

**MÉMOIRE À LA COMMISSION DE LA CULTURE ET DE L'ÉDUCATION  
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

PROJET DE LOI N° 5,  
*LOI MODIFIANT LA LOI SUR L'INSTRUCTION PUBLIQUE ET D'AUTRES DISPOSITIONS  
À L'ÉGARD DES SERVICES DE L'ÉDUCATION PRÉSCOLAIRE DESTINÉS  
AUX ÉLÈVES ÂGÉS DE 4 ANS*

Document adopté à la 670.1<sup>e</sup> séance extraordinaire de la Commission,  
tenue le 31 mai 2019, par sa résolution COM-670.1-1



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 UN ACCÈS UNIVERSEL AUX SERVICES À L'ÉDUCATION PRÉSCOLAIRE : LA PRISE EN COMPTE DES ENJEUX RELATIFS AUX ENFANTS DE FAMILLES À FAIBLE REVENU .....</b>	<b>4</b>
1.1 Le principe d'universalité dans la perspective des droits de la personne .....	5
1.2 Les mesures offertes en milieu scolaire pour les enfants issus de milieux défavorisés ...	9
1.3 L'intervention précoce auprès des enfants issus de familles à faible revenu .....	12
1.4 Favoriser le développement de tous les enfants dans un contexte de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale .....	15
1.5 Les effets appréhendés sur les élèves issus de famille à faible revenu.....	17
<b>2 POUR LA GARANTIE D'UNE RÉELLE ÉGALITÉ DES CHANCES : FAVORISER L'OFFRE ET L'ORGANISATION DES SERVICES ÉDUCATIFS ADAPTÉS TOUT AU LONG DU PARCOURS SCOLAIRE DE L'ÉLÈVE .....</b>	<b>22</b>
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>28</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° 5, *Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et d'autres dispositions à l'égard des services de l'éducation préscolaire destinés aux élèves âgés de 4 ans*<sup>7</sup>, déposé le 14 février dernier.

Ce projet de loi propose des modifications à la *Loi sur l'instruction publique*<sup>8</sup> et à la *Loi sur l'enseignement privé*<sup>9</sup>, ainsi qu'au *Régime pédagogique de l'éducation préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire*<sup>10</sup> et au *Règlement sur l'admissibilité*

---

<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> Charte, art. 58 al. 2.

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

<sup>7</sup> *Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et d'autres dispositions à l'égard des services de l'éducation préscolaire destinés aux élèves âgés de 4 ans*, projet de loi n° 5 (présentation – 14 février 2019), 1<sup>re</sup> sess., 42<sup>e</sup> légis. (Qc) (ci-après « projet de loi n° 5 »).

<sup>8</sup> *Loi sur l'instruction publique*, RLRQ, c. I-13.3 (ci-après « LIP »).

<sup>9</sup> *Loi sur l'enseignement privé*, RLRQ, c. E-9.1.

<sup>10</sup> *Régime pédagogique de l'éducation préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire*, RLRQ, c. I-13.3, r. 8.

exceptionnelle à l'éducation préscolaire et à l'enseignement primaire<sup>11</sup>. Soulignons que les modifications proposées visent exclusivement l'offre de services de l'éducation préscolaire. En effet, le projet de loi viendrait supprimer toutes les références aux services d'éducation préscolaire pour des « élèves vivant en milieu défavorisé », de manière à consacrer l'accès universel à ces services pour tous les élèves ayant atteint l'âge de 4 ans et ce, sans égard au milieu socioéconomique d'où ils proviennent. À terme, l'offre de services d'éducation préscolaire sera rendue obligatoire pour les enfants ayant atteint l'âge de 4 ans dans l'ensemble du réseau des commissions scolaires sans toutefois que l'âge obligatoire de fréquentation scolaire soit modifié.

La Commission œuvre depuis plus de 40 ans à la promotion et à la défense des droits et libertés de la personne, dont les droits des enfants. Mentionnons qu'elle a eu l'occasion de traiter<sup>12</sup>, à de maintes reprises dans les dernières années, de l'importance d'offrir des services éducatifs exempts de discrimination, incluant ceux à la petite enfance, pour assurer le plein développement de tous les enfants et favoriser l'égalité tout au long du parcours de vie de ceux-ci. D'ailleurs, elle s'est récemment prononcée sur le principe d'universalité des services à l'occasion des audiences publiques nationales que la Commission sur l'éducation à la petite enfance a tenues à l'automne 2016<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> *Règlement sur l'admissibilité exceptionnelle à l'éducation préscolaire et à l'enseignement primaire*, RLRQ, c. I-13.3, r. 1.

