandation qui aura une incidence certaine sur le plan électoral, soit de réduire le nombre de commissions scolaires pour faire correspondre leurs territoires à ceux des municipalités régionales de comté (MRC). Ce faisant, on agrandira plus encore les territoires des commissions scolaires en éloignant encore davantage les citoyens de l'administration. Ce changement risque d'avoir une influence encore plus marquée et plus négative sur la participation électorale, comme l'a montré clairement l'étude américaine de Milton⁵⁰.

En définitive, l'expérience des Québécois, et plus particulièrement celle des Montréalais, est marquée à la fois par l'exclusion, par l'idéologie de l'apolitisme scolaire, par la centralisation constante des enjeux les plus importants, puis, à compter des années 1980, par la primauté accordée progressivement à l'école plutôt qu'à la commission scolaire et, par conséquent, à la primauté du rôle du parent usager sur celui du citoyen. Tout cela a façonné une culture qui, nous pensons l'avoir raisonnablement montré, explique finalement le désintérêt quasi général pour les élections scolaires.

Ce qui se passe au Québec depuis la généralisation du suffrage universel en 1973 n'est donc pas conjoncturel, mais structurel. En matière scolaire, nous sommes collectivement victimes d'une illusion : pour l'essentiel, le système électoral scolaire est construit sur le même modèle que les systèmes électoraux municipal et provincial, alors qu'il ne repose pas du tout sur le même fondement culturel. Les deux derniers systèmes acceptent explicitement les valeurs politiques de délibération publique et de concurrence, le premier les récuse. Bref, on demande à un système électoral de faire ce que la population refuse en majorité qu'il soit, c'est-à-dire une activité politique. En réalité, la mobilisation des électeurs, voire des candidats, est futile, car l'élection scolaire apparaît comme une

⁵⁰ « [...] la taille de la population est fortement corrélée avec le taux de décrochage électoral [*roll-off*]. Lorsque la population du comté augmente, la participation chute fortement [traduction] ». Les tests de régression multiple ont même montré que toute la variance dans le taux de décrochage électoral s'explique par la taille de la population ; voir : Sandy Milton, *loc. cit.*, note 31, p. 651.

simple technique qui a réalisé son objet sitôt qu'elle a permis de combler les postes vacants. Aussi l'heure est-elle venue de prendre acte des faits et d'accepter de réformer radicalement le système.

LA RÉFORME ENVISAGÉE : CONFIER L'ÉLECTION DES COMMISSAIRES AUX USAGERS

Il faut donc choisir. Trois voies sont possibles : 1) améliorer les mécanismes électoraux à l'intérieur du paradigme traditionnel de l'apolitisme scolaire ; 2) accepter et promouvoir le caractère politique du gouvernement scolaire local ; 3) passer du paradigme de la démocratie des citoyens à celui de la démocratie des usagers, tout en laissant ouverte au débat démocratique la question de la politisation du gouvernement local.

Le *statu quo*, même amélioré, nous paraît sans avenir : l'apolitisme qui le fonde ne valorise pas la participation. Par ailleurs, un consensus au sujet de la politisation du gouvernement scolaire local apparaît illusoire, comme le montre l'expérience électorale des vingt-cinq dernières années : la participation demeure toujours le lot d'une minorité et rien ne laisse entrevoir de changement à cet égard. On se trouve donc dans un cul-de-sac. Aussi, paraît-il opportun de renoncer à un système électoral qui est idéalement et abstraitement démocratique, mais qui ne fonctionne pas, au profit d'un autre fondé sur une nouvelle légitimité et susceptible d'être plus efficace. Notre proposition principale consiste donc à confier aux usagers, c'est-à-dire aux parents des élèves qui fréquentent les écoles publiques et aux élèves majeurs qui étudient dans les centres d'éducation des adultes, le soin de régir localement les écoles et donc d'élire les commissaires. Il s'agit là, évidemment, d'un nouveau choix de société, mais d'un choix s'inscrivant dans une tendance qui, on vient de le voir, est déjà en marche depuis vingt ans et qui, surtout, repose sur l'institution de base, soit l'école elle-même. Pour l'instant, les deux types de démocratie, celle du citoyen et celle de l'usager, se font concurrence au détriment de l'un et de l'autre. Nous proposons de trancher en optant pour la démocratie des usagers. Aussi convient-il de justifier ce choix.

