
Projet de loi n° 144

Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et d'autres dispositions législatives concernant principalement la gratuité des services éducatifs et l'obligation de fréquentation scolaire

Mémoire de la Fédération autonome de l'enseignement (FAE)

Déposé à la Commission de la culture et de l'éducation de
l'Assemblée nationale du Québec

Le 6 septembre 2017

Présentation de la FAE

Fondée en juin 2006, la Fédération autonome de l'enseignement (FAE) regroupe des syndicats de l'enseignement qui représentent plus de 34 000 enseignantes et enseignants du préscolaire, du primaire, du secondaire, de la formation professionnelle, de l'éducation des adultes, du personnel enseignant de centres pénitentiaires ainsi que le personnel scolaire de quelques écoles offrant des services à des élèves handicapés ou en grande difficulté.

La FAE représente des enseignantes et enseignants de commissions scolaires du Québec parmi lesquelles on compte les écoles les plus nombreuses et les plus diversifiées sur le plan socioéconomique et socioculturel.

NOTE :

Toute reproduction de ce document, en tout ou en partie, est permise à condition d'en citer la source.

Permettre l'accès à l'école publique pour assurer l'égalité des chances et la mixité sociale

Introduction

En guise d'introduction, nous estimons utile de rappeler aux législateurs ce que nous écrivions dans notre mémoire sur le projet de loi n°105, il y'a moins d'un an :

La Loi sur l'instruction publique est, dans sa forme actuelle, la descendante de l'une des plus anciennes législations du Québec, puisque ses origines remontent à 1801, à l'époque du Parlement du Bas-Canada. Depuis, elle a connu de nombreuses modifications, les plus importantes étant apparues dans la foulée du Rapport Parent, cet événement fondateur de l'éducation au Québec. Depuis, au gré des ans, des nécessités ou des courants de pensée en vogue, la LIP a été maintes fois modifiée. Faute d'une vision cohérente des besoins de l'éducation, ces modifications ont été généralement fort peu heureuses, et plus rarement encore faites dans l'intérêt des élèves et des missions de l'école publique, qui sont d'instruire, de socialiser et de qualifier. La LIP est devenue, au fil du temps, une véritable courtepointe bigarrée, résultat de plus de 50 ans de changements à la pièce, par le biais d'articles parfois vagues ou inusités. Quoi qu'il en soit, pour le meilleur et plus souvent pour le pire, elle est le texte législatif qui règle et définit les rôles, les fonctions, les pouvoirs et les obligations de chacun des rouages des secteurs du préscolaire, du primaire, du secondaire, de l'éducation des adultes et de la formation professionnelle. Hormis les différents contrats de travail du personnel enseignant, aucun autre document n'a plus d'importance dans la mise en œuvre des missions de l'école publique québécoise et de la pratique quotidienne. Ce document doit donc être abordé avec beaucoup de soin, de circonspection et de réflexion par le législateur. Comme il s'agit de la seconde tentative de modifier la LIP en moins d'un an, les attentes des enseignantes et enseignants du Québec sont très élevées.

Hélas, en ce qui concerne les revendications des enseignantes et enseignants concernant une meilleure reconnaissance et protection de leur autonomie professionnelle dans la Loi sur l'instruction publique (LIP), c'est encore le néant. Pourtant, le gouvernement vient de faire la preuve qu'il peut agir relativement rapidement (trois projets de loi en trois ans), et sait être à l'écoute de certains groupes de pression (divers regroupements de parents, de directions d'établissement, de vedettes de la télévision). **À l'évidence, les enseignantes et enseignants sont entendus, mais pas écoutés. Le projet de loi n° 144 démontre que c'est la volonté politique qui fait la différence. Il semblerait qu'il en manque une bonne dose dans le dossier de l'autonomie professionnelle du personnel enseignant.**

La Fédération autonome de l'enseignement (FAE) estime donc que le projet de loi actuellement à l'étude ne rendra pas la LIP plus cohérente, ni moins échevelée. Nous sommes devant ces mêmes changements à la pièce qui caractérisent cette vénérable législation, et ce, depuis trop longtemps. Pour un effort rationnel de refonte, il faudra encore patienter.

Soulignons aussi que le contenu du projet de loi n° 144 démontre, une fois de plus, le rôle crucial que joue l'école publique québécoise dans le but d'assurer l'égalité des chances et la mixité sociale. **Et une fois de plus, démonstration est faite que les établissements d'enseignement privés, gourmands en fonds publics, ne contribuent en rien à**

l'instruction, à l'éducation, à la socialisation et à l'inclusion dans la société québécoise de ces populations d'élèves vulnérables.

