



Cat. 2.412.127

**COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI N° 12,  
LOI VISANT À PRÉCISER LA PORTÉE DU DROIT À LA GRATUITÉ SCOLAIRE  
ET À PERMETTRE L'ENCADREMENT  
DE CERTAINES CONTRIBUTIONS FINANCIÈRES POUVANT ÊTRE EXIGÉES**

Mars 2019

Document adopté à la 668<sup>e</sup> séance de la Commission,  
tenue le 22 mars 2019, par sa résolution COM-668-6.1.1



Jean-François Trudel  
Secrétaire de la Commission

Analyse, recherche et rédaction :

*Daniel Ducharme*, chercheur  
*M<sup>e</sup> Karina Montminy*, conseillère juridique  
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

Traitement de texte :

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

## **TABLE DES MATIÈRES**

---

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>1</b>
<b>1 LE PRINCIPE DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE GRATUITE .....</b>	<b>3</b>
<b>2 LA SITUATION SOCIOÉCONOMIQUE DES FAMILLES QUÉBÉCOISES.....</b>	<b>4</b>
<b>3 LES PRÉCISIONS AU DROIT À LA GRATUITÉ SCOLAIRE.....</b>	<b>8</b>
3.1 Les services éducatifs exclus de la gratuité .....	8
3.1.1 Les projets pédagogiques particuliers .....	8
3.1.2 Les activités scolaires .....	13
3.2 Le matériel didactique et le matériel d'usage personnel.....	14
<b>4 L'ENCADREMENT DE CERTAINES CONTRIBUTIONS FINANCIÈRES POUVANT ÊTRE EXIGÉES.....</b>	<b>16</b>
4.1 L'encadrement réglementaire du gouvernement.....	16
4.2 L'encadrement réglementaire du ministre.....	17
4.3 Le mécanisme d'encadrement par la commission scolaire .....	18
4.4 Le rôle du conseil d'établissement.....	19
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>21</b>

## INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse<sup>1</sup> assure le respect et la promotion des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec<sup>2</sup>. 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*<sup>3</sup>. Elle veille également à l'application de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*<sup>4</sup>.

Pour ce faire, la Commission, dont les membres sont nommés par l'Assemblée nationale<sup>5</sup>, a entre autres le mandat de « relever les dispositions des lois du Québec qui seraient contraires à la Charte et faire au gouvernement les recommandations appropriées »<sup>6</sup>. C'est en vertu de cette responsabilité que la Commission a analysé le projet de loi n° 12, *Loi visant à préciser la portée du droit à la gratuité scolaire et à permettre l'encadrement de certaines contributions financières pouvant être exigées*, présenté devant l'Assemblée nationale le 21 février dernier<sup>7</sup>.

Il y a plus de dix ans, la Commission a produit un avis intitulé, *La gratuité de l'instruction publique et les frais scolaires exigés des parents*<sup>8</sup>. Un des constats était à l'effet que les divers frais scolaires exigés des parents par les établissements scolaires étaient nettement en hausse depuis plusieurs années. L'analyse réalisée du portrait des frais exigés à cette époque et de celui de la situation socioéconomique des familles québécoises, lui avait en effet permis d'affirmer que les frais scolaires pour l'achat de matériel ou pour bénéficier de services offerts par l'école alors demandés aux parents compromettaient l'exercice du droit à l'instruction

---

<sup>1</sup> Ci-après « Commission ».

<sup>2</sup> *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12 (ci-après « Charte »).

<sup>3</sup> *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1.

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

<sup>5</sup> *Id.*, art. 58 al. 2.

<sup>6</sup> *Id.*, art. 71 al. 1 et al. 2 (6).

<sup>7</sup> *Loi visant à préciser la portée du droit à la gratuité scolaire et à permettre l'encadrement de certaines contributions financières pouvant être exigées*, projet de loi n° 12 (présentation – 21 février 2019), 1<sup>re</sup> sess., 42<sup>e</sup> légis. (Qc) (ci-après « projet de loi n° 12 »).

<sup>8</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La gratuité de l'instruction publique et les frais scolaires exigés des parents*, Lucie France Dagenais et M<sup>e</sup> Karina Montminy, (Cat. 2.172.2), 2007.

publique gratuite des enfants de familles à faible revenu, sans discrimination fondée sur la condition sociale, tel que prévu aux articles 10 et 40 de la Charte.

C'est pourquoi la Commission avait soutenu que le respect du principe de l'instruction publique gratuite nécessitait une concertation et une mobilisation de tous les acteurs du milieu de l'éducation. Elle avait ainsi émis plusieurs recommandations destinées aux commissions scolaires du Québec et au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, notamment celle d'abolir les frais scolaires illégaux ou non conformes en vertu de la *Loi sur l'instruction publique*<sup>9</sup> et de la Charte.

À partir de cette prémisse, la Commission a analysé les modifications proposées à la LIP ainsi qu'au *Règlement sur les services de garde en milieu scolaire*<sup>10</sup> afin d'évaluer si elles offrent les garanties nécessaires pour assurer l'exercice du droit à l'instruction publique gratuite. De plus, il s'agit d'évaluer si ces modifications risquent d'entraîner des effets discriminatoires, au sens de l'article 10 de la Charte, sur les enfants de familles à faible revenu.

Cette analyse comporte toutefois des limites importantes qui méritent d'être nommées. D'une part, il n'existe pas de données exhaustives et à jour dressant un tableau complet des différents effets scolaires et frais correspondants demandés aux parents. D'autre part, le projet de loi prévoit que certaines normes relatives aux contributions financières exigées seraient établies ou fixées par règlement, par le gouvernement ou le ministre, ce qui ne permet pas d'analyser à ce stade leur conformité aux droits inscrits dans la Charte.

Malgré ces limites, l'analyse effectuée par la Commission, lui permet de conclure à l'existence de brèches dans le projet de loi en regard du droit à l'instruction publique gratuite et à l'exercice de ce droit sans discrimination pour les enfants vivant en situation de pauvreté. Les arguments en lien avec les précisions apportées par le projet de loi au droit à la gratuité prévue à la LIP sont exposés ainsi que ceux concernant l'encadrement de certaines contributions financières pouvant être exigées des parents. Cependant, afin de bien saisir la portée des modifications proposées en termes d'atteintes aux droits protégés par la Charte, il convient d'abord d'exposer

---

<sup>9</sup> RLRQ, c. I-13.3, (ci-après « LIP »).

<sup>10</sup> RLRQ, c. I-13.3, r. 11.

le principe de l'instruction publique gratuite et de présenter un bref portrait de la réalité des familles québécoises vivant en situation de pauvreté.

