MÉMOIRE DE LA COMMISSION SCOLAIRE DE MONTRÉAL (CSDM)

Projet de loi n^{o} 144
Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et d'autres dispositions législatives concernant principalement la gratuité des services éducatifs et l'obligation de fréquentation scolaire

CCE – 013M
C.P. – P.L. 144
Gratuité des services éducatifs

Table des matières

Préambule 3
Introduction 3
Gratuité des services éducatifs 4
Considérations générales 4
Considérations particulières 4
Droit à l'éducation gratuite 4
Notion de résidence habituelle 5
Titulaire de l'autorité parentale ou élève 5
Protection des renseignements personnels 6
Preuves documentaires pour le code permanent 7
Ressources financières 7
Rétroactivité 7
L'obligation de fréquentation scolaire 8
Considérations générales 8
Considérations particulières 8
Les modalités de l'enseignement à la maison 8
Avis direct au MEES 9
Conclusion 9

Préambule

Le présent mémoire expose la position de la Commission scolaire de Montréal (CSDM) à l'égard du projet de loi n^{o} 144 : *Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et d'autres dispositions législatives concernant principalement la gratuité des services éducatifs et l'obligation de fréquentation scolaire*.

Ce mémoire a été rédigé avec la participation de membres du Service de l'organisation scolaire, des Services éducatifs, du Service du secrétariat général et du Conseil des commissaires.

Il est soumis à la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale par :

Catherine Harel Bourdon
Présidente
Commission scolaire de Montréal (CSDM)

Introduction

Dans son ensemble, la CSDM accueille favorablement les dispositions du projet de loi n^{o} 144. Elle souhaite toutefois soulever quelques considérations et formuler des recommandations quant aux dispositions réglementaires à venir.

Gratuité des services éducatifs

Considérations générales

La Commission scolaire de Montréal accueille favorablement l'élargissement de la gratuité des services éducatifs. Le droit fondamental à l'éducation pour tous les enfants est prévu dans la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant de même que dans la Charte des droits et libertés de la personne. Le rapport du Protecteur du citoyen avait déjà désigné le non-respect du droit fondamental à l'éducation par la *Loi sur l'instruction publique* comme étant une problématique importante. La CSDM affirme depuis longtemps son engagement à assurer l'accessibilité des services éducatifs aux enfants, et ce, peu importe leur statut migratoire. Reconnue pour ses valeurs d'ouverture, de justice, d'équité et de fraternité universelle, la CSDM priorise la réussite éducative de tous les enfants de son territoire. Un élève sur deux de la CSDM n'a pas le français comme langue maternelle et comme le soutient Kathleen Weil, ministre de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion, « la francisation est la pierre angulaire d'une intégration sociale et professionnelle réussie pour les personnes immigrantes[1] » qui font le choix de s'établir au Québec; or, l'école est le socle de la francisation.

Depuis sa fondation, la CSDM a accueilli de nombreux groupes de réfugiés et considère que cet apport humain est bénéfique pour le renforcement de l'image pluriculturelle et des valeurs d'ouverture à la différence. Cet apport est également bénéfique pour le développement économique, social et culturel de Montréal. Le gouvernement fédéral a réitéré l'ouverture du Canada à l'accueil des réfugiés tout en reconnaissant leur droit aux mêmes rêves[2] et aux mêmes espoirs que le reste de la population canadienne. Les élus montréalais ont aussi adopté à l'unanimité une déclaration ayant pour objet de faire de Montréal « une ville sanctuaire » pour les sans-papiers[3].

Pour toutes ces raisons, la CSDM reçoit positivement l'annonce des nouvelles mesures concernant l'élargissement de la gratuité des services éducatifs et suppose qu'un financement ministériel supplémentaire lui sera alloué en conséquence.

Considérations particulières

Droit à l'éducation gratuite

Tout d'abord, la CSDM est d'avis que le droit de l'enfant à l'éducation gratuite ne devrait pas être tributaire de la capacité du titulaire de l'autorité parentale à prouver son lieu de résidence habituel et son lien de filiation avec l'enfant. Le droit à l'éducation gratuite pour un enfant doit être garanti dans la loi nonobstant la situation résidentielle de ses parents ou tuteurs et les preuves documentaires concernant leur lien de filiation.