Résumé

Les aléas de l'actualité ont en quelque sorte rattrapé les présentes velléités législatives portant sur l'accès à l'éducation pour les enfants en situation d'immigration précaire¹. En ce sens, le projet de loi n° 144 se décline en trois volets : l'accès assuré à l'école publique pour les enfants de parents résidant au Québec en situation irrégulière, un meilleur encadrement de la scolarisation à la maison et un renforcement de l'obligation de fréquentation scolaire. Les modifications proposées par le projet de loi toucheraient quatre lois existantes, à savoir la Loi sur l'instruction publique (LIP), la Loi sur l'enseignement privé (LEP), la Loi sur l'assurance maladie et la Loi sur la justice administrative. Les modifications les plus importantes toucheraient la LIP, qui est le fondement de l'école publique québécoise. Aucun autre texte législatif ou réglementaire n'a une importance aussi grande dans la pratique quotidienne des enseignantes et enseignants du Québec.

De manière générale, la FAE accueille favorablement certaines propositions portées par le ministre de l'Éducation. Cependant, le projet de loi n° 144 ne peut être adopté en l'état et c'est pourquoi nous souhaitons porter à l'attention des membres de la Commission de la culture et de l'éducation certaines interrogations ainsi que faire connaître des désaccords.

À propos de l'accès à l'école publique pour toutes et tous (articles 1, 6, 8, 10 et 13)

La Convention relative aux droits de l'enfant (CIDE) de l'Organisation des Nations unies (ONU) (entrée en vigueur le 2 septembre 1990), à laquelle le gouvernement du Québec se déclare liée depuis 1991, interdit la discrimination ou les sanctions envers les enfants « motivées par la situation juridique, (...) de ses parents, de ses représentants légaux ou des membres de sa famille » (article 2 de la CIDE), et demande aux gouvernements de garantir, selon certaines modalités, la gratuité de l'enseignement primaire et secondaire (article 28 de la CIDE). Or, l'article 3 de la LIP stipule qu'il faut être une personne résidente du Québec pour bénéficier de la « gratuité des services éducatifs ». La définition courante de la qualité de résident du Québec a pour effet d'exclure formellement de l'école des enfants en situation d'immigration précaire, que l'on nomme aussi les « sans-papiers ». Cette contrainte législative, mal adaptée à la complexité des flux migratoires, constitue une forme de discrimination ou de sanction infligée à certains enfants, du fait de la situation juridique de leur parent ou leur famille². Actuellement, devant cette contrainte, les réactions des commissions scolaires oscillent entre l'ouverture et la fermeture, créant en plus des disparités de traitement selon le lieu de résidence des personnes. L'actualité récente, marquée par l'arrivée massive de demandeurs d'asile au Québec, à quelques jours de la rentrée scolaire, vient fort à propos illustrer l'une des facettes de la question.

L'article 1 du projet de loi permettrait enfin au Québec de se conformer à la CIDE et ainsi de ne plus léser ces enfants particulièrement vulnérables, en garantissant leur accès au préscolaire, au primaire, au secondaire, à l'éducation des adultes et à la formation professionnelle, et ce, selon les mêmes modalités que les autres citoyennes et citoyens du Québec. Nous comprenons également que ce nouvel article aurait pour effet de garantir aux

1. Le projet de loi n° 86 proposait déjà une modification allant dans ce sens.

2. Voir à ce sujet *Accès à l'éducation publique pour les enfants en situation d'immigration précaire*, Le Protecteur du citoyen, 2014, 39 pages.

commissions scolaires un financement correspondant et adapté à la situation des élèves en question; il faut particulièrement insister sur ce point.

Il est également fait mention de la possibilité d'étendre par règlement la gratuité des services scolaires, tel que défini aux articles 1 et 10 du projet de loi. Nous invitons fortement le ministre à préciser rapidement ses intentions à ce chapitre. Ces nouvelles dispositions devraient assurer la scolarisation en classe d'accueil. **La FAE est d'avis que ces dispositions du projet de loi devraient entrer en vigueur dès son adoption.**

D'autres éclaircissements sont également nécessaires. L'article 448 de la LIP serait modifié par l'article 8 du projet de loi, de manière à remplacer, au deuxième paragraphe et à l'alinéa 8, le terme « personne » par l'expression « résident du Québec ». Le même flou existe au sujet des articles 6 et 13, qui modifieraient les articles 216 et 473 de la LIP. Au sens de l'article 1, les élèves âgés de plus de 18 ans auront-ils accès aux centres de l'éducation des adultes et de la formation professionnelle?