## 1 LE PRINCIPE DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE GRATUITE

Le droit à la gratuité de l'enseignement primaire est reconnu en droit international par le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*<sup>11</sup> et la *Convention relative aux droits de l'enfant*<sup>12</sup>. Aussi, les États ont « l'obligation de prendre des mesures concrètes en vue d'assurer à terme la gratuité de l'enseignement secondaire et de l'enseignement supérieur »<sup>13</sup>.

Selon le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, tant l'enseignement primaire que secondaire doivent satisfaire aux critères des dotations, de l'accessibilité, de l'acceptabilité et de l'adaptabilité communs à l'enseignement sous toutes ses formes et à tous les niveaux »<sup>14</sup>. De plus, il est d'avis « que l'enseignement secondaire requiert des programmes d'études souples et des systèmes de formation variés qui répondent aux besoins des étudiants dans des contextes sociaux et culturels différents. »<sup>15</sup> Ainsi, il encourage les programmes éducatifs mis en place parallèlement au réseau scolaire ordinaire existant dans le secondaire<sup>16</sup>.

L'obligation des États parties est notamment de veiller à ce que les programmes d'enseignement, à tous les niveaux du système éducatif, tendent vers les objectifs énumérés au paragraphe 1 de l'article 13<sup>17</sup>.

---

<sup>11</sup> *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.

<sup>12</sup> *Convention relative aux droits des personnes handicapées*, 13 décembre 2006, 2515 R.T.N.U. 3, [2010] R.T. Can. n° 8 (entrée en vigueur au Canada le 11 mars 2010).

<sup>13</sup> Comité économique et social des Nations Unies, Observation générale 13, E/C.12/1999/10, par. 14.

<sup>14</sup> *Id.*, par. 8 et 11.

<sup>15</sup> *Id.*, par. 12.

<sup>16</sup> *Id.*

<sup>17</sup> *Id.*, par. 49.

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 distinction, exclusion ou préférence, fondée sur l'un des quatorze motifs de discrimination.

La LIP reconnaît, à l'article 1, le droit à la gratuité des services de l'éducation préscolaire et aux services d'enseignement primaire et secondaire à 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*.

Le principe de gratuité est décrit à l'article 3 de la LIP :

« Tout résident du Québec visé 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.

Tout résident du Québec visé 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.

Tout résident du Québec 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 en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale* (chapitre E-20.1). »

## **2 LA SITUATION SOCIOÉCONOMIQUE DES FAMILLES QUÉBÉCOISES**

Bien que l'examen des principales mesures de faible revenu indique que la situation socioéconomique de plusieurs familles québécoises s'est améliorée durant les deux dernières décennies, il n'en demeure pas moins qu'un nombre encore élevé de celles-ci vivent toujours en situation de pauvreté.

Selon les données recueillies par Statistique Canada, près de 706 000 Québécois et Québécoises vivaient dans une unité familiale à faible revenu en 2016, selon la mesure du

panier de consommation<sup>18</sup>. De ce nombre, environ 239 000 personnes vivaient dans une unité familiale avec enfants, soit le tiers (33,9 %) de toutes les personnes vivant dans des unités familiales à faible revenu qui sont recensées en tenant compte de cette mesure<sup>19</sup>.

Au regard des mesures de faible revenu définies par Statistique Canada<sup>20</sup>, on estime par ailleurs que 13,8 % des jeunes âgés de 0 à 24 ans vivaient dans une famille à faible revenu au Québec, en 2016<sup>21</sup>. Cette situation touchait 8,5 % des enfants vivant avec leurs deux parents et 27,9 % des enfants vivant dans une famille monoparentale.

Dans chacune de ces situations, les adultes qui ont à charge des enfants en âge de fréquenter l'école sont susceptibles de consacrer une part plus importante de leur revenu après impôts à l'achat de nécessités de base pour leur famille, comme la nourriture, le logement, le transport et l'habillement. L'une des illustrations les plus évocatrices de cette réalité concerne la part du revenu des ménages qui est consacrée au logement. Selon la Société d'habitation du Québec, près du quart (23,4 %) des ménages québécois consacrent plus de 30 % de leurs revenus au logement<sup>22</sup>. Pour 352 650 ménages québécois, cette part augmente même à 50 % ou plus de leurs revenus disponibles, créant ainsi une pression financière considérable pour assurer une réponse adéquate aux autres besoins de base des membres du ménage.

---

<sup>18</sup> Statistique Canada définit la mesure du panier de consommation (MPC) comme étant une « [...] mesure de faible revenu basée sur le coût d'un panier de biens et de services correspondant à un niveau de vie de base par Emploi et Développement social Canada (EDSC). Le seuil représente, selon une qualité et une quantité déterminées, les coûts de la nourriture, de l'habillement, des chaussures, du transport, du logement et des autres dépenses pour une famille de deux adultes et deux enfants ». Cette mesure est rajustée pour les familles économiques d'autres tailles, et elle tient compte du coût des biens et des services pour des collectivités diverses et de tailles variables, [En ligne].  
[http://www23.statcan.gc.ca/imdb/SBV\\_pSBV\\_f.pl?Function=bbDVM&Id=299680](http://www23.statcan.gc.ca/imdb/SBV_pSBV_f.pl?Function=bbDVM&Id=299680)

À titre indicatif, le seuil de faible revenu défini en fonction de cette mesure, pour une famille composée de deux adultes et deux enfants de moins de 16 ans, variait de 32 970 \$ à 35 428 \$, selon la taille de l'agglomération, en 2016. STATISTIQUE CANADA, *CANSIM*, 206-0093.

<sup>19</sup> STATISTIQUE CANADA, *CANSIM*, 206-0041 et 206-0042.

<sup>20</sup> Les mesures de faible revenu (MFR) sont des mesures relatives du faible revenu correspondant à 50 % de la médiane du revenu ajusté du ménage (après impôts). Ces mesures sont différenciées selon le nombre de personnes présentes dans le ménage afin de refléter les économies d'échelle attribuables à la taille du ménage.

<sup>21</sup> STATISTIQUE CANADA, *Tableau 37-10-0129-01: Proportion de la population âgée de 0 à 24 ans en situation de faible revenu, selon le groupe d'âge et le mode de vie, Québec, 2012-2016*.

