

Mémoire sur le projet de loi 144 concernant la gratuité des services éducatifs et l'obligation de fréquentation scolaire, soumis à l'attention de la Commission parlementaire de la culture et de l'éducation

CCE – 002M
C.P. – P.L. 144
Gratuité des
services éducatifs

**L'obligation scolaire, un contrat social.
Des visées judiciaires, à préciser et à mettre en œuvre**

Août 2017

Julien Prud'homme, professeur
Centre interuniversitaire d'études québécoises
Département des sciences humaines
Université du Québec à Trois-Rivières

Le projet de loi 144 propose des orientations d'un grand intérêt. Il aborde deux enjeux particuliers, soit la scolarisation des enfants « sans papier » et l'encadrement de l'éducation à domicile, en les arrimant au principe plus général de l'obligation de fréquentation scolaire, qui est la pierre angulaire de notre régime d'éducation. Il faut en féliciter le gouvernement. Cependant, malgré des orientations claires, la portée véritable du projet de loi demeure incertaine en raison des imprécisions qui entourent son éventuelle mise en œuvre. Il y manque aussi la prise en compte d'un principe important, à savoir que l'obligation de scolarisation n'a de sens que si elle s'accompagne d'un réel soutien public aux enfants et à leurs familles.

Les pages qui suivent se concentrent sur la question de l'éducation à domicile. Divers facteurs rendent nécessaire la révision des règles à ce sujet. Le projet de loi 144 y procède en insérant plus clairement l'« école à la maison » au régime commun de l'obligation de scolarisation qui s'applique à l'ensemble des citoyens. Il s'agit d'un choix judicieux. Cette dimension du projet de loi devra être préservée, précisée et renforcée dans les étapes ultérieures visant l'adoption et la mise en œuvre de la loi.

Les sections qui suivent ont pour but de :

- préciser le rôle de l'obligation de fréquentation scolaire au Québec;
- indiquer en quoi le projet de loi peut aider l'État québécois à mieux assumer ce rôle dans l'avenir;
- formuler des recommandations pour améliorer l'expérience des élèves éduqués à domicile, tout en consolidant les visées du principe de l'obligation de fréquentation scolaire.

1. Le rôle concret de l'obligation de fréquentation scolaire

Notre système éducatif moderne s'est bâti sur le régime de droits et de responsabilités instauré par le principe de l'obligation de fréquentation scolaire. Ce régime a été adopté en deux temps, avec l'adoption de la *Loi concernant la fréquentation scolaire obligatoire* en 1943, puis avec l'adoption de diverses lois et mesures durant la Révolution tranquille, surtout de 1961 à 1965. Ce régime de normes demeure aujourd'hui le fondement de l'école québécoise, reconduit et mis à jour par les lois subséquentes sur l'instruction publique.

Les lois de 1943-1965 sur l'obligation scolaire ne sont pas à l'origine de l'essor de la scolarisation au 20^e siècle, qui était déjà bien engagée depuis longtemps. Elles en sont plutôt la conséquence : c'est parce que la fréquentation de l'école se généralisait qu'ont été adoptées des lois précisant le « contrat scolaire » entre l'État et la population. En ce sens, les règles sur l'obligation scolaire ne sont pas des outils *ad hoc* qui n'auraient visé qu'un problème ponctuel. Au contraire, elles sont au cœur de l'architecture normative du réseau. Pour cette raison, toute mesure concernant l'obligation scolaire peut avoir des effets systémiques sur l'ensemble du régime de normes qui fonde le système actuel. Les modifications envisagées doivent donc être évaluées sous cet angle systémique, même quand elles semblent ne s'adresser qu'à des cas particuliers.

Faute d'une telle réflexion, la loi de 1943 a rencontré, à l'usage, d'importantes limites. Ces limites nous informent de deux obstacles concrets à la mise en œuvre de l'obligation scolaire, surmontés après 1960 et que le projet de loi 144 devrait éviter de réintroduire.

La première limite venait de ce que la loi de 1943 ne donnait à l'État aucun pouvoir sur le contenu des enseignements. Négociée avec l'épiscopat, la loi attribuait au clergé un contrôle direct sur les programmes scolaires, ouvrant la porte à un enseignement plus empreint de religiosité, qui contrevenait aux objectifs attribués à l'école par les pouvoirs publics. Cet effet était intensifié par la non-mixité des sexes, fréquente jusqu'à son abolition dans le réseau public en 1964, qui avait pour effet concret de priver les jeunes filles de contenus d'éducation équivalents à ceux des garçons. Cette réalité minait la visée principale de l'obligation scolaire, soit le droit de chaque enfant à un seuil minimal de formation commune.