Les principes de la démocratie des usagers

La proposition ci-dessus repose d'abord sur les principes généraux suivants :

- 1- Les parents sont les premiers responsables de l'éducation de leurs enfants⁵¹ ; les adultes inscrits dans les centres d'éducation des adultes sont responsables de leur propre formation.
- 2- Le système scolaire québécois a pour fondement le droit des personnes, jeunes et adultes, à des services éducatifs ainsi que l'énonce l'article premier de la *Loi sur l'instruction publique*⁵².
- 3- Une commission scolaire est d'abord et avant tout un organisme de services ainsi que l'affirme la loi. Sa fonction première est en effet de s'assurer « que les personnes relevant de sa compétence reçoivent les services éducatifs auxquels elles ont droit en vertu de la présente loi⁵³ ». Ces personnes ne sont pas les citoyens en général, mais les élèves, jeunes et adultes, qui fréquentent les établissements de cette commission scolaire.
- 4- Les titulaires ou les fiduciaires- en l'occurrence les parents- de ce droit aux services éducatifs sont *a priori* les premiers concernés par l'organisation et la prestation de ces services. Ils sont donc les plus susceptibles de s'intéresser à leur gouverne.
- 5- L'Assemblée nationale a remis l'école au centre du système scolaire en confiant à chaque école le soin de définir son projet éducatif⁵⁴. À cette fin, elle a imposé aux commissions scolaires le devoir de favoriser « la réalisation du projet éducatif de chaque école⁵⁵ ». Il importe donc de favoriser, entre les deux pouvoirs qui régissent la commission scolaire et l'école, une communauté de vues qui passe par la reconnaissance du rôle premier des responsables de l'éducation, en l'occurrence les parents et les adultes qui complètent leur formation.
- 6- S'ils y trouvent leur intérêt, rien ne s'oppose à ce que les parents et les élèves adultes choisissent d'élire des candidats qui ne soient pas eux-mêmes parents si ces personnes leur paraissent aptes à rendre un meilleur service à l'éducation.
- 7- L'école a pour première mission d'assurer la formation des élèves, mais elle a aussi celle de participer au « développement social et culturel de la communauté⁵⁶ ». Cette deuxième mission

⁵¹ Ce principe est généralement admis en philosophie de l'éducation. C'est pourquoi le préambule de la *Loi sur le ministère de l'Éducation* (L.R.Q., c. M-5) reconnaît aux parents le droit de choisir les établissements d'enseignement pour leurs enfants. Il reprend en cela l'article 26,3 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* ; voir : André Morel, *Codes des droits et libertés*, Montréal, Éditions Thémis, 1991, 4^e édition, 1991, p. 292.

⁵² *Loi sur l'instruction publique*, art. 1.

⁵³ *Loi sur l'instruction publique*, art. 208.

⁵⁴ *Loi sur l'instruction publique*, art. 36, 37 et 77.

⁵⁵ *Loi sur l'instruction publique*, art. 218.

⁵⁶ *Loi sur l'instruction publique*, art. 36.

justifie une forme de participation des citoyens en général à la gouverne de l'école.

Des faits à considérer

Outre ces principes, il y a eu lieu de prendre en considération un certain nombre de faits pertinents.

- 1- En vertu de la loi et des règlements, chaque commission scolaire possède la liste informatisée, mise à jour annuellement, des élèves, jeunes et adultes, qui fréquentent ses écoles. Elle possède aussi leurs adresses de même que les noms et prénoms de leurs parents⁵⁷.
- 2- En matière de reconnaissance des écoles confessionnelles, il existe déjà un modèle de consultation efficace qui peut, moyennant ajustement, être transposé sur le plan électoral⁵⁸.
- 3- L'idée de confier aux parents le soin d'élire les commissaires n'est pas nouvelle. La Commission royale d'enquête sur l'enseignement en a fait la recommandation formelle en 1966. Observant le « peu d'intérêt » que les élections scolaires avaient suscité jusque là, la Commission écrivait :

Cette solution se légitime d'abord parce qu'elle accorde le droit de vote aux parents, premiers intéressés à l'éducation, ensuite parce qu'elle évite l'organisation lourde et souvent inutilement coûteuse d'élections dans l'ensemble de la population ; enfin, parce qu'on peut espérer susciter ainsi plus d'intérêt pour des élections scolaires⁵⁹.

- 4- Les quelques études dont on dispose montrent que les parents montrent un plus grand intérêt et participent plus activement que les personnes sans enfants⁶⁰. Il faut miser sur cette dynamique et

⁵⁷ Régime pédagogique de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire, RRQ, c. [I-13.3, r.3] art.22. Les règlements visant les élèves du secondaire et les élèves adultes comptent des dispositions au même effet.

⁵⁸ Loi sur l'instruction publique, art. 457 et Règlement sur la consultation des parents pour une demande de reconnaissance ou de retrait de reconnaissance d'une école comme catholique ou protestante, c. [I-13.3, r.0.004].

