

Mémoire du Collectif Éducation sans frontières sur le 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

Présenté à la Commission de la culture et de l’éducation dans le cadre des consultations particulières
sur le Projet de loi n° 144

Audience du 5 septembre 2017

Résumé :

Ce mémoire porte sur l’élargissement de la gratuité scolaire prévu par le projet de loi 144. Ce
changement est considéré comme insuffisant pour plusieurs raisons :

- le droit fondamental à l’éducation gratuite pour tous les enfants n’est toujours pas respecté;
- la demande de documents d’immigration au moment de l’inscription est maintenue, et constituera
vraisemblablement l’un des critères principaux pour déterminer l’accès à la gratuité scolaire. Cette
pratique va maintenir le problème de la non-scolarisation d’un grand nombre d’enfants au Québec;
- l’exclusion de l’école continuera de pénaliser plusieurs des familles les plus précaires, qu’ils soient
sans statut ou qu’ils aient un statut temporaire;

Collectif Éducation sans frontières
1500 de Maisonneuve Ouest, #204
Montréal (Québec) H3G 1N1

Tel: (438) 933-7654

Fax: (514) 848-7584

solidaritesansfrontieres@gmail.com

Site web:

<http://www.collectifeducation.org>

1. Présentation du Collectif Éducation sans frontières (CESF)

Le CESF s'est constitué à Montréal à l'automne 2011. Il réunit des migrant-e-s et surtout leurs allié-e-s, parents, étudiant-e-s, enseignant-e-s, chercheur-e-s, militant-e-s, qui se sentent concernés par le problème du non-accès à l'éducation publique en raison du statut d'immigration. Son objectif est que le droit à l'éducation gratuite pour les enfants, peu importe leur statut, soit respecté au Québec et que son application ne rencontre aucune entrave.

2. Présentation du problème de la scolarisation des enfants à statut d'immigration précaire

Le CESF, par sa pratique sur le terrain, notamment par l'accompagnement de familles qui souhaitent inscrire leurs enfants à l'école, a pu constater, documenter et rendre visibles de nombreuses situations où la scolarisation d'enfants à statut d'immigration précaire continuait à être entravée voire, dans certains cas, rendue impossible en pratique.

Les causes du problème de la scolarisation des enfants dont le statut migratoire est précaire sont triples:

(1) la première et principale cause du problème réside dans la Loi sur l'instruction publique et dans l'interprétation restrictive qu'elle fait de la notion de résident. La loi sur l'instruction publique et les règlements qui l'accompagnent rendent le droit à l'éducation primaire et secondaire gratuite conditionnel à la possession d'un statut migratoire non précaire;

(2) la seconde cause du problème tient à la multiplication des catégories d'exemption au paiement de frais d'inscription et ses conséquences : la complexité de la législation actuelle et son interprétation (ou sa méconnaissance) par le personnel des commissions scolaires et des écoles qui procède au processus d'inscription au cas par cas, a généré des pratiques discrétionnaires problématiques ;

(3) la troisième cause du problème est liée à la nature des documents requis pour l'inscription des enfants. Le simple fait d'exiger aux familles de dévoiler et de justifier leur statut migratoire pour procéder à l'inscription des enfants, dissuade un certain nombre de familles en situation de précarité de statut de poursuivre la procédure, craignant la divulgation d'information, la dénonciation aux autorités de l'immigration et *in fine* la déportation. En exigeant les papiers d'immigration, ce fonctionnement par catégories d'exemption – qu'elles soient élargies ou non - est voué à produire un nombre important de non-recours des familles. Plutôt que de favoriser l'accès à l'école des enfants à statut précaire, cet instrument au cas par cas, en est l'un des principaux obstacles.

3. Les changements proposés par le projet de loi n° 144

Plutôt que de supprimer le statut migratoire comme condition d'accès à l'éducation gratuite, la loi ne fait qu'élargir son accès. S'il n'est plus nécessaire de correspondre à une catégorie tel que résident ou

citoyen pour bénéficier automatiquement de la gratuité, il faut toutefois démontrer - si l'on est pas résident - que l'on « demeure habituellement au Québec ».

A la lumière de quels critères le caractère habituel de la demeure sera t'il jugé? Le flou de cet énoncé maintient une ambiguïté qui n'offre aucune garantie en terme d'accès effectif à l'éducation pour tous les enfants. Les preuves d'adresse ne seront certainement pas suffisantes et on s'attend à ce que les papiers d'immigration figurent parmi les principaux critères pour délimiter les droits et les conditions d'accès à l'éducation puisque le projet de loi poursuit le fonctionnement par catégories d'exemption. En effet, il prévoit l'ajout d'un article 455.01 qui établit qu'un règlement déterminera les situations permettant à une personne non résidente de bénéficier de la gratuité scolaire¹.