La seconde limite venait du manque de soutien aux familles. En effet, l'obligation scolaire a toujours été associée à une promesse de gratuité. La loi de 1943, si elle impose de fréquenter l'école jusqu'à 14 ans, assure aussi la gratuité scolaire jusqu'à cet âge. Le respect de la loi était aussi favorisé par la création des allocations familiales fédérales, conditionnelles à la fréquentation scolaire. La situation s'est dégradée lorsque le gouvernement provincial de Maurice Duplessis, en 1949, a réintroduit les droits de scolarité au primaire, en plus de multiplier les exemptions à l'obligation scolaire. En dépit de la loi, ce recul du soutien actif de l'État a provoqué un retard scolaire chez les Franco-Québécois, qui ne s'est résorbé qu'avec le retour

de la gratuité et d'un soutien direct aux familles (manuels, transport, allocations, etc.) durant la Révolution tranquille.

Au vu de l'expérience québécoise et de la place qu'occupe le principe de l'obligation scolaire dans le régime de normes actuel, il apparaît que des mesures concernant cette obligation, même chez des populations particulières, devraient :

- consolider les principes généraux s'appliquant à l'ensemble du régime scolaire;
- préciser que l'obligation de fréquentation scolaire implique une obligation de faire accéder l'enfant à un corpus minimal de contenus d'enseignement prescrit par la loi;
- assurer que l'obligation de fréquentation scolaire s'accompagne de mesures de soutien direct aux élèves et aux familles, adaptées à leur situation particulière.

2. Mieux intégrer l'éducation à domicile au périmètre de l'obligation scolaire : les apports du projet de loi

Dans ses grandes orientations, le projet de loi 144 assure la légitimité de l'éducation à domicile en l'intégrant plus clairement au régime de normes assuré par l'obligation scolaire, c'est-à-dire un régime basé sur le droit des enfants à un seuil minimal de formation commune. C'est une bonne chose et cette orientation devra être préservée.

Le projet de loi sert cet objectif de diverses manières. D'une part, il fait de l'éducation à domicile une démarche plus formelle, qui requiert une relation instituée entre la famille et une commission scolaire. D'autre part, il précise, en exigeant un « enseignement approprié », que l'obligation scolaire inclut le droit de l'enfant aux contenus d'enseignement minimaux prévus par la loi. Cette exigence est assurée par des dispositions censées limiter le temps consacré à des activités éducatives concurrentes (religieuses, etc.) afin d'éviter le bâclage des contenus d'enseignement prévus par la loi. Enfin, le projet de loi confirme que l'éducation à domicile est une « dispense », conditionnelle au respect du droit de l'enfant au seuil minimal de formation commune. Ces trois dimensions du projet de loi, présentes notamment dans ses articles 2, 4 et 9, assurent l'arrimage du texte au principe général de l'obligation scolaire. Pour cette raison, elles doivent être préservées ou renforcées.

Ces trois intentions du législateur sont pleinement justifiées. Elles correspondent aux orientations formulées par le ministère de l'Éducation en 2010 et aux recommandations du Protecteur du citoyen en 2015. Elles sont aussi en phase avec les pratiques de nombreux pays ou provinces. Rappelons que l'éducation à domicile, interdite dans certains pays (dont l'Allemagne, la Suède et les Pays-Bas), fait l'objet d'un encadrement serré dans plusieurs juridictions, dont la France, la Norvège, l'Alberta et la Saskatchewan. Par contraste, aux États-Unis, où l'encadrement est beaucoup plus faible, l'éducation à domicile fait l'objet de débats virulents qui remettent en cause sa légitimité. Il semble donc préférable, ici, de mieux assurer la légitimité de l'éducation à domicile en l'intégrant plus clairement au périmètre de l'obligation scolaire.

Ces trois dimensions posent des principes généraux stables qui aideront le Québec à aborder le caractère changeant et multiforme de l'éducation à domicile. Dans la province, la légitimité publique de l'éducation à domicile a surtout reposé sur un modèle éducatif précis, basé sur un projet familial et axé sur l'exploration de pédagogies alternatives. Les recherches québécoises de Brabant, Blais ou Pardo se sont concentrées sur ce modèle. Aujourd'hui, toutefois, une part croissante d'enfants éduqués à domicile fait l'expérience d'un autre modèle, à caractère religieux, axé plutôt sur le choix de contenus d'enseignement pouvant diverger des contenus minimaux prévus par la loi. Ce phénomène est visible dans plusieurs pays et ne concerne pas une communauté en particulier. Il rappelle toutefois que la législation ne peut pas s'inspirer d'un seul cas de figure, mais doit reposer sur des

principes généraux robustes aptes à garantir les droits des enfants dans une variété de situations.

Au vu du caractère essentiel de ces trois apports du projet de loi, il apparaît donc que tout amendement éventuel au projet de loi 144 devrait :

1. préserver ou renforcer l'exigence d'une relation instituée entre la famille et une commission scolaire;
2. préserver ou renforcer l'exigence d'un enseignement approprié des contenus d'enseignement minimaux prévus par la loi;
3. préserver ou renforcer le caractère conditionnel du droit à l'éducation à domicile.