---

[1] Kathleen Weil, ministre de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion, le 19 avril 2017, www.midi.gouv.qc.ca/fr/presse/communiques/com20170419.html.

[2] Tiré du discours du premier ministre du Canada à l'Organisation des Nations Unies le 20 septembre 2016.

[3] Procès-verbal du Conseil de la Ville de Montréal, le 20 février 2017.

Recommandation 1
La *Loi sur l'instruction publique* devrait explicitement garantir aux enfants le droit à l'instruction gratuite nonobstant la légalité de leur statut, du statut de leur parent ou de leur tuteur et des preuves documentaires qui en attestent.

Notion de résidence habituelle

Par ailleurs, en référence au nouvel article 3.1 de la *Loi sur l'instruction publique* (L.I.P.), la CSDM se questionne quant aux conditions et critères à partir desquels il faut considérer que les titulaires de l'autorité parentale résident « de façon habituelle » au Québec. En d'autres termes, à quel moment les commissions scolaires pourront-elles considérer que l'élève visé par cette disposition est admissible à la gratuité? Est-ce dès le premier jour de l'arrivée au Québec des titulaires de l'autorité parentale? Est-ce après un nombre déterminé de jours, de semaines ou de mois?

La CSDM constate que cette notion de « lieu où la personne demeure de façon habituelle » fait écho à l'article 77 du Code civil du Québec. La résidence habituelle est un état de fait, une situation objective, à l'opposé de la notion de domicile qui implique un élément intentionnel et donc subjectif, soit « la volonté d'établir dans ce lieu son principal établissement[4] ». Par conséquent, faut-il comprendre que les enfants des titulaires de l'autorité parentale qui se trouvent sur le territoire québécois pour une durée indéterminée auront droit à la gratuité scolaire, à l'exception des visiteurs de passage ou occasionnels? Si tel est le cas, les commissions scolaires devront-elles exiger des documents d'immigration afin de déterminer si les personnes concernées sont des visiteurs occasionnels? Est-ce que la résidence habituelle sera déterminée en fonction de la nature du permis de séjour des personnes concernées?

La CSDM souhaite des balises claires à l'égard de la notion de « résidence habituelle », car cette notion est trop floue actuellement et pourrait être interprétée de différentes façons au sein des diverses commissions scolaires du Québec.

Recommandation 2
L'article 3.1 de la *Loi sur l'instruction publique* devrait préciser à l'aide de balises claires ce que signifie l'expression « demeure de façon habituelle au Québec » en donnant des référents temporels, des indications sur la nature des statuts migratoires visés par la gratuité ou toute autre instruction permettant de circonscrire la notion de « résidence habituelle ».

Titulaire de l'autorité parentale ou élève

Toujours au sujet de l'article 3.1 de la L.I.P. et de la notion de « titulaire de l'autorité parentale [qui] demeure de façon habituelle au Québec », la CSDM s'interroge sur le fait que c'est uniquement le lieu de résidence du parent qui est pris en compte, et non celui de l'élève. À notre avis, cette disposition devrait exiger que l'élève lui-même demeure « de façon habituelle au Québec ».

[4] E. DELEURY et D. GOUBEAU, « Le droit des personnes physiques », Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1994, no 285, p. 235 et s.

Autrement, telle qu'elle est formulée actuellement, cette disposition pourrait permettre qu'un élève demeurant de façon habituelle à l'extérieur du pays, mais dont les titulaires de l'autorité parentale demeurent de façon habituelle au Québec, puisse se prévaloir de la gratuité des services éducatifs par le biais de cours à distance, par exemple. La CSDM considère que cela irait à l'encontre de l'objectif de cette loi, soit d'accroître la portée du droit à la gratuité aux élèves présents sur le territoire québécois, et non aux élèves résidant habituellement à l'étranger.

