

**MÉMOIRE À LA COMMISSION DE LA CULTURE ET DE L'ÉDUCATION
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

PROJET LOI N° 86,

*LOI MODIFIANT L'ORGANISATION ET LA GOUVERNANCE DES COMMISSIONS SCOLAIRES
EN VUE DE RAPPROCHER L'ÉCOLE DES LIEUX DE DÉCISION ET D'ASSURER LA PRÉSENCE DES PARENTS
AU SEIN DE L'INSTANCE DÉCISIONNELLE DE LA COMMISSION SCOLAIRE*

Février 2016

Document adopté à la 625^e séance de la Commission,
tenue le 26 février 2016, par sa résolution COM-625-7.1.1



Véronique Emond, avocate
Secrétaire de la Commission

Analyse, recherche et rédaction :

Daniel Ducharme, chercheur
M^e Karina Montminy, conseillère juridique
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

M^e Catherine Gauvreau, conseillère juridique
Véronique Noël, chercheure
Direction de la protection et de la promotion des droits de la jeunesse

Traitement de texte :

Chantal Légaré
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1 LA PERSÉVÉRANCE ET LA RÉUSSITE SCOLAIRES POUR TOUS LES ÉLÈVES	3
1.1 La mission de l'école au regard de la persévérance et de la réussite scolaires	4
1.2 L'accès aux services visant la persévérance et la réussite scolaires	6
1.2.1 Les élèves protégés par l'article 10 de la Charte.....	6
A Élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (EHDA)	7
B Élèves vivant dans un milieu défavorisé	8
C Élèves issus de l'immigration ou appartenant à un groupe racisé	10
D Élèves autochtones.....	11
E Élèves placés en milieu substitut en vertu de la LPJ ou de la LSJPA.....	13
1.3 Les plans d'engagement vers la réussite.....	16
1.4 Des structures favorisant la réussite scolaire, dans le respect du droit à l'égalité des élèves	18
1.4.1 Le conseil scolaire	18
1.4.2 Le comité de parents	19
1.4.3 Le comité de gouvernance et d'éthique.....	20
1.5 La participation des enfants.....	20
2 LE DROIT À L'INSTRUCTION PUBLIQUE GRATUITE DES ENFANTS AYANT UN STATUT D'IMMIGRATION PRÉCAIRE	22
2.1 Le droit à l'instruction publique gratuite sans discrimination.....	22
2.2 La scolarisation des enfants ayant un statut d'immigration précaire	24
2.2.1 L'inscription à l'école et la reconnaissance des acquis (attribution d'un code permanent)	26
2.2.2 La gratuité des services éducatifs	28
CONCLUSION.....	31
RECOMMANDATIONS	32

INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse¹ a pour mission d'assurer le respect et la promotion des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne*². Elle assure aussi la protection de l'intérêt de l'enfant, ainsi que le respect et la promotion des droits qui lui sont reconnus par la *Loi sur la protection de la jeunesse*³. Elle veille également à l'application de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*⁴.

La Commission a mené de nombreuses interventions au cours des quarante dernières années dans le milieu de l'éducation afin de s'assurer du respect du droit à l'égalité des élèves dans l'accès à l'instruction publique gratuite, de manière à ce qu'aucun élève ne fasse l'objet de discrimination.

Une partie importante de ses travaux ont porté sur l'inclusion scolaire d'élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (EHDA) dans les établissements d'enseignement préscolaire, primaire et secondaire au Québec. Elle a à cet égard mené près de 800 enquêtes depuis la fin des années 1970⁵ et saisi les tribunaux à quelques reprises pour clarifier le droit et préciser les droits et les obligations des parties sur le sujet, dans des causes qui concernent l'inclusion scolaire⁶. De plus, en 2008, elle a mené une vaste étude comparative des services

¹ Ci-après « Commission ».

² *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12, art. 57, (ci-après « Charte »).

³ *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1, (ci-après « LPJ »).

⁴ *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*, RLRQ, c. A-2.01.

⁵ À cet égard, notons que le handicap a été intégré comme motif illégal de discrimination à l'article 10 de la Charte en 1979.

⁶ *Commission des droits de la personne (Marcil) c. Commission scolaire de St-Jean-sur-Richelieu*, [1991] R.J.Q. 3003 (T.D.P.), conf. à [1994] R.J.Q. 1227 (C.A.); *Commission des droits de la personne (Rouette) c. Commission scolaire régionale Chauveau*, [1993] R.J.Q. 929 (T.D.P.Q.); *Commission scolaire régionale de Chauveau c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Rouette)*, [1994] R.J.Q. 1196 (C.A.); *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Potvin) c. Commission scolaire des Phares*, [2004] QC TDP; *Commission scolaire des Phares c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Potvin)*, [2006] R.J.Q. 378 (C.A.); *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Potvin) c. Commission scolaire des Phares*, [2009] QC TDP 19 (juge Rivet, 2 décembre 2009); *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Commission scolaire Marie-Victorin*, 2007 QCTDP 2 (CanLII); *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Commission scolaire Marie-Victorin*, 2011 QCTDP 14 (CanLII). Elle a aussi agi comme intervenante devant la Cour suprême dans l'affaire *Moore c. Colombie-Britannique (Éducation)*, [2012] 3 R.C.S. 360, 2012 CSC 61 (CanLII).

éducatifs offerts aux élèves HDAA dans des contextes où le choix de l'inclusion scolaire a été fait. Cette étude lui a permis de mettre au jour des pratiques éducatives conformes au respect du droit à l'égalité de ces élèves et qui contribuent à leur réussite scolaire⁷.

Dans la même perspective du respect du droit à l'égalité des élèves, la Commission s'est penchée sur d'autres enjeux lors de la consultation d'envergure qu'elle a tenue en 2009 sur le profilage racial des jeunes âgés de 14 à 25 ans issus des communautés racisées⁸. Ces importants travaux ont mené à la formulation de plusieurs recommandations au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS), aujourd'hui désigné ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES).

Par ailleurs, la Commission exerce un rôle de surveillance et de promotion des droits de la jeunesse. Elle reçoit à ce titre des demandes d'intervention concernant les services de tout établissement, organisme ou personne chargés de veiller au respect des droits des enfants et des jeunes qui font l'objet d'un signalement ou qui sont pris en charge en vertu de la LPJ ou de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*⁹. Elle est de ce fait à même de témoigner des enjeux spécifiques que soulève l'éducation de ces enfants et, plus particulièrement, ceux relatifs aux jeunes vivant en milieu substitut¹⁰.

La Commission a analysé le projet de loi n° 86 à la lumière de l'ensemble des travaux qu'elle a réalisés sous l'angle du droit à l'égalité dans l'exercice du droit à l'instruction publique ainsi que sous celui des droits de la jeunesse. Ses commentaires se regroupent sous deux grands thèmes : la persévérance et la réussite scolaires pour tous les élèves et le renforcement du droit à l'instruction publique gratuite pour tous au Québec.

⁷ Cette position est présentée dans Daniel DUCHARME, *L'inclusion en classe ordinaire des élèves à besoins éducatifs particuliers*, coll. « Pédagogie », Montréal, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse et Éditions Marcel Didier, 2008.

⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Profilage racial et discrimination systémique des jeunes racisés : Rapport de la consultation sur le profilage racial et ses conséquences*, Paul Eid, Johanne Magloire et M^e Michèle Turenne, mai 2011.

⁹ *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, L.C. 2002, c. 1, (ci-après « LSJPA »).

¹⁰ Les jeunes pris en charge en vertu de la LPJ ou de la LSJPA et qui sont placés en milieu substitut sont soit confiés à un proche, placés en famille d'accueil ou encore placés en centre de réadaptation.

1 LA PERSÉVÉRANCE ET LA RÉUSSITE SCOLAIRES POUR TOUS LES ÉLÈVES

Depuis près de vingt ans, la persévérance et la réussite scolaires sont au cœur de plusieurs interventions stratégiques du ministère de l'Éducation. Dans *l'Énoncé de politique éducative* que le ministère a rendu public en 1997, la mise en place de conditions favorables à la réussite pour tous constitue l'un des principes fondamentaux du renouveau pédagogique qu'il instaure :

« L'école doit faire la guerre à l'échec scolaire. Il ne suffit plus que l'école soit ouverte à tous : elle doit transmettre à chaque élève la meilleure formation possible et accompagner chacun dans son cheminement scolaire. Les membres du personnel scolaire doivent partager la conviction que tout enfant est éducatif s'il dispose des moyens nécessaires et qu'il est capable d'acquérir des connaissances plus complexes qu'on ne le croit souvent. »¹¹

De nombreuses initiatives ont depuis été menées pour favoriser la persévérance et la réussite scolaires des élèves, dont l'une des dernières en date est la stratégie d'action *L'école, j'y tiens! Tous ensemble pour la réussite scolaire*¹², mise en place en 2009 à la suite des travaux du Groupe d'action sur la persévérance et la réussite scolaires au Québec¹³. Selon les données du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS), le taux annuel de décrochage scolaire aurait diminué entre 1999-2000 et 2012-2013, passant de 21,9 % à 15,3 %¹⁴. Ces données globales ne tiennent toutefois pas compte d'importantes disparités existantes entre les régions administratives du Québec et entre les commissions scolaires¹⁵.

Le projet de loi n° 86 propose plusieurs modifications à la *Loi sur l'instruction publique*¹⁶ afin d'accroître la réussite scolaire des élèves fréquentant les établissements d'enseignement préscolaire, primaire et secondaire et ce, dans tous les programmes de formation, que ce soit à

¹¹ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *L'école, tout un programme : Énoncé de politique éducative*, 1997, p. 14.

¹² MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT, *L'école, j'y tiens! Tous ensemble pour la réussite scolaire*, 2009.

¹³ GROUPE D'ACTION SUR LA PERSÉVÉRANCE ET LA RÉUSSITE SCOLAIRES AU QUÉBEC, *Savoir pour pouvoir : Entreprendre un chantier national pour la persévérance scolaire – Rapport du Groupe d'action sur la persévérance et la réussite scolaires au Québec*, mars 2009.

¹⁴ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT, *Taux annuel de sorties sans diplôme ni qualification (décrochage annuel), selon le sexe, ensemble du Québec, de 1999-2000 à 2012-2013 (données officielles)*, Système Charlemagne, novembre 2014.