<sup>12</sup> Citons notamment : 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 collaboration de M<sup>e</sup> Karina Montminy, (Cat. 2.120-12.61.1), 2018; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire sur le document de consultation intitulé « Pour une Politique de la réussite scolaire »*, (Cat. 2.122.34.1), 2016; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale sur le projet de loi n° 86, Loi modifiant l'organisation et la gouvernance des commissions scolaires en vue de rapprocher l'école des lieux de décision et d'assurer la présence des parents au sein de l'instance décisionnelle de la commission scolaire*, (Cat. 2.412.84.4), 2016; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'accommodement des étudiants et étudiantes en situation de handicap dans les établissements d'enseignement collégial*, Daniel Ducharme et M<sup>e</sup> Karina Montminy, (Cat. 2.120-12.58), 2012; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Comprendre l'inclusion dans le respect des droits – Lettre ouverte à la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport*, Gaétan Cousineau, 5 novembre 2010; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire présenté au Conseil supérieur de l'éducation dans le cadre de la consultation sur l'accès à l'éducation et l'accès à la réussite éducative dans une perspective d'éducation pour l'inclusion*, (Cat. 2.122.34), 2009.

<sup>13</sup> 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 audiences publiques nationales*, (Cat. 2.122.35), 2016.

Ajoutons que la Commission a effectué, depuis ses premiers débuts, différents travaux sur la pauvreté, entre autres en ce qui a trait à la discrimination fondée sur la condition sociale des personnes en situation de pauvreté<sup>14</sup>. Pour elle, il ne fait pas de doute que « la pauvreté crée des entraves à l'exercice de droits dont le Québec a pourtant établi le caractère fondamental en les inscrivant dans une charte de nature quasi constitutionnelle »<sup>15</sup>.

S'il ne revient pas à la Commission de se prononcer sur le choix du réseau qui devrait offrir les services éducatifs préscolaires entre les centres de la petite enfance et les écoles, elle estime essentiel d'exposer les risques qu'elle appréhende, sous l'angle des droits de la Charte, si le projet de loi était adopté. Une de ses principales craintes repose sur les effets préjudiciables que l'élargissement des maternelles 4 ans pourrait engendrer sur l'exercice des droits qui sont reconnus par la Charte aux enfants vivant en milieu défavorisé à qui cette mesure était jusque-

---

<sup>14</sup> Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Conformité à la Charte des droits et libertés de la personne de l'inscription obligatoire au dépôt direct comme condition du versement du crédit d'impôt pour la solidarité*, M<sup>e</sup> Evelyne Pedneault, (Cat. 2.177.4), 2011; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le Plan d'action gouvernemental pour la solidarité et l'inclusion sociale 2010-2015*, Daniel Ducharme, (Cat. 2.170.4), 2010; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Déclaration de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Assurer pleinement l'exercice de tous les droits humains : un enjeu fondamental pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, (Cat. 2.600.226), 2010; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La judiciarisation des personnes itinérantes à Montréal : un profilage social*, M<sup>e</sup> Christine Campbell et Paul Eid, (Cat. 2.120-8.61), 2009; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Après 25 ans, La Charte québécoise des droits et libertés, Étude n° 5, Les droits économiques et sociaux, parents pauvres de la Charte?*, M<sup>e</sup> Pierre Bosset, 2003; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, Les interventions dans le domaine du logement : une pierre angulaire de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, (Cat. 2.177.2), 2002; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur le Projet de loi n° 112 – Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, (Cat. 2.412.97), 2002; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Déclaration de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse à l'occasion de la Marche mondiale des femmes pour éliminer la pauvreté et la violence faite aux femmes*, Montréal, 2000; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Pauvreté et droit à l'égalité dans le logement : une approche systémique. Étude*, Muriel Garon, (Cat. 2.122.17.1), 1997.

<sup>15</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2002 – Cat. 2.412.97), préc., note 14, p. 2. Voir également : 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*, M<sup>e</sup> Evelyne Pedneault, (Cat. 2.412.66.10), 2015, p. 3; 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*, M<sup>e</sup> Evelyne Pedneault, (Cat. 2.412.66.9), 2013, p. 2; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur le Projet de loi n° 57, Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, (Cat. 2.412-66.8), 2004, p. 3; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire sur le Projet de loi n° 186, Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*, (Cat. 2.412.66.7), 1998, p. 9; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur la réforme de la Sécurité du revenu*, (Cat. 2.412.66.5.1), 1997, p. 2.

là destinée, ainsi que sur ceux qui ne vivent pas dans de tels milieux, mais dont les parents sont, néanmoins, en situation de pauvreté.