<sup>22</sup> SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, *Le parc de logements et les ménages au Québec*, [En ligne].  
[http://www.habitation.gouv.qc.ca/documents\\_et\\_referencs/publications/archives/lhabitation\\_en\\_bref/lhabitation\\_en\\_bref\\_2016/le\\_parc\\_de\\_logement\\_et\\_les\\_menages\\_au\\_quebec.html](http://www.habitation.gouv.qc.ca/documents_et_referencs/publications/archives/lhabitation_en_bref/lhabitation_en_bref_2016/le_parc_de_logement_et_les_menages_au_quebec.html)

Par ailleurs, pour plusieurs adultes qui ont à charge des enfants en âge de fréquenter l'école, les revenus disponibles s'avèrent nettement insuffisants pour garantir que les besoins de base des membres de leur famille seront comblés. Par exemple, plusieurs familles québécoises vivent, de façon récurrente, des épisodes d'insécurité alimentaire. Selon le Bilan-Faim 2018 produit par le regroupement des Banques alimentaires du Québec, près de 1,9 million de demandes d'aide alimentaire ont été formulées en 2018, touchant près de 500 000 personnes par mois<sup>23</sup>. Cet organisme note également que la distribution de repas pour les enfants a augmenté de 48,5 % depuis 2013.

Il va sans dire que toutes ces situations contribuent à créer des conditions adverses pour de nombreuses familles qui peinent à joindre les deux bouts. Dans un tel contexte, au regard des ressources extrêmement limitées dont elles disposent, ces familles doivent régulièrement procéder à des choix difficiles, qui ne sont pas sans conséquence sur le développement de leurs enfants. Le manque de ressources financières peut, par exemple, avoir un impact important sur le parcours scolaire de ces derniers et sur leur participation aux diverses activités de l'école. La Commission avait rappelé dans son avis de 2007 que cette situation pouvait entraîner la marginalisation des enfants de familles à faible revenu lorsque les parents sont incapables d'assumer les frais qui leur sont demandés<sup>24</sup>.

À l'époque, pour rendre compte de cette réalité, elle s'était notamment appuyée sur les conclusions du rapport du groupe de travail que le ministère de l'Éducation avait mandaté pour étudier la question<sup>25</sup>. La Commission déplore que, depuis, le ministère n'ait pas publié de données mises à jour sur les contributions financières exigées des parents dans le réseau scolaire québécois, notamment en ce qui a trait au matériel scolaire, à la surveillance et au transport des élèves le midi, aux activités liées aux services de garde et aux projets pédagogiques particuliers. Une telle lacune empêche de mesurer l'ampleur des frais qui sont actuellement exigés des parents. Des données exhaustives et à jour rendraient possible l'évaluation de l'impact financier réel de l'imposition de ces frais pour les familles à faible revenu

---

<sup>23</sup> BANQUES ALIMENTAIRES DU QUÉBEC, *Bilan-Faim Québec 2018*, 2018, p. 5-6.

<sup>24</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 8, p. 51.

<sup>25</sup> MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Les frais exigés des parents – Rapport du Groupe de travail sur les frais exigés des parents*, mars 2005.

et de démontrer les conséquences que celle-ci peut entraîner sur la participation, en toute égalité, des enfants de familles à faible revenu aux diverses activités proposées par l'école.

Il convient, par ailleurs, de souligner que l'impact sur le parcours scolaire et la participation aux activités de l'école risque d'être encore plus grand pour les familles dont les membres appartiennent à des groupes protégés par la Charte en raison d'un des motifs de discrimination prévu à l'article 10 de celle-ci. La Commission l'a souligné à de nombreuses reprises, la pauvreté touche les membres de certains groupes de façon plus prononcée, notamment les personnes racisées, les Autochtones, les femmes à la tête d'une famille monoparentale ou les personnes en situation de handicap<sup>26</sup>. L'exclusion de certains programmes de formation ou d'activités pédagogiques organisées par l'école, en raison des frais qui peuvent y être associés, peut avoir des conséquences sur la persévérance et la réussite scolaires des enfants dont les parents sont issus de ces groupes et, de ce fait contribuer à reproduire chez ces derniers, le cercle vicieux de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

#### **Recommandation 1 :**

**La Commission recommande au ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur de rendre publiques des données sur les contributions financières exigées des parents dans le réseau scolaire québécois, notamment en ce qui a trait au matériel scolaire, à la surveillance et au transport. Ces données doivent permettre d'évaluer l'impact financier réel de l'imposition de ces contributions pour les familles à faible revenu. Elles doivent aussi permettre de mesurer les conséquences de cette imposition sur la participation, en toute égalité, des enfants de familles à faible revenu à l'ensemble des activités proposées par l'école, incluant ceux de familles dont les membres appartiennent à des groupes protégés par la Charte.**

---

<sup>26</sup> Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le Projet de règlement modifiant le Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*, (Cat. 2.412.66.10), 2015, p. 3, [En ligne]. [http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/commentaires\\_aidesociale.pdf](http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/commentaires_aidesociale.pdf); COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire présenté à la Commission sur l'éducation à la petite enfance dans le cadre des auditions publiques nationales*, (Cat. 2.122.35), 2016, p. 4, [En ligne]. [http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/memoire\\_education\\_petite\\_enfance.pdf](http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/memoire_education_petite_enfance.pdf)

### **3 LES PRÉCISIONS AU DROIT À LA GRATUITÉ SCOLAIRE**

#### **3.1 Les services éducatifs exclus de la gratuité**

Le premier article du projet de loi prévoit l'ajout d'une exclusion au principe de gratuité des services éducatifs énoncé à l'article 3 de la LIP pour les services dispensés dans le cadre de projets pédagogiques particuliers ainsi que les activités scolaires, lesquels seraient déterminés par règlement par le ministre.

De plus, selon l'article 13 du projet de loi, lequel introduirait l'article 457.2.1 à la LIP, les normes relatives aux contributions financières pouvant être exigées pour les services dispensés dans le cadre de projets pédagogiques particuliers et les activités scolaires — qui pourraient être déterminées par le ministre par règlement— peuvent varier selon le régime ou le projet pédagogique auquel elles s'appliquent.

##### **3.1.1 Les projets pédagogiques particuliers**

Dans l'avis qu'elle a réalisé en 2007, la Commission déplorait que les modifications qui avaient été apportées à la LIP en 2005 relativement à l'encadrement des frais ne visaient pas les frais exigés pour les projets pédagogiques particuliers offerts par les commissions scolaires. À ce moment, elle y voyait un important frein à l'exercice du droit à l'instruction publique gratuite des enfants de familles vivant en situation de pauvreté.

La Commission avait alors recommandé aux commissions scolaires de s'assurer qu'un élève ou un étudiant répondant aux critères d'admission à un projet d'étude particulier puisse être admis et se maintenir dans le projet, indépendamment de sa capacité financière à assumer les frais<sup>27</sup>.

La Commission s'étonne donc que l'actuel projet de loi exclue explicitement du principe de la gratuité scolaire les services dispensés dans le cadre des projets pédagogiques particuliers. À cet égard, elle souhaite rappeler au législateur certains principes importants qui ont marqué l'évolution du système éducatif québécois dans les dernières décennies et qui, dans leur application, ont permis à de nombreux enfants d'exercer pleinement leur droit à l'instruction publique gratuite, sans discrimination fondée sur leur condition sociale ou celle de leurs parents.