¹⁵ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT, préc., note 12, p. 9-16; Michel PERRON, Suzanne VEILLETTE et Isabelle MORIN, « Persévérance scolaire, territorialité et mobilisation des acteurs : état des lieux au Québec », (2013) 1 *Administration et éducation* 3-4.

¹⁶ *Loi sur l'instruction publique*, RLRQ, c. I-13.3, (ci-après « LIP »).

la formation générale des jeunes ou à la formation des adultes. Certaines modifications visent à préciser les obligations des différents acteurs concernés par la réussite scolaire des élèves.

La Commission estime qu'il s'agit d'un pas dans la bonne direction en vue d'offrir des conditions de scolarisation susceptibles d'améliorer la qualification et la diplomation de l'ensemble des jeunes élèves québécois. Elle s'interroge cependant sur les effets que les modifications pourraient avoir sur certains groupes d'élèves plus vulnérables au regard de la réussite.

La Commission propose ainsi d'évaluer la conformité des modifications au droit à l'égalité afin de s'assurer qu'elles n'entraînent pas d'effets discriminatoires sur certains élèves, de même qu'aux droits reconnus à l'enfant par la LPJ et la LSJPA. À cette fin, elle traite de l'accès sans discrimination aux services visant la persévérance et la réussite scolaires des élèves. Elle expose de même les enjeux particuliers de la réussite des élèves pris en charge par la LPJ ou la LSJPA.

À partir des constats établis, la Commission commente le plan d'engagement vers la réussite qui serait introduit par le projet de loi et porte ensuite un regard sur les instances décisionnelles qui seraient appelées à jouer un rôle dans le processus de détermination des mesures mises en place pour favoriser la réussite des élèves.

1.1 La mission de l'école au regard de la persévérance et de la réussite scolaires

Dans un premier temps, l'article 4 du projet de loi n° 86 propose une reformulation de l'article 36 de la LIP, qui ajouterait à l'ensemble des éléments constitutifs de la mission et du rôle de l'école, l'objectif de « viser la persévérance et la réussite scolaires du plus grand nombre d'élèves » (nos soulignés).

La Commission se demande ce que l'on entend par « persévérance et réussite scolaires du plus grand nombre d'élèves » et qui sont les élèves visés par cet objectif. Quel que soit le but recherché, elle constate qu'il y a une contradiction entre cette formulation et le principe de l'égalité des chances des élèves énoncé au même article voulant que l'école ait pour « mission,

dans le respect du principe de l'égalité des chances, d'instruire, de socialiser et de qualifier les élèves, tout en les rendant aptes à entreprendre et à réussir un parcours scolaire. »¹⁷

Par ailleurs, l'objectif du plus grand nombre d'élèves irait à l'encontre du droit à l'égalité dans l'exercice du droit à l'instruction publique reconnu par la conjugaison des articles 10 et 40 de la Charte puisqu'il ne tiendrait pas compte des particularités de certains élèves protégés par la Charte. Un tel objectif contreviendrait de même au droit de l'enfant à l'éducation en toute égalité reconnu en droit international par la *Convention relative aux droits de l'enfant*¹⁸.

La formulation proposée constituerait de l'avis de la Commission un recul important des acquis actuels quant à la reconnaissance du droit à l'égalité par le ministère de l'Éducation¹⁹ et plus largement, par l'ensemble des acteurs du milieu de l'éducation.

Ajoutons que cette modification serait non seulement contradictoire au regard du principe de l'égalité des chances, mais pourrait mener à diverses interprétations dans le réseau des établissements d'enseignement préscolaire, primaire et secondaire. On peut se demander quels seraient les critères qui guideraient leurs choix dans l'allocation des ressources destinées à la persévérance et à la réussite scolaires.

Concrètement, la Commission craint que la formulation proposée puisse inciter certains établissements à orienter les ressources vers les élèves qu'on estime en mesure d'atteindre la réussite et d'exclure ceux dont on présume qu'ils auront plus de difficultés à y parvenir. Cela aurait pour effet de reproduire le cercle vicieux de la discrimination dont sont victimes certains

¹⁷ LIP, art. 36 al. 2.

¹⁸ *Convention relative aux droits de l'enfant*, 20 novembre 1989, [1992] R.T. Can. n° 3, art. 28. Le Québec s'est engagé à respecter la Convention en vertu du Décret 1676-91 du 9 décembre 1991 concernant la *Convention relative aux droits de l'enfant*, (1992) 124 G.O. II, 51. De plus, l'article 29 de celle-ci prévoit à son premier paragraphe que les « États parties conviennent que l'éducation de l'enfant doit viser à favoriser l'épanouissement de la personnalité de l'enfant et le développement de ses dons et de ses aptitudes mentales et physiques, dans toute la mesure de leurs potentialités. »

¹⁹ Mentionnons que le ministère de l'Éducation a depuis longtemps reconnu et mis de l'avant le droit à l'égalité des élèves dans l'exercice de leur droit à l'instruction publique gratuite, dans ses directives, politiques et guides. Voir notamment : MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Programme de formation de l'école québécoise : éducation préscolaire et enseignement primaire*, 2006, p. 4; MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Programme de formation de l'école québécoise : Enseignement secondaire, premier cycle*, 2006, p. 12-13; MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Programme de formation de l'école québécoise : Enseignement secondaire, deuxième cycle*, 2006, p. 21; MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Politique d'évaluation des apprentissages*, 2003, p. 16; MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Une école adaptée à tous ses élèves - Politique de l'adaptation scolaire*, 1999, p. 17.

élèves au sein du système scolaire québécois, notamment les EHDA, ceux issus de l'immigration, ceux qui appartiennent à une minorité racisée, les élèves autochtones et ceux qui vivent dans un milieu défavorisé. Dans cette perspective, la Commission estime essentiel de présenter au législateur un bref portrait des enjeux relatifs à la persévérance et à la réussite scolaires de ces élèves afin qu'il puisse mesurer les risques que comporte l'approche préconisée dans l'actuel projet de loi.

Par ailleurs, la Commission juge également important de lui présenter les éléments spécifiques concernant la persévérance et la réussite scolaires des jeunes qui sont pris en charge en vertu de la LPJ ou de la LSJPA.

1.2 L'accès aux services visant la persévérance et la réussite scolaires

Plusieurs élèves appartenant à un groupe protégé par la Charte connaissent des parcours scolaires parsemés de difficultés, les rendant davantage susceptibles de n'obtenir aucune qualification ou diplôme au terme de la fréquentation obligatoire de l'école prescrite par la LIP. Les jeunes pris en charge en vertu de la LPJ ou de la LSJPA et qui sont placés en milieu substitut ne font pas exception et éprouvent des difficultés au cours de leur parcours scolaire.

1.2.1 Les élèves protégés par l'article 10 de la Charte

Les commissions scolaires sont tenues en vertu des articles 10, 12 et 40 de la Charte d'offrir des services éducatifs sans discrimination à tous les élèves. Cela implique qu'elles doivent tenir compte des besoins éducatifs particuliers de certains élèves²⁰. En fait, pour atteindre l'égalité réelle entre les élèves, il peut parfois être nécessaire pour une commission scolaire de devoir les traiter distinctement²¹. Autrement dit, les commissions scolaires ont une obligation d'accommodement raisonnable envers les élèves qui ont des besoins éducatifs particuliers en

²⁰ La Cour suprême du Canada a reconnu que les élèves handicapés avaient droit de recevoir, sans discrimination, des services éducatifs adaptés pour répondre à leurs besoins. Voir : *Moore c. Colombie-Britannique, Éducation*, préc, note 6.

²¹ Ce principe a été développé dans l'arrêt *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 174-175, EYB 1989-66977; *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c. BCGSEU*, [1999] 3 R.C.S. 3, *Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicle) c. Colombie-Britannique (Council of Human Rights)*, [1999] 3 R.C.S. 868. Il a par la suite été appliqué en matière d'éducation, notamment récemment dans l'affaire *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Commission scolaire de Montréal*, 2014 QCTDP 5 (CanLII).

raison de caractéristiques personnelles pour lesquelles il est interdit de discriminer selon la Charte.

A Élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (EHDA)

La situation vécue par les EHDA dans le réseau scolaire québécois illustre les risques qu'une formulation ambiguë des objectifs de réussite ait pour effet de compromettre la réussite de certains élèves.

L'orientation fondamentale de la *Politique de l'adaptation scolaire*, qui doit guider toutes les interventions du réseau préscolaire, primaire et secondaire dans la prestation des services éducatifs, est :

« [...] d'aider l'élève handicapé ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage à réussir sur les plans de l'instruction, de la socialisation et de la qualification. À cette fin, accepter que cette réussite éducative puisse se traduire différemment selon les capacités et les besoins des élèves, se donner les moyens qui favorisent cette réussite et en assurer la reconnaissance. »²²

À cet égard, l'expérience de la Commission dans les dossiers d'inclusion scolaire démontre que les finalités poursuivies dans les orientations ministérielles, au regard de la réussite des EHDA, n'apparaissent pas partagées par toutes les composantes du réseau des établissements d'enseignement préscolaire, primaire et secondaire. La vaste majorité des plaintes concernant l'inclusion scolaire d'élèves HDAA déposées à la Commission entre 2000 et 2014 mettaient en cause le tiers des commissions scolaires québécoises. C'est donc dire qu'une part non négligeable des commissions scolaires éprouve des difficultés à assurer la réussite scolaire de ces élèves²³. Notons par ailleurs que pour la période 2000-2007, la Commission a conclu au terme d'enquêtes menées à la suite du dépôt d'une plainte que les commissions scolaires mises en cause avaient adopté, dans 65,9 % des cas, des politiques,

²² MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DU QUÉBEC, *Une école adaptée à tous ses élèves : Politique de l'adaptation scolaire*, Québec, Gouvernement du Québec, 1999, p. 17.

²³ Daniel DUCHARME, « Les élèves en situation de handicap dans le réseau scolaire québécois : entre les prescriptions du droit international et la réalité vécue en classe, qu'en est-il du respect du droit à l'égalité? », dans *Le Tribunal des droits de la personne : 25 ans d'expérience en matière d'égalité (Actes du colloque)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais et Barreau du Québec, 2015, p. 128.

des normes et des pratiques qui entrent en contradiction avec l'objectif d'assurer la réussite éducative de ces élèves²⁴.