À propos de l'encadrement de la scolarisation à la maison (articles 2, 5, 7, 9 et 12)

La scolarisation à la maison³ est un phénomène qui, sans être en grande expansion, semble connaître une certaine vogue, et fait l'objet d'un peu plus d'attention depuis quelques années, notamment de la part du Protecteur du citoyen du Québec⁴. Les modifications proposées par le projet de loi reprennent d'ailleurs certaines des recommandations émises par le Protecteur du citoyen, qui visent à mieux encadrer la pratique, et assurer ainsi à tout le moins le fond du principe de l'obligation de fréquentation scolaire, à défaut de sa forme, puisque **nul ne peut s'improviser à sa guise enseignante ou enseignant. N'oublions pas qu'il s'agit, à juste titre, de l'une des professions les plus réglementées et les plus sévèrement encadrées, sans compter les 120 crédits universitaires requis pour y accéder.** La population du Québec est donc en droit de s'attendre à ce que la scolarisation à la maison fasse l'objet d'un encadrement adéquat de la part du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES) et des commissions scolaires. Cela pourrait être le cas, advenant l'adoption du projet de loi.

La FAE considère que sur le fond et la forme, les modifications à la LIP proposées par le projet de loi semblent bien s'accorder avec le principe de l'accès à une éducation de qualité pour tous les enfants du Québec. Cependant, certains articles du projet de loi portant sur l'encadrement de la scolarisation à la maison, trois éléments méritent d'être soulignés.

Le premier concerne les articles 9 et 12 qui traitent respectivement d'un futur règlement sur les normes applicables en matière d'enseignement à la maison, et d'un guide des bonnes pratiques en la matière, destinés aux commissions scolaires et aux parents. Il va sans dire que le contenu de ce règlement et de ce guide sera d'une importance capitale; leur élaboration devrait se faire dans les meilleurs délais⁵ et, surtout, à la suite de consultations menées le plus largement possible⁶. **En particulier, tant le règlement que le guide devraient être fidèles au principe de l'accès à une éducation de qualité pour tous les enfants, respecter le Programme de**

3. Expression utilisée par le MEES, sauf dans le projet de loi.

4. *La scolarisation à la maison, pour le respect du droit à l'éducation des enfants*, Le protecteur du citoyen, 2015, 34 pages.

5. Le projet de loi stipule « au plus tard le 1^{er} juillet 2019 ».

6. Une table de concertation nationale en matière de scolarisation à la maison est prévue par le projet de loi.

formation de l'école québécoise et s'assurer que tous les enfants, qu'ils soient scolarisés à la maison ou dans une école publique, soient traités équitablement.

Le second élément concerne les pouvoirs que devraient exercer les commissions scolaires et le MEES. Dans un contexte marqué par des années successives de sombres coupes budgétaires, sous les auspices de l'austérité grimée en rigueur, il est à craindre que les ressources ne soient pas au rendez-vous pour faire appliquer cet outil législatif.

Le troisième élément porte sur les articles 2, 5, 7, 9 et 12. Alors que le MEES, le Protecteur du citoyen, les chercheuses et chercheurs et d'autres acteurs du monde de l'éducation utilisent l'expression « scolarisation à la maison », le projet de loi met plutôt de l'avant le terme « enseignement »⁷. Selon nous, il s'agit d'une confusion des genres, préjudiciables non seulement à l'atteinte des objectifs du projet de loi, mais également des dispositions légales et réglementaires concernant la profession enseignante. **L'enseignement est une pratique hautement réglementée et encadrée. Associer le terme « enseigner » à la scolarisation à la maison vient ainsi empiéter sur les dispositions du chapitre II de la LIP, traitant des droits et des obligations du personnel enseignant, ainsi que des autorisations requises pour exercer la profession. D'autres dispositions de la LIP, des textes réglementaires, des ententes nationales ainsi que des conventions collectives se réfèrent spécifiquement à l'enseignement et à l'acte d'enseigner, tout comme une incommensurable somme de recherches et d'études en tout genre, et ce, sans parler de la définition commune que la population accole à ce mot.** Dans les circonstances, les objectifs du projet de loi seraient tout aussi bien atteints en utilisant, dans la LIP, l'expression « scolarisation à domicile », et ce sans préjudice pour les parents ayant recours à cette pratique, et sans risque de confusion avec les activités d'enseignement des écoles. **Est-ce à dire que le ministre a l'intention d'exiger des parents qui seraient responsables de faire « l'enseignement » à la maison qu'ils détiennent une qualification légale (brevet, permis, autorisation provisoire, etc.)?**

Nous demandons que le projet de loi soit amendé de manière à utiliser, pour les articles correspondants, l'expression « scolarisation à domicile », ou encore l'expression « scolarisation à la maison ».