---

<sup>27</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 8, p. 117.

Il convient d'abord de rappeler que, dans la foulée des transformations profondes qui ont marqué la société québécoise au moment de la Révolution tranquille, le système éducatif québécois a connu un important mouvement de démocratisation de l'enseignement préscolaire, primaire et secondaire qui a eu pour effet d'accroître la fréquentation scolaire et d'ouvrir les portes de l'école à de jeunes enfants et adolescents qui s'en voyaient auparavant exclus.

L'instauration d'un régime de gratuité scolaire jusqu'à la fin des études collégiales, la mise en place d'un réseau de commissions scolaires régionales et la mise en œuvre de programmes d'intervention en milieux défavorisés ont joué un rôle essentiel à cet effet, en permettant notamment d'accroître le nombre moyen d'années de scolarité pour l'ensemble de la population<sup>28</sup>.

De fait, l'égalité des chances s'est imposée comme un principe cardinal de l'action de l'État en matière d'éducation depuis le dépôt du rapport Parent<sup>29</sup> dans les années 1960. Ce principe s'est même vu réaffirmer avec vigueur dans l'*Énoncé de politique éducative* qui introduisait le renouveau pédagogique initié à la fin des années 1990<sup>30</sup>.

Depuis quelques années, l'égalité des chances semble cependant compromise par une dynamique de diversification de l'offre de formation qui va en s'amplifiant<sup>31</sup>. Tout d'abord portée par des intentions nobles – celles d'offrir des parcours de formation plus souples et mieux adaptés aux besoins des élèves susceptibles de présenter davantage de difficultés au regard de la persévérance et de la réussite scolaires<sup>32</sup>, cette dynamique s'est progressivement muée, pour ouvrir la porte à un développement majeur de projets pédagogiques particuliers au sein des établissements scolaires publics. Ces projets s'adressent aux élèves qui, en raison de

---

<sup>28</sup> Claude LESSARD, « L'évolution inquiétante de l'école à trois vitesses », L'État du Québec 2017 : 20 clés pour comprendre les enjeux actuels, Montréal, Institut du Nouveau Monde et Del Busso éditeur, 2016, p. 38.

<sup>29</sup> COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ENSEIGNEMENT DANS LA PROVINCE DE QUÉBEC, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec* (Rapport Parent), 1963-1966.

<sup>30</sup> MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DU QUÉBEC, *L'école, tout un programme. Énoncé de politique éducative*, Québec, Gouvernement du Québec, 1997.

<sup>31</sup> Guy PELLETIER, « Les commissions scolaires québécoises et les chemins de traverse : Bilan et enjeux d'une gouvernance composite en mouvement », dans Pierre DORAY et Claude LESSARD (dir.), *50 ans d'éducation au Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 145-158.

<sup>32</sup> Ces parcours peuvent notamment s'inscrire dans le cadre de programmes éducatifs tels que le Programme de soutien à l'école montréalaise, la Stratégie d'intervention Agir autrement, les programmes destinés aux élèves présentant une déficience intellectuelle moyenne à sévère ou une déficience intellectuelle profonde (CAPS, PACTE, DÉFIS) ou encore les parcours de formation axés sur l'emploi (FPT, FMS).

certaines habiletés personnelles, sont davantage susceptibles d'être motivés par l'école dans un contexte d'apprentissage où la grille-matière prévue au *Régime pédagogique de l'éducation préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire*<sup>33</sup> est enrichie de contenus qui sont en lien avec ces habiletés. L'accès à ces projets est non seulement conditionnel à des critères de performance scolaire des élèves, mais aussi à la capacité financière des parents de payer les frais qui y sont associés.

Selon les données les plus récentes disponibles du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, 18 % des élèves qui fréquentaient un établissement d'enseignement secondaire public étaient inscrits dans un projet pédagogique particulier en 2013-2014<sup>34</sup>. Ce pourcentage doit cependant être interprété avec circonspection, car il ne représente que les élèves des écoles qui ont demandé et reçu une autorisation pour offrir l'un des projets particuliers reconnus par le ministère. Les écoles ont, en effet, la possibilité d'offrir des formations particulières similaires ou différentes en fonction de l'intérêt et des besoins locaux sans en informer le ministère. Sans posséder un portrait complet de la situation, on peut toutefois estimer de manière très conservatrice, comme l'avait fait le Conseil supérieur de l'éducation dans un avis publié en 2007<sup>35</sup>, qu'un élève du secondaire sur cinq, voire un sur quatre, est aujourd'hui inscrit dans un projet pédagogique particulier.

Si certains de ces projets sont gratuits, la plupart d'entre eux exigent des frais d'admission qui oscillent entre quelques centaines et plusieurs milliers de dollars<sup>36</sup>. Afin qu'un élève puisse bénéficier des diverses activités pédagogiques qui sont proposées dans ces projets et qu'il puisse répondre aux exigences de ceux-ci, d'autres frais peuvent s'ajouter, notamment pour des voyages et des sorties éducatives, ou encore l'achat de tablettes électroniques.

---

<sup>33</sup> *Régime pédagogique de l'éducation préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire*, c. I-13.3, r.4.2.

<sup>34</sup> MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, *Statistiques de l'éducation. Éducation préscolaire, enseignement primaire et secondaire – Édition 2015*, p. 46. Selon ces données non exhaustives, 72 550 élèves étaient inscrits à un projet pédagogique particulier sur les 403 889 élèves inscrits à la formation générale des jeunes en 2013-2014.

<sup>35</sup> CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION, *Les projets pédagogiques particuliers au secondaire : diversifier en toute équité*, 2007, p. 13.

<sup>36</sup> Daphnée DION-VIENS, « Engouement pour l'école à la carte dès le primaire », *Journal de Québec*, 8 mars 2019, [En ligne]. <https://www.journaldequebec.com/2019/03/08/engouement-pour-lecole-a-la-carte-des-le-primaire>

Cet état de situation mène la Commission à conclure que l'exclusion des services éducatifs dispensés dans le cadre de projets pédagogiques particuliers du droit à la gratuité scolaire prévu à la LIP constituerait une atteinte au droit à l'instruction publique gratuite des enfants protégé par la Charte. En effet, elle considère qu'aucun service éducatif au sens de la LIP ne devrait être exclu de ce droit, et ce, peu importe l'ordre d'enseignement préscolaire, primaire ou secondaire, auquel l'élève est inscrit. Cela signifie que les frais d'admission et tout autre frais liés à la réalisation des objets pédagogiques du programme visés par ses projets ne peuvent être exigés.