Les plus récents indicateurs de réussite du ministère indiquent que les taux annuels de sorties sans diplôme ni qualification au secondaire sont cinq fois plus élevés chez les élèves handicapés que chez les élèves dits « réguliers ». En 2011-2012, les EHDAA comptaient pour environ un élève inscrit sur cinq au secondaire, mais représentaient 46,7 % de l'ensemble des décrocheurs annuels²⁵.

Ayant en tête de tels indicateurs et en connaissant les disparités importantes qui existent déjà entre les commissions scolaires à cet égard, il est justifié de se demander comment il serait possible d'assurer la persévérance et la réussite scolaires de ces élèves. En effet, si les écoles se voyaient accorder de nouvelles responsabilités quant à l'organisation des services éducatifs, serait-il réaliste de penser que les EHDAA recevraient des services qui respectent davantage leur droit à l'égalité?

B Élèves vivant dans un milieu défavorisé

Au regard de la réussite scolaire, un certain nombre d'élèves vivant dans un milieu défavorisé sont plus susceptibles de rencontrer des difficultés. Selon les données du ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (MEESR) pour l'année scolaire 2014-2015²⁶, ce ne sont pas moins de 642 établissements d'enseignement préscolaire, primaire

²⁴ Ramon AVILA, *Analyse descriptive des plaintes relatives à l'intégration scolaire ouvertes par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse pour la période du 1^{er} janvier 2000 au 31 décembre 2004*, octobre 2005, (document interne). Ramon AVILA, sous la direction de Daniel DUCHARME, *Analyse descriptive des plaintes relatives à l'intégration scolaire reçues à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du 1^{er} janvier 2005 au 31 décembre 2007*, (Cat. 2.120-12.57), janvier 2009.

²⁵ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT, « Les décrocheurs annuels des écoles secondaires du Québec : Qui sont les décrocheurs en fin de parcours? Que leur manque-t-il pour obtenir un diplôme? », (2015) 43 *Bulletin statistique de l'éducation* 5.

²⁶ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE, *Indices de défavorisation par école – 2014-2015*, [En ligne].
http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/PSG/statistiques_info_decisionnelle/Indices_defavorisation_ecoles_2014_2015.pdf

et secondaire qui présentent un indice de défavorisation très élevé²⁷, ce qui correspond à plus du quart de toutes les écoles québécoises (28,5 % de celles-ci)²⁸.

Dans un rapport présenté au Conseil québécois de la recherche sociale, des chercheurs de l'Université du Québec à Montréal et de l'Université de Sherbrooke ont noté :

« [...] qu'à l'état de défavorisation sont souvent associées des difficultés d'ordre scolaire vécues par les enfants de milieux socioéconomiquement faibles. Qu'il soit question de rendement scolaire, de taux ou de niveau de scolarisation, d'abandon ou d'absentéisme, diverses études ont constaté que l'état de pauvreté de la famille influence l'histoire scolaire et l'adaptation sociale de l'enfant. »²⁹

Ces constats trouvent écho dans la plus récente *Enquête sur la maturité scolaire des enfants montréalais* menée par la Direction de la santé publique de Montréal en 2008³⁰. Dans cette enquête, une évaluation du niveau de développement des enfants fréquentant des classes de maternelle a été réalisée. Les résultats de cette évaluation démontrent que les enfants les plus pauvres connaissent davantage de lacunes sur le plan du développement cognitif au moment de leur entrée à l'école et, par conséquent, ils sont plus à risque d'éprouver des difficultés au cours de leur cheminement scolaire par la suite. Bien que cette enquête reconnaisse l'importance d'une intervention éducative précoce auprès de ces enfants, en amont de celle qui peut éventuellement être menée en contexte scolaire, elle souligne la nécessité que soient

²⁷ Un indice de défavorisation très élevé correspond aux déciles 8, 9 et 10 du seuil de faible revenu (SFR). Ce dernier correspond à la proportion des familles avec enfant dont le revenu est situé près ou sous le seuil de faible revenu. Le seuil de faible revenu se définit comme le niveau de revenu selon lequel on estime que les familles consacrent 20 % de plus que la moyenne générale à la nourriture, au logement et à l'habillement. Il fournit une information qui sert à estimer la proportion des familles dont les revenus peuvent être considérés comme faibles, en tenant compte de la taille de la famille et du milieu de résidence (régions rurales ou urbaines).

²⁸ Près de 70 % des établissements situés en milieux défavorisés sont en milieu urbain ou périurbain. Les établissements d'enseignement montréalais sont davantage touchés par ce phénomène, comme en témoignent les taux de défavorisation très élevés des commissions scolaires qui occupent ce territoire : Commission scolaire de Montréal (99,4 % des écoles ont un indice très élevé de défavorisation), English-Montreal School Board (96,4 %), Commission scolaire de la Pointe-de-l'Île (88,5%), Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys (80,5 %). MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE, préc., note 26.

²⁹ Bernard TERRISSE, François LAROSE, Marie-Louise LEFEBVRE et Nathalie MARTINET, *Analyse des caractéristiques des mesures d'intervention éducative précoce et comparaison de leurs effets à moyen terme sur l'adaptation scolaire et sociale d'enfants de milieu socioéconomiquement faible. Présenté au Conseil québécois de la recherche sociale*. Département des sciences de l'éducation de l'Université du Québec à Montréal et Faculté d'éducation de l'Université de Sherbrooke, 2000, p. 2.

³⁰ AGENCE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DE MONTRÉAL, *Enquête sur la maturité scolaire des enfants montréalais : Rapport régional 2008*, Direction de santé publique, 2008.

maintenus les différents programmes axés sur la prévention du décrochage ou la poursuite du parcours scolaire³¹.

Comme le souligne le *Programme de soutien à l'école montréalaise*, l'intervention éducative auprès des jeunes vivant dans un milieu défavorisé doit pouvoir corriger ces lacunes et ne doit pas être teintée de préjugés au regard de leurs capacités d'apprentissage :

« Dans une école en milieu défavorisé, il importe que les pratiques éducatives visent l'apprentissage de tous les élèves. Pour ce faire, l'ensemble des intervenants scolaires doit reconnaître que les élèves issus des milieux défavorisés ont les mêmes capacités d'apprentissage que les autres élèves. »³²

Ce constat s'applique tout autant aux écoles situées en milieux défavorisés du territoire montréalais qu'à celles qui sont situées à l'extérieur de ce territoire.

C Élèves issus de l'immigration ou appartenant à un groupe racisé

Par ailleurs, la réussite scolaire de plusieurs élèves issus de l'immigration nécessite également une attention particulière, surtout en ce qui concerne les élèves immigrants de 1^{re} génération³³. Selon les données du ministère, ces derniers présentent des taux annuels de décrochage plus élevés que ceux observés pour l'ensemble des élèves québécois. En 2011-2012, le taux de décrochage des élèves immigrants de 1^{re} génération s'élevait à 31 %, soit un taux qui est plus du double de celui des élèves non immigrants (14,7 %) ³⁴.

Plusieurs élèves immigrants de 1^{re} génération sont allophones et ont préalablement fréquenté des classes d'accueil. Dans son *Rapport de consultation sur le profilage racial et ses conséquences*, la Commission notait que « [...] bien que les classes d'accueil constituent un passage obligé pour les jeunes nouvellement arrivés, le système scolaire n'est pas toujours prêt

³¹ Outre le programme *L'école, j'y tiens! Tous ensemble pour la réussite scolaire*, évoqué précédemment, d'autres programmes visent à favoriser la persévérance scolaire et à accroître la réussite des élèves vivant dans un milieu défavorisé : la Stratégie d'intervention *Agir autrement*, le *Programme de soutien à l'école montréalaise*, l'*Aide aux devoirs* et le *Programme d'aide à l'éveil à la lecture et à l'écriture dans les milieux défavorisés*.

³² MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT, *Programme de soutien à l'école montréalaise*, 2009, p. 16.

³³ Statistique Canada désigne les immigrants de première génération comme étant des personnes nées à l'extérieur du Canada, [En ligne]. https://www12.statcan.gc.ca/nhs-enm/2011/as-sa/99-010-x/99-010-x2011003_2-fra.cfm

³⁴ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE, préc., note 26, p. 6-7.

à les accueillir et à répondre adéquatement à leurs besoins, créant ainsi de la discrimination systémique à l'égard des immigrants récents »³⁵. Elle ajoutait que les classes d'accueil n'offrent pas toujours à ces élèves « [...] un cadre correspondant à leur profil et qui leur permettrait de poursuivre leur scolarisation en classe régulière sans retard scolaire. »³⁶ La Commission précisait que la transition entre la classe d'accueil et la classe régulière, si elle se voyait précipitée ou mal planifiée, risquait de compromettre les chances de réussite des élèves³⁷.

Par ailleurs, dans le même rapport de consultation, la Commission soulignait que les pratiques d'orientation des élèves s'appuient sur des processus de catégorisation qui peuvent être empreints de préjugés à l'égard des élèves racisés. Ce faisant, ces pratiques ont pour effet de « [...] réduire le champ des possibilités offertes à l'élève »³⁸ et d'influencer les perceptions des intervenants du milieu scolaire au regard de leurs aptitudes. L'investissement auprès de ceux-ci peut effectivement être réduit en raison d'attentes moins élevées, du fait de préjugés à l'égard de leur capacité à entreprendre et à réussir un parcours de formation³⁹.

Les préjugés ethno-raciaux dont les élèves issus de l'immigration et ceux appartenant à une minorité racisée peuvent être la cible en milieu scolaire se trouvent régulièrement renforcés par le fait qu'ils sont surreprésentés dans les milieux défavorisés. Une telle situation accroît le risque pour ces élèves d'être exclus des cibles de réussite fixées par la commission scolaire dans laquelle ils sont inscrits.

D Élèves autochtones

Il faut ajouter aux groupes dont l'accès à la réussite n'est pas facilité, celui des élèves autochtones⁴⁰. Si la vaste majorité de ceux-ci vivent sur réserve et sont scolarisés dans leurs communautés, il n'en demeure pas moins que, selon les données du ministère pour 2009-2010, 13,4 % d'entre eux étaient scolarisés dans des écoles publiques ou privées hors

³⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 8, p. 71.

