

AVIS

de la Commission scolaire de la Seigneurie-des-Mille-Îles (CSSMI)

Présenté à la Commission parlementaire de la culture et de l'éducation dans le cadre du 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*

Septembre 2017

Le 9 juin 2017, 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* a été déposé à l'Assemblée nationale. À sa lecture, on constate que le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport prévoit les balises législatives pour atteindre les objectifs annoncés dans les notes explicatives.

Compte tenu des expériences vécues à la Commission scolaire de la Seigneurie-des-Mille-Îles (CSSMI) relativement aux enjeux soulevés par ce Projet de loi¹, le conseil des commissaires de la CSSMI a jugé pertinent de produire un avis afin de transmettre ses commentaires et ses demandes de précisions relativement à l'application des dispositions proposées.

PRÉSENTATION

LA COMMISSION SCOLAIRE DE LA SEIGNEURIE-DES-MILLE-ÎLES (CSSMI)

La CSSMI est un des joyaux des Basses-Laurentides. Elle est la 4^e commission scolaire en importance au Québec et le plus important employeur sur le territoire desservi. Elle scolarise plus de 43 000 élèves, jeunes et adultes, répartis dans 79 écoles et centres. Il s'agit d'une commission scolaire en croissance avec plusieurs écoles en construction. Grâce à l'excellent travail du personnel dans ses établissements et dans ses huit services administratifs et grâce à l'implication des parents, des projets scolaires variés sont développés, répondant ainsi aux besoins de l'ensemble des élèves jeunes et adultes.

La CSSMI offre un milieu de vie où règnent l'engagement, la coopération et le respect. Les excellents résultats obtenus depuis plusieurs années quant à la réussite et la persévérance des élèves découlent de la mobilisation de plus de 7 000 employés et d'une supervision rapprochée, basée sur la recherche. La CSSMI vit au quotidien la culture de la réussite en raison d'une gestion par résultats qui porte ses fruits.

¹ Un ancien membre de la communauté juive ultra-orthodoxe hassidique Tash de Boisbriand a déposé une demande introductive d'instance en jugement déclaratoire dans laquelle la CSSMI était l'une des parties défenderesses. Le 15 mai dernier, la Cour supérieure a déclaré la demande non fondée à l'encontre de la CSSMI. De plus, la CSSMI signe une quarantaine d'ententes de scolarisation à la maison par année scolaire.

L'obligation de fréquentation scolaire

(art. 3, 4, 11, 14, 15, 16, 17 PL 144)

La CSSMI salue l'initiative du législateur de renforcer l'obligation de fréquentation scolaire déjà prévue dans la *Loi sur l'instruction publique* (LIP) en ajustant notamment les mécanismes de transmission d'information entre les différents organismes impliqués et en ajoutant des mesures pénales en cas de non-respect.

Dans cette visée, **la CSSMI souhaite qu'un mécanisme systématique de suivi des enfants d'âge scolaire soit instauré par le ministre, afin d'éviter toute possibilité de subjectivité.** L'obligation de fréquentation scolaire étant applicable à tous les enfants du territoire québécois, la mise en place d'un système de suivi de ceux qui y contreviennent permettrait de réaffirmer cette obligation. Par conséquent, une clarification de l'article 17.1 de la LIP prévu à l'article 3 du Projet de loi n° 144 serait nécessaire. **À cet égard, la CSSMI suggère de remplacer les termes « à la demande du ministre » par « annuellement, sur réception des renseignements fournis par le ministre ».**

Aussi, dans un souci de s'assurer du respect de l'obligation de fréquentation scolaire pour tous les enfants, **la CSSMI suggère de prévoir l'obligation pour les commissions scolaires d'aviser le ministre, en plus de la Direction de la protection de la jeunesse, lorsque les démarches prévues à l'article 17.1 de la LIP n'ont pas permis de régulariser la situation d'un enfant.** Cette communication additionnelle permettrait au ministre d'avoir un portrait clair de la situation de tous les élèves, et ainsi, d'appliquer plus rapidement les sanctions pénales, notamment aux écoles illégales.

La CSSMI rappelle l'importance que la Direction de la protection de la jeunesse dispose des moyens nécessaires pour intervenir rapidement lors de signalements faits par les commissions scolaires dans les cas de non-respect de l'obligation de fréquentation scolaire.

La scolarisation à la maison

(art. 2, 5, 7, 9, 12 PL 144)

La CSSMI prend note de la volonté d'encadrer uniformément les pratiques de scolarisation à la maison, mais invite le législateur à la prudence afin d'éviter que les commissions scolaires ne se retrouvent avec davantage de responsabilités sans avoir en contrepartie les pouvoirs nécessaires pour assurer un contrôle de la qualité des apprentissages réalisés par les enfants à la maison.

