

Mémoire sur le projet de loi 144

« L'obligation pour chaque nation d'assurer l'éducation de tous ses citoyens est reconnue dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme* et dans la *Déclaration des droits de l'enfant*. [...] Les écoles de la province de Québec doivent donc être accessibles à chaque enfant, sans distinction de croyance, d'origine raciale, de culture, de milieu social, d'âge, de sexe, de santé physique ou mentale. »

Rapport Parent, Tome 1. P. 83

Consultations particulières et audiences publiques sur le projet de loi n°144, Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et d'autres dispositions législatives concernant principalement la gratuité des services éducatifs et l'obligation de fréquentation scolaire.

Présenté par madame Danielle Boucher, présidente
Association québécoise du personnel de direction des écoles (AQPDE)
Septembre 2017

PRÉSENTATION DE L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DU PERSONNEL DE DIRECTION DES ÉCOLES – AQPDE

Les directions d'établissement scolaire et de centres de formation professionnelle et d'éducation des adultes un peu partout au Québec sont regroupées depuis plus de 50 ans. L'Association a toujours contribué activement à tous les débats concernant l'évolution du système d'éducation au Québec. En septembre 2015, les membres de l'Association des directions d'établissement d'enseignement de la Rive-Sud (ADERS) de Montréal ont intégré l'AQPDE.

Reconnue comme une association proactive et constructive, elle assume la vice-présidence de la Fédération canadienne des directions d'écoles de langue française (FCDEF) et est membre gouverneur de l'Association canadienne d'éducation de langue française (ACELF).

L'Association québécoise du personnel de direction des écoles (AQPDE) a pour but de représenter, de faire reconnaître et de défendre les intérêts professionnels, sociaux, politiques et économiques des directions d'école. Elle regroupe plus de 670 directions d'établissement scolaire, de centre de formation professionnelle et d'éducation des adultes sur le territoire des commissions scolaires des Appalaches, Beauce-Etchemin, Capitale, Charlevoix, Côte-du-Sud, Découvreurs, Kamouraska-Rivière-du-Loup, Marie-Victorin, Navigateurs, des Patriotes, Portneuf et Premières-Seigneuries.

INTRODUCTION

D'entrée de jeu, l'AQPDE appuie les orientations du Projet de loi 144 (PL 144) et les modifications qu'il propose à la Loi sur l'instruction publique. Dans la foulée des orientations proposées par le Rapport Parent qui ont été à la base de la construction du système d'éducation moderne du Québec, les directions d'établissement ont toujours défendu le droit de chaque enfant à une éducation qui lui permettra de devenir un citoyen actif capable d'assumer ses responsabilités sociales. Nous sommes d'avis que tous les enfants aient droit à une éducation gratuite accessible sur tout le territoire sans égard à la situation de leurs parents ou des personnes assumant l'autorité parentale. Nous avons également la conviction que le droit des parents d'éduquer leurs enfants dans le respect de leur conviction doit être respecté, mais que cela doit se faire dans le respect des lois de notre société.

Les directions d'établissement saluent particulièrement l'intention du gouvernement de clarifier la situation des élèves sans-papiers, de mieux encadrer la scolarisation à domicile et de doter le ministre et les écoles de nouveaux pouvoirs pour faire respecter les dispositions de la Loi sur l'instruction publique relatives à l'obligation de fréquentation scolaire.

Nos commentaires et recommandations se limiteront aux trois sujets suivants :

1. L'accueil des élèves sans-papiers;
2. Le suivi de la scolarisation à domicile;
3. Le respect de la fréquentation scolaire obligatoire.

1. L'ACCUEIL DES ÉLÈVES SANS-PAPIERS

Les différentes situations internationales font en sorte que les directions d'établissement sont de plus en plus interpellées par des parents pour inscrire des enfants dans leur école. Ce sont des immigrants avec un statut légal, mais également des personnes sans-papiers qui souhaitent pour leurs enfants un avenir différent. Le projet de loi vient régulariser la situation de ces personnes. L'AQPDE est satisfaite des nouveaux encadrements proposés par le PL 144. Il permettra aux commissions scolaires d'accueillir tous les enfants à l'école malgré la situation de leurs parents. Il devrait également enlever un peu de pression sur les directions d'établissement aux prises

Un garçon de 17 ans, originaire du Congo, a obtenu un mandat de visiteur et est venu rejoindre sa mère au Canada grâce à un permis d'études. À la suite de l'analyse de son dossier par le personnel compétent dans un centre de formation générale des adultes, il s'est avéré qu'il n'était pas admissible à la gratuité scolaire en formation générale aux adultes. Il devra donc régulariser sa situation auprès d'Immigration Canada pour obtenir un permis d'études et la gratuité scolaire, ce qui peut prendre plusieurs mois. Malgré sa motivation à poursuivre ses études et le soutien de sa mère, faute de moyens financiers suffisants, le jeune homme n'a pas pu s'inscrire à l'école.

parfois avec des situations humanitaires difficiles lorsqu'elles doivent refuser à des parents l'autorisation d'inscrire gratuitement leur enfant à l'école du quartier ou dans un centre de formation professionnelle ou de formation générale aux adultes où ils habitent.