À cet égard, la Commission considère nécessaire de présenter, dans la première partie du présent mémoire, les caractéristiques des jeunes enfants vivant en situation de pauvreté — ceux vivant en milieu défavorisé ainsi que ceux qui ne vivent pas dans de tels milieux, mais dont les parents sont, par ailleurs, en situation de pauvreté —, ainsi que les conséquences de la précarité des conditions de vie dans lesquelles ces derniers évoluent, tant sur le plan du parcours scolaire qu'ils seront appelés à entreprendre que de leur adaptation sociale. En lien avec cette démonstration, elle traitera de l'importance et de la pertinence de maintenir des mesures destinées aux enfants provenant de familles à faible revenu dans l'offre de services à l'éducation préscolaire.

La Commission souscrit à l'objectif de procéder au dépistage hâtif des difficultés d'apprentissage et de renforcer les interventions éducatives qui sont destinées aux enfants en bas âge. Elle traitera, dans la deuxième partie, de l'importance que cet objectif s'inscrive dans une perspective plus large, où les enfants qui seraient visés par cette mesure bénéficieraient de services adaptés à leur situation, tout au long de leur parcours scolaire. Elle s'attardera à deux types de préoccupations : la prestation de services éducatifs adaptés et les ressources qui y sont allouées.

## **1 UN ACCÈS UNIVERSEL AUX SERVICES À L'ÉDUCATION PRÉSCOLAIRE : LA PRISE EN COMPTE DES ENJEUX RELATIFS AUX ENFANTS DE FAMILLES À FAIBLE REVENU**

Le projet de loi n° 5 prévoit notamment de modifier l'article 461.1 de la *Loi sur l'instruction publique* afin qu'il n'y ait plus de référence aux élèves vivant en milieu défavorisé en ce qui a trait à l'organisation de services éducatifs préscolaires pour les enfants ayant atteint l'âge de 4 ans<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Le nouvel article serait ainsi libellé :

« 461.1 Le ministre peut prévoir l'organisation, par les commissions scolaires, de services éducatifs de l'éducation préscolaire destinés à des élèves ayant atteint l'âge de 4 ans dans les 12 mois précédant la date déterminée suivant le troisième alinéa de l'article 1 pour l'admissibilité à l'éducation préscolaire.

À terme, le projet de loi n° 5 prévoit que l'offre de services d'éducation préscolaire sera rendue obligatoire pour les enfants ayant atteint l'âge de 4 ans dans l'ensemble du réseau des commissions scolaires, en application du cadre général prévu à l'article 1 de cette loi, modifié en conséquence<sup>17</sup>.

### **1.1 Le principe d'universalité dans la perspective des droits de la personne**

Tel que l'a expliqué la Commission lors des audiences de la Commission sur l'éducation à la petite enfance, le principe d'universalité réfère, en matière de droits de la personne, à l'égalité en dignité et en droits de tous les êtres humains<sup>18</sup>. Ainsi, chaque enfant a droit de recevoir les services éducatifs à la petite enfance, en toute égalité et dans le respect de l'ensemble de ses droits, dont ceux qui lui sont reconnus par la Charte. Ce droit à l'égalité découle de la conjugaison des articles 10 et 12 de la Charte selon lesquels nul ne peut refuser pour un motif

---

Dans un tel cas, il établit, après consultation du ministre de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine, des conditions et modalités visant l'organisation de tels services. Il y précise les activités ou services destinés aux parents de ces élèves qu'une commission scolaire doit organiser en vue de favoriser l'atteinte des objectifs de ces services éducatifs.

Les conditions et modalités établies en application du deuxième alinéa peuvent être différentes de celles prévues par le régime pédagogique et peuvent notamment préciser les responsabilités des différents acteurs du milieu scolaire. Elles peuvent également être générales ou particulières ou n'être applicables qu'à une ou certaines commissions scolaires.

En outre, le ministre peut fixer des objectifs et des limites quant à l'organisation de ces services éducatifs par une commission scolaire. »

<sup>17</sup> Projet de loi n° 5, art. 16 : « Les articles 224.1 et 461.1 de la Loi sur l'instruction publique (chapitre I-13.3), tels que modifiés par les articles 3 et 6, sont abrogés à la date déterminée par le gouvernement pour l'entrée en vigueur de l'article 1 