³⁶ *Id.*

³⁷ *Id.*

³⁸ *Id.*, p. 64.

³⁹ *Id.*

⁴⁰ Cette section ne traite pas de la situation des élèves Inuits, Cris ou Naskapis puisque c'est la *Loi sur l'instruction publique pour les autochtones Cris, Inuit et Naskapis*, (RLRQ, c. C-12) qui s'applique à eux.

communauté⁴¹. À l'ordre d'enseignement secondaire, ce sont 18,9 % des élèves autochtones qui fréquentent une école hors communauté⁴².

Dans un mémoire présenté en décembre 2009 au Conseil supérieur de l'éducation⁴³, la Commission constatait que l'intégration des élèves scolarisés à l'extérieur de leur communauté pose un certain nombre de défis au système régulier d'enseignement. Elle identifiait par ailleurs des obstacles à la réussite des élèves autochtones, dont l'éloignement géographique entre la communauté d'origine de l'élève et son établissement d'enseignement⁴⁴ ainsi que l'éloignement culturel.

En effet, en fréquentant un établissement d'enseignement hors communauté, les élèves autochtones se trouvent à s'éloigner d'un certain nombre de composantes fondamentales de leur identité, notamment leur histoire, leur langue, leurs traditions orales, leur système d'écriture et leur littérature. Ils se voient obligés d'assimiler des compétences et des savoirs qui sont souvent étrangers à ces référents culturels. Pour cette raison, la Commission a tenu à rappeler au Conseil supérieur de l'éducation que les transitions vers les écoles hors communauté peuvent être difficiles et commandent des mesures soutenues d'intégration qui prennent en compte les caractéristiques propres aux communautés auxquelles les élèves autochtones appartiennent⁴⁵.

⁴¹ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE, « L'éducation des populations scolaires dans les communautés autochtones du Québec en 2010 », (2013) 42 *Bulletin statistique de l'éducation* 7-8. Notons que lors du dernier recensement canadien de 2011, 141 915 Autochtones habitaient au Québec. 72 % des 52 645 des personnes ayant le statut d'Indiens inscrits vivaient dans une réserve. Par ailleurs, il y avait 29 775 Indiens non-inscrits vivant hors réserve. STATISTIQUE CANADA, *Enquête nationale auprès des ménages de 2011*, produit numéro 99-011-X2011026.

⁴² *Id.* Précisons que certaines communautés ne disposent pas d'école secondaire, notamment Kitciakik et Pikogan. Les élèves doivent donc nécessairement poursuivre leurs études dans les écoles situées à l'extérieur de leur communauté.

⁴³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire présenté au Conseil supérieur de l'éducation dans le cadre de la consultation sur l'accès à l'éducation et à la réussite éducative dans une perspective d'éducation pour l'inclusion*, Daniel Ducharme, Paul Eid et M^e Karina Montminy, (Cat. 2.122.34), décembre 2009, p. 20.

⁴⁴ *Id.*, p. 21 : « Dans plusieurs cas, des jeunes doivent fréquenter un établissement situé à plus de 75 kilomètres de leur communauté, se voyant obligés d'être hébergés à l'extérieur de cette dernière. Cette situation les éloigne considérablement du mode de vie dans lequel ils ont été habitués d'évoluer. De toute évidence, ce problème d'accessibilité au système éducatif québécois a un effet direct sur la réussite des Autochtones. »

⁴⁵ *Id.*, p. 20-21.

En ce sens, des processus doivent être mis en place pour intégrer les enfants autochtones dans les écoles hors communautés, et ainsi, favoriser leur persévérance et leur réussite scolaires.

E Élèves placés en milieu substitut en vertu de la LPJ ou de la LSJPA

La Loi sur la protection de la jeunesse prévoit le droit pour les enfants pris en charge en vertu de la LPJ ou de la LSJPA de recevoir des services d'éducation adéquats et de façon personnalisée⁴⁶. Or en ne prenant pas en considération les besoins particuliers des enfants et des jeunes vivant en milieu substitut qui fréquentent l'école, nous estimons que l'article 4 du projet de loi peut dans son application contrevenir à ce droit.

En effet, les élèves placés en milieu substitut en vertu de la LPJ ou de la LSJPA expérimentent plusieurs problèmes à l'école, ce qui a pour effet de compromettre leur persévérance et leur réussite scolaires.

La trajectoire de ces élèves est souvent parsemée de nombreuses ruptures⁴⁷, notamment en raison du cumul des diverses difficultés psychosociales qui caractérise leur existence : problèmes familiaux, consommation de drogues, itinérance⁴⁸, pour ne nommer que celles-ci.

De plus, ces jeunes sont davantage susceptibles d'être aux prises avec des problèmes de santé mentale. Une étude épidémiologique sur la santé des adolescents hébergés en centre de réadaptation réalisée en 2015 a en effet révélé que plus de la moitié d'entre eux « ont présenté ou présentent un problème d'ordre émotif, psychologique, psychiatrique, nerveux et/ou du registre du TDAH / trouble déficit d'attention/hyperactivité »⁴⁹.

⁴⁶ Loi sur la protection de la jeunesse, art. 8 al. 2.

⁴⁷ Cheryl MILNE, « Youth transition to independence », dans C.I.L.T.F.T.S.L. Alliance (dir.), *Permanency Planning in the Child Welfare System*, Ottawa, Sparrow Lake Alliance, 2002, cité dans Martin GOYETTE et Daniel TURCOTTE, « La transition vers la vie adulte des jeunes qui ont vécu un placement : un défi pour les organismes de protection de la jeunesse », (2004) 51 (1) *Service social* 30, 33.

⁴⁸ Marian BUSSEY *et al.*, *Transition from Foster Care : A State-by-State Data Base Overview*, 2000, Seattle, Casey Family Programs, cité dans M. GOYETTE et D. TURCOTTE, *id.*

⁴⁹ ASSOCIATION DES CENTRES JEUNESSE DU QUÉBEC et CHU SAINTE-JUSTINE, *Santé des adolescent(e)s hébergé(e)s en centres de réadaptation des centres jeunesse au Québec*, Rapport de recherche, 2015.

Ce contexte fait en sorte que les élèves placés en milieu substitut sont susceptibles d'expérimenter de nombreux défis au cours de leur cheminement académique. L'Association des centres jeunesse du Québec a déjà fait état que les jeunes hébergés en milieu substitut ont en moyenne deux ans de retard dans leur cheminement scolaire⁵⁰. Ils ont également un taux de diplomation plus faible⁵¹.

Un chercheur québécois s'est penché sur les effets de la maltraitance à l'égard du cheminement académique pour des enfants recevant des services en vertu de la LPJ, qu'ils soient placés en milieu substitut ou non⁵². Plusieurs d'entre eux ont des niveaux d'attention faibles et une persévérance réduite; ils ont également des rendements scolaires peu satisfaisants⁵³. Il est légitime de croire que de telles conclusions s'appliquent également aux élèves vivant en milieu substitut.

Au sujet des jeunes hébergés dans une unité d'encadrement intensif, la Commission a, dans son premier rapport de mise en œuvre de la *Loi sur la protection de la jeunesse* (2011), déploré le faible nombre d'heures consacrées à leur scolarisation. Cette situation susceptible de compromettre le parcours scolaire du jeune était d'autant plus préoccupante considérant que certains jeunes étaient hébergés dans une telle unité de façon récurrente ou pour de longues périodes⁵⁴. Dans le cadre du suivi des recommandations du rapport, le ministère de la Santé et des Services sociaux a confirmé qu'en 2014, les jeunes hébergés en unité d'encadrement intensif étaient scolarisés en moyenne 17h par semaine, ce qui constitue une augmentation du nombre d'heures consacrées à la scolarisation.

⁵⁰ ASSOCIATION DES CENTRES JEUNESSE DU QUÉBEC, *Mémoire de l'Association des centres jeunesse du Québec à la Commission parlementaire des affaires sociales sur le projet de loi 112 – Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, Montréal, ACJQ, 2002.

⁵¹ M. BUSSEY *et al.*, préc., note 48, p. 33.

⁵² Pierre NOLIN, *Les effets de la maltraitance sur le fonctionnement cognitif et neuropsychologique des enfants de 5 à 12 ans*, Rapport d'activités scientifiques, Québec, 2003, Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture, cité dans CENTRE DE LIAISON SUR L'INTERVENTION ET LA PRÉVENTION PSYCHOSOCIALES (CLIPP) « Les mauvais traitements physiques et psychologiques envers les enfants » [Bilan de connaissances en ligne]. Montréal, CLIPP, p. 10 Accès : www.clipp.ca.

⁵³ *Id.*, p. 9.

⁵⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur la protection de la jeunesse (article 156.1 de la LPJ)*, 2011.

Il existe donc des enjeux relativement à la persévérance et à la réussite scolaires des jeunes placés en milieu substitut. Toutefois, peu d'études ont traité spécifiquement de cette question au Québec. La Commission estime ainsi qu'il serait nécessaire de mieux documenter les enjeux propres à cette dernière pour l'ensemble des régions du Québec. À cet égard, la Commission estime qu'il serait souhaitable que le MEES et le MSSS réalisent une étude sur la réussite scolaire des jeunes placés en milieu substitut, ce qui permettrait entre autres de mieux documenter leurs besoins et les moyens à mettre en œuvre pour favoriser leur persévérance et leur réussite scolaires.

Dans le cas plus spécifique des élèves devant être scolarisés à l'interne⁵⁵, l'*Entente de complémentarité des services entre le réseau de la santé et des services sociaux et le réseau de l'éducation*⁵⁶ prévoit notamment les modalités de concertation devant être mises en place afin d'assurer la scolarisation de ces jeunes. Le contenu de ces ententes est balisé par le *Guide d'élaboration d'un protocole d'entente sur la prestation conjointe de services aux jeunes par le réseau de l'éducation et le réseau de la santé et des services sociaux*⁵⁷.

La Commission estime que des mesures particulières doivent être prises par le réseau scolaire en vue de favoriser la persévérance et la réussite scolaires des jeunes placés en milieu substitut.

Rappelons qu'en plus du droit à des services d'éducation adéquats d'un organisme du milieu scolaire prévu à la LPJ, ces jeunes, au même titre que les enfants de la population générale, sont visés par l'article 40 de la Charte et la LIP (art. 1), faisant en sorte que les instances scolaires ont des obligations à leur endroit.