4. L'avis du Collectif Éducation sans frontières

Le CESF estime que le projet de loi n° 144 est insatisfaisant pour plusieurs raisons :

(1) La principale revendication du CESF est la reconnaissance du droit fondamental à l'école gratuite pour tous les enfants, sans exception. Pour être reconnu comme tel, le droit à l'éducation ne doit en aucun cas être conditionné à la possession d'un statut d'immigration. Or, le projet de loi n° 144 poursuit le lien entre statut d'immigration et droit à l'éducation, en reproduisant le deux poids deux mesures entre résident et non résident du Québec, puisqu'il maintient les dispositions existantes de l'article 3 qui organise l'accès à l'école des résidents, et rajoute simplement un article 3.1 pour organiser celui spécifique aux non-résidents. Ainsi pour les non-résidents, la gratuité scolaire est sous condition de demeurer habituellement au Québec. En maintenant une discrimination entre résident et non-résident, le projet de loi ne garantit toujours pas l'accès universel à l'éducation gratuite pour tous les enfants, puisque les familles non résidentes dont la demeure au Québec n'est pas jugée suffisamment habituelle devront payer comment le prévoit l'article 216 de la LIP.

(2) Fondé sur la seule condition de demeure habituelle, on peut penser que la gratuité scolaire va toucher davantage de familles non-résidentes que les 13 catégories d'exemptions issues de la directive de 2013 du Ministre Malavoy. Pourtant, le flou de la formulation ne confère aucune garantie légale à l'élargissement de la gratuité scolaire qu'elle suggère, puisqu'en restant ambiguë, elle laisse une large marge de manœuvre au pouvoir réglementaire et administratif - et à ses aléas - qui définira les critères d'évaluation du caractère habituel de la demeure et donc les restrictions concrètes à la gratuité scolaire des enfants non-résidents. Les justificatifs d'adresse étant des documents requis pour tous – résidents ou non – lors de l'inscription à l'école, on doute qu'ils seront des preuves suffisantes à établir le caractère habituel de la demeure.

(3) Ainsi le projet de loi 144 maintient :

- la différenciation de traitement entre résident et non-résident

¹ Projet de loi 144, Article 10 « Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 455, du suivant : «455.0.1. Le gouvernement peut, par règlement, déterminer les situations qui, aux fins du paragraphe 3° du premier alinéa de l'article 3.1, permettent à une personne qui n'est pas résidente du Québec de bénéficier du droit à la gratuité des services conformément à cet article. »

- des catégories d'exemptions de frais pour certains non-résidents dont les critères d'éligibilité sont définis par le pouvoir réglementaire ou administratif, tout comme les modalités de paiement pour les autres ;
- et enfin une marge de manoeuvre discrétionnaire pour accorder la gratuité dans des cas humanitaires (article 6 du projet de loi 144 qui prévoit des ajouts à l'article 216 de la LIP).

(4) L'exigence que certains élèves continuent de payer des frais (dont les montants varient de 5 735 \$ à 7 172 \$ par enfant par année) aura pour conséquence l'exclusion d'un nombre inacceptable d'enfants. Sur le terrain, le principal effet de cette barrière économique à la scolarisation est de pénaliser et fragiliser plusieurs des familles les plus en difficultés : leur incapacité à s'acquitter des frais de scolarité va se traduire par des situations de non-scolarisation forcée. Le législateur fait erreur s'il pense que les agents responsables de l'inscription pourront, via les changements proposés par le projet de loi 144, éviter les pratiques menant à la déscolarisation de centaines d'enfants au Québec. Au contraire, en continuant de demander des documents d'immigration lors des inscriptions, ainsi qu'en exigeant des frais pour certains enfants déjà inscrits, il est assuré que plusieurs enfants continueront d'être exclus des écoles.

En l'état, les changements proposés en faveur de l'accès à la gratuité scolaire pour tous les enfants quelque soit leur statut migratoire, sont mineurs et n'offrent aucune garantie. Le projet de loi n° 144 continue donc d'ignorer le droit fondamental à l'éducation gratuite pour tous les enfants.

5. Argumentation

a. Une exception québécoise et canadienne : le maintien du non-respect des instruments de protection des droits humains, en particulier des droits des enfants.

Le projet de loi n°144 continue de mettre le Québec en contradiction avec les obligations nationales et internationales – assurer l'accès universel à l'éducation gratuite sans discrimination – consignées dans les instruments de protection des droits humains, comme la Déclaration universelle des droits de l'homme (article 26), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (article 13) et la Convention relative aux droits de l'enfant (article 28)² à laquelle le Québec s'est déclaré lié par l'adoption du décret 1676-91 le 9 décembre 1991³.