Le PL 144 rend les enfants mineurs admissibles à l'école à la condition que l'autorité parentale demeure de façon habituelle au Québec. Mais d'autres situations peuvent se présenter comme celle d'enfants qui entrent au Québec avec une personne ne détenant pas officiellement l'autorité parentale. Nous comprenons que la loi ne peut prévoir ni anticiper toutes les situations d'immigration pouvant survenir à l'avenir. Ne

voulant pas laisser des enfants sans services éducatifs parce que leurs parents ne peuvent payer les frais de scolarisation exigés, les directions d'établissement et les commissions scolaires continueront vraisemblablement d'être confrontées à des cas particuliers qui sont parfois déchirants pour le personnel en place.

Pour éviter que se présentent des cas sans solutions ou encore pour contrer des abus de citoyens étrangers, la loi donne le pouvoir au gouvernement d'encadrer ces situations inédites dans un règlement qu'il adoptera éventuellement. Ce règlement pourrait faire en sorte qu'aucun enfant ne sera délaissé et que tous pourront bénéficier d'une solution adaptée. Quoique cette possibilité d'encadrer par règlement du gouvernement le droit à la gratuité scolaire pour prévoir diverses situations soit une voie normale et appropriée, nous craignons la lourdeur du processus menant à son adoption par le Conseil des ministres. Le temps requis pour y arriver pourrait laisser perdurer des situations humainement difficiles à tenir pour des enfants de tout âge ainsi que pour le personnel des établissements et des commissions scolaires qui est interpellé. Pour assurer une réponse rapide aux différents cas auxquels les établissements et les commissions scolaires sont confrontés, nous sommes d'avis que le ministre devrait pouvoir établir dans ses règles budgétaires la liste des situations non prévues dans la LIP permettant à une personne d'avoir droit à la gratuité scolaire, et ce, au lieu de le préciser par règlement du gouvernement comme le propose l'article 1 du PL 144 au paragraphe 3^e du premier alinéa de l'article 3.1.

D'où notre première recommandation,

Recommandation 1 : La LIP devrait accorder le pouvoir au ministre d'établir dans ses règles budgétaires les diverses situations permettant à une personne qui n'est pas résidente du Québec d'avoir droit à la gratuité des services indiqués à l'article 3 de la LIP.

Les caractéristiques des enfants issus de l'immigration provoquée par des crises économiques, sociales et politiques sont variées et inégales. Certains nous arrivent avec des antécédents scolaires solides. Ils ont entrepris dans leur pays un parcours scolaire de qualité et ont pu se développer normalement. Leur intégration est facile. Pour d'autres, la situation est à la limite dramatique. À un âge parfois avancé, ils n'ont pas de scolarité ou les seuls apprentissages acquis leur ont été transmis à la maison

dans des conditions et des environnements difficiles. Ce sont des connaissances minimales.

Pour ces enfants présentant des cas particuliers, la durée des études primaires peut être plus longue que la durée normale de 6 ans. Le *Régime pédagogique de l'éducation préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire*, à l'article 13.1, prévoit que le directeur peut admettre un élève à l'enseignement primaire pour une

Une directrice d'une école secondaire de la région de Québec a reçu plusieurs élèves immigrants de différents pays. Ils ont été intégrés dans les classes régulières ou, plus souvent, dans la classe d'accueil et de francisation. Le classement de ses enfants a été fait, dans plusieurs cas, à partir uniquement de leur âge, car plusieurs n'avaient ni bulletin ou attestation. Pour certains pays, les élèves avaient tous un certificat émis daté du 1^{er} janvier. Ceci a amené la direction et le personnel de l'école à douter de leur âge réel.

année additionnelle. Cette disposition porte à 7 ans la durée maximale des études primaires. Nous croyons que cette période est insuffisante pour plusieurs enfants immigrés. En tenant compte de la situation difficile dans laquelle un enfant a commencé sa scolarisation, contexte social instable dans son pays d'origine et apprentissage d'une nouvelle langue en arrivant au Québec, la direction d'une école primaire devrait avoir la possibilité pour ces enfants de prolonger au-delà de 7 ans leurs études primaires. Il va de soi que, compte

tenu de l'âge plus avancé de ces enfants placés dans cette situation, l'équipe-école devra aménager son organisation scolaire en conséquence afin de prévoir, notamment, une aide pédagogique particulière pour ces derniers. Nous pensons que le ministre pourra, dans de tels cas, accorder dans ses règles budgétaires un soutien financier particulier aux écoles.