Afin d'atteindre les objectifs visés par le Projet de loi n° 144, **la CSSMI suggère de clarifier les modifications prévues à l'article 15 de la LIP pour définir la responsabilité pédagogique de la commission scolaire face aux élèves scolarisés à la maison.** Cette responsabilité doit se vivre en harmonie avec l'autonomie accordée au parent au regard de la manière de vivre les apprentissages à la maison. Il est intéressant de faire un parallèle avec la responsabilité de la direction d'école de s'assurer de la qualité des services éducatifs dispensés dans son établissement (art. 96.12 LIP) qui se partage avec l'autonomie professionnelle de l'enseignant (art. 19 LIP).

En ce sens, **la CSSMI trouve essentiel que les parents soumettent un projet d'apprentissage pour approbation par la commission scolaire.** Le règlement devra alors prévoir les critères d'évaluation du projet d'apprentissage par une commission scolaire compétente. À ce sujet, dans un souci de cohérence, la CSSMI **considère nécessaire qu'il soit conforme aux programmes d'études reconnus officiellement par le gouvernement du Québec.**

Toujours en lien avec le texte proposé de l'article 15(4) de la LIP, **la CSSMI recommande que les éléments suivants se retrouvent dans le règlement qui devra être adopté par le ministre :**

– ***les critères minimaux d'analyse du projet d'apprentissage soumis par les parents***

Tel que précédemment mentionné, il semble cohérent que le gouvernement oblige les parents à suivre minimalement les programmes approuvés par le ministère de l'Éducation afin que les enfants scolarisés à la maison puissent réintégrer le système scolaire à tout moment de leur parcours.

– ***les mesures de suivi du projet d'apprentissage par la commission scolaire***

La CSSMI s'interroge sur la responsabilité qui incombe aux commissions scolaires quant au suivi qui doit être fait du plan d'apprentissage en cours d'année scolaire.

– ***les normes et les modalités d'évaluation***

Toujours avec l'idée de permettre aux enfants scolarisés à la maison de réintégrer le système scolaire et dans un objectif de diplomation de ces mêmes élèves, la CSSMI est d'avis que les examens ministériels devraient être obligatoires. Pour les cours où il n'y a pas d'examens ministériels, la commission scolaire devrait pouvoir statuer sur la meilleure façon de vérifier la qualité des apprentissages réalisés, soit par le moyen d'un portfolio ou soit par des examens administrés par la commission scolaire. Ces modalités d'évaluation devraient être annoncées à l'avance.

– ***Les procédures et les sanctions en cas de non-respect du projet d'apprentissage***

Certaines questions vont nécessairement se poser : est-ce que la commission scolaire peut mettre fin à la dispense de fréquentation scolaire en cas de non-respect du projet d'apprentissage? Si oui, à quel moment? Afin de favoriser la diplomation des élèves scolarisés à la maison, peut-on refuser la dispense de fréquentation scolaire lorsqu'une commission scolaire constate des difficultés majeures dans la progression des apprentissages?

– ***Les modalités applicables aux situations particulières (enfants handicapés, projet-voyage, etc.)***

L'expérience de la CSSMI permet de constater que de plus en plus de parents d'élèves reconnus handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (EHDA) font le choix de scolariser leur enfant à la maison. Il pourrait être utile de prévoir des modalités particulières pour ces élèves. De plus, la CSSMI souhaite attirer l'attention sur d'autres situations qui nécessitent une analyse et possiblement des aménagements, notamment les élèves qui quittent temporairement le Québec pour vivre une expérience de vie, tel qu'un voyage de longue durée avec leur famille.

Considérant les responsabilités supplémentaires qui incomberont dorénavant aux commissions scolaires, **la CSSMI estime que le financement devra être ajusté à la hausse afin de permettre aux commissions scolaires de remplir leurs obligations de suivi, de soutien et d'encadrement des élèves scolarisés à la maison.**

Par ailleurs, la CSSMI considère essentiel le fait que des représentants des commissions scolaires, spécialistes notamment de la pédagogie, soient mis à contribution pour l'élaboration du guide des bonnes pratiques de la scolarisation à la maison de même que pour la composition de la table de concertation sur la scolarisation à domicile prévue à l'article 12 du Projet de loi n° 144.

