



PAR COURRIEL

Québec, le 5 septembre 2017

Madame Filomena Rotirofi
Présidente
Commission de la culture et de l'éducation
Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires
1^{er} étage, bureau 1.119
Québec (Québec) G1A 1A4

Objet : *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*

Madame la Présidente,

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

C'est dans cette optique que j'ai analysé 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 par le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport le 9 juin 2017.

Plus particulièrement, je désire vous faire part de certains commentaires liés au suivi des recommandations formulées dans deux rapports du Protecteur du citoyen, soit celui portant sur l'accès à l'éducation publique pour les enfants en situation d'immigration précaire et celui sur la scolarisation à la maison¹.

¹ Protecteur du citoyen, *Accès à l'éducation publique pour les enfants en situation d'immigration précaire*, 7 novembre 2014, 36 p. [<https://protecteurducitoyen.qc.ca/fr/enquetes-et-recommandations/rapports-speciaux/rendre-l-ecole-publique-accessible-pour-tous-les-enfants-en-situation-d-immigration-precaire>]. Protecteur

1. Suivi des recommandations du rapport *La scolarisation à la maison : pour le respect du droit à l'éducation des enfants* (28 avril 2015)

Je tiens d'abord à saluer les travaux réalisés jusqu'à présent par le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (Ministère) pour le suivi des recommandations de ce rapport. Je prends acte de la révision de l'encadrement légal de la scolarisation à la maison proposée par le projet de loi n° 144. Je constate que des mesures visant à corriger et prévenir la plupart des préjudices documentés dans le rapport du Protecteur du citoyen découleront des engagements pris, à savoir que :

- le gouvernement doit, au plus tard le 1^{er} juin 2018, prendre un premier règlement en matière d'enseignement à la maison (art. 2, 9 et 30 du projet de loi n° 144);
- le ministre doit constituer, au plus tard le 1^{er} juillet 2018, une « Table de concertation nationale en matière d'enseignement à la maison » pour le conseiller (art. 12 et 32 du projet de loi n° 144);
- le ministre doit élaborer et diffuser, au plus tard le 1^{er} juillet 2019, un premier guide des bonnes pratiques en matière d'enseignement à la maison à l'intention des commissions scolaires (art. 12 et 31 du projet de loi n° 144).

Je suivrai avec intérêt la refonte de l'encadrement normatif et administratif de la scolarisation à la maison, qui précisera par règlement les responsabilités des commissions scolaires et les moyens dont elles disposeront pour les respecter. Une attention particulière sera apportée à l'évaluation des apprentissages de l'enfant et à la marche à suivre en cas de litiges avec les parents, notamment pour régulariser la situation des enfants qui ne disposent pas d'une dispense de fréquentation scolaire.

À cet égard, je me dois de souligner qu'un des amendements apportés au projet de loi n° 99 – *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions* ajoute, comme motif de compromission de la sécurité ou du développement d'un enfant, le défaut pour ses parents de s'assurer qu'il s'acquitte de son obligation de fréquentation scolaire. Dans le contexte de la scolarisation à la maison, cet ajout soulève des enjeux sur le recours au signalement au directeur de la protection de la jeunesse (DPJ) par les commissions scolaires, ainsi que sur les critères en vertu desquels le DPJ retiendra un signalement pour motif de « négligence éducative ». Il importe donc que les responsabilités des commissions scolaires et du DPJ pour le suivi de situations dont le signalement n'est pas retenu par le DPJ soient clarifiées.

Je suis confiante que les consultations sur le projet de loi n° 144 et les travaux à venir sur l'élaboration du règlement, la création de la Table de concertation nationale et la production du guide des pratiques exemplaires permettront au Ministère et à ses partenaires d'apporter les précisions requises pour ainsi favoriser la collaboration attendue entre les commissions scolaires et les parents.

2. Suivi des recommandations du rapport *Accès à l'éducation publique pour les enfants en situation d'immigration précaire* (7 novembre 2014)

Je prends tout d'abord acte avec satisfaction de la volonté du Ministère « d'accroître la portée du droit à la gratuité des services éducatifs »². En effet, c'est ce que l'article 3.1 de la *Loi sur l'instruction publique* (LIP), introduit par l'article 1 du projet de loi n° 144, vise à faire en accordant la gratuité des services éducatifs aux élèves mineurs non résidents du Québec, mais dont le titulaire de l'autorité parentale demeure de façon habituelle au Québec. L'introduction de cet article permettra certainement à plus d'enfants qui ne se qualifient pas comme des résidents au sens actuel de la LIP et de son *Règlement sur la définition de résident du Québec*³ d'avoir accès à l'école gratuitement.