D'où notre deuxième recommandation,

Recommandation 2 : L'article 96.18 de la LIP et l'article 13.1 du *Régime pédagogique de l'éducation préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire* devraient être modifiés afin de permettre à une directrice ou un directeur d'école d'admettre un enfant issu de l'immigration au-delà de l'année additionnelle déjà prévue par le régime, lorsque sa situation antérieure est cause de retard et que cette année supplémentaire est susceptible de faciliter son cheminement scolaire ultérieur.

2. LE SUIVI DE LA SCOLARISATION À DOMICILE

En vertu de la LIP, il est de la responsabilité de la commission scolaire de dispenser un enfant de l'obligation de fréquentation scolaire lorsqu'il reçoit à la maison un enseignement équivalent à ce qui est offert à l'école. Le PL 144 propose des modifications à la LIP pour encadrer la gestion de ce type de scolarisation et s'assurer d'une approche plus uniforme entre les commissions scolaires.

L'AQPDE appuie les modifications proposées par le projet de loi. D'ailleurs, au cours des dernières années, les commissions scolaires ont adopté des politiques qui précisent leurs modalités et leurs exigences en vue d'autoriser un parent à assumer la scolarisation de ses enfants à la maison. Nous sommes d'avis que la commission scolaire est la mieux outillée pour accompagner et encadrer les parents qui font ce choix. Cette responsabilité est conforme à sa mission d'organiser les services éducatifs, de veiller à la qualité de ces services ainsi qu'à la réussite des élèves. Par ailleurs, elle est plus en mesure que l'école d'y affecter une ressource professionnelle qui pourra développer l'expertise requise pour accompagner les parents et évaluer les apprentissages des enfants.

Les directions d'établissement sont davantage concernées par la scolarisation à la maison lorsque les parents décident, après quelques années, d'inscrire leur enfant à

l'école primaire ou secondaire. Il arrive aussi que nous soyons interpellées par des parents qui souhaitent que leur enfant participe ou s'intègre à certaines activités parascolaires offertes par l'école de leur quartier. Il est possible également qu'une commission scolaire demande à la direction et aux enseignantes ou enseignants d'une école d'évaluer les apprentissages réalisés par un enfant scolarisé à la maison.

Concernant le retour des enfants à l'école après une ou quelques années de scolarisation à la maison, il est important que le projet d'apprentissage proposé par les parents et approuvé par la commission scolaire trouve son prolongement à l'école. Il est également important de s'assurer d'une bonne harmonisation entre les deux. L'école organise ses activités éducatives en prenant appui sur sa mission d'instruire, de socialiser et de qualifier ainsi que sur le *Programme de formation de l'école québécoise*. Ces deux éléments sont des pivots essentiels de l'école québécoise. Il nous semble normal que le projet d'apprentissage proposé par les parents à la commission scolaire tienne compte de ceux-ci.

D'où notre troisième recommandation,

Recommandation 3 : La LIP devrait prévoir au paragraphe 4^e l'article 15 modifié par l'article 2 du PL 144 que le projet d'apprentissage soumis à la commission scolaire doit s'harmoniser avec le *Programme de formation de l'école québécoise* et prendre en compte l'apprentissage de la socialisation, composante essentielle de la mission de l'école québécoise.

Des parents s'adressent parfois aux directions d'établissement pour que leur enfant scolarisé à la maison participe à des activités parascolaires offertes par l'école ou à des sorties éducatives, comme la visite d'un musée. Si nous replaçons ces demandes dans le contexte d'assurer l'harmonisation entre le plan d'apprentissage suivi à la maison et le programme éducatif de l'école en vue d'une éventuelle intégration de l'enfant à l'école, cela fait sens. Cependant, certaines conditions devraient s'appliquer. D'abord, le financement de la participation de l'enfant devrait être entièrement assumé par le parent en tenant compte, notamment, des frais reliés à la tâche du personnel affecté à cette

activité. Ensuite, cette participation ne peut se faire à l'improviste. Comme ces activités de l'école sont habituellement planifiées en début d'année scolaire, la commission scolaire devrait s'assurer de leur intégration au plan d'apprentissage soumis par les parents et de l'autorisation du conseil d'établissement pour inscrire cet enfant à l'activité visée. Enfin, cet enfant ayant peu de lien avec le personnel de l'école ainsi qu'avec les élèves, il nous semble important que le parent soit obligatoirement présent lors de la tenue de l'activité visée.