3. Remettre à plus tard : les limites du projet de loi

Malgré ses qualités, le projet de loi comporte deux limites qui compromettent sa mise en œuvre. La principale limite du projet de loi tient à ce que la part concrète de ses principales dispositions reste à définir ou que leur application pourra être retardée.

D'une part, les principes censés guider les projets éducatifs, leur suivi et le processus « en cas de difficulté » restent tous à définir par voie de règlement, une table de concertation et un guide devant aussi baliser la démarche. Or, ces étapes en aval offrent un contexte moins réglé et moins transparent que le processus parlementaire. En 2011, par exemple, dans le cas de la loi 21, l'adoption à ce stade de mesures qui rompaient avec certains consensus établis plus tôt a impliqué le ministère de l'Éducation dans une crise dans le dossier des troubles d'apprentissage. Il serait regrettable de vivre un épisode analogue sur un enjeu aussi crucial que l'obligation scolaire. On peut l'éviter en introduisant dans le projet de loi 144 des précisions supplémentaires. Ces précisions devraient inclure une définition du concept d'« enseignement approprié », qui donnerait un contenu véritable au droit de l'enfant à un seuil minimal de formation commune. D'autres indications devraient préciser l'arrimage entre le projet de loi 144 et la Loi sur la protection de la jeunesse, y compris l'actuel projet de loi 99, afin que les discussions à ce sujet soient menées de manière plus ordonnée.

D'autre part, l'application de l'article 4, qui limite le temps consacré à des activités éducatives concurrentes, est pour l'instant reportée à une date indéterminée, devant être fixée par décret. S'agissant de l'une des rares mesures opératoires et précises annoncées dans le projet de loi, cette hésitation crée le risque que des préoccupations politiques *ad hoc* nuisent à la mise en œuvre concrète des orientations annoncées dans le projet de loi. Elle devrait être retirée, pour permettre l'application de l'article 4 dès le 1^{er} juillet 2018, en même temps que les autres dispositions du projet de loi.

La seconde limite du projet de loi est l'absence de référence à des mesures de soutien aux familles. Historiquement, on l'a vu, l'obligation scolaire va de pair avec l'idée de gratuité scolaire et, plus globalement, avec l'idée que l'État doit aider les familles à assumer leur responsabilité de soutien à la scolarisation. Ce principe doit inclure les populations visées par le projet de loi 144, qu'il s'agisse des familles dont les enfants ne sont pas résidents ou des familles qui font le choix de l'éducation à domicile. Ce soutien devrait prendre la forme de ressources consenties aux commissions scolaires, mais aussi d'une aide directe à l'achat de matériel didactique et d'un accès à des infrastructures ou à des ressources psychosociales ou pédagogiques. Le projet de loi devrait inclure une référence explicite à la nécessité d'un tel soutien de la part de l'État.

Au vu de ces limites, il apparaît donc que des amendements au projet de loi devraient :

4. ajouter une définition générale du concept d' « enseignement approprié », susceptible de donner un contenu positif et précis au droit de l'enfant à un seuil minimal de formation commune et aux contenus d'enseignement minimaux prévus par la loi ;
5. préciser l'arrimage prévu entre le projet de loi 144 et la Loi sur la protection de la jeunesse ;
6. assurer la mise en application de l'article 4 dès le 1^{er} juillet 2018, en même temps que les autres dispositions du projet de loi ;
7. ajouter une référence explicite à la nécessité d'un soutien public direct aux familles des enfants non-résidents ou éduqués à domicile.

Liste des recommandations

Au vu de l'expérience québécoise et de la place qu'occupe le principe de l'obligation scolaire dans le régime de normes actuel ;

Au vu, à la fois, des apports essentiels et des limites du projet loi ;

Il apparaît que le projet de loi 144 devrait faire l'objet d'amendements destinés à :

1. préserver ou renforcer l'exigence d'une relation instituée entre la famille et une commission scolaire;
2. préserver ou renforcer l'exigence d'un enseignement approprié des contenus d'enseignement prévus par la loi;
3. préserver ou renforcer le caractère conditionnel du droit à l'éducation à domicile ;
4. ajouter une définition générale du concept d' « enseignement approprié », susceptible de donner un contenu positif et précis au droit de l'enfant à un seuil minimal de formation commune et aux contenus d'enseignement minimaux prévus par la loi ;
5. préciser l'arrimage prévu entre le projet de loi 144 et la Loi sur la protection de la jeunesse ;
6. assurer la mise en application de l'article 4 dès le 1^{er} juillet 2018, en même temps que les autres dispositions du projet de loi ;
7. ajouter une référence explicite à la nécessité d'un soutien public direct aux familles des enfants non-résidents ou éduqués à domicile.