Enfin, **la CSSMI propose que le terme « enseignement » à la maison prévu dans le Projet de loi n° 144 soit modifié afin d'éviter la confusion avec le sens conféré à ce terme dans la *Loi sur l'instruction publique*, soit des activités effectuées par des personnes détenant un brevet d'enseignement ou l'équivalent.** Bien que l'enseignement ne soit pas un acte réservé au sens du *Code des professions*, nous croyons que le terme devrait être utilisé avec parcimonie dans la LIP, et ce, dans un souci de valorisation de la profession. Le terme « enseignement » à la maison ou à domicile devrait faire référence à un enseignant désigné par un établissement d'enseignement reconnu, qui se déplace à la maison pour une période plus ou moins longue, afin d'y dispenser des cours et des leçons. En considérant ce qui précède, **la CSSMI recommande que le terme « scolarisation » à la maison soit utilisé lorsque les activités pédagogiques réalisées par l'enfant relèvent du projet d'apprentissage proposé par les parents.**

La gratuité scolaire

(art. 1, 6, 8, 10, 13 PL144)

La CSSMI salue le principe de gratuité scolaire pour le plus grand nombre d'élèves possible, peu importe le statut de l'élève ou du parent. Toutefois, considérant que l'article 3.1 du Projet de loi n° 144 peut apporter une certaine confusion, **la CSSMI recommande que le législateur pose d'abord le principe de la gratuité pour tous, et ensuite, dans un souci d'efficacité, précise les exceptions par règlement.** Concrètement, cela nécessiterait une réécriture de l'article 3 de la manière suivante (les parties soulignées étant réécrites) :

Toute personne visée à l'article 1 a droit à la gratuité des services éducatifs prévus par la présente loi et par le régime pédagogique établi par le gouvernement en vertu de l'article 447, sauf dans les situations prévues par règlement du gouvernement.

Toute personne visée à l'article 2 a droit à la gratuité des services d'alphabétisation et à la gratuité des autres services de formation prévus par le régime pédagogique applicable aux services éducatifs pour les adultes, aux conditions déterminées dans ce régime, sauf dans les situations prévues par règlement du gouvernement.

Toute personne demeurant habituellement au Québec² a droit à la gratuité des services éducatifs prévus par le régime pédagogique applicable à la formation professionnelle; ce droit est assujéti aux conditions déterminées dans ce régime s'il a atteint l'âge de 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 (chapitre E-20.1), sauf dans les situations prévues par règlement du gouvernement.

² Sous réserve des commentaires ultérieurs quant à l'utilisation du terme « demeurer habituellement au Québec ».

Le nouvel article 3, tel que proposé, permettrait d'améliorer l'intégration des élèves. En effet, la prémisse de base étant que tout enfant demeurant au Québec est assujéti à l'obligation de fréquentation scolaire et a droit à la gratuité scolaire; il pourrait rapidement être intégré à l'école. Les vérifications administratives nécessaires s'effectuant par la suite.

Advenant le cas où le législateur choisit de maintenir la disposition de l'article 1 du Projet de loi n° 144 tel que libellé, la CSSMI constate que certaines notions risquent de poser des problèmes d'interprétation et souhaite qu'elles soient précisées, notamment en ce qui concerne le terme « demeurer habituellement ». En effet, ni l'actuel règlement sur la définition de résident du Québec, ni aucun autre écrit gouvernemental n'énoncent les critères d'analyse pour statuer si une personne demeure de façon habituelle au Québec. Par conséquent, cela pourrait entraîner une disparité dans l'interprétation de cette notion et même une certaine iniquité dans l'application du principe de gratuité. De plus, la CSSMI se questionne sur la teneur et l'ampleur des vérifications qui devront éventuellement être faites pour déterminer si une personne demeure *habituellement* au Québec.

Le nouvel article 3.1 de la LIP relie la gratuité au **titulaire de l'autorité parentale** au sens du *Code civil du Québec*. Or, actuellement dans la *Loi sur l'instruction publique* une personne peut agir à titre de parent à moins d'opposition du titulaire de l'autorité parentale, si elle assume de fait la garde de l'élève. L'article 3.1 de la LIP ainsi libellé pourrait réduire la portée de la gratuité scolaire aux seuls enfants immigrants accompagnés d'au moins un de ses parents, ce qui n'est pas le cas de tous les élèves.

Finalement, l'article 1 du Projet de loi n° 144 n'oblige pas l'élève lui-même à demeurer au Québec, ce qui pourrait avoir des conséquences sur la gratuité des formations à distance au secteur de la formation générale adulte et professionnelle advenant une situation où l'un des titulaires de l'autorité parentale *demeurerait habituellement au Québec*, mais où l'enfant de 16 ou 17 ans serait, lui, à l'étranger. Est-ce réellement là l'intention du législateur?

Dans un autre ordre d'idées, **la CSSMI exprime une réserve relativement au nouveau pouvoir des commissions scolaires d'exempter du paiement de la contribution financière exigible aux parents, pour des motifs humanitaires ou pour éviter un préjudice grave à l'enfant, prévu par la modification de l'article 216 de la LIP.** Il semble difficile pour les représentants des commissions scolaires de prendre une décision subjective liée à la réclamation d'un financement au gouvernement. Le financement par les commissions scolaires de cette décision peut également s'avérer difficile, voire impossible selon le nombre de demandes. De plus, un tel pouvoir amènera le personnel des commissions scolaires à mener une enquête pour vérifier ou analyser la capacité financière d'un parent, alors qu'il ne dispose ni des pouvoirs, ni des moyens, ni des compétences pour le faire.