D'où notre quatrième recommandation,

Recommandation 4 : L'article 448.1 inséré à la LIP par l'article 9 du PL 144 devrait préciser que le règlement du gouvernement sur les normes applicables en matière d'enseignement à la maison doit prévoir les modalités applicables à la participation d'un enfant scolarisé à la maison aux activités parascolaires ou aux sorties éducatives offertes par l'école desservant le territoire où il réside.

Lorsque vient le temps d'évaluer un enfant scolarisé à la maison, il arrive qu'une commission scolaire demande à des directions d'établissement avec des enseignantes ou des enseignants de réaliser cette évaluation. Or le jugement professionnel porté par une enseignante ou un enseignant sur les apprentissages d'un enfant de sa classe s'appuie sur un ensemble d'observations réalisées pendant toute l'année scolaire et de divers tests qu'il a subis à différents moments de l'année. L'évaluation des apprentissages d'un enfant scolarisé à la maison ne peut se réaliser sur les mêmes bases et selon les mêmes critères que l'enfant inscrit à l'école.

C'est dans le plan d'apprentissage approuvé par la commission scolaire que devraient être précisées la périodicité et les modalités d'évaluation de l'enfant scolarisé à la maison. Cela exige une expertise professionnelle spécifique et l'établissement d'une relation particulière avec le parent et l'enfant concerné. Nous croyons que cet acte professionnel devrait être posé par le personnel professionnel du siège social de la commission scolaire, notamment par les conseillers pédagogiques. Ces derniers sont

les mieux placés pour acquérir cette expertise et développer des instruments d'évaluation adaptés à ce contexte de scolarisation.

D'où notre cinquième recommandation,

Recommandation 5 : L'article 448.1 inséré à la LIP par l'article 9 du PL 144 devrait préciser que le règlement du gouvernement sur les normes applicables en matière d'enseignement à la maison doit prévoir que l'évaluation des apprentissages de l'enfant est réalisée par un professionnel de la commission scolaire selon les modalités convenues dans le projet d'apprentissage soumis par les parents.

3. LE RESPECT DE LA FRÉQUENTATION SCOLAIRE OBLIGATOIRE

La LIP donne à la direction d'établissement la responsabilité de prendre les moyens nécessaires pour que les élèves de son territoire fréquentent assidûment l'école. Lorsque cette obligation n'est pas respectée, il peut intervenir auprès des parents pour remédier à la situation. En ultime recours, il signale l'absence répétée d'un enfant au directeur de la protection de la jeunesse.

L'AQPDE est favorable aux dispositions du PL 144 qui vont permettre au ministre de mieux identifier les enfants qui ne respectent pas l'obligation de fréquentation scolaire ainsi que de rendre passible d'une amende les personnes qui contreviennent à cette obligation. Nous espérons que ces dispositions auront un effet dissuasif sur les personnes contrevenantes, et ce, au plus grand bénéfice des enfants qui ont droit d'accéder gratuitement à l'école. Cependant, avant d'utiliser une approche punitive comme celle d'imposer une amende, comme cela est proposé à l'article 3 du PL 144, nous sommes aussi d'avis que des interventions de la Direction de la protection de la jeunesse devraient obligatoirement avoir été réalisées à la demande de la commission scolaire.

La DPJ doit assurer la protection des enfants et des adolescents si leur sécurité ou leur développement est compromis. Lorsque nous évoquons cette mission confiée au directeur de la protection de la jeunesse, nous pensons plus souvent au cas de

Jérémie fréquente une école primaire. Il arrive constamment au milieu de l'avant-midi ou de l'après-midi sans raison majeure. De plus, il est souvent absent le vendredi. Ses parents veulent le garder à la maison.

Malgré les interventions de la direction, rien n'y fait. L'enfant fréquente l'école à mi-temps. Cette situation a des conséquences néfastes sur ses apprentissages.