À propos du renforcement de l'obligation de fréquentation scolaire (articles 3, 4, 5, 11, 13,15 et 16)

Certaines lacunes législatives et administratives empêchent le MEES et les commissions scolaires d'exercer pleinement leurs attributions en matière de scolarisation obligatoire. Ainsi, l'article 14 de la LIP est le socle de l'obligation de fréquentation scolaire pour tout enfant, « à compter du premier jour du calendrier scolaire de l'année suivant celle où il a atteint l'âge de 6 ans ». Toutefois, les commissions scolaires ne disposent pas des informations leur permettant de faire respecter cet article, et ne peuvent que se reposer sur l'obligation faite aux parents de « prendre les moyens nécessaires » pour que leurs enfants remplissent effectivement leur obligation de fréquentation (article 17 de la LIP). Hormis ces dispositions, seuls d'éventuels signalements à la Direction de la protection de la jeunesse (DPJ) permettent effectivement aux commissions scolaires de s'assurer du respect de l'obligation de fréquentation scolaire.

L'article 11 du projet de loi permettrait au MEES, après entente avec d'autres ministères ou organismes publics, d'obtenir des informations liées à l'obligation de fréquentation scolaire, et

7. L'article 15 de la LIP mentionne lui aussi « enseignement », quoique l'article 220.2, spécifiquement modifié à cet effet par le projet de loi n° 105 l'an dernier, mentionne plutôt « scolarisé à la maison ».

d'en informer les commissions scolaires, ce qui devrait faciliter grandement la tâche de ces dernières en la matière, comme prévu à l'article 3 du projet de loi.

Le projet de loi va cependant encore plus loin en ce qui concerne le renforcement de l'obligation de fréquentation scolaire, comme on le constate à la lecture de l'article 4, qu'il convient de citer *in extenso* :

Nul ne peut, de quelque façon que ce soit, agir de manière à compromettre la possibilité pour un enfant de remplir son obligation de fréquentation scolaire.

Est présumé contrevenir à cette interdiction quiconque accueille un enfant dans un lieu où celui-ci reçoit une formation ou un enseignement qui n'est pas visé par la présente loi ou par la Loi sur l'enseignement privé (chapitre E-9.1), dès lors qu'il est avisé par le ministre que cet enfant est en défaut de remplir son obligation de fréquentation scolaire.

Cette présomption peut être repoussée, notamment par une preuve selon laquelle l'enfant est accueilli ou a été accueilli durant moins de 20 heures par semaine ou uniquement au cours des mois de juillet ou d'août.

Il est aisé de lire, entre les lignes de cet article, les tenants et aboutissants de la longue saga des cas de scolarisation illégale de groupes d'enfants qui ont fait les manchettes depuis de nombreuses années déjà. Ceci dit, le premier paragraphe de l'article, de portée plus générale, pourrait tout aussi bien s'adresser à des groupes d'enfants qu'à des cas individuels de non-scolarisation, ou de scolarisation à la maison hors du cadre envisagé par le projet de loi. Le second paragraphe est toutefois beaucoup plus clair et direct, et cible sans équivoque possible la scolarisation illégale de groupes d'enfants. Les origines et la fonction du troisième paragraphe sont plus nébuleuses; le ministre devrait fournir plus d'explications à ce sujet.

En lien avec cet article, les pouvoirs d'enquêtes et de sanctions à l'encontre de personnes physiques ou morales contrevenant à l'obligation de fréquentation scolaire seraient significativement renforcés dans la LIP, notamment en ce qui concerne les amendes. En somme, et de manière générale, ces modifications proposées à la LIP sont les bienvenues.

Advenant qu'ils soient adoptés, ces éléments du projet de loi combleraient de graves lacunes législatives, lesquelles ont fortement contribué à priver du droit à l'éducation nombre d'enfants. Cependant, la mise en œuvre effective de ces nouveaux moyens d'action requerrait des ressources dédiées, ce à quoi le MEES ne nous a pas habitués, surtout ces dernières années. Le ministre doit pouvoir nous expliquer, en commission parlementaire, quelle unité de son ministère, avec quelles ressources supplémentaires, sera responsable de la mise en œuvre de ces nouveaux pouvoirs. De même, il est important que la population puisse suivre l'évolution des efforts du MEES en vue de faire respecter l'obligation de fréquentation scolaire.