De plus, dans sa formulation actuelle, l'article 3.1 de la L.I.P. pose problème aux mineurs qui migrent seuls au Québec. Ceux-ci sont de plus en plus nombreux et ne semblent pas avoir été considérés dans l'actuel projet de loi. Si leur droit à l'éducation gratuite dépend du lieu de résidence habituel d'un parent ou d'un tuteur qui n'est pas présent sur le territoire québécois, les mineurs non accompagnés se trouveront dans un vide juridique à cet égard.

Recommandation 3
Lorsque le titulaire de l'autorité parentale accompagne l'élève mineur au Québec, l'article 3.1 de la *Loi sur l'instruction publique* devrait exiger que tous deux résident de façon habituelle au Québec. De plus, cet article devrait prévoir que l'élève mineur qui réside habituellement au Québec, mais dont le titulaire de l'autorité parentale n'y réside pas, aura également droit à la gratuité scolaire.

Protection des renseignements personnels

Les nouveaux arrivants dont le statut au Canada ou au Québec n'est pas régularisé et les personnes dont le statut migratoire est venu à échéance font parfois l'objet d'une surveillance étroite de la part des services d'immigration québécois et canadiens. La CSDM est d'avis que la confidentialité des renseignements personnels qu'elle détient sur ces personnes doit faire l'objet d'une protection particulière pour être en mesure d'accomplir sa mission éducative.

Afin d'inciter les titulaires de l'autorité parentale à inscrire leur enfant à l'école (ou les mineurs seuls à s'inscrire à l'école) peu importe leur statut légal, il faut rassurer ces derniers sur le fait que les commissions scolaires garantiront la confidentialité de leurs renseignements personnels et qu'elles n'auront jamais à communiquer aux autorités des renseignements concernant la validité de leur statut au Canada ou au Québec.

La CSDM juge opportun que le législateur soustraie les commissions scolaires à l'obligation de communiquer aux services d'immigration canadien et québécois les renseignements personnels des élèves ou des titulaires de l'autorité parentale en lien avec leur statut migratoire, dans l'éventualité où ces renseignements pourraient autrement faire l'objet d'une communication en vertu d'une loi.

Recommandation 4
Le législateur devrait garantir la protection des renseignements concernant le statut légal des élèves ou des titulaires de l'autorité parentale, et ce, nonobstant toute autre disposition légale prévoyant la communication de tels renseignements.

Preuves documentaires pour le code permanent

La CSDM avait accueilli favorablement les nouvelles dispositions entrées en vigueur en 2013-2014 permettant « de demander un code permanent pour des élèves dont les parents détiennent un permis de travail ou d'études, et ce, même si la période de validité du permis a pris fin » (*L'inscription à l'école québécoise pour les enfants en situation d'immigration précaire*, MELS, 2013). En raison de l'important flux actuel de demandeurs d'asile qui ne disposent pas nécessairement de documents valides ni de permis expiré, la CSDM souhaite que les règles concernant les documents exigés pour la création d'un code permanent soient assouplies davantage et que les documents d'immigration ne soient pas systématiquement exigés. L'incapacité à fournir les documents requis ne devrait pas être un obstacle à l'obtention d'un code permanent pour un élève dans une situation irrégulière d'immigration.

Recommandation 5
Les règles concernant les documents exigés pour la création d'un code permanent devraient être assouplies davantage et les documents d'immigration ne devraient pas être systématiquement exigés.

Ressources financières

La CSDM est un pôle de l'immigration, Montréal étant une « ville sanctuaire » à la frontière des États-Unis d'où provient actuellement un flux important de demandeurs d'asile. Cette réalité fait en sorte que les ressources administratives et pédagogiques de la CSDM seront sollicitées de façon importante. Le financement ministériel doit se faire en conséquence du poids relatif que représente l'application de ces nouvelles dispositions.

Recommandation 6
Le financement accordé aux commissions scolaires devrait être octroyé en fonction des nouvelles mesures concernant l'élargissement de la gratuité des services éducatifs et du poids relatif de la clientèle visée par l'application de ces nouvelles dispositions dans chaque commission scolaire.