⁵⁹ Rapport Parent, tome 4, 1966, *op. cit.*, p. 161 (édition de poche).

⁶⁰ Un sondage mené à la fin de septembre 1980 auprès de 2055 résidents fait ressortir que « le principal facteur de la participation au vote scolaire est l'existence ou non d'enfants » ; voir : Guy Pelletier, « Le vote scolaire au Québec. Syndrome d'un malaise », *Le Devoir*, 5 août 1981. À la question : « Habituellement, allez-vous voter lors des élections scolaires ? », 77 % de ceux qui n'avaient aucun enfant ont répondu « non », contre 23 % de ceux qui ont répondu « oui ». Chez ceux qui avaient eu des enfants, le taux de « oui » grimpait progressivement avec le nombre d'enfants : soit 38 % chez ceux qui en avaient eu un seul, jusqu'à 58 % chez ceux qui en avaient

tenter de l'accélérer. Elle s'inscrit dans le courant contemporain de la valorisation de l'usager. L'État a, depuis 1971, fortement encouragé le développement de cette culture nouvelle axée sur la participation des parents.

Les objections

Une première objection touche le consensus social. Certes, l'idée de confier aux parents l'élection des commissaires paraît gagner la faveur : 44 % des citoyens partageaient cet avis en 1995⁶¹ contre moins de 20 % en 1983⁶². Néanmoins, 53 % préféraient toujours le suffrage universel. Ces faits n'invalident toutefois pas le bien-fondé de notre proposition. Ils montrent qu'il y a là un débat social à poursuivre.

Notre proposition soulève surtout une seconde objection de principe, au demeurant classique : « Pas de taxation sans représentation ». Le système proposé priverait en effet les contribuables intéressés, mais n'ayant pas d'enfants d'âge scolaire, du droit d'élire et surtout de se défaire de commissaires peu respectueux des payeurs de taxe.

La troisième objection est que l'éducation concerne tout le monde et profite non seulement aux personnes qui reçoivent

eu 4 et plus. Toutefois, il ne s'agissait pas nécessairement d'enfants d'âge scolaire au moment de l'enquête. Le sondage que nous avons dirigé en novembre 1994 (*loc. cit.*, note 24) confirme cette tendance : 51 % des parents qui ont des enfants à l'école ont déclaré avoir l'intention de voter à l'élection du 20 novembre, contre 36 % chez ceux qui n'en ont pas. Voir SOM, [*Sondage sur l'élection scolaire du 20 novembre 1995*], tableau inédit.

⁶¹ Nous avons demandé à la maison SOM de poser la question suivante (à 1001 adultes québécois) dans son sondage omnibus hebdomadaire mené du 4 au 8 février 1995 :

« À tous les quatre ans, il y a des élections scolaires en vue d'élire les commissaires d'école. À votre avis, qui devrait avoir le droit de vote aux élections pour élire les commissaires d'école ?

1- L'ensemble des citoyens de 18 ans et plus comme c'est le cas actuellement.

2- Seulement les parents qui ont des enfants à l'école. »

On a obtenu le résultat suivant : 53 % ont choisi la première formule et 44 %, la seconde, 3 % s'étant abstenus. Un sondage Léger & Léger mené sur le même thème, en mai 1996, pour le compte de la Fédération des commissions scolaires du Québec, auprès des Québécois adultes a donné un résultat très voisin : 51,5 % estiment que l'on « devrait conserver l'élection au suffrage universel », contre 43,9 % qui pensent que l'on devrait « remplacer cette élection par une autre formule » ; 4,7 % n'ont pas répondu ; voir : André Breton, *Étude sur certaines perceptions des Québécois entourant le système scolaire et les commissions scolaires au Québec*, Le Groupe Léger & Léger, [Montréal], juin 1996.

⁶² SORECOM, *Sondage auprès de la population adulte du Québec sur la restructuration scolaire*, Montréal, janvier 1973, p. 33-34.

directement le service, mais qu'elle sert à l'édification et au progrès de la société tout entière.

Prenons d'abord la juste mesure des choses. L'Assemblée nationale mandate le gouvernement et le ministre de l'Éducation, et non pas les commissaires d'école, pour déterminer les finalités, les buts et les objectifs de l'éducation, le cadre pédagogique de l'école, les matières à enseigner, la proportion du temps consacré à chacune de ces matières, les programmes, l'essentiel du budget, bref tous les fondements et les encadrements essentiels du système éducatif. C'est donc en élisant leurs députés, qui endossent un programme électoral en matière d'éducation, que l'ensemble des citoyens exercent, quant au fond, leur droit démocratique et leur contrôle sur l'éducation⁶³.