De plus, pour les familles à faible revenu, l'ensemble de ces frais constitue un obstacle important à l'inscription ou encore au maintien de leurs enfants dans l'un de ces programmes. Ce faisant, cette situation vient réduire considérablement les opportunités de développement des enfants de familles défavorisées qui, pour répondre à leurs besoins éducatifs, ne bénéficient pas d'un éventail de choix aussi grand que les enfants des familles plus aisées. Du moins, si une famille à faible revenu décide de consacrer une part de son budget à l'inscription de ses enfants à des projets pédagogiques particuliers, ce choix risque d'avoir un impact important sur les autres postes budgétaires de la famille, notamment ceux qui permettent de combler les besoins de base de la famille et qui contribuent également au développement de l'enfant : vivre dans un logement sécuritaire et salubre, être à l'abri d'épisodes d'insécurité alimentaire, ou encore, bénéficier d'occasions pour pratiquer des loisirs contribuant au bien-être physique et psychologique de l'enfant, tout en lui offrant des stimuli suffisants sur le plan cognitif<sup>37</sup>.

Le fait que l'accès aux projets éducatifs particuliers soit généralement tributaire de la capacité des parents de payer les frais qui y sont associés produit un effet d'exclusion pour les enfants de familles à faible revenu qui, pour une vaste majorité d'entre eux, se trouvent à ne pas pouvoir bénéficier d'une part importante de l'offre de services éducatifs du réseau scolaire public québécois et des possibilités de développement qu'elle présente pour eux.

---

<sup>37</sup> AGENCE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DE MONTRÉAL, *Les inégalités sociales de santé à Montréal : le chemin parcouru – Rapport du directeur de santé publique 2011*, 2<sup>e</sup> éd., 2012; Christa JAPEL, « Risques, vulnérabilité et adaptation : les enfants à risque au Québec », 2008 14 (8) *Choix IRPP*.

Cette situation compromet le principe d'égalité des chances qui est inscrit au cœur même de la LIP, qui définit ainsi la mission de l'école québécoise :

« Elle a 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. »<sup>38</sup>

Au regard de la Charte, l'imposition de frais d'admission aux projets pédagogiques particuliers ainsi que de frais pour réaliser des activités en lien avec ces projets ou pour l'achat de matériel didactique ou d'usage personnel requis entraîne des effets discriminatoires sur le droit à l'instruction publique gratuite des enfants de familles à faible revenu<sup>39</sup>. Qui plus est, cette imposition emporte de graves conséquences pour les parents qui disposent de faibles revenus et qui doivent veiller au bien-être et à l'épanouissement de leurs enfants. Pour certains de ces parents, l'exercice de cette responsabilité se bute même à des obstacles supplémentaires, notamment lorsque leurs enfants sont en situation de handicap. Comme l'a souligné la Commission, dans une vaste étude systémique qu'elle a rendue publique en 2018 sur les services éducatifs destinés aux élèves handicapés et en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (EHDA)<sup>40</sup>, ces élèves sont plus souvent qu'autrement victimes d'une exclusion des projets pédagogiques particuliers. Pour les élèves HDAA provenant de familles à faible revenu, cette exclusion constitue une double discrimination, tant au regard du handicap que de leur condition sociale.

Ainsi, la Commission estime que la modification proposée à l'article 3 de la LIP est non conforme au droit à l'instruction publique gratuite protégé par l'article 40 de la Charte. De plus, tel que démontré, cette exclusion, neutre à première vue, entraîne des effets discriminatoires sur les enfants de familles à faible revenu — en contravention de l'article 10 de la Charte— portant ainsi atteinte à leur droit de recevoir des services éducatifs gratuits, en pleine égalité avec les autres enfants.

---

<sup>38</sup> *Loi sur l'instruction publique*, RLRQ., c. I-13.3, art. 36.

<sup>39</sup> *Id.*, art. 10 et 40.

<sup>40</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Le respect des droits des élèves HDAA et l'organisation des services éducatifs dans le réseau scolaire québécois : une étude systémique*, Daniel Ducharme et Johanne Magloire avec la coll. de M<sup>e</sup> Karina Montminy, (Cat. 2.120-12.61.1), 2018, p. 63.

## **Recommandation 2 :**

**La Commission recommande de ne pas adopter l'article 1 du projet de loi, lequel exclut les services dispensés dans le cadre de projets pédagogiques particuliers du droit à la gratuité prévu à l'article 3 de la LIP.**

De plus, le pouvoir discrétionnaire accordé au ministre par le projet de loi d'établir par règlement des normes relatives aux contributions financières pouvant être exigées qui peuvent varier selon le régime ou le projet pédagogique, qui serait introduit à l'article 457.2.1 par l'article 13 du projet de loi, et ce, tant pour les services éducatifs, les activités scolaires que pour le matériel d'usage personnel, équivaut à légitimer les pratiques existantes au sein des différentes commissions scolaires qui exigent des frais qu'elles justifient par les particularités du projet pédagogique.

Pour la Commission, établir des normes en fonction du projet pédagogique porterait atteinte à l'exercice du droit à l'instruction publique gratuite des enfants ainsi qu'à l'exercice de ce droit, en toute égalité, pour les enfants de familles à faible revenu.

La Commission propose ainsi de ne pas adopter cette proposition de modification à la LIP. Elle considère que les règles de gratuité relatives aux manuels scolaires, au matériel didactique et celui à usage personnel prévues à l'article 7 de la LIP devraient s'appliquer aux projets pédagogiques particuliers.

## **Recommandation 3 :**

**La Commission recommande de ne pas adopter l'alinéa *in fine* de l'article 13 du projet de loi, lequel permettrait au ministre d'adopter par règlement des normes variées pour les services éducatifs, les activités scolaires et le matériel d'usage personnel, selon le régime ou le projet pédagogique.**

### **3.1.2 Les activités scolaires**

La Commission se questionne par ailleurs sur les termes « activités scolaires », lesquelles seraient exclues de la gratuité scolaire. Pour elle, ce terme générique, non défini à la LIP, pourrait englober plusieurs types d'activités. De plus, ces activités seraient déterminées par règlement, par le ministre. Ainsi, il est difficile, voire impossible, d'identifier quels types d'activités pourraient éventuellement être exclues de la gratuité scolaire, ce qui va à l'encontre

de l'objet même du projet de loi qui est de préciser les contributions financières pouvant être exigées des élèves et des parents.