Pour conclure relativement à cet objectif du Projet de loi, **la CSSMI souhaite rappeler qu'il sera nécessaire de s'assurer que tous les élèves ayant dorénavant accès à la gratuité scolaire soient financés par le gouvernement du Québec en vertu des règles budgétaires applicables aux commissions scolaires.**

Sommaire des recommandations

Quant à l'obligation de fréquentation scolaire, la CSSMI :

1. Demande qu'un mécanisme systématique de suivi des enfants d'âge scolaire soit instauré par le ministre. Une proposition de modification du texte de l'article 17.1 de la LIP se retrouve à la page 3 du présent avis.
2. Suggère de prévoir l'obligation pour les commissions scolaires d'aviser le ministre, en plus de la Direction de la protection de la jeunesse, lorsque les démarches prévues à l'article 17.1 de la LIP n'ont pas permis de régulariser la situation d'un enfant quant à son obligation de fréquentation scolaire.

Quant à la scolarisation à la maison, la CSSMI :

3. Suggère de clarifier les modifications prévues à l'article 15 de la LIP pour définir la responsabilité pédagogique de la commission scolaire face aux élèves scolarisés à la maison.
4. Trouve essentiel que les parents soumettent un projet d'apprentissage pour approbation par la commission scolaire et que celui-ci soit conforme aux programmes d'études reconnus officiellement par le gouvernement du Québec.
5. Recommande que les éléments suivants se retrouvent dans le règlement qui sera adopté par le ministre :
 - a) les critères minimaux d'analyse du projet d'apprentissage soumis par les parents;
 - b) les mesures de suivi du projet d'apprentissage par la commission scolaire;
 - c) les normes et les modalités d'évaluation;
 - d) les procédures et les sanctions en cas de non-respect du projet d'apprentissage;
 - e) les modalités applicables aux situations particulières (enfants handicapés, projet-voyage, etc.).
6. Estime que le financement devra être ajusté à la hausse afin de permettre aux commissions scolaires de remplir leurs obligations de suivi, de soutien et d'encadrement des élèves scolarisés à la maison.

7. Considère essentiel le fait que des représentants des commissions scolaires soient mis à contribution pour l'élaboration du guide des bonnes pratiques de la scolarisation à la maison de même que pour la composition de la table de concertation sur la scolarisation à domicile prévue à l'article 12 du Projet de loi n° 144.
8. Propose que le terme « enseignement » à la maison prévu dans le Projet de loi n° 144 soit modifié et recommande de garder le terme « scolarisation à la maison » lorsque les activités pédagogiques sont réalisées par l'enfant selon le projet d'apprentissage proposé par les parents.

Quant à la gratuité scolaire, la CSSMI :

9. Recommande que le législateur pose d'abord le principe de la gratuité pour tous, et ensuite, précise les exceptions par règlement. Une proposition de modification du texte de l'article 3 de la LIP se retrouve à la page 8 du présent avis.
10. Souhaite que certaines notions pouvant poser des risques d'interprétation soient précisées, notamment en ce qui concerne le terme « demeurer habituellement » et le choix du législateur d'utiliser le terme « titulaire de l'autorité parentale » au sens du *Code civil du Québec*.
11. Exprime une réserve relativement au nouveau pouvoir des commissions scolaires d'exempter du paiement de la contribution financière exigible aux parents, pour des motifs humanitaires ou pour éviter un préjudice grave à l'enfant, prévus par la modification de l'article 216 de la LIP.
12. Souhaite rappeler qu'il sera nécessaire de s'assurer que tous les élèves ayant dorénavant accès à la gratuité scolaire soient financés par le gouvernement du Québec en vertu des règles budgétaires applicables aux commissions scolaires.

Conclusion

La CSSMI accueille favorablement le Projet de loi n° 144, qui arrive à point. La réflexion qu'il nécessite ne peut qu'être positive pour certains élèves qui sont actuellement en marge du système régulier. La CSSMI est ouverte aux changements que ce Projet de loi amène et a cru nécessaire de transmettre à la Commission de la culture et de l'éducation ses recommandations afin de clarifier certains éléments pour favoriser une meilleure compréhension des nouveaux mécanismes prévus.

En espérant que les réflexions de la CSSMI contenues au présent avis permettent d'éclairer la Commission de la culture et de l'éducation sur les enjeux de ce Projet de loi et ainsi favoriser une égalité des chances pour tous les enfants du Québec.