En second lieu, l'État central assume plus de 86 % des dépenses de chaque commission scolaire. L'objectif est connu : assurer à tous les citoyens une égalité des chances en éducation. Là encore, c'est l'Assemblée nationale qui, démocratiquement, a fait ce choix de société. Le législateur a cependant voulu laisser aux élus locaux une marge de manœuvre en leur permettant de taxer les propriétaires fonciers pour tenir compte des situations particulières de chacune des communautés scolaires. Toutefois, le produit de cette taxe ne doit pas dépasser, en vertu de la loi⁶⁴, 13 % des revenus totaux de la commission scolaire. À ce jour, la grande majorité des commissions scolaires ont utilisé cette marge de manœuvre. Si l'on fait un absolu du principe concernant la représentation et la taxation, il faut effectivement renoncer à notre proposition. Par contre, s'il s'agit d'aménager, dans une perspective moins abstraite et plus pragmatique, une démocratie plus effective, un compromis est possible, sinon souhaitable. C'est notre option.

Observons, du reste, que les parents sont aussi, pour une large part, des contribuables⁶⁵. Aussi, à tout prendre, mieux vaut qu'un

⁶³ À cet égard, la Commission des États généraux sur l'éducation de septembre 1996 a conclu que les citoyens sont toujours d'avis qu'« il convient de maintenir la responsabilité de l'État quant aux grandes orientations du système, au financement public et à la répartition des ressources, aux régimes pédagogiques, aux règles budgétaires, à la négociation des matières à incidence monétaire lourde [...], aux curriculums et aux programmes, aux normes et examens nationaux, à l'évaluation de la qualité de l'enseignement et à la délivrance des certificats et des diplômes ». Commission des États généraux. *Les États généraux sur l'éducation 1995-96. Renover notre système d'éducation : dix chantiers prioritaires*. Québec, Gouvernement du Québec, 1996, p. 49.

⁶⁴ *Loi sur l'instruction publique*, art. 308.

⁶⁵ Selon le sondage Som-La Presse-Université de Montréal (*loc. cit.*, note 24), les parents de l'île de Montréal sont propriétaires dans une proportion de 43 % contre 45 % chez les non-parents. Voir SOM, [*Sondage sur l'élection scolaire du 20 novembre 1995*], tableau inédit.

grand nombre de parents votent pour un plus grand nombre de candidats qu'un nombre infime de citoyens le fassent, comme c'est actuellement le cas. Néanmoins, le législateur a déjà prévu une règle qu'il faut maintenir. Si une commission scolaire veut taxer les citoyens au-delà de la norme que la loi impose actuellement pour satisfaire des besoins locaux, il lui est toujours possible d'en obtenir l'autorisation de l'ensemble des contribuables par voie de référendum⁶⁶. Cette règle garantit le respect du principe précité : « Pas de taxation sans représentation ».

Enfin, il est incontestable que les citoyens ont, à ce seul titre, un intérêt objectif à l'égard de l'éducation. C'est pourquoi, outre la possibilité de briguer les suffrages à ce même titre, il conviendrait tout à fait d'instaurer des mécanismes de participation au gouvernement local. La loi prévoit actuellement l'existence d'un comité consultatif de parents agissant auprès de la commission scolaire. Deux parents désignés par ce comité siègent même, sans droit de vote, au conseil des commissaires. On pourrait très bien créer, auprès de la commission scolaire, un comité consultatif de citoyens avec les mêmes prérogatives.

Cela dit, notre proposition suppose une délibération et un choix politiques puisqu'elle remet en cause le mode de scrutin généralisé en 1973. L'analyse qui précède nous conduit à la conclusion que cette remise en question s'impose.

Les aménagements pratiques

La formule proposée doit, par ailleurs, être praticable, économiquement raisonnable sinon avantageuse, et susceptible d'améliorer concrètement la participation. Il faut donc considérer un certain nombre d'éléments pratiques relatifs à l'élaboration de la liste électorale, à la publicité électorale, aux mises en candidature et au scrutin lui-même.

La liste électorale

En vertu des règlements relatifs aux régimes pédagogiques de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire, les parents sont, on l'a dit, déjà tenus de fournir, au moment de l'inscription de leur enfant, le nom du père et de la mère de même que leur adresse. Les élèves adultes ont la même obligation. Cette liste est validée chaque année. Ces informations consignées dans un fichier

⁶⁶ *Loi sur l'instruction publique*, art. 308 et 345 à 353.

informatique suffisent, moyennant un traitement approprié⁶⁷, à l'élaboration de la liste électorale. On éviterait du coup les recensements à domicile, coûteux et incertains.