Au terme de mon analyse des modifications proposées par le projet de loi n° 144, j'en viens cependant à la conclusion que certaines catégories d'élèves seraient toujours tenues de payer des droits de scolarité pour pouvoir fréquenter une école primaire ou secondaire. Dans le cadre d'un échange avec les représentants du Ministère, il m'a été confirmé que certaines catégories d'élèves seraient encore soumises au paiement d'une contribution financière :

- l'élève dont le titulaire de l'autorité parentale ne demeure pas de façon habituelle au Québec, et qui n'est pas dans une situation prévue par règlement ni exempté par la commission scolaire (par exemple, l'élève étranger qui réside chez un membre de la famille non titulaire de l'autorité parentale);
- l'élève majeur, non résident du Québec, pour les services éducatifs de la formation professionnelle et les services de formation offerts à la formation générale des adultes (sauf ce qui serait prévu aux règles budgétaires);
- l'élève n'ayant pas de résidence au Québec pendant l'année scolaire (par exemple, l'élève résidant à Ottawa qui voudrait étudier à Gatineau).

Je me suis questionnée sur le choix de lier la notion de « demeure habituelle » introduite par l'article 3.1 spécifiquement au titulaire de l'autorité parentale pour les élèves mineurs. Est-ce à dire que si un enfant habite avec un parent proche qui demeure au Québec de façon habituelle durant toute l'année scolaire (par exemple, un grand-parent, un oncle ou une tante), mais qui n'est pas titulaire de l'autorité parentale, cet enfant ne pourra pas bénéficier de l'exemption et devra payer des frais de scolarité pour fréquenter l'école?

À cet égard, le Ministère m'a indiqué qu'il souhaitait « assurer l'accès gratuit à l'école pour tout enfant dont les parents habitent au Québec et non pas pour tous les enfants envoyés au Québec, dans la famille ou en pension, dans le but d'y suivre des études ». Il a toutefois rappelé qu'en vertu de l'ajout proposé d'un troisième alinéa à l'article 216 de la LIP⁴, les commissions scolaires seront habilitées à exempter certains de ces enfants du paiement, pour des raisons humanitaires ou pour leur éviter un préjudice grave.

Je prends acte du choix du Ministère, mais je m'explique mal que cette voie puisse avoir pour effet que certains enfants en âge de fréquenter l'école primaire ou secondaire, qui demeurent de façon habituelle au Québec, mais avec une personne autre que leurs parents ou le titulaire de l'autorité parentale aient à verser une contribution financière pour aller à l'école.

² Notes explicatives du projet de loi n° 144.

³ *Règlement sur la définition de résident du Québec*, RLRQ, c. I-13.3, r. 4.

⁴ Projet de loi n° 144, article 6.

Tel que le mentionnait le Protecteur du citoyen dans son rapport de 2014, la notion de résidence retenue pour l'application de la LIP a été introduite originellement pour répondre à une problématique liée aux étudiants étrangers dans l'enseignement supérieur. Si cette notion de résidence peut s'avérer pertinente pour assurer une contribution financière des élèves majeurs qui poursuivent des études supérieures, elle ne l'est toutefois pas en toutes circonstances dans la réalité des enfants de 6 à 16 ans en situation d'immigration précaire.

Quoique les modifications proposées par le projet de loi n° 144 permettront l'accès gratuit à l'école pour les enfants qui répondront au nouveau critère, certains demeureront exclus alors qu'ils ne devraient vraisemblablement pas l'être. De plus, toute la complexité dénoncée dans notre rapport de 2014 demeure. Il faut encore consulter trois sources d'informations – la LIP, le *Règlement sur la définition de résident du Québec* et les règles budgétaires – pour arriver à retracer tous les cas d'exception et déterminer si un enfant peut ou non accéder gratuitement à l'école.

J'invite donc le législateur à préconiser l'approche la plus inclusive possible, dans le respect de la lettre et de l'esprit de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, à laquelle le gouvernement du Québec se déclare lié depuis 1991. C'est pourquoi l'amendement à l'article 216 de la LIP, introduit par l'article 6 du projet de loi n° 144, pourrait également prévoir la gratuité scolaire lorsqu'une démonstration peut-être faite qu'un enfant demeure de façon habituelle au Québec, même si ce n'est pas nécessairement le cas du titulaire de l'autorité parentale.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-1 **Que** le troisième alinéa de l'article 216 de la *Loi sur l'instruction publique*, introduit par l'article 6 du projet de loi n° 144, soit modifié afin d'y introduire la possibilité d'être exempté du paiement de la contribution financière exigible si la démonstration est faite qu'un enfant demeure de façon habituelle au Québec, même si ce n'est pas le cas du titulaire de l'autorité parentale.