La FAE recommande qu'un rapport annuel du MEES, ne contenant aucune information nominative, soit préparé et déposé à l'Assemblée nationale du Québec, permettant ainsi de quantifier le phénomène de la non-scolarisation, ainsi que les mesures prises par le MEES et les commissions scolaires concernées pour y porter remède. Un amendement en ce sens pourrait être fait à l'article 11.

Plusieurs des titulaires passés du portefeuille de l'éducation se retranchaient derrière l'impossibilité d'agir, réelle ou factice, pour faire respecter l'obligation de fréquentation scolaire. Théoriquement, l'adoption de ces éléments du projet de loi ne permettrait plus, à l'avenir, au

MEES de se lancer dans les vagues-hésitations et les atermoiements sans fin, dont la population du Québec a été spectatrice⁸. **Nous croyons cependant que le projet de loi doit aller plus loin à ce chapitre. L'article 11 du projet de loi devrait être plus affirmatif en ce qui concerne la conclusion d'entente avec d'autres ministères et organismes, pour la collecte et le croisement d'information concernant l'obligation de fréquentation scolaire.**

Dans le même ordre d'idée, le même article devrait être amendé pour que le troisième alinéa se lise comme suit :

« Il [le ministre] conclut avec des ministères et des organismes des ententes visant le partage des informations pertinentes au respect de l'obligation de fréquentation scolaire et communique à une commission scolaire les renseignements personnels qui concernent tout enfant relevant de sa compétence ou ses parents et qui sont nécessaires à l'application des dispositions visées au premier alinéa ».

Enfin, et de manière correspondante aux amendements qui précèdent, le premier alinéa de l'article 3 du projet de loi devrait être amendé, et se lire comme suit :

« La commission scolaire utilise les renseignements que le ministre lui fournit concernant un enfant qui pourrait ne pas remplir son obligation de fréquentation scolaire ou ses parents, et effectue auprès de ces derniers les démarches nécessaires afin de connaître et, le cas échéant, de régulariser la situation de cet enfant. »

L'obligation de fréquentation scolaire ne s'incarnera vraiment comme telle que lorsque le ministre rassemblera et communiquera obligatoirement les informations nécessaires aux commissions scolaires, qui seront ainsi tenues, par la LIP, d'agir.

Autres éléments contenus au projet de loi n° 144 (articles 18 à 33)

La FAE est d'accord avec les propositions qui visent à modifier la LEP, en ce qui concerne l'octroi ou le renouvellement du permis que détient un établissement d'enseignement privé. De manière spécifique, il s'agirait, dans ce cas, d'un resserrement des critères en lien avec des antécédents judiciaires des demandeurs, des dirigeants, des actionnaires ou des administrateurs de ces entreprises d'éducation. De même, les pouvoirs d'enquête et de sanction du MEES seraient étendus, de manière concordante avec les dispositions envisagées dans la LIP pour faire respecter l'obligation de fréquentation scolaire, et lutter contre la scolarisation illégale d'enfants ou de groupes d'enfants.

La FAE accueille favorablement les modifications qui permettraient de modifier la Loi sur l'assurance maladie, de manière à ne pas empêcher la divulgation au MEES des informations relatives à l'obligation de fréquentations scolaires. Enfin, la loi sur la justice administrative serait également modifiée, de manière à s'accorder aux modifications à la LEP.

8. L'article 17 du projet de loi réserverait au MEES le pouvoir d'intenter les poursuites pénales en lien avec ces dispositions.

Conclusion

Comme nous venons de le voir, l'essentiel du projet de loi n° 144 vise à remédier à divers problèmes d'accès à l'éducation, soit en lien avec l'admission (la question des « sans-papiers », l'obligation de fréquentation scolaire), soit en lien avec la qualité (la scolarisation illégale, la scolarisation à domicile), tout en proposant des possibilités d'enquêtes et de sanctions appropriées. Certains détails de la démarche du législateur laissent songeurs. En constatant avec satisfaction la juste rigueur des articles du projet de loi portant sur les sanctions qui menaceraient les personnes physiques ou morales portant atteinte à l'obligation de fréquentation scolaire, ou même entravant les efforts d'enquête du ministère, on se prend à rêver de pareilles dispositions frappant les personnes qui se permettent, au nom de la gestion axée sur les résultats, de tripoter les résultats obtenus par des élèves...

Le défi que souhaite relever le ministre est de taille. Ce dernier doit faire preuve de volonté politique, être véritablement à l'écoute, agir avec diligence tout en évitant de se précipiter et déployer les ressources nécessaires qui permettront aux acteurs visés par le projet de loi n° 144 d'assumer de nouvelles responsabilités. En ce sens, nous croyons fermement que les amendements au projet de loi proposés par la FAE contribueraient à l'atteinte des objectifs visés.