Cela est d'autant plus préoccupant que le premier règlement qui serait édicté en vertu de l'article 13 du projet de loi serait soustrait de l'obligation de publication prescrite à la *Loi sur les règlements*<sup>41</sup>. Comme la Commission l'a déjà soulevé, « cette exclusion de la prépublication est susceptible de porter atteinte au droit à l'information garanti par la Charte »<sup>42</sup>. Elle faisait valoir que « le recours à l'entrée en vigueur des règlements sans publication préalable devrait se justifier par des circonstances particulières et, en tout état de cause, être l'exception, la prépublication étant la règle en vertu des principes de transparence et de respect des valeurs démocratiques. »<sup>43</sup>

Dans un tel contexte, la Commission n'est pas en mesure d'évaluer adéquatement la conformité de cette exclusion au droit à l'instruction publique gratuite. Cela dit, elle conçoit difficilement quels types d'activités scolaires pourraient être nommément exclues du principe de la gratuité sans que cela porte atteinte à ce droit.

Il s'agit ainsi d'une raison additionnelle justifiant la recommandation de ne pas adopter l'article 1 du projet de loi.

#### **Recommandation 4 :**

**La Commission recommande de modifier l'article 15 du projet de loi de façon à ce que le premier règlement édicté par le ministre en vertu de l'article 457.2.1, introduit par l'article 13 du projet de loi, soit soumis à l'obligation de publication inscrite à l'article 8 de la *Loi sur les règlements*.**

### **3.2 Le matériel didactique et le matériel d'usage personnel**

Dans l'avis qu'elle a réalisé sur les frais scolaires exigés des parents, la Commission avait identifié certains frais exigés pour le matériel didactique nécessaire à l'enseignement des

---

<sup>41</sup> *Loi sur les règlements*, RLRQ, c. R-18.1, art. 8 et 17.

<sup>42</sup> Art. 44 Charte. Voir notamment à ce sujet : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée nationale sur le projet de loi n° 77, Loi sur l'immigration au Québec*, (Cat. 2.412.99.2), 2016, p. 5.

<sup>43</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire sur le projet de loi n° 53, Loi modifiant la Loi sur l'immigration au Québec*, (Cat. 2.412.99.1), 2004, p. 9.

programmes obligatoires et qui ne sont pas autorisés en vertu de la LIP, entre autres ceux qui sont relatifs aux instruments de musique, aux calculatrices scientifiques ou aux pinceaux spécialisés<sup>44</sup>.

L'article 2 du projet de loi viendrait préciser ce qui peut être considéré comme du matériel didactique — il ne s'agit pas d'une énumération limitative en raison de l'utilisation du terme « notamment » — et définit ce à quoi le droit à la gratuité ne s'étend pas. L'article 2 précise également ce qu'on entend par matériel d'usage personnel. Or, sur ce dernier sujet, des exceptions pourraient être précisées par règlement par le ministre et dans la mesure et aux conditions qui y sont prévues.

Les précisions ainsi apportées par l'article 2 offrent de l'avis de la Commission des garanties supplémentaires au regard de l'exercice du droit à l'instruction publique gratuite. Toutefois, elle estime que d'autres types de matériel pour lesquels des frais sont exigés par les établissements devraient également être énumérés à la loi comme étant du matériel didactique, dont le matériel informatique et le matériel de musique. Cela permettrait de mettre fin à certaines pratiques de frais exigés ayant cours au sein de certains établissements scolaires.

De plus, la Commission déplore le fait qu'il ne serait pas prévu à la LIP quel matériel d'usage personnel pourrait être gratuit et qu'il soit accordé au ministre le pouvoir de le faire par règlement dans la mesure et aux conditions qui y sont prévues. Cette situation laisse un flou pour la gratuité de certaines fournitures scolaires, telles que la calculatrice scientifique.

Ajoutons que le premier règlement qui serait édicté à cet égard serait également, en vertu de l'article 13 du projet de loi, soustrait de l'obligation de publication prescrite à la *Loi sur les règlements*.

#### **Recommandation 5 :**

**La Commission recommande d'apporter les précisions nécessaires à l'article 2 du projet de loi en vue d'assurer le respect du droit à la gratuité, tel qu'énoncé à l'article 3 de la LIP, et protégé par l'article 40 de la Charte.**

---

<sup>44</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 8, p. 29-30.

## **4 L'ENCADREMENT DE CERTAINES CONTRIBUTIONS FINANCIÈRES POUVANT ÊTRE EXIGÉES**

### **4.1 L'encadrement réglementaire du gouvernement**

Un moyen proposé par le projet de loi pour encadrer certaines contributions financières pouvant être exigées aux parents consiste à permettre au gouvernement de fixer, par règlement, les normes relativement au coût pouvant être réclamé pour le service de transport des élèves (art. 11 projet de loi, modifiant l'art. 453 de la LIP) ainsi que les contributions financières pouvant être exigées pour les services de garde en milieu scolaire (art. 12 projet de loi, modifiant l'art. 454.1 de la LIP).

Concernant le transport le midi, la Commission avait constaté dans son avis de 2007, que différents modes de tarification existaient au sein de commissions scolaires: tarification annuelle individuelle, tarification annuelle familiale (pour plus de deux ou trois enfants), tarification par voyage pour les élèves ne voyageant qu'occasionnellement<sup>45</sup>. D'autres modes de tarification sont également employés : tarification mensuelle ou hebdomadaire, tarification pour les élèves transportés le matin et le soir, tarification par midi (aller-retour), tarification pour la période hivernale. Elle concluait alors à l'existence d'écarts non négligeables dans le tarif exigé pour le transport.

La Commission considère que le moyen proposé pour encadrer les frais relatifs au transport le midi est susceptible de favoriser un meilleur respect du droit à l'instruction publique gratuite. Il en est de même en ce qui a trait à l'encadrement des contributions financières pouvant être exigées pour les services de garde, autres que la tarification pour la prestation de base, étant donné les pratiques de tarification variables observables d'une école à l'autre.

Or, la Commission réserve son analyse quant à la conformité des normes qui seront adoptées, une fois qu'elles seront déterminées par règlement. Cela dit, il lui apparaît essentiel d'insister sur l'importance pour le gouvernement d'avoir comme seul principe directeur lors de l'établissement de ces normes par règlement, celui de l'accessibilité gratuite à l'école publique. En effet, tant les frais pour le transport le midi que les contributions financières pouvant être exigées en plus de la tarification pour la prestation de base des services de garde —

---

<sup>45</sup> *Id.*, p. 25-26.

notamment pour les activités ou les projets qui sont offerts au sein même du service de garde ou encore, pour les activités offertes à l'extérieur de l'école lors de journées pédagogiques— ne doivent pas avoir comme conséquence de freiner l'exercice du droit à l'instruction publique pour les enfants provenant de familles à faible revenu.