Une autre possibilité serait d'obtenir la garantie que les situations visées par le règlement du gouvernement prévu au 3^e paragraphe de l'article 3.1 de la LIP, introduit par l'article 1 du projet de loi et permettant la gratuité scolaire pour les enfants n'ayant pas le statut de « résident » du Québec, reflètent également l'approche inclusive que j'ai préconisée au précédent paragraphe.

Au-delà de mon invitation à adopter une approche la plus inclusive possible d'éducation pour les personnes au statut d'immigration précaire, une réalité complémentaire essentielle à la mise en œuvre du cadre législatif demeure : l'information et l'encadrement des commissions scolaires qui auront à l'appliquer.

J'ai questionné le Ministère sur la nature des renseignements et des documents qui seront exigés des parents pour démontrer qu'ils demeurent de façon habituelle au Québec. Je retiens des réponses reçues que la liste des documents acceptés à ce titre est déjà dressée et que les commissions scolaires sont familières avec cette procédure, qu'elles appliquent déjà pour s'assurer que les élèves résident bien sur leur territoire de responsabilité. Il suffit au parent de présenter, par exemple, un bail ou une lettre du propriétaire, accompagné d'un autre document qui confirme cette adresse (ex. facture d'électricité ou de téléphone).

Je me réjouis de savoir que les vérifications requises sont déjà connues et utilisées par les commissions scolaires. Paradoxalement, des enfants étaient pourtant encore exclus lors de notre enquête en 2014 et certains le sont encore aujourd'hui.

À cet égard, comme j'ai eu l'occasion de le souligner à quelques reprises déjà, il est impératif et urgent que le Ministère donne des directives claires aux commissions scolaires sur la mise en œuvre du cadre légal et réglementaire. La révision du contenu des guides administratifs distribués aux commissions scolaires devra donc être complétée à brève échéance. Les renseignements exigés et les documents officiels correspondants devraient ainsi être uniformes et ne pas outrepasser les exigences légales et réglementaires d'identification requises pour l'inscription à l'école. Ceci, en particulier en ce qui concerne la vérification du statut d'immigration de l'enfant ou de ses parents.

Il est également essentiel que le Ministère s'assure de la diffusion d'une information précise et uniforme sur les situations d'exemption et sur les critères contenus à la LIP, dans le *Règlement sur la définition de résident du Québec* et à l'annexe B des règles budgétaires afin d'en assurer une connaissance et une compréhension juste par tous les parents et intervenants concernés.

En terminant, je réitère mon engagement à soutenir les parlementaires et le Ministère dans l'élaboration de solutions qui permettront, dès à présent, d'assurer que l'éducation primaire et secondaire soit accessible à tous les enfants de 6 à 16 ans qui habitent au Québec, sans égard à leur statut d'immigration ou à celui de leurs parents.

Vous remerciant de l'intérêt que vous porterez à ces recommandations, je vous prie de recevoir, Madame la Présidente, l'assurance de ma considération distinguée.

La protectrice du citoyen,



Marie Rinfret

p. j. Liste des recommandations du *Rapport du Protecteur du citoyen – La scolarisation à la maison : pour le respect du droit à l'éducation des enfants*

Liste des recommandations du *Rapport du Protecteur du citoyen – Accès à l'éducation publique pour les enfants en situation d'immigration précaire*

c. c. M. Sébastien Proulx, ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport
M. Jean-Marc Fournier, leader parlementaire du gouvernement
M. Pascal Bérubé, leader parlementaire de l'opposition officielle
M. François Bonnardel, leader parlementaire du deuxième groupe d'opposition
M^{me} Manon Massé, députée de Sainte-Marie–Saint-Jacques
M^{me} Sylvie Barcelo, sous-ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur
M^{me} Anne-Marie Larochelle, secrétaire de la Commission de la culture et de l'éducation
M. Maxime Perreault, secrétaire de la Commission des institutions

Annexe 1 : Liste des recommandations – La scolarisation à la maison : pour le respect du droit à l'éducation des enfants

Recommandations :

Concernant la concertation et la création d'une « communauté de pratiques » en matière de scolarisation à la maison.