Rétroactivité

Puisque le projet de loi actuel prévoit que les articles concernant la gratuité entreront en vigueur le 1er juillet 2018, nous déduisons qu'il n'y aura aucune rétroactivité en ce sens. Considérant qu'il sera difficile de facturer des frais aux parents dont les enfants ne bénéficient pas de la gratuité une fois le projet de loi annoncé, la CSDM souhaite savoir si des mesures transitoires sont prévues pour l'année 2017-2018. Si jamais un amendement survenait quant à l'entrée en vigueur de la loi pour qu'elle corresponde à celle de la sanction du projet de loi, il faudrait que les commissions scolaires en soient informées à l'avance afin de leur éviter de devoir rembourser ultérieurement les élèves concernés.

L'obligation de fréquentation scolaire

Considérations générales

De façon générale, la CSDM accueille favorablement les nouvelles dispositions concernant l'obligation de fréquentation scolaire. En effet, elle est particulièrement satisfaite de constater que le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES) se donne les moyens d'obtenir des renseignements concernant « un enfant qui pourrait ne pas remplir son obligation de fréquentation scolaire ou ses parents » (article 17.1), d'intervenir et de contraindre ceux-ci à remplir leurs obligations. La CSDM considère que les difficultés et les contraintes actuelles liées au recensement des enfants sur son territoire qui pourraient ne pas remplir leur obligation de fréquentation scolaire constituent une véritable problématique et espère que ces nouvelles dispositions, notamment les articles 17.1, 18.0.1 et suivants, puissent permettre de mieux identifier ces élèves et d'intervenir rapidement auprès d'eux.

Considérations particulières

Les modalités de l'enseignement à la maison

La CSDM considère que le législateur doit prévoir toutes les modalités spécifiques en lien avec l'enseignement à la maison, et ce, tout en laissant une latitude aux directions d'établissement qui voudront convenir avec le parent d'autres modalités satisfaisantes dans les cas particuliers. Les commissions scolaires doivent disposer de balises claires puisqu'il existe actuellement très peu d'encadrement concernant l'enseignement à la maison. Ainsi, il serait souhaitable que le règlement prévu au nouvel article 15(4) c) de la L.I.P. comporte les éléments :

1) Prévoir les caractéristiques obligatoires du projet d'apprentissage que le parent devra soumettre à la commission scolaire en vertu de l'article 15(4) b) de la L.I.P. À l'heure actuelle, l'absence de balises ministérielles à cet effet engendre le refus de plusieurs parents de se conformer aux exigences des commissions scolaires.

2) Préciser les modalités d'évaluation de la progression prévue à l'article 15(4) c) afin que celles-ci assurent véritablement l'acquisition de connaissances, notamment le lieu et la fréquence des évaluations, les personnes responsables de la supervision de l'évaluation, etc.

3) Prévoir des modalités précises et détaillées de suivi auxquelles les commissions scolaires doivent se plier.

4) Prévoir des modalités particulières pour les directions d'établissement qui souhaitent convenir avec les parents de modalités autres pour les élèves non présents sur le territoire qui souhaitent se prévaloir du droit à l'enseignement à la maison (par exemple, dans le cadre d'un long voyage à l'étranger). Le législateur devrait prévoir des modalités de suivi particulières pour cette situation dans son règlement puisque la distance est un facteur qui complique un suivi adéquat et pourrait potentiellement le compromettre. Actuellement, les élèves qui ne sont pas physiquement présents sur le

territoire de la CSDM ne peuvent se prévaloir du droit à l'enseignement à la maison.

Recommandation 7
La *Loi sur l'instruction publique* et les règlements qui en découlent doivent détailler toutes les modalités spécifiques en lien avec l'enseignement à la maison (projet d'apprentissage, évaluation de la progression et suivi), et ce, tout en laissant une latitude aux directions d'établissement qui voudront convenir avec le parent d'autres modalités satisfaisantes dans les cas particuliers.

Avis direct au MEES

En ce qui a trait aux élèves visés par l'article 17.1 de la L.I.P., soit ceux dont la situation n'a pu être régularisée, nous suggérons d'ajouter à l'obligation de la commission scolaire d'aviser la Direction de la protection de la jeunesse (DPJ) (alinéa 3), celle d'aviser simultanément le MEES. Grâce aux pouvoirs accrus d'inspection et de communication dont dispose désormais ce dernier ainsi qu'aux dispositions pénales, le MEES serait en mesure de mettre immédiatement en branle l'inspection prévue à l'article 478 de la L.I.P.