En conclusion, il ressort de l'ensemble du portrait qui précède, qu'en visant la persévérance et la réussite scolaires du « plus grand nombre d'élèves » comme élément constitutif de la mission

⁵⁵ Notons qu'il est de plus en plus privilégié par les missions jeunesse des Centres intégrés de santé et de services sociaux et des Centres intégrés universitaires de santé et des services sociaux que les élèves soient scolarisés à l'extérieur du centre de réadaptation.

⁵⁶ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT, *Entente de complémentarité des services entre le réseau de la santé et des services sociaux et le réseau de l'éducation*, 2008.

⁵⁷ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT, *Guide d'élaboration d'un protocole d'entente sur la prestation conjointe de services aux jeunes par le réseau de l'éducation et le réseau de la santé et des services sociaux*, 2008.

de l'école québécoise, le projet de loi ignore tant les difficultés particulières des jeunes placés en milieu substitut que celles des élèves qui ont le droit de recevoir des services éducatifs sans discrimination conformément à la Charte. Pour ces derniers, le principe de l'égalité réelle des chances serait alors compromis, entraînant de ce fait la violation de leur droit à l'égalité dans l'exercice du droit à l'instruction publique gratuite.

La Commission juge ainsi essentiel de rappeler que la portée du droit à l'égalité telle que définie par les tribunaux requiert que la norme générale d'application, en l'espèce l'article 36 de la LIP, soit formulée de manière la plus inclusive possible. À ce propos, la Cour suprême expliquait que « la norme qui fait inutilement abstraction des différences entre les personnes va à l'encontre des interdictions contenues dans les diverses lois sur les droits de la personne et doit être remplacée. La norme elle-même doit permettre de tenir compte de la situation de chacun, lorsqu'il est raisonnablement possible de le faire. »⁵⁸ (Nos soulignés)

Par conséquent, la Commission croit qu'une formulation qui viserait la persévérance et la réussite scolaires « de tous les élèves » est nécessaire pour assurer le droit à l'égalité de tous les élèves et permettre de tenir compte des besoins éducatifs particuliers de certains élèves, et par le fait même, d'éviter que ces derniers soient pénalisés⁵⁹.

RECOMMANDATION 1

La Commission recommande d'amender l'article 4 du projet de loi de manière à ce que l'école ait pour mission de viser la persévérance et la réussite scolaires de tous les élèves plutôt que celles du plus grand nombre d'élèves.

1.3 Les plans d'engagement vers la réussite

Selon la modification proposée à l'article 209.1 de la LIP en vertu de l'article 73 du projet de loi, les commissions scolaires devraient désormais adopter un plan d'engagement vers la réussite qui remplacerait le plan stratégique actuellement exigé de celles-ci. Les éléments qui devraient être contenus dans ce plan reprennent, en majeure partie, ceux qui figurent dans le plan

⁵⁸ *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c. BCGSEU* préc., note 21, par. 68.

⁵⁹ *Id.*, par. 55.

stratégique. Il s'ajouterait cependant à celui-ci, une déclaration contenant les objectifs de la commission scolaire quant au niveau de services offerts et quant à la qualité de ses services.

Pour l'élaboration des plans d'engagement vers la réussite, il est également prévu que les commissions scolaires consultent le comité de parents, le comité consultatif des services aux élèves handicapés et aux élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage, le comité conjoint de gestion, les conseils d'établissement, les enseignants et les autres membres du personnel.

La Commission se réjouit de la modification proposée en ce qu'elle témoigne de l'importance accordée par le législateur à la réussite des élèves. En effet, l'ajout d'objectifs quant au niveau de services offerts et quant à la qualité des services formaliserait les engagements des commissions scolaires au regard de la réussite scolaire des élèves. Le processus participatif qui y serait lié permettrait de plus une meilleure définition des objectifs en fonction de l'ensemble des besoins éducatifs des élèves.

Sur ce dernier sujet, la Commission tient à souligner l'ajout au 3^e alinéa de l'article 187 de la LIP, introduit par l'article 61 du projet de loi, d'une nouvelle fonction pour le comité consultatif des services aux élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage. Il serait désormais appelé à donner son avis sur le plan d'engagement vers la réussite de la commission scolaire dans lequel il officie. Il s'agit d'une avancée intéressante pour ce comité, car il aura la possibilité d'exprimer les besoins éducatifs spécifiques des élèves HDAA au regard de la réussite scolaire lors de l'élaboration du plan d'engagement vers la réussite.

Malgré cet ajout, dans l'objectif d'assurer la réussite de tous, la Commission juge essentiel que les besoins éducatifs particuliers des élèves, incluant ceux placés en milieu substitut, soient réellement pris en compte lors de l'élaboration du plan d'engagement. En effet, il faudrait que des objectifs de réussite les visent spécifiquement dans le plan d'engagement vers la réussite. De même, il faudrait que les objectifs spécifiques relatifs à ces élèves se retrouvent dans la déclaration contenant les objectifs de la commission scolaire quant au niveau de services offerts et quant à la qualité de ses services.

Dans cette perspective, la Commission estime nécessaire que soit précisé à l'article 209.1 de la LIP, tel que modifié par l'article 73 du projet de loi, que la déclaration contenant les objectifs de

la commission scolaire quant au niveau de services offerts et quant à la qualité de ses services vise tous les élèves.

RECOMMANDATION 2

La Commission recommande que l'article 73 du projet de loi soit amendé afin que les objectifs relatifs au niveau de services offerts et à leur qualité, qui sont inscrits dans la déclaration prévue au plan d'engagement vers la réussite de la commission scolaire, visent tous les élèves.

1.4 Des structures favorisant la réussite scolaire, dans le respect du droit à l'égalité des élèves

Pour assurer le respect du droit à l'égalité des élèves au regard de la persévérance et de la réussite scolaires et offrir des services éducatifs exempts de discrimination, il apparaît aussi nécessaire que les mandats et responsabilités des structures institutionnelles qui encadrent la prestation de ces services soient définis de manière telle qu'ils permettent à ces dernières de prendre réellement en compte les besoins spécifiques des élèves pour lesquels l'accès à la réussite nécessite des interventions éducatives différenciées.

Le projet de loi n° 86 modifie les mandats et responsabilités de certaines structures déjà existantes. Il attribue de même des mandats et responsabilités à de nouvelles structures qu'il instaure. Sans se prononcer sur la pertinence du modèle de gouvernance proposé par le projet de loi, la Commission considère essentiel que chacune des structures envisagées, par les interventions et les décisions qu'elle est appelée à rendre, contribue au plein respect du droit à l'égalité des élèves qui ont des besoins éducatifs particuliers.

1.4.1 Le conseil scolaire

Selon l'article 54 du projet de loi, l'actuel conseil des commissaires serait remplacé par un conseil scolaire composé de seize membres : 5 parents d'élèves fréquentant un établissement de la commission scolaire, 1 parent d'élève HDAA fréquentant un établissement de la commission scolaire, 6 personnes de la communauté (dont 2 obligatoirement domiciliées sur le territoire de la commission scolaire), 1 enseignant et 1 professionnel non-enseignant de la commission scolaire élus respectivement par leurs pairs, 2 directeurs d'établissement de la

commission scolaire élus par leurs pairs. Les membres de la communauté formeraient donc plus du tiers de la composition du conseil scolaire.

Actuellement, l'article 177.3 de la LIP prévoit qu'un programme d'accueil et de formation continue est offert aux membres du conseil scolaire. L'article 57 du projet de loi vient préciser que « le programme de formation doit prévoir des formations portant sur la gouvernance, l'éthique et la gestion financière. »

De manière à favoriser l'accès à la réussite des élèves à besoins particuliers et aux ressources allouées pour y parvenir, la Commission estime qu'il serait également nécessaire que les personnes qui font partie du conseil scolaire aient une bonne connaissance des obligations légales de la commission scolaire envers les élèves, notamment celles prescrites par la Charte. À son avis, il faudrait que le programme de formation prévoie des formations sur les droits et libertés reconnus à l'élève et ses parents par la Charte, dont le droit à l'égalité.

RECOMMANDATION 3

Compte tenu du fait que la Charte garantit à tous les élèves le droit à des services éducatifs en toute égalité, la Commission recommande que la modification proposée à l'article 177.3 de la LIP par l'article 57 du projet de loi soit amendée afin d'ajouter que le programme de formation prévoie également des formations sur les droits et libertés reconnus à l'élève et à ses parents par la Charte, dont le droit à l'égalité.

1.4.2 Le comité de parents

Par ailleurs, l'article 63 du projet de loi modifie l'article 193 de la LIP de manière à ce que le comité de parents soit également consulté sur le plan d'engagement vers la réussite et qu'il puisse émettre des recommandations à la commission scolaire sur ce qu'il devrait contenir. De plus, le projet de loi prévoit que le conseil scolaire devrait motiver sa décision s'il décidait de ne pas donner suite aux recommandations du comité de parents.

Ainsi, advenant l'adoption du projet de loi, dans l'objectif de favoriser la réussite pour tous, la Commission estime opportun de mentionner qu'il serait nécessaire que le comité de parents accorde une attention particulière aux enjeux spécifiques à la réussite des élèves à besoins particuliers lors de l'analyse du plan d'engagement vers la réussite que la commission scolaire

lui soumettrait pour consultation. Il pourrait, le cas échéant, soumettre des recommandations spécifiques concernant la réussite de ces élèves s'il jugeait qu'elle pourrait être affectée par la mise en œuvre de ce plan.

1.4.3 Le comité de gouvernance et d'éthique

De même, selon la modification proposée par l'article 64 du projet de loi à l'article 193.1 de la LIP, le conseil scolaire devrait instituer un comité de gouvernance et d'éthique qui aurait notamment pour fonction d'assister les membres du conseil scolaire pour l'élaboration et la mise à jour du code d'éthique et de déontologie établi en application de l'article 175.1 de la LIP. Il devrait également, en vertu de l'article 193.1 de la LIP, effectuer un suivi du plan d'engagement vers la réussite de la commission scolaire.

Afin de favoriser la réussite pour tous, la Commission estime opportun de mentionner que le comité de gouvernance et d'éthique devrait, dans le suivi qu'il serait appelé à réaliser, accorder une attention particulière à la réussite des élèves à besoins particuliers.