La publicité électorale

Un des grands défis des candidats, particulièrement en milieu urbain, consiste à se faire connaître des électeurs. Par exemple, chaque candidat, dans les 21 circonscriptions de la CECM devait, à l'élection de novembre 1994, tenter de rejoindre en moyenne 26 000 électeurs⁶⁸. C'est à l'évidence un défi insurmontable, techniquement et financièrement, pour la grande majorité des candidats. Et le défi va s'élargir à la dimension du Québec vu la réduction radicale du nombre de commissions scolaires et l'agrandissement simultané de leurs territoires. Du reste, les candidats n'y arrivent généralement pas. Dix jours avant l'élection, 89 % des citoyens de l'île de Montréal étaient incapables d'identifier les trois équipes en lice⁶⁹. Aux élections scolaires de 1987, les habitants de l'île de Montréal ont déclaré, dans une proportion de 74 %, avoir lu ou entendu de la publicité au sujet des élections scolaires. Mais 76 % ont dit aussi que cette publicité ne les avait peu ou pas sensibilisés au système d'écoles publiques. Tout compte fait, cette publicité a eu très peu d'impact sur la participation : 73 % de ceux qui l'ont vue se sont abstenus, tout comme 79 % de ceux qui ont voté⁷⁰.

⁶⁷ Il n'y a pas lieu d'examiner ici la question d'un point de vue technique. Observons simplement qu'il est parfaitement possible de faire correspondre le territoire rattaché à un bureau de votation et les territoires d'un ensemble de codes postaux qui apparaissent dans l'adresse des élèves, jeunes et adultes. La situation des parents séparés ne poserait pas de difficultés particulières dans la mesure où le droit de vote des deux parents s'exercerait dans la circonscription du domicile des enfants et non de ses parents. Pour les enfants sous tutelle, le droit de vote pourrait être exercé par le tuteur. Actuellement, les parents n'ont toutefois pas à déclarer leur citoyenneté au moment de l'inscription de leurs enfants. Cette information pourrait dorénavant être exigée si l'on tenait à maintenir l'exigence de la citoyenneté pour l'élection. C'est une question à débattre.

⁶⁸ Conseil scolaire de l'île de Montréal, *Élections scolaires 1994-Rapport final*, Conseil scolaire de l'île de Montréal, p. 107.

⁶⁹ *La Presse*, loc. cit., note 24.

⁷⁰ Sorecom, *Pré-test/post-test de la campagne publicitaire sur les élections scolaires 1987 présenté à Publicité Martin inc.*, décembre 1987. Cette étude a été réalisée pour le compte du Conseil scolaire qui avait mené une campagne de publicité avant les élections. Je me permets d'invoquer aussi ma propre expérience d'électeur montréalais à l'élection de l'automne 1994 : alors que trois candidats étaient en lice dans mon quartier, je n'ai reçu à domicile qu'un seul dépliant. Aucun autre document, officiel ou privé, ne m'a fourni les noms, encore moins les programmes des deux autres candidats.

Une réforme sérieuse s'impose donc en cette matière si l'on veut que la démocratie scolaire soit efficace. Notons d'abord que la réduction du nombre d'électeurs (les parents d'enfants d'âge scolaire forment environ le tiers de l'électorat) faciliterait les choses du point de vue économique. En second lieu, un corps électoral formé de parents possédant une homogénéité plus grande, il devient possible de préparer une publicité électorale en fonction d'intérêts précis.

Mais on doit faire davantage. Tout en accordant une liberté d'expression pleine et entière à chaque candidat, la commission scolaire elle-même pourrait prendre en charge, à ses frais, l'acheminement d'une publication standardisée à chaque parent et à chaque étudiant adulte électeur. On y trouverait les noms et photos des candidates et candidats ainsi que les éléments de leur programme individuel ou celui de leur équipe. Cette publication devrait évidemment respecter les règles de l'équité quant à l'espace attribué à chaque candidat ou à chaque équipe de candidats⁷¹. Rien n'empêcherait par ailleurs chaque candidat ou équipe de candidats d'utiliser, à ses frais, tout autre moyen légitime pour joindre les électeurs de son quartier. Mais, à tout le moins, chaque électeur serait assuré de recevoir l'information minimale pour exercer son droit de vote de manière éclairée.