Malgré le signalement fait par la direction auprès de la DPJ, comme Jérémie est en sécurité dans sa famille et que ses besoins de base sont comblés, les intervenants répondent que ce n'est pas une situation prioritaire.

maltraitance physique, d'abus sexuel et de négligence grave à soigner son enfant. Ainsi, actuellement, lorsqu'une directrice ou un directeur d'école signale à la DPJ un cas de non-respect de la fréquentation scolaire, ce motif n'est pas inscrit d'emblée dans la liste des interventions prioritaires. Il en sera probablement de même lorsque ce signalement sera fait par une commission scolaire. Des situations de compromission telles que la sécurité physique ou l'abus sexuel exigent des interventions d'urgence, nous en convenons. Pourtant, l'absence répétée et continue d'un enfant à l'école et le non-respect de l'obligation de fréquentation scolaire sont souvent

conséquences de causes multiples plus difficiles à cerner. Par exemple, cela peut être dû à un abandon par le parent de son autorité parentale face à un enfant avec des troubles de comportement graves ou, plus simplement, à un comportement délinquant du parent. La Direction de la protection de la jeunesse devrait être davantage sensible à ces situations et, de concert avec les commissions scolaires ou le ministère de l'Éducation accroître ses interventions auprès des parents dont les enfants ne fréquentent pas assidûment l'école.

En conséquence, nous croyons qu'au-delà des communications actuelles entre les commissions scolaires et les directions de la protection de la jeunesse, la loi devrait préciser que le ministre, avant d'enclencher le processus menant à l'imposition d'une amende, devrait obtenir un avis du directeur de la protection de la jeunesse sur la

situation de l'enfant et les interventions que ce dernier a faites auprès des personnes concernées.

D'où notre sixième recommandation,

Recommandation 6 : Le PL 144 devrait prévoir que le ministre doit obtenir un avis de la Direction de la protection de la jeunesse avant d'enclencher le processus menant à l'imposition d'une amende lorsqu'un parent ou toute autre personne compromet la possibilité pour un enfant de remplir son obligation de fréquentation scolaire.

CONCLUSION

L'AQPDE trouve important que tout soit mis en œuvre pour que les droits de l'enfant d'accéder gratuitement à l'éducation soient respectés, sans considération à leur situation ou à celle de leurs parents. Elle est favorable au projet de loi et, considérant la situation actuelle d'une arrivée massive d'immigrants, elle souhaite son adoption et son application dans le meilleur délai. Aucun enfant ne devrait être laissé de côté, il est de la responsabilité morale de tous les décideurs du système d'éducation d'agir en conséquence.

NOS RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 : La LIP devrait accorder le pouvoir au ministre d'établir dans ses règles budgétaires les diverses situations permettant à une personne qui n'est pas résidente du Québec d'avoir droit à la gratuité des services indiqués à l'article 3 de la LIP.

Recommandation 2 : L'article 96.18 de la LIP et l'article 13.1 du Régime pédagogique de l'éducation préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire devraient être modifiés afin de permettre à une directrice ou un directeur d'école d'admettre un enfant issu de l'immigration au-delà de l'année additionnelle déjà prévue par le régime, lorsque sa situation antérieure est cause de retard et que cette année supplémentaire est susceptible de faciliter son cheminement scolaire ultérieur.

Recommandation 3 : La LIP devrait prévoir au paragraphe 4^e l'article 15 modifié par l'article 2 du PL 144 que le projet d'apprentissage soumis à la commission scolaire doit s'harmoniser avec le Programme de formation de l'école québécoise et prendre en compte l'apprentissage de la socialisation, composante essentielle de la mission de l'école québécoise.

Recommandation 4 : L'article 448.1 inséré à la LIP par l'article 9 du PL 144 devrait préciser que le règlement du gouvernement sur les normes applicables en matière d'enseignement à la maison doit prévoir les modalités applicables à la participation d'un enfant scolarisé à la maison aux activités parascolaires ou aux sorties éducatives offertes par l'école desservant le territoire où il réside.

Recommandation 5 : L'article 448.1 inséré à la LIP par l'article 9 du PL 144 devrait préciser que le règlement du gouvernement sur les normes applicables en matière d'enseignement à la maison doit prévoir que l'évaluation des apprentissages de l'enfant est réalisée par un professionnel de la commission scolaire selon les modalités convenues dans le projet d'apprentissage soumis par les parents.

Recommandation 6 : Le PL 144 devrait prévoir que le ministre doit obtenir un avis de la Direction de la protection de la jeunesse avant d'enclencher le processus menant à l'imposition d'une amende lorsqu'un parent ou toute autre personne compromet la possibilité pour un enfant de remplir son obligation de fréquentation scolaire.