1.5 La participation des enfants

En vertu d'une modification proposée à l'article 211.1 de la LIP, par l'article 74 du projet de loi, la commission scolaire devrait s'assurer de mettre en place des mécanismes permettant la participation des élèves à la définition de certaines des orientations susceptibles de les concerner et consulter les élèves sur le plan d'engagement vers la réussite de la commission scolaire. Or, en vertu de l'alinéa 3 de cet article, les mécanismes mis en place pourraient ne pas viser certains élèves.

La Commission se réjouit de la proposition d'introduire une modification législative qui permettrait d'accroître la participation des élèves et ainsi, de favoriser une meilleure reconnaissance du droit de l'enfant d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, autrement dit le droit d'être entendu, énoncé par la *Convention relative aux droits de l'enfant*⁶⁰. Dans ses observations générales sur le droit de l'enfant d'être entendu, le Comité des droits de l'enfant affirme que le respect du droit de l'enfant d'être entendu dans le domaine

⁶⁰ *Convention relative aux droits de l'enfant*, art. 12.

de l'éducation est crucial pour l'exercice du droit à l'éducation⁶¹. Ce dernier droit rappelons-le est reconnu, au Québec, à toute personne par l'article 40 de la Charte.

La Commission déplore toutefois le fait que certains mécanismes mis en place pourraient ne pas viser tous les élèves, ce qui pourrait compromettre l'exercice du droit d'être entendu pour certains d'entre eux.

Pourtant, dans son *Observation générale sur le droit de l'enfant d'être entendu*, le Comité des droits de l'enfant affirme que le rôle actif des enfants dans un environnement d'apprentissage participatif doit être promu dans tous les contextes éducatifs :

« Dans tous les contextes éducatifs, y compris dans les programmes éducatifs destinés à la petite enfance, il convient de promouvoir le rôle actif des enfants dans un environnement d'apprentissage participatif. L'enseignement et l'apprentissage doivent tenir compte des conditions de vie et des perspectives des enfants. Pour cette raison, les autorités éducatives doivent associer les enfants et les parents à la planification des programmes scolaires. »⁶²

Qui plus est, pour le Comité des droits de l'enfant, le droit de l'enfant d'être entendu ne devrait pas être limité en fonction de l'âge de celui-ci et devrait être pleinement respecté dès son plus jeune âge⁶³. Il précise aussi que les mécanismes permettant de mettre en œuvre ce droit doivent être pris d'une manière adaptée en tenant compte du contexte⁶⁴.

La Commission est d'avis que ces principes doivent être incorporés dans la législation québécoise. Elle considère que les dispositions pertinentes de la LIP ne devraient pas permettre l'exclusion de certains élèves. Elles devraient plutôt tenir compte du niveau scolaire et s'y adapter.

RECOMMANDATION 4

La Commission recommande d'amender l'article 74 du projet de loi de manière à ce que les mécanismes de participation des élèves mis en place par les

⁶¹ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 12 (2009) sur le droit de l'enfant d'être entendu*, Doc. N.U. CRC/C/GC/12, par. 105.

⁶² *Id.*, par. 107.

⁶³ *Id.*, par. 21.

⁶⁴ *Id.*, par. 40 et suiv.

commissions scolaires tiennent compte et soient adaptés au niveau scolaire. De plus, les dispositions actuelles de la LIP doivent être révisées pour être en harmonie avec ces principes.

2 LE DROIT À L'INSTRUCTION PUBLIQUE GRATUITE DES ENFANTS AYANT UN STATUT D'IMMIGRATION PRÉCAIRE

Le premier article du projet de loi propose de modifier l'article 3 de la LIP pour préciser que l'élève qui est non-résident du Québec a droit à la gratuité des services éducatifs s'il a droit aux services éducatifs prévus à l'article 1 de la LIP. Trois catégories d'élèves non-résidents du Québec seraient toutefois exclues, soit l'élève ayant un statut de visiteur, l'élève admis au Québec afin d'y poursuivre des études et l'élève n'ayant pas de résidence au Québec (au sens du Code civil) pendant l'année scolaire.

Le *Règlement sur la définition de résident du Québec* serait de même modifié par l'article 164 du projet de loi pour y ajouter une disposition prévoyant qu'est exclu du droit à la gratuité des services éducatifs, l'élève qui n'est pas un résident du Québec au sens de ce règlement et qui fait partie de l'une des trois catégories⁶⁵.

De plus, une précision serait ajoutée à l'article 473 de la LIP, introduite par l'article 109 du projet de loi, afin de prévoir qu'aucune contribution financière ne peut être exigée d'un non-résident à moins qu'il fasse partie de l'une des trois catégories exclues de la gratuité des services éducatifs.

L'analyse des modifications proposées porte sur leur conformité au droit à l'égalité dans l'exercice du droit à l'instruction publique gratuite.

2.1 Le droit à l'instruction publique gratuite sans discrimination

Le Québec reconnaît expressément le droit à l'instruction publique gratuite pour toute personne à l'article 40 de la Charte. De plus, en vertu de son article 10, toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice du droit à l'instruction publique gratuite en pleine égalité, sans

⁶⁵ Art. 164 du projet de loi, ajoutant l'article 1.1 au *Règlement sur la définition de résident du Québec*.

distinction, exclusion ou préférence, fondée sur l'un des treize motifs de discrimination dont la race, la couleur, l'origine ethnique ou nationale.

Rappelons que le droit à l'éducation en toute égalité et le droit à l'instruction publique gratuite sont internationalement reconnus notamment par le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*⁶⁶ et la *Convention relative aux droits de l'enfant*⁶⁷. Cette dernière consacre le droit de l'enfant à l'éducation en toute égalité et prescrit l'obligation de rendre l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous.

La LIP énonce, à son premier article, le droit au service de l'éducation préscolaire et aux services d'enseignement primaire et secondaire pour toute personne qui est âgée entre 6 ans et 18 ans, ou 21 ans dans le cas d'une personne handicapée au sens de la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale*. Or, elle limite, à l'article 3, le droit à la gratuité des services éducatifs à tout résident du Québec. Précisons que ce dernier est défini comme l'élève qui est citoyen canadien ou résident permanent au sens de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*⁶⁸ et qui se trouve dans une des neuf situations énoncées au *Règlement sur la définition de résident du Québec*⁶⁹.

⁶⁶ *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 16 décembre 1966, [1976] R.T. Can. n° 46, art. 13. Le Québec s'est déclaré lié par le Pacte par décret du 21 avril 1976 : *Arrêté en conseil 1438-76 du 21 avril 1976 concernant la ratification du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, du Protocole facultatif se rapportant aux droits civils et politiques, ainsi que la signature par Ottawa et les provinces d'une entente concernant les modalités et le mécanisme de participation de ces dernières à la mise en œuvre de ces instruments internationaux*, Recueil des ententes internationales du Québec, 1984-1989, Québec, Ministère des Relations internationales, 1990, p. 818.

⁶⁷ *Convention relative aux droits de l'enfant*, art. 28.

⁶⁸ *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, c. 27.

⁶⁹ *Règlement sur la définition de résident du Québec*, RLRQ, c. I-13.3, r. 4. Ces situations sont les suivantes :

- « 1° il est né au Québec ou a été adopté par une personne qui avait sa résidence au Québec au moment de l'adoption;
- 2° l'un de ses parents ou son répondant a sa résidence au Québec;
- 3° ses parents ou son répondant sont décédés et l'un des 2 parents ou le répondant avait sa résidence au Québec au moment de son décès;
- 4° il maintient sa résidence au Québec bien que ses parents ou son répondant aient cessé d'y résider;
- 5° le Québec est le dernier endroit où il a eu sa résidence pendant 12 mois consécutifs sans toutefois être aux études à temps plein pendant cette période;
- 6° il est titulaire d'un certificat de sélection délivré en vertu de l'article 3.1 de la Loi sur l'immigration au Québec (chapitre I-0.2);

(...suite)

L'élève qui n'est pas résident du Québec au sens de ce règlement doit ainsi verser, conformément à ce qui est énoncé à l'article 216 de la LIP, une contribution financière afin de recevoir des services éducatifs. Le ministre peut toutefois octroyer, en vertu de l'article 473 de la LIP, une exemption de paiement de frais de scolarité.

Par ailleurs, l'article 14 de la LIP prescrit l'obligation de fréquentation scolaire à tout enfant qui est résident du Québec « à compter du premier jour du calendrier scolaire de l'année scolaire suivant celle où il a atteint l'âge de 6 ans jusqu'au dernier jour du calendrier scolaire de l'année scolaire au cours de laquelle il atteint l'âge de 16 ans ou au terme de laquelle il obtient un diplôme décerné par le ministre, selon la première éventualité ».

Les modifications proposées au projet de loi soulèvent des enjeux majeurs dans la reconnaissance du droit à l'égalité des enfants à statut d'immigration précaire dans l'exercice de leur droit à l'instruction publique gratuite. Il s'agit principalement d'enfants dont les parents n'ont pas fait de demande d'asile ou qui sont en attente de l'obtention du statut légal de réfugié, de la résidence permanente ou de la citoyenneté canadienne. Dans une majorité de situations, les documents d'immigration des parents sont échus et ils ne disposent pas ou n'ont plus de preuves valides et reconnues permettant de régulariser leur statut⁷⁰.

2.2 La scolarisation des enfants ayant un statut d'immigration précaire

Depuis plusieurs années, la scolarisation des enfants ayant un statut d'immigration précaire pose des défis au Québec.

La Commission a été à même de mesurer l'ampleur de cette situation lors de sa participation, au cours des années 2010 à 2013, à un comité de travail portant sur le sujet⁷¹.

7° il réside au Québec depuis au moins 3 mois sans avoir résidé dans une autre province durant plus de 3 mois;

8° il a eu sa résidence au Québec selon les paragraphes 2, 4, 5 ou 7 pendant 3 années consécutives au cours des 5 dernières années;

9° son conjoint a ou avait sa résidence au Québec selon un des paragraphes précédents. »

⁷⁰ PROTECTEUR DU CITOYEN, *Accès à l'éducation publique pour les enfants en situation d'immigration précaire*, novembre 2014, p. 5.