Le projet de loi maintient l'exception canadienne : ce droit fondamental est reconnu et effectif dans la plupart des pays occidentaux. Cette situation contraste avec celle qui prévaut dans les pays européens (seuls cinq États membres, la Bulgarie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie et la Suède ont l'accès gratuit à l'école publique est conditionnée pour le statut migratoire)⁴ et aux États-Unis où tous les enfants, y compris les enfants sans-papiers, peuvent accéder gratuitement aux écoles. Aux États-Unis,

² Sur la protection internationale du droit à l'éducation des enfants sans-papiers, voir le détail dans le rapport du PICUM (pages 12-14) : http://picum.org/picum.org/uploads/file_/PICUM%20Undocumented%20Children%20in%20Europe%20-%20%20FR_1.pdf

³ Voir le point 24 du Rapport du Protecteur du citoyen, à la page 9 :

https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/rapports_speciaux/2014-11-07_statut-immigration-precaire_0.pdf

⁴ Sur la situation dans les pays de l'Union Européenne, voir pages 97-106 du rapport de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne de 2011 : fra.europa.eu/sites/default/files/fra-11-002-05_migrants_fr_webres_1.pdf

depuis un arrêt de la Cour suprême de 1982, priver un enfant du droit à l'éducation gratuite constitue une violation de l'« égale protection de la loi » garantie par la Constitution. Pour assurer l'accès effectif aux écoles des enfants sans statut, des initiatives ont été prises au niveau des états. Dans l'État de New York une note a été envoyée aux directions des écoles le 30 août 2010 : pour affirmer le droit de tous les enfants en âge scolaire de fréquenter gratuitement l'école de quartier ; et pour demander aux écoles d'éviter de poser des questions relatives au statut migratoire ou susceptibles de révéler le statut migratoire des personnes interrogées⁵.

En France, l'accès à l'éducation gratuite pour tous les enfants, y compris ceux sans papiers, est inscrit dans la Constitution et dans la législation (enseignement primaire et secondaire). Constatant que ce droit n'était pas toujours respecté en pratique, le ministre de l'Éducation a réitéré ce droit par des circulaires en 1991 et 2002. Il est en effet considéré qu'empêcher l'accès à l'éducation à ces enfants est une infraction à la loi puisque l'école est obligatoire de 6 à 16 ans. Les seuls papiers demandés à l'inscription d'un enfant sont des documents prouvant son identité, celle des parents, une preuve de domicile et la mise à jour des vaccinations⁶.

En Belgique, en Espagne, en Italie et aux Pays-Bas, la législation mentionne explicitement le droit de ces enfants à fréquenter l'enseignement primaire et secondaire.

b. Absence de garanties et problèmes de confidentialité

Notre pratique de terrain montre que le contrôle des papiers d'immigration à l'échelle des commissions scolaires et des écoles entraîne des pratiques indiscretes, discriminatoires et arbitraires.

Selon la législation proposée dans le projet de loi n°144, des familles sans statut devront, pour pouvoir bénéficier de la gratuité scolaire, prouver qu'elles sont sans statut et qu'elles ne font pas partie des catégories qui doivent payer. Cela va poser un certain nombre de problèmes. Ces familles devront confier leur situation à du personnel de leur école et/ou de leur commission scolaire et cela, sans aucune garantie de confidentialité. Des familles en situation de précarité peuvent être très réticentes à dévoiler des informations sur leur statut migratoire auprès d'instances officielles (particulièrement lorsqu'elles courent le risque ou craignent d'être déportées). Nous considérons qu'il est irréaliste de s'attendre à ce que les familles sans statut ou à statut précaire révèlent ouvertement leur condition statutaire aux personnels des écoles et des commissions scolaires. L'absence de prise en compte de ces craintes entraîne, de fait, la non-scolarisation d'enfants vivant au Québec.

Même constat en Europe, où l'Agence des Droits Fondamentaux recommande aux États Membres de l'UE de prendre notamment deux mesures pour lever les obstacles à l'accès à l'enseignement primaire et secondaire à savoir :

- « Ordonner aux administrations scolaires de ne pas exiger des migrants en situation irrégulière, au moment de l'inscription, qu'ils présentent des documents qu'ils ne sont pas en mesure de produire. »

⁵ Sur la situation dans l'État de New York, voir page 103 du rapport de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne de 2011, fra.europa.eu/sites/default/files/fra-11-002-05_migrants_fr_webres_1.pdf

⁶ Notons par ailleurs qu'en France, un enfant (personne de moins de 18 ans), quelle que soit son origine, ne peut pas être considéré comme une personne en situation irrégulière. Sur la législation en France voir : <http://www.gisti.org/doc/publications/2004/sans-papiers/scolarite.html>

- « Interdire le signalement d'enfants migrants en situation irrégulière aux services de l'immigration et l'échange d'informations avec ces services. » ⁷

En Ontario, pour pallier à ce problème, la commission scolaire de Toronto a adopté en 2007 une politique pour garantir la confidentialité des informations recueillies sur la situation migratoire des familles⁸.