La CSDM considère comme insuffisant le signalement à la DPJ si l'objectif est véritablement de contrecarrer la contravention à l'obligation de fréquentation scolaire et d'appliquer les dispositions pénales de la nouvelle loi. Advenant que le signalement ne soit pas retenu, la non-fréquentation scolaire demeurera sans suivi.

Recommandation 8
Lorsque la situation d'un enfant n'a pas pu être régularisée, l'alinéa 3 de l'article 17.1 de la *Loi sur l'instruction publique* devrait prévoir l'obligation d'aviser le MEES (simultanément à la DPJ) afin que ce dernier puisse immédiatement mettre en branle l'inspection prévue à l'article 478 de la Loi.

Conclusion

La CSDM s'est engagée depuis longtemps à assurer l'accessibilité des services éducatifs aux enfants, et ce, peu importe leur statut migratoire. Le projet de loi n^{o} 144 vient soutenir cette position de la CSDM et lui donnera, nous l'espérons, les moyens d'y parvenir. La CSDM est également satisfaite des moyens actuellement prévus pour assurer le suivi concernant l'obligation de fréquentation scolaire.

Elle considère toutefois que le succès de la mise en œuvre des nouvelles dispositions du projet de loi dépendra grandement du contenu des nouveaux règlements qui y sont prévus.

RECOMMANDATIONS

Recommandation 1
La *Loi sur l'instruction publique* devrait explicitement garantir aux enfants le droit à l'instruction gratuite nonobstant la légalité de leur statut, du statut de leur parent ou de leur tuteur et des preuves documentaires qui en attestent.

Recommandation 2
L'article 3.1 de la *Loi sur l'instruction publique* devrait préciser à l'aide de balises claires ce que signifie l'expression « demeure de façon habituelle au Québec » en donnant des référents temporels, des indications sur la nature des statuts migratoires visés par la gratuité ou toute autre instruction permettant de circonscrire la notion de « résidence habituelle ».

Recommandation 3
Lorsque le titulaire de l'autorité parentale accompagne l'élève mineur au Québec, l'article 3.1 de la *Loi sur l'instruction publique* devrait exiger que tous deux résident de façon habituelle au Québec. De plus, cet article devrait prévoir que l'élève mineur qui réside habituellement au Québec, mais dont le titulaire de l'autorité parentale n'y réside pas, aura également droit à la gratuité scolaire.

Recommandation 4
Le législateur devrait garantir la protection des renseignements concernant le statut légal des élèves ou des titulaires de l'autorité parentale, et ce, nonobstant toute autre disposition légale prévoyant la communication de tels renseignements.

Recommandation 5
Les règles concernant les documents exigés pour la création d'un code permanent devraient être assouplies davantage et les documents d'immigration ne devraient pas être systématiquement exigés.

Recommandation 6
Le financement accordé aux commissions scolaires devrait être octroyé en fonction des nouvelles mesures concernant l'élargissement de la gratuité des services éducatifs et du poids relatif de la clientèle visée par l'application de ces nouvelles dispositions dans chaque commission scolaire.

Recommandation 7
La *Loi sur l'instruction publique* et les règlements qui en découlent doivent détailler toutes les modalités spécifiques en lien avec l'enseignement à la maison (projet d'apprentissage, évaluation de la progression et suivi), et ce, tout en laissant une latitude aux directions d'établissement qui voudront convenir avec le parent d'autres modalités satisfaisantes dans les cas particuliers.

Recommandation 8
Lorsque la situation d'un enfant n'a pas pu être régularisée, l'alinéa 3 de l'article 17.1 de la *Loi sur l'instruction publique* devrait prévoir l'obligation d'aviser le MEES (simultanément à la DPJ) afin que ce dernier puisse immédiatement mettre en branle l'inspection prévue à l'article 478 de la Loi.