#### **4.2 L'encadrement réglementaire du ministre**

Un moyen additionnel proposé par le projet de loi pour encadrer certaines contributions financières pouvant être exigées aux parents consiste en un élargissement du pouvoir du ministre de fixer par règlement, des normes relatives aux frais pouvant être réclamés pour différents services. Tel qu'abordé précédemment, en vertu de l'article 457.2.1 introduit par l'article 13 du projet de loi, le ministre pourrait déterminer les services et les activités scolaires auxquels ne s'applique pas le droit à la gratuité des services éducatifs prévu à l'article 3 de la LIP.

La Commission estime que cet élargissement n'est pas justifié étant donné qu'elle considère qu'aucun service éducatif ne devrait être exclu du droit à la gratuité.

Aussi, en vertu du même article du projet de loi, le ministre pourrait préciser certains objets ou catégories d'objets auxquels s'applique ou pas le droit à la gratuité du matériel didactique prévu à l'article 7 et établir les normes relatives aux contributions financières pouvant être exigées pour les services éducatifs dispensés dans le cadre de projets pédagogiques, les activités scolaires et le matériel d'usage personnel pour lesquels le droit à la gratuité ne s'applique pas.

La Commission n'est pas en faveur de cette modification non plus, étant donné qu'elle considère que les seules contributions financières pouvant être exigées des parents doivent être prévues à la LIP.

Enfin, le ministre pourrait établir des normes pour la surveillance des élèves qui demeurent à l'école sur l'heure du dîner (art. 13 du projet de loi introduisant l'art. 457.2.1 à la LIP). À propos de ce service, la Commission avait fait le constat dans l'avis effectué en 2007 que l'augmentation la plus importante des frais demandés aux parents était attribuable aux

montants facturés pour les services de surveillance du midi<sup>46</sup>. De même, elle avançait qu'il pourrait y avoir des écarts non négligeables dans le tarif exigé à cet égard entre les établissements scolaires<sup>47</sup>.

Ainsi, l'encadrement par règlement de ce service par le ministre apparaît un moyen adéquat en ce qu'il permettrait une application uniforme par les établissements scolaires, notamment dans les modes de tarification. Cependant, au même titre que l'encadrement par règlement par le gouvernement, la Commission tient à souligner que ce moyen ne sera pleinement efficace que si le règlement adopté respecte le principe d'accessibilité gratuite à l'école publique. En effet, comme pour les frais de transport le midi et les frais de garde (autres que la tarification pour la prestation de base), il importe que les contributions financières pouvant être exigées pour le service de surveillance du midi n'entraînent pas d'effets discriminatoires pour les enfants provenant de familles à faible revenu qui pourraient en bénéficier. Par exemple, les parents en raison de leur revenu modeste pourraient être appelés à faire des choix afin de privilégier une réponse adéquate aux besoins de base de leur enfant, dont l'alimentation et l'habillement, au détriment de services qui contribuent à une pleine participation à la vie scolaire et au sentiment d'appartenance de l'élève à son école.

#### **Recommandation 6 :**

**La Commission recommande de supprimer le premier et deuxième paragraphe de l'article 13 du projet de loi. De plus, elle recommande de modifier le troisième paragraphe de l'article 13 du projet de loi afin de supprimer le pouvoir du ministre d'établir, par règlement, les normes relatives aux contributions financières pouvant être exigées pour les services, les activités scolaires et le matériel auxquels ne s'appliquent pas le droit à la gratuité prévu à l'article 3 de la LIP. Ainsi, seules les normes relatives aux contributions financières pouvant être exigées pour la surveillance des élèves qui demeurent à l'école sur l'heure du dîner, devraient être établies, par règlement, par le ministre.**

#### **4.3 Le mécanisme d'encadrement par la commission scolaire**

L'article 6 du projet de loi propose, par l'introduction de l'article 212.2 à la LIP, d'attribuer un pouvoir additionnel à la commission scolaire qui consisterait à veiller à ce que ses écoles et ses

---

<sup>46</sup> *Id.*, p. 21.

<sup>47</sup> *Id.*, p. 38.

centres de formation professionnelle respectent les conditions applicables aux contributions financières exigées et s'abstiennent, en toute circonstance, d'exiger le paiement de frais contraires à la loi dont les frais de nature administrative.

Ce mécanisme d'encadrement s'ajoute à ceux déjà à la disposition de la commission scolaire en matière de frais scolaires, dont celui d'adopter une politique relative aux contributions financières<sup>48</sup>.

La Commission juge que ce simple pouvoir de surveillance est peu contraignant pour les écoles ou les centres de formation professionnelle qui contreviendraient au respect des conditions applicables aux contributions financières exigées. Elle est d'avis qu'il n'offre pas de garantie supplémentaire quant à l'exercice du droit à l'instruction publique gratuite. Par exemple, une formulation qui obligerait la commission scolaire à s'assurer par tous moyens dont elle dispose, du respect des conditions applicables aux contributions financières exigées offrirait une meilleure garantie. D'ailleurs, dans l'avis de 2007, elle avait formulé la recommandation aux commissions scolaires d'assurer « [...] par tous les moyens mis à leur disposition, dont la politique relative aux contributions financières exigées des parents ou de l'utilisateur, du respect du droit à l'instruction publique gratuite pour tous les enfants de niveaux préscolaire, primaire et secondaire, prévu à l'article 40 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec et à l'article 3 de la *Loi sur l'instruction publique* [...]. »<sup>49</sup>

#### **Recommandation 7 :**

**La Commission recommande de reformuler l'article 6 du projet de loi afin que les commissions scolaires disposent d'une obligation accrue au regard du respect des conditions applicables aux contributions financières exigées par ses écoles et ses centres de formation professionnelle.**

#### **4.4 Le rôle du conseil d'établissement**

L'article 3 du projet de loi prévoit, par l'introduction de l'article 75.0.1 de la LIP, que le conseil d'établissement doit approuver toute contribution exigée pour les services éducatifs dispensés

---

<sup>48</sup> Art. 212.1 LIP.

<sup>49</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 8, p. 117.

dans le cadre de projets pédagogiques, et également pour les activités scolaires, le matériel d'usage personnel et la surveillance des élèves le midi.

Il s'agit d'un rôle accru pour le conseil d'établissement et incidemment pour les parents, qui en sont membres. La Commission avait d'ailleurs dénoncé, dans son avis de 2007, le fait que le conseil d'établissement ne se soit pas vu attribuer de pouvoir en lien avec les frais de surveillance des élèves le midi.

De plus, elle avait fait valoir que le manque d'uniformité des frais scolaires au sein d'une même commission scolaire résultait du fait que chaque conseil d'établissement agissait de façon autonome. Cela rendait plus difficile pour cette dernière d'assurer un réel contrôle sur les frais scolaires, ce qui était pourtant l'un des objectifs alors visés par les modifications législatives apportées à la LIP.