Considérant :

Que l'interprétation du cadre normatif de la scolarisation à la maison peut varier d'une autorité scolaire à une autre et que cette interprétation a une incidence sur les pratiques d'octroi des dispenses de fréquentation scolaire, sur l'évaluation des projets éducatifs ainsi que sur l'évaluation et le suivi des apprentissages des enfants;

Que les désaccords sur le choix des modalités de suivi et d'évaluation des apprentissages des enfants constituent un des principaux obstacles au développement de la collaboration attendue entre les instances scolaires et les parents;

Que les difficultés de collaboration entre les autorités scolaires et les familles concernées font qu'une majorité d'enfants serait scolarisée à la maison sans dispense de fréquentation scolaire ni contact avec le réseau scolaire;

Que le faible nombre d'enfants dispensés de fréquentation scolaire au sein de plusieurs commissions scolaires et le taux élevé de roulement du personnel responsable de la scolarisation à la maison dans certains établissements d'enseignement et commissions scolaires compromettent le développement ainsi que le maintien d'une expertise organisationnelle en la matière;

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche :

R-1 De procéder à l'examen des pratiques d'évaluation des projets éducatifs et de suivi des apprentissages des enfants scolarisés à la maison;

R-2 D'initier et de soutenir la concertation des intervenants scolaires responsables de la scolarisation à la maison dans le but de partager les « bonnes pratiques », d'uniformiser les procédures d'octroi et de renouvellement des dispenses de fréquentation scolaire et d'offrir aux parents un soutien et une information explicite, notamment sur :

La procédure à suivre pour obtenir ou renouveler une dispense de fréquentation scolaire;

L'élaboration et l'évaluation du projet éducatif;

Les différentes modalités d'évaluation et de suivi des apprentissages des enfants;

Les démarches à entreprendre pour la réintégration d'un enfant dans un établissement scolaire;

Les règles à suivre pour la sanction des études et l'obtention d'un diplôme d'études secondaires.

R-3 D'identifier les besoins de formation des intervenants scolaires responsables de l'encadrement et du suivi des projets de scolarisation à la maison et de soutenir les commissions scolaires dans la réponse à ces besoins.

Recommandations :

Concernant l'accès à des services de soutien et de suivi.

Considérant :

Que les pratiques d'encadrement et de suivi varient considérablement entre les commissions scolaires et que les enfants scolarisés à la maison n'ont pas accès au même matériel pédagogique ou didactique que les enfants scolarisés en établissement scolaire;

Que les enfants scolarisés à la maison ne peuvent participer aux activités parascolaires organisées par les établissements d'enseignement, qu'ils n'ont pas accès à leurs ressources matérielles (bibliothèques, infrastructures sportives) et qu'ils n'obtiennent pas de carte étudiante;

Que la mise en place d'une offre de services de soutien et de suivi adéquats pourrait inciter les parents à demander ou à renouveler la dispense de fréquentation scolaire requise pour la scolarisation de leurs enfants à la maison et ainsi permettre aux commissions scolaires de veiller à ce que ces enfants reçoivent un enseignement équivalent à celui dispensé à l'école;

Qu'au Québec, contrairement à d'autres provinces canadiennes, le programme de formation à distance du secondaire est réservé aux jeunes âgés de 16 ans et plus;

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche :

R-4 D'inciter les commissions scolaires à offrir aux parents et à leurs enfants inscrits en dispense de fréquentation scolaire :

Le prêt de manuels et de matériel didactique;

Un accès à la bibliothèque de l'établissement d'enseignement de leur quartier, aux activités de l'école et aux activités parascolaires;

La possibilité d'obtenir une carte étudiante.

R-5 D'évaluer la possibilité d'élargir l'accès au programme de formation à distance aux jeunes scolarisés à la maison qui sont âgés de moins de 16 ans.

Recommandation :

Concernant le recours au protecteur de l'élève.

Considérant :

Que le protecteur de l'élève pourrait, dans le cadre normatif actuel et en toute confidentialité et neutralité, traiter les plaintes des parents et tenter de rétablir le contact entre ces derniers et l'autorité responsable de l'évaluation et du suivi des enfants scolarisés à la maison;

Que le protecteur de l'élève pourrait, au besoin, recourir à une expertise en scolarisation à la maison pour le soutenir dans le traitement des plaintes qui lui sont soumises ou lors de ses interventions à titre de médiateur;

Que les commissions scolaires ont la responsabilité d'évaluer l'enseignement reçu et l'expérience éducative vécue par les enfants scolarisés à la maison et que le Ministère finance l'exercice de cette responsabilité en leur octroyant, sur une base annuelle, un montant fixe pour chaque enfant inscrit en dispense de fréquentation scolaire;

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche :

R-6 De s'assurer que les protecteurs de l'élève reçoivent et traitent les plaintes portant sur l'encadrement et le suivi de projets de scolarisation à la maison, et qu'ils puissent agir à titre de médiateurs entre les parents et les intervenants scolaires.