Les candidatures

Le phénomène principal des élections scolaires, disions-nous en introduction, c'est le petit nombre de candidats. La grande majorité des élections ont lieu sans scrutin : une seule personne est en lice. La démocratie est sauve, mais sa qualité est certainement moindre. Or il existe un bassin potentiel de candidatures aux élections scolaires⁷², mais il faut d'abord lever les obstacles qui en empêchent l'émergence. Le coût d'une campagne électorale est l'un de ces obstacles. Les mesures publicitaires proposées sont susceptibles d'amoinrir cette difficulté tout en assurant un minimum d'égalité des chances. Il faut ensuite assurer un meilleur financement. Surtout, l'État doit accepter de compenser à leur juste valeur les services que les élus locaux rendent à la population. À cet égard, il reste du chemin à faire. En

⁷¹ Ces règles devraient être prescrites par règlement, comme c'est le cas du financement des dépenses électorales, et arbitrées par le président des élections.

⁷² En avril 1979, 20,5 % des Québécois ont répondu oui à la question suivante : « Si l'on vous demandait, maintenant, de devenir membre du conseil scolaire de votre localité, accepteriez-vous ? ». Dans l'ensemble du Canada, 23 % ont répondu de la même façon. Voir : Association canadienne d'éducation, *Résultats d'un sondage d'opinion Gallup effectué au Canada sur la participation du public à la prise de décision en éducation*, Toronto, 1979.

1994, un conseiller municipal de Montréal gagnait 20 206 \$, plus une allocation de dépense de 10 103 \$⁷³. Un commissaire de la CECM, lui, recevait 9030 \$, sans allocation automatique de dépense, donc trois fois moins⁷⁴!

Mais il est nécessaire de faire davantage. Les périodes de mise en candidature pourraient être mieux structurées. Ainsi la loi pourrait autoriser les commissions scolaires à effectuer des dépenses pour susciter des candidatures. Les parents et la population en général seraient informés sur le rôle des commissaires, leurs fonctions, leurs pouvoirs, leurs obligations, les règles relatives au scrutin, l'aide que la commission scolaire leur accordera comme candidats, les noms et les adresses des équipes dûment reconnues par la *Loi sur les élections scolaires*⁷⁵ au moment de l'ouverture des mises en candidature, etc.. Bref, il faut enfin animer la démocratie électorale scolaire.

Le mode de votation

Le dernier élément central à réformer concerne le mode de votation lui-même. La tradition à cet égard est de se rendre en personne dans un bureau de scrutin. Mais, dans le domaine scolaire, cette procédure donne des résultats pitoyables. Aussi y a-t-il lieu d'envisager le scrutin par correspondance. Cette proposition s'inspire du *modus operandi* pour les consultations réglementaires touchant la reconnaissance ou la révocation du caractère confessionnel des écoles protestantes et catholiques. Cette procédure, testée à plusieurs dizaines reprises depuis juillet 1989, a permis d'observer chez les parents des taux de participation proches de 80 %⁷⁶. Bien que l'enjeu de cette consultation ne soit pas de même nature que celui d'un scrutin électoral, un tel vote par correspondance, accompagné des mesures précédemment décrites, serait sans doute de nature à améliorer la participation. Voici les éléments essentiels de l'article 3 du règlement relatif à la consultation sur la reconnaissance des écoles confessionnelles⁷⁷ :

⁷³ RRVM, CT2 [Ville de Montréal], *Loi sur le traitement des élus municipaux*, L.R.Q., c. T-11.003, art. 5.

⁷⁴ Ministère de l'Éducation du Québec, circulaire AG-569201.

⁷⁵ *Loi sur les élections scolaires*, L.R.Q. E-2.3, art. 66.

⁷⁶ Guy Côté, *À propos de l'école confessionnelle*, Comité catholique du Conseil supérieur de l'éducation, Québec, [circ. mai 1994]. Repris dans *La Presse*, « Écoles : le Comité catholique prêt à faire "les pas qui sont possibles" », 13 mai 1994, p. B3.

⁷⁷ *Op. cit.*, note 57.

[...]

2^o un scrutateur est nommé par le conseil des commissaires ;

3^o le directeur général de la commission scolaire ou la personne qu'il délègue fait parvenir nommément aux parents des élèves de l'école un bulletin de vote au moins 21 jours avant le jour de clôture du scrutin ;

4^o le bulletin de vote est inséré dans une petite enveloppe qui doit être scellée par les parents avant d'être introduite dans une enveloppe-réponse affranchie, numérotée, au nom du directeur général de la commission scolaire ;

5^o l'enveloppe-réponse doit avoir été reçue par le directeur général de la commission scolaire ou la personne qu'il délègue avant 17 heures le jour de clôture du scrutin. À partir de 17 heures, toute enveloppe-réponse se trouvant en la possession du service postal ou de tout autre courrier est réputée ne pas avoir été reçue ;

6^o le directeur général de la commission scolaire ou la personne qu'il délègue, sur réception des enveloppes numérotées, enregistre sur la liste officielle des parents les numéros des enveloppes reçues ;