Si le fait de maintenir des catégories exclues de la gratuité pose des problèmes de confidentialité au moment de l'inscription, il peut aussi donner prise à des pratiques d'intimidation ainsi qu'à de la délation. En 2013, un cas de dénonciation dans une école québécoise a conduit à l'arrestation d'un mineur à l'intérieure même de son ancien école puis à sa déportation.

Un nombre important de modifications de la loi visent à favoriser l'accès et faciliter le partage d'informations personnelles entre plusieurs ministères et services gouvernementaux afin d'améliorer l'identification des personnes⁹. Bien que cette mesure vise d'abord à assurer la scolarité de tous les enfants (enregistrés auprès de la RAMQ), on peut s'inquiéter de voir une telle circulation d'informations personnelles expressément inscrite dans la loi sans qu'aucune garantie de confidentialité n'y soit mentionnée.

6. Résumé des arguments

Alors que l'objectif affiché du projet de loi est précisément de favoriser la fréquentation scolaire de tous les enfants, les obstacles légaux et administratifs – maintes fois identifiés¹⁰ - qui empêchent les enfants en situation d'immigration précaire d'aller à l'école sont maintenus (la demande des papiers d'immigration lors de l'inscription, les frais de scolarité à acquitter) :

- Le projet de loi n°144 continue de mettre le Québec en contradiction avec ses obligations nationales et internationales et ne respecte toujours pas le droit à l'éducation gratuite pour tous les enfants, quel que soit leur statut, alors que ce droit est respecté dans la plupart des pays.

- Le maintien de catégories exclues de la gratuité scolaire va pénaliser certaines des familles les plus précaires et les plus pauvres car la barrière financière pour accéder à l'éducation est maintenue.

- Le contrôle du statut d'immigration des enfants au moment de l'inscription va maintenir le problème de la non-scolarisation d'enfants au Québec : des familles qui craignent de révéler leur situation de sans-statut, ne vont pas inscrire leurs enfants à l'école.

⁷ Voir les recommandations de l'Agence de Droits Fondamentaux de l'Union Européenne dans son rapport de 2011 page 106: fra.europa.eu/sites/default/files/fra-11-002-05_migrants_fr_webres_1.pdf

⁸ <http://www2.tdsb.on.ca/ppf/uploads/files/live/98/1555.pdf>

⁹ Article 11 notamment.

¹⁰ Voir le rapport du protecteur du citoyen relatif à l'accès à l'éducation publique pour les enfants en situation d'immigration précaire de 2014 : https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/rapports_speciaux/2014-11-07_statut-immigration-precaire_0.pdf

7. Recommandations principales

Le Collectif Éducation sans frontières recommande que l'article 3 de la loi sur l'instruction publique ne conditionne plus la gratuité scolaire à la résidence (ni par là-même au statut migratoire des enfants). Il est ainsi recommandé de rédiger l'article 3 comme suit :

Article 3, premier alinéa : « Tout personne visée à l'article 1, quel que soit son statut et qu'elle réside de manière temporaire, définitive ou indéfinie au Québec, a droit à la gratuité des services éducatifs prévus par la présente loi...»

Nous proposons également de supprimer le règlement sur la définition de résident du Québec (associé à la loi sur l'instruction publique) et les articles ou parties d'articles se rapportant aux paiement des droits de scolarité qui n'auraient plus lieu d'être si la gratuité scolaire devient un droit pour tous les enfants sans discrimination.

8. Recommandations secondaires

Nous pensons qu'une garantie de confidentialité sur la situation migratoire des familles est nécessaire afin de limiter autant que possible la non-scolarisation d'enfants. Il est ainsi recommandé d'ajouter la phrase suivante à l'article 3 de la loi :

« Les exigences d'identification des élèves visés à l'article 1 ou de leurs parents ne peuvent avoir pour effet de rendre l'inscription conditionnelle à la présentation de documents d'immigration »

Pour la même raison, nous recommandons d'ajouter à l'article 447 :

« Ce régime pédagogique peut en outre:

1° déterminer des règles sur l'admission, l'inscription et la fréquentation scolaire; ces règles doivent prévoir des dispositions qui garantissent la confidentialité des informations recueillies sur le statut migratoire des enfants et de leur famille ».