Recommandation :

Concernant le rôle du ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

Considérant

Que le respect du droit à l'éducation des enfants scolarisés à la maison repose sur une collaboration constructive entre les parents et les autorités scolaires responsables de l'encadrement, de l'évaluation et du suivi des projets éducatifs;

Que les orientations du ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ne suffisent pas à assurer une compréhension partagée de la scolarisation à la maison entre les autorités scolaires et les parents et qu'elles ne permettent pas d'harmoniser les pratiques ni d'assurer la collaboration attendue entre les instances scolaires et les parents;

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche :

R-7 De sensibiliser les parents concernés et l'ensemble des intervenants responsables de l'évaluation et du suivi des enfants scolarisés à la maison à la nécessité d'instaurer et de maintenir une collaboration respectueuse des droits et des obligations de chacun pour s'assurer que les enfants bénéficient de l'enseignement auquel ils ont droit.

Recommandation :

Concernant le suivi des recommandations du présent rapport.

Le Protecteur du citoyen demande au ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche :

R-8 De lui faire parvenir, d'ici le 15 juin 2015, un plan de travail pour le suivi des présentes recommandations et de lui faire rapport de l'avancement de ce plan, selon un échéancier à venir.

Annexe 2 : Liste des recommandations – Accès à l'éducation publique pour les enfants en situation d'immigration précaire

Recommandation concernant la définition de résident du Québec

Considérant que la Convention relative aux droits de l'enfant, à laquelle le gouvernement du Québec s'est déclaré lié, prévoit la gratuité scolaire pour l'enseignement primaire et des mesures favorisant l'accès à l'enseignement secondaire;

Considérant l'obligation de fréquentation scolaire visant tout enfant âgé de 6 à 16 ans qui est résident du Québec;

Considérant la définition restrictive du terme « résident » contenue au Règlement sur la définition de résident du Québec;

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-1 Que le gouvernement du Québec modifie le Règlement sur la définition de résident du Québec découlant de la Loi sur l'instruction publique afin de s'assurer que l'école publique gratuite, au primaire et au secondaire, soit accessible à tous les enfants de 6 à 16 ans qui sont domiciliés au Québec, sans égard à leur statut d'immigration.

Recommandations concernant l'information sur les règles applicables

Considérant la spécificité de la notion de « résident du Québec » contenue dans le Règlement sur la définition de résident du Québec;

Considérant le nombre et les particularités des exemptions des frais de scolarité mentionnées dans la réglementation et les règles budgétaires;

Considérant l'importance d'informer adéquatement les parents des règles applicables;

Considérant l'obligation de détenir un code permanent pour la sanction des études et les exigences requises pour l'obtention de ce code;

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-2 Que le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport assure une diffusion précise et uniforme des situations d'exemption tant auprès des commissions scolaires, des intervenants œuvrant auprès des personnes à statut d'immigration précaire que des personnes directement concernées.

R-3 Que le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport rende obligatoire, sur le site Web de chacune des commissions scolaires, la diffusion des critères de résidence au Québec contenus au Règlement sur la définition de résident du Québec et les cas d'exemption contenus à l'annexe E des règles budgétaires.

R-4 Que le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport participe à la « Demande d'accès simplifié aux programmes et services gouvernementaux relatifs à la naissance » du Directeur de l'état civil afin qu'un code permanent puisse être produit dès la naissance d'un enfant et que ce code soit activé lors de la première inscription à l'école.

Recommandation concernant les exigences administratives et réglementaires

Considérant que le régime pédagogique, qui est de nature réglementaire, prévoit expressément les documents d'identification exigés pour l'inscription à l'école;

Considérant que le cumul des exigences administratives contenues aux différents guides constitue un frein à l'inclusion à l'école des enfants en situation d'immigration précaire;

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-5 Que le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport révise le contenu de ses guides administratifs afin que les renseignements exigés et les documents officiels correspondants soient uniformes et n'outrepassent pas les exigences réglementaires d'identification requises pour l'inscription à l'école, en particulier en ce qui concerne la vérification du statut d'immigration de l'enfant ou de ses parents.

Recommandation concernant le suivi des recommandations du présent rapport

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport :

R-6 De lui faire parvenir, au plus tard le 30 janvier 2015, un plan de travail pour le suivi des présentes recommandations et de lui faire rapport de l'état d'avancement de ce plan, selon un échéancier à convenir.