⁷¹ Le comité, présidé par la directrice scientifique du centre affilié universitaire du CSSS de la Montagne, était notamment constitué des organismes suivants : Centres de la jeunesse et de la famille Batshaw; Centre (...suite)

Mentionnons qu'il est difficile de dresser un portrait précis du nombre d'enfants n'ayant pas accès à l'éducation en raison de leur statut d'immigration, considérant l'inexistence de statistiques fiables à ce sujet. Néanmoins, des recherches réalisées notamment dans deux hôpitaux pédiatriques de Montréal en 2009 et 2010 permettent d'estimer leur nombre à 2 700 enfants⁷².

Dans un rapport que le Protecteur du citoyen a produit en 2014 sur l'accès à l'éducation publique pour les enfants en situation d'immigration précaire, il était énoncé qu'au début de 2013 plusieurs milliers d'enfants n'étaient pas scolarisés faute de documents officiels⁷³.

Les enjeux de scolarisation des enfants ayant un statut d'immigration précaire observables au Québec existent à l'échelle mondiale. Afin d'y remédier, des initiatives ont été mises en place au niveau international. Certaines visent la situation des enfants de travailleurs migrants alors que d'autres visent celle des enfants non accompagnés ou séparés en dehors de leur pays. Nommons par exemple la *Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille*⁷⁴.

Dans ce contexte, la Commission est étonnée de constater que les modifications proposées par le projet de loi en vue d'élargir la gratuité des services éducatifs pour les non-résidents du Québec réfèrent au statut d'immigration de l'enfant. En effet, la connaissance acquise par la Commission des principaux enjeux liés à l'inscription à l'école, à la reconnaissance des acquis ainsi qu'aux frais de scolarités des enfants à statut d'immigration précaire lui permettent d'affirmer que l'exclusion de trois catégories d'élèves non-résidents du Québec de la gratuité

jeunesse de Montréal-Institut universitaire; Alliance des communautés culturelles pour l'égalité dans la santé et les services sociaux (ACCESS); Centre d'aide aux familles latino-américaines; Mission communautaire de Montréal; Solidarité sans Frontières; Hôpital de Montréal pour enfants; Centre des travailleurs et travailleuses immigrants; CLSC Parc-Extension; et Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse.

⁷² Pour établir ce chiffre, tous les dossiers d'urgence d'enfants de 0 à 18 ans sans numéro de la RAMQ ont été identifiés. Par la suite, un sous-échantillon a été sélectionné au hasard. Les dossiers d'enfants provenant d'autres provinces et les patients canadiens ayant oublié ou perdu leur carte et les requérants au statut de réfugié ont été retirés. Les informations concernant le profil sociodémographique, le statut migratoire, le niveau d'urgence lors de l'admission, le motif de consultation ainsi que les services reçus ont été recueillis dans tous les dossiers sélectionnés.

⁷³ PROTECTEUR DU CITOYEN, préc., note 70, p. 5.

⁷⁴ *Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille*, 18 décembre 1990, (1990) 2220 R.T.N.U. 3.

des services éducatifs perpétuerait les atteintes au droit à l'égalité des enfants à statut d'immigration précaire dans l'exercice de leur droit à l'instruction publique gratuite.

2.2.1 L'inscription à l'école et la reconnaissance des acquis (attribution d'un code permanent)

La Commission comprend que les difficultés liées à l'inscription d'un enfant à l'école découlent principalement de l'application qui est faite par les commissions scolaires des articles 9 et 10 du *Régime pédagogique préscolaire, primaire et secondaire*⁷⁵. Ces derniers prescrivent qu'un élève mineur doit fournir les informations suivantes ainsi que les documents qui les attestent lors de son inscription : son nom, l'adresse de sa résidence, les noms de ses parents, son certificat de naissance sur lequel les noms de ses parents sont inscrits.

Pour l'enfant né à l'extérieur du Canada, dont l'acte de naissance n'a pas été intégré au registre de l'état civil, le guide administratif élaboré par le MELS — et toujours en vigueur — exige à titre de document officiel privilégié la carte de citoyenneté canadienne ou la carte de résident permanent accompagnée d'un document complémentaire⁷⁶. De plus, des documents d'immigration non périmés supplémentaires, tels que le certificat de sélection du Québec ou un visa, sont requis. Les lignes directrices émises par le MELS portant sur l'accompagnement des familles dont le statut d'immigration est précaire, en vue de la rentrée 2013-2014, confirment cette exigence⁷⁷.

Certaines directions d'écoles permettent toutefois à des enfants de fréquenter l'école sans qu'ils aient à remettre les documents requis pour l'inscription. Or, dans ces cas, ces élèves ne reçoivent pas de code permanent de la part du MELS, alors que celui-ci est nécessaire pour l'octroi du financement et pour la sanction des études de l'enfant, c'est-à-dire l'obtention d'un diplôme attestant de son parcours scolaire.

⁷⁵ *Régime pédagogique de l'éducation préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire*, RLRQ, c. I-13.3, r. 8, annexe 1.

⁷⁶ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT, @riane – *Gestion des données d'identification de l'élève – Guide administratif, Version 1.4*, Direction de la gestion des systèmes de collecte, 2007, [En ligne]. http://www1.mels.gouv.qc.ca/doc_adm/ariane/GuideAdmin.pdf

⁷⁷ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT, *L'inscription à l'école pour les enfants en situation d'immigration précaire, Éducation préscolaire, enseignement primaire et secondaire*, 2013, p. 9.

Le ministère de de l'Éducation a assoupli ses règles sur le sujet depuis 2013-2014 et permet l'attribution d'un code permanent aux élèves dont les parents détiennent un permis de travail ou d'études, et ce, même si la période de validité du permis a pris fin⁷⁸. Pour les autres élèves nés à l'extérieur du Canada, les documents privilégiés pour l'obtention du code permanent demeurent la carte de citoyenneté canadienne ou la carte de résident permanent accompagnée d'un document complémentaire⁷⁹.

Il appert que l'application qui est faite du *Régime pédagogique préscolaire, primaire et secondaire* par les commissions scolaires tient compte du statut d'immigration de l'enfant ou de celui de ses parents. Considérant la grande complexité que pose la détermination du statut de l'enfant qui découle de celui de ses parents, et ce, malgré l'existence de lignes directrices portant sur l'accompagnement des familles dont le statut d'immigration est précaire, il existe une disparité d'applications par les commissions scolaires du Québec.

On constate que l'actuel projet de loi ne modifie pas le *Régime pédagogique préscolaire, primaire et secondaire*. Ainsi, pour pouvoir s'inscrire à l'école, les mêmes informations et les mêmes documents devraient être fournis par l'élève qui est né à l'extérieur du Canada.

Ce faisant, on peut craindre que l'ajout dans le *Règlement sur la définition de résident du Québec* d'une référence au statut de visiteur de l'élève, aux fins de la gratuité des services éducatifs, génèrerait davantage de confusion. En effet, la détermination du statut de visiteur peut s'avérer complexe. Par exemple, le *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* définit la catégorie des visiteurs comme la catégorie réglementaire de personnes qui peuvent devenir résidents temporaires⁸⁰ et prévoit qu'est un visiteur et appartient à la catégorie des visiteurs l'étranger autorisé à entrer au Canada et à y séjourner à ce titre⁸¹.

Pour ces raisons, la Commission appréhende de voir s'accroître la discrimination dans l'accès à l'instruction publique de ces enfants qu'entraîne l'application disparate du *Régime*

⁷⁸ *Id.*, p. 10.

⁷⁹ Le maintien de ces exigences s'explique par l'objectif premier alors annoncé par le MELs qui était d'accorder un délai aux parents pour régulariser leur situation. Marie MALAVOY, « Enfants sans-papiers à l'école » *Désautels*, ICI Radio-Canada Première, 2013, cité dans PROTECTEUR DU CITOYEN, préc., note 70, p. 6.

⁸⁰ *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, (DORS/2002-227), art. 191.

⁸¹ *Id.*, art. 192.

pédagogique préscolaire, primaire et secondaire pour les enfants ayant un statut d'immigration précaire.

2.2.2 La gratuité des services éducatifs

Dans certains cas, si l'inscription à l'école des enfants à statut d'immigration précaire peut être possible, c'est la gratuité des services éducatifs qui leur est refusée. Rappelons que la LIP prévoit que l'élève qui est non-résident du Québec au sens du *Règlement sur la définition de résident du Québec* doit payer les frais pour l'obtention des services éducatifs. Le MELS a toutefois adopté des règles budgétaires destinées aux commissions scolaires qui permettent l'exemption du paiement des droits de scolarité pour des enfants ayant différents statuts d'immigration⁸². Le ministre peut en outre évaluer un cas spécifique présenté par une commission scolaire en vue de décider si l'élève sera exempté de payer des frais de scolarité⁸³. On remarque également que tant les exemptions prévues dans les règles budgétaires que l'exemption pouvant être accordée par le ministre reposent sur le statut d'immigration de l'enfant ou sur celui de ses parents.

Selon l'information obtenue par le comité de travail, le MELS estimait qu'à l'automne 2011 environ 1 000 élèves qui n'étaient pas résidents conformément au *Règlement sur la définition de résident du Québec* payaient des frais de scolarité; 5 500 élèves en étaient exemptés, dont 202 pour des raisons humanitaires.

Dans les cas où les enfants ne sont pas exemptés de payer ces frais, de nombreux parents ayant des revenus limités sont incapables d'en assumer le paiement, ce qui entrave significativement le droit à l'instruction publique de leurs enfants.

À cet enjeu s'ajouteraient, de l'avis de la Commission, d'autres problèmes d'application si le *Règlement sur la définition de résident du Québec* était modifié pour y ajouter l'exclusion de trois catégories d'élèves de la gratuité des services éducatifs.

⁸² L'adoption des règles budgétaires est une responsabilité du ministre (LIP, art. 472). Voir notamment : MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT, *Règles budgétaires pour l'année scolaire 2014-2015, commissions scolaires, fonctionnement*, 2014, annexe B, [En ligne]. http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/PSG/ress_financieres/Fonctionnement_RB_2014-2015_2014-07-14_ED.pdf

⁸³ LIP, art. 473.