Pour ces raisons, la Commission estime essentiel d'insister sur le principe directeur qui devrait guider le conseil d'établissement dans l'exercice de ses fonctions en regard des contributions financières pouvant être exigées des parents, soit celui de l'instruction publique gratuite. Dans son avis de 2007, elle avait à ce propos recommandé aux commissions scolaires de sensibiliser les conseils d'établissement à ce principe<sup>50</sup>.

En plus de cette responsabilité devant être assumée par les commissions scolaires, afin de s'assurer de l'application de ce principe, la Commission propose d'harmoniser le nouvel article 75.0.1, proposé par le projet de loi, à l'actuel article 77.1. Cela consisterait à préciser que l'approbation de toute contribution financière par le conseil d'établissement doit tenir compte de la politique de la commission scolaire adoptée en vertu de l'article 212.1<sup>51</sup>.

#### **Recommandation 8 :**

**La Commission recommande de modifier l'article 3 du projet de loi, introduisant l'article 75.0.1, afin qu'il soit prévu que le conseil d'établissement approuve toute**

---

<sup>50</sup> *Id.*, p. 117.

<sup>51</sup> Art. 212.1 Après consultation du comité de parents, la commission scolaire adopte une politique relative aux contributions financières qui peuvent être assumées pour les documents et les objets mentionnés aux deuxième et troisième alinéas de l'article 7 ou qui peuvent être réclamées pour des services visés aux articles 256 et 292.

Cette politique doit respecter les compétences du conseil d'établissement et favoriser l'accessibilité aux services éducatifs prévus par la présente loi et les régimes pédagogiques établis par le gouvernement.

## **contribution financière en tenant compte de la politique de la commission scolaire adoptée en vertu de l'article 212.1.**

### **CONCLUSION**

L'analyse des modifications législatives proposées à la LIP par le projet de loi n° 12 en vue de préciser la portée du droit à la gratuité scolaire amène la Commission à conclure qu'elles n'offrent pas les garanties nécessaires pour assurer l'exercice du droit à l'instruction publique pour toute personne, reconnu à l'article 40 de la Charte. Il en est ainsi pour le matériel didactique et celui à usage personnel.

En ce sens, la Commission déplore que certaines précisions pourraient être prévues par règlement du ministre, ce qui est d'autant regrettable que le premier règlement qui établira les normes relatives aux contributions financières exigées serait soustrait à l'obligation de publication.

Par ailleurs, une autre modification porte atteinte à la reconnaissance du droit à l'instruction publique gratuite ainsi qu'au droit à l'enseignement gratuit tel que défini par le droit international. En effet, de l'avis de la Commission, l'exclusion des services éducatifs dispensés dans le cadre de projets pédagogiques particuliers et des activités scolaires du droit à la gratuité est une violation à la Charte.

De plus, cette exclusion entraîne des effets discriminatoires sur les enfants de familles à faible revenu — en contravention de l'article 10 de la Charte— portant ainsi atteinte à leur droit de recevoir des services éducatifs gratuits, en pleine égalité avec les autres enfants.

Ajoutons que les moyens visant à permettre l'encadrement de certaines contributions financières pouvant être exigées ne sont pas, de l'avis de la Commission, suffisants. Entre autres, l'obligation des commissions scolaires devrait être accrue au regard du respect des conditions applicables aux contributions financières exigées par ses écoles et ses centres de formation professionnelle.

En vue d'assurer le plein respect du droit à l'instruction publique gratuite des enfants et l'exercice de ce droit sans discrimination pour les enfants de familles à faible revenu, la Commission formule les recommandations suivantes :

**Recommandation 1 :**

La Commission recommande au ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur de rendre publiques des données sur les contributions financières exigées des parents dans le réseau scolaire québécois, notamment en ce qui a trait au matériel scolaire, à la surveillance et au transport. Ces données doivent permettre d'évaluer l'impact financier réel de l'imposition de ces contributions pour les familles à faible revenu. Elles doivent aussi permettre de mesurer les conséquences de cette imposition sur la participation, en toute égalité, des enfants de familles à faible revenu à l'ensemble des activités proposées par l'école, incluant ceux de familles dont les membres appartiennent à des groupes protégés par la Charte.

**Recommandation 2 :**

La Commission recommande de ne pas adopter l'article 1 du projet de loi, lequel exclut les services dispensés dans le cadre de projets pédagogiques particuliers du droit à la gratuité prévu à l'article 3 de la LIP.

**Recommandation 3 :**

La Commission recommande de ne pas adopter l'alinéa *in fine* de l'article 13 du projet de loi, lequel permettrait au ministre d'adopter par règlement des normes variées pour les services éducatifs, les activités scolaires et le matériel d'usage personnel, selon le régime ou le projet pédagogique.

**Recommandation 4 :**

La Commission recommande de modifier l'article 15 du projet de loi de façon que le premier règlement édicté par le ministre en vertu de l'article 457.2.1, introduit par l'article 13 du projet de loi, soit soumis à l'obligation de publication inscrite à l'article 8 de la *Loi sur les règlements*.

**Recommandation 5 :**

La Commission recommande d'apporter les précisions nécessaires à l'article 2 du projet de loi en vue d'assurer le respect du droit à la gratuité, tel qu'énoncé à l'article 3 de la LIP, et protégé par l'article 40 de la Charte.

**Recommandation 6 :**

La Commission recommande de supprimer le premier et deuxième paragraphe de l'article 13 du projet de loi. De plus, elle recommande de modifier le troisième paragraphe de l'article 13 du projet de loi afin de supprimer le pouvoir du ministre d'établir, par règlement, les normes relatives aux contributions financières

**pouvant être exigées pour les services, les activités scolaires et le matériel auxquels ne s'appliquent pas le droit à la gratuité prévu à l'article 3 de la LIP. Ainsi, seules les normes relatives aux contributions financières pouvant être exigées pour la surveillance des élèves qui demeurent à l'école sur l'heure du dîner, devraient être établies, par règlement, par le ministre.**

**Recommandation 7 :**

**La Commission recommande de reformuler l'article 6 du projet de loi afin que les commissions scolaires disposent d'une obligation accrue au regard du respect des conditions applicables aux contributions financières exigées par ses écoles et ses centres de formation professionnelle.**

**Recommandation 8 :**

**La Commission recommande de modifier l'article 3 du projet de loi, introduisant l'article 75.0.1, afin qu'il soit prévu que le conseil d'établissement approuve toute contribution financière en tenant compte de la politique de la commission scolaire adoptée en vertu de l'article 212.1.**