7^o le directeur général de la commission scolaire ou la personne qu'il délègue, en présence du scrutateur, est chargé d'ouvrir les enveloppes numérotées et de déposer les enveloppes contenant les bulletins de vote dans une boîte scellée prévue à cette fin ;

9^o le scrutateur, en tout temps au cours de la période du vote, vérifie le déroulement du scrutin ainsi que la liste officielle des parents des élèves de l'école ;

10^o le jour fixé pour la clôture du scrutin, le scrutateur, après 17 heures, en présence du président du conseil des commissaires et du directeur général, procède au dépouillement des votes et dresse un rapport écrit concernant les résultats du scrutin, lequel est contresigné par le président du conseil des commissaires et le directeur général : toute autre personne intéressée peut assister au dépouillement des votes :

[...].

De façon plus générale, le vote par correspondance n'est pas inconnu au Canada : on l'utilise depuis au moins la Première Guerre mondiale, tant aux scrutins provinciaux que fédéral pour les militaires, les détenus et les personnes vivant à l'étranger⁷⁸. La nouveauté, par contre, c'est qu'en 1991, la Commission Lortie sur la réforme électorale fédérale a recommandé expressément de l'étendre

⁷⁸ Sur la question du vote par correspondance, nous avons bénéficié des informations et avis éclairés d'un collègue du département des sciences politiques de l'Université de Montréal, Louis Massicotte, que nous remercions vivement. Notre collègue est spécialiste des systèmes électoraux. Les propositions ci-après sont évidemment les nôtres et ne l'engagent en rien.

à tous les citoyens qui désirent s'en prévaloir. C'était même là sa « principale recommandation » au chapitre des modalités du vote⁷⁹. Cette recommandation est maintenant devenue la loi⁸⁰. La nouveauté, dans notre proposition, est de faire de la votation par correspondance le mode ordinaire et habituel de votation de la scène scolaire. Là où cette méthode est généralisée, elle porte fruit⁸¹.

La plus grande difficulté de ce type de scrutin n'est pas d'ordre technique. C'est la crainte, soit des électeurs soit des candidats, qu'il donne lieu, plus que le scrutin en personne, à des actes frauduleux. Même si, objectivement, ces craintes paraissent surfaites⁸², elles font partie de la culture politique traditionnelle : le candidat (ou le parti politique), qui ne doute pourtant pas de sa bonne foi et de son honnêteté, est généralement convaincu que l'adversaire n'est pas dans les mêmes dispositions. Il y a lieu *a priori* de s'en méfier ! Aussi vaut-il mieux tenir compte de ce phénomène. C'est pourquoi le vote par correspondance appliqué ailleurs prévoit généralement une trousse de votation contenant trois enveloppes : une première, sans aucune marque d'identification, dans laquelle l'électeur glisse son bulletin de vote ; une seconde, dite enveloppe-certificat, sur laquelle il inscrit son adresse et appose sa signature et dans laquelle il glisse la première contenant le bulletin de vote ; enfin, une troisième enveloppe, dite enveloppe-retour, dans laquelle il introduit l'enveloppe-certificat. Ce système, rapporte la Commission Lortie, « s'est avéré fiable ailleurs ».

Quant au scrutin lui-même, deux hypothèses peuvent être envisagées : le scrutin se fait entièrement par correspondance ; le scrutin se déroule soit en personne soit par correspondance, au choix de l'électeur.

⁷⁹ Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, *Pour une démocratie électorale renouvelée*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1992, vol. 2, p. 44-47 et 54-57. La commission parle plutôt de vote par « bulletin spécial » dans la mesure où son usage n'est pas limité au vote par correspondance.

⁸⁰ L.R.C., 1985 c. E-2, art. 51,1,f.

⁸¹ L'État d'Orégon utilise le vote par correspondance pour les élections primaires depuis décembre 1995. Le taux de participation qui avait été de 38 % aux primaires de mai 1994 est passé à 55,8 % : « Your vote is in the mail », dans *The Economist*, 9 décembre 1995 ; cité par Louis Massicotte, *Comment accroître la participation aux élections scolaires ?*, Communication au colloque sur « Les élections scolaires : paramètres juridiques et politiques », Département de science politique et Centre de recherche en droit public, 9 février 1995. Le vote par correspondance sur demande est aussi généralisé en Californie. « The California governor's race. Your vote is in the mail », *The Economist*, 27 octobre 1990.

⁸² Louis Massicotte, *Ibid.* : « Selon la même source [*The Economist*], les responsables de l'administration du scrutin estiment que le vote par correspondance a eu pour effet de réduire la fraude plutôt que de l'encourager ».