D'abord, les parents de l'enfant auraient à démontrer que ce dernier n'a pas de statut de visiteur pour qu'il ait droit à la gratuité des services éducatifs. Autrement dit, ils devraient faire la preuve de l'irrégularité de son statut d'immigration, par exemple de l'expiration de son statut de visiteur. Comment feraient-ils cette preuve? Seraient-ils contraints de déclarer sous serment qu'ils ne font pas partie de l'une des trois catégories de personnes, avouant par le fait même leur situation d'irrégularité?

Il est évident que cette façon de faire fragiliserait les parents qui se trouvent déjà à bien des égards en situation de précarité. En effet, en l'absence de garantie que les informations transmises par les parents à une commission scolaire relativement au statut irrégulier de leur enfant ne soient pas portées à la connaissance des autorités compétentes en matière d'immigration, ils seraient très certainement réticents à avouer l'irrégularité de leur statut lors de l'inscription à l'école de leur enfant.

Dans un autre ordre d'idées, l'exclusion de « l'élève n'ayant pas de résidence au Québec pendant l'année scolaire » risquerait d'entraîner des difficultés d'application considérant l'utilisation du terme « résidence ». Nous comprenons que, dans ce contexte, il réfère à la résidence au sens du Code civil, c'est-à-dire au domicile⁸⁴. Or, la LIP et le *Règlement sur la définition de résident du Québec* utilisent trois termes similaires, « résident au Québec », « résident du Québec » et « résidence », alors qu'ils ont une signification différente.

La Commission estime que les atteintes sérieuses au droit à l'égalité des enfants ayant un statut d'immigration précaire dans l'exercice de leur droit à l'instruction publique gratuite résultant de l'application des règles en vigueur démontrent l'urgence et la nécessité pour le gouvernement de proposer dans l'actuel projet de loi une solution permanente pour mettre fin aux situations discriminatoires vécues par ces enfants.

Elle considère qu'une des solutions serait de réviser les dispositions de la LIP et du *Règlement sur la définition de résident du Québec*, en s'inspirant des modèles législatifs de la Colombie-Britannique⁸⁵ et de l'Ontario⁸⁶. Cette révision devrait permettre à toute personne qui a droit aux

⁸⁴ Code civil, art. 77.

⁸⁵ *School Act*, [RSBC 1996] c. 412. L'article 2 garantit à toute personne d'âge scolaire qui habite dans un district scolaire le droit de s'inscrire à un programme d'éducation offert par un conseil. L'article 42 détermine la résidence comme suit : « A person is a resident of the area where the person lives and to which, (...suite)

services éducatifs en vertu de l'article 1 de la LIP et qui est domiciliée sur le territoire de la commission scolaire d'avoir droit à la gratuité des services éducatifs, et ce, peu importe son statut d'immigration. C'est d'ailleurs la recommandation qui était formulée par le comité de travail auquel la Commission a participé et par le Protecteur du citoyen⁸⁷. Par conséquent, la Commission recommande de ne pas adopter les modifications proposées par les articles 1 et 164 du projet de loi. En revanche, afin de s'assurer de la reconnaissance du droit à l'égalité des enfants ayant un statut d'immigration précaire, elle estime qu'il est essentiel de modifier l'article 3 de la LIP afin de permettre à toute personne qui a droit au service de l'éducation préscolaire et aux services d'enseignement primaire et secondaire de les recevoir gratuitement de la part de la commission scolaire du territoire sur lequel elle a élu son domicile. Dans cette perspective, il faudrait que les autres articles de la LIP soient modifiés de même que le *Règlement sur la définition de résident du Québec*.

RECOMMANDATION 5

La Commission recommande de ne pas adopter les modifications proposées par les articles 1 et 164 du projet de loi. Elle recommande de modifier l'article 3 de la LIP, afin de permettre à toute personne qui a droit au service de l'éducation préscolaire et aux services d'enseignement primaire et secondaire de les recevoir gratuitement de la part de la commission scolaire du territoire sur lequel elle a élu son domicile, et d'harmoniser la législation existante en conséquence.

whenever absent, the person intends to return ». L'article 82 (1) et (2) précise que : « A board must provide free of charge to every student of school age resident in British Columbia and enrolled in an educational program in a school operated by the board ». « For the purposes of subsection (1), a student is resident in British Columbia if the student and the guardian of the person of the student are ordinarily resident in British Columbia. »

⁸⁶ *Loi sur l'éducation*, L.R.O. 1990, c. E.2., art. 49.1 « Toute personne âgée de moins de dix-huit ans qui a par ailleurs le droit d'être admise à une école ne doit pas se faire refuser l'admission parce qu'elle-même ou son père, sa mère ou son tuteur se trouve illégalement au Canada. 1993, chap. 11, art. 21 » L'article 33 énonce qu'une des conditions pour être élève résident est de résider dans la circonscription scolaire. L'article 32 (1) mentionne au sujet du droit de fréquentation des élèves résidents que : « Toute personne a le droit de fréquenter gratuitement une école située dans une circonscription scolaire, une zone d'écoles séparées ou un district d'écoles secondaires, selon le cas, où elle satisfait aux conditions requises pour être élève résident. »

⁸⁷ PROTECTEUR DU CITOYEN, préc., note 70, p. 13.

CONCLUSION

La Commission a analysé le projet de loi n° 86 afin de s'assurer de sa conformité aux droits et libertés protégés par la *Charte des droits et libertés de la personne*. Elle a dressé un bref portrait des enjeux spécifiques concernant la persévérance et la réussite scolaires de différents groupes d'élèves dont le droit de recevoir des services éducatifs sans discrimination est garanti par la Charte, soit les EHDAA, les élèves vivant dans un milieu défavorisé, les élèves issus de l'immigration, ceux qui appartiennent à une minorité racisée et les élèves autochtones. Elle a aussi traité des difficultés éprouvées par les jeunes pris en charge en vertu de la LPJ et de la LSJPA et qui compromettent leur persévérance et leur réussite scolaires. Il en ressort que l'accès à la réussite et aux ressources qui y sont dédiées est dans bien des situations compromis.

Ainsi, l'ajout de la cible de la réussite du plus grand nombre d'élèves à la mission de l'école ne permettrait pas de tenir compte des difficultés particulières de ces groupes au regard de la réussite scolaire. Par conséquent, le principe de l'égalité réelle des chances de ces élèves dans l'exercice de leur droit à l'instruction publique gratuite, protégé par la conjugaison des articles 10 et 40 de la Charte, serait entravé. La Commission recommande de ce fait d'amender la modification proposée à l'article 36 de la LIP afin que la mission de l'école vise la persévérance et la réussite scolaires de tous les élèves.

Dans cette optique, la Commission estime que les structures institutionnelles qui encadrent la prestation de ces services, notamment le conseil scolaire et le comité de parents, devraient être définies de manière telle qu'elles puissent réellement prendre en compte les besoins spécifiques des élèves pour lesquels l'accès à la réussite nécessite des interventions éducatives différenciées. Leur rôle dans l'atteinte de l'égalité réelle des élèves qui ont des besoins éducatifs particuliers, soit les EHDAA, les élèves vivant dans un milieu défavorisé, les élèves issus de l'immigration, les élèves racisés et les élèves autochtones est essentiel. Il en est de même de leur rôle au regard de la réussite des jeunes placés en milieu substitut en vertu de la LPJ ou de la LSJPA.

En outre, la Commission se réjouit de l'ajout d'une obligation pour la commission scolaire de mettre en place des mécanismes permettant la participation des élèves proposés par le projet de loi. En s'appuyant sur les principes découlant du droit de l'enfant d'exprimer librement son

opinion sur toute question l'intéressant, elle recommande toutefois que les mécanismes de participation des élèves tiennent compte du niveau scolaire et qu'ils soient adaptés en conséquence.

Dans un autre ordre d'idées, les modifications proposées à la LIP et au *Règlement sur la définition de résident du Québec* qui prévoient l'exclusion de certains non-résidents du Québec de la gratuité des services éducatifs contreviendraient au droit à l'égalité des enfants ayant un statut d'immigration précaire dans l'exercice de leur droit à l'instruction publique gratuite, protégés par les articles 10 et 40 de la Charte. Cela aurait pour effet de perpétuer la discrimination exercée à l'endroit de ces enfants.

La Commission juge ainsi que l'exigence d'être résident du Québec afin de pouvoir bénéficier de la gratuité des services éducatifs ne devrait plus se retrouver dans la LIP. Il faudrait plutôt modifier cette dernière afin de permettre à toute personne qui a droit aux services éducatifs en vertu de l'article 1 de la LIP et qui est domiciliée sur le territoire de la commission scolaire d'avoir droit à la gratuité des services éducatifs, et ce, peu importe son statut d'immigration ou celui de ses parents.

RECOMMANDATIONS

- 1. La Commission recommande d'amender l'article 4 du projet de loi de manière à ce que l'école ait pour mission de viser la persévérance et la réussite scolaires de tous les élèves plutôt que celles du plus grand nombre d'élèves.**
- 2. La Commission recommande que l'article 73 du projet de loi soit amendé afin que les objectifs relatifs au niveau de services offerts et à leur qualité, qui sont inscrits dans la déclaration prévue au plan d'engagement vers la réussite de la commission scolaire, visent tous les élèves.**
- 3. Compte tenu du fait que la Charte garantit à tous les élèves le droit à des services éducatifs en toute égalité, la Commission recommande que la modification proposée à l'article 177.3 de la LIP par l'article 57 du projet de loi soit amendée afin d'ajouter que le programme de formation prévoit également des formations sur les droits et libertés reconnus à l'élève et à ses parents par la Charte, dont le droit à l'égalité.**
- 4. La Commission recommande d'amender l'article 74 du projet de loi de manière à ce que les mécanismes de participation des élèves mis en place par les commissions scolaires tiennent compte et soient adaptés au niveau scolaire. De plus, les dispositions actuelles de la LIP doivent être révisées pour être en harmonie avec ces principes.**

- 5. La Commission recommande de ne pas adopter les modifications proposées par les articles 1 et 164 du projet de loi. Elle recommande de modifier l'article 3 de la LIP, afin de permettre à toute personne qui a droit au service de l'éducation préscolaire et aux services d'enseignement primaire et secondaire de les recevoir gratuitement de la part de la commission scolaire du territoire sur lequel elle a élu son domicile, et d'harmoniser la législation existante en conséquence.**