Dans la seconde hypothèse, le président des élections adresserait d'abord à chaque électeur inscrit un carton portant son numéro d'électeur et lui indiquant la possibilité de voter par correspondance. Pour obtenir la trousse de votation, l'électeur intéressé n'aurait qu'à lui retourner un carton-réponse portant ce même numéro, en y ajoutant lui-même son adresse et sa signature.

La première hypothèse a pour elle la simplicité administrative : il n'y a qu'un seul système à gérer. La seconde a l'avantage de ne pas bousculer la tradition électorale en vigueur tout en élargissant les règles. L'invitation du président d'élection à se prévaloir du vote par correspondance constitue en outre un stimulus direct de nature à favoriser la participation. Enfin, la formule permet un double contrôle de l'identité de l'électeur puisque celui-ci s'identifie une première fois en demandant la trousse à voter et une seconde fois, en votant, sur l'enveloppe-certificat. On peut dès lors comparer les deux documents. Ces deux hypothèses ont chacune leurs avantages et leurs inconvénients. Elles pourraient faire plus tard l'objet de plus amples discussions⁸³.

CONCLUSION

La réforme électorale proposée, on l'aura constaté, entraînerait des changements substantiels. Elle s'appuie d'abord, et il convient d'insister sur une analyse de la culture politique en matière scolaire, culture dont nous avons montré la spécificité. Deux voies sont possibles : a) miser sur une transformation progressive de la culture politique scolaire par un rapprochement avec la culture politique provinciale ou municipale ; b) miser sur la dynamique nouvelle amorcée au début des années 1970, qui accorde une place prépondérante aux parents usagers.

Dans l'idéal, le premier modèle possède des vertus démocratiques que le second n'a pas ; dans l'ordre du possible, le second nous paraît plus prometteur parce que plus ancré dans la réalité. Il y a surtout urgence d'agir et d'observer des résultats concrets. La réforme envisagée laisse par ailleurs ouverte la question de la politisation du gouvernement local et des élections⁸⁴. La

⁸³ Pourrait aussi faire l'objet de la discussion la question de savoir si l'électeur inscrit lui-même le nom du candidat qu'il favorise ou si on lui adresse un bulletin comprenant déjà les noms des candidats.

⁸⁴ Nous avons déjà défendu ce premier modèle devant les présidents des commissions scolaires : Jean-Pierre Proulx, « Le défi : apprendre à être politiciennes et politiciens. L'enjeu : remettre l'école aux citoyens et citoyennes », dans Fédération des commissions scolaires du Québec, *Session de perfectionnement destinée aux présidents de commissions scolaires*, [Sainte-Foy], mai 1992, p. 49. Cette rencontre

crédibilité de l'actuel système électoral scolaire est à son plus bas, et c'est la légitimité même des commissions scolaires qui est en cause. Un coup de barre vigoureux s'impose donc. En résumé, nous proposons donc de :

- 1- confier l'élection des commissaires aux parents des élèves fréquentant les écoles publiques et aux adultes fréquentant les centres d'éducation des adultes ;
- 2- dresser la liste électorale à partir des renseignements consignés par informatique au moment de l'inscription des élèves, jeunes et adultes, et de ses mises à jour annuelles ;
- 3- transmettre, par la voie du président d'élection et aux frais de la commission scolaire, à chacun des parents électeurs inscrits, une publication standardisée fournissant les noms et photographies des candidates et candidats de leur circonscription (ou de l'ensemble des circonscriptions), le nom de leur équipe s'il y a lieu, ainsi que les éléments de leur programme individuel ou celui de l'équipe ; cette publication devrait respecter les règles d'équité quant à l'espace attribué à chaque candidat ou équipe de candidats ;
- 4- rétribuer les élus scolaires sur une base comparable à celle appliquée aux élus municipaux ;
- 5- transmettre aux électeurs parents, pendant la période préélectorale, des informations sur le rôle des commissaires, leurs fonctions, leurs pouvoirs, leurs obligations, leurs rétributions, de même que les règles relatives à la mise en candidature, au financement et à la publicité électorale, aux équipes électorales, etc., de manière à susciter les candidatures ;
- 6- instaurer le mode de votation par correspondance, soit en remplacement du système actuel, soit concurrentement avec le système actuel, en s'inspirant, quant aux modalités, du règlement relatif à la reconnaissance professionnelle des écoles et des systèmes électoraux de ce type déjà éprouvés ailleurs.

nous a convaincu que notre position en faveur d'une politisation des élections scolaires ne trouvait guère preneur! La pratique aux élections de novembre 1994 a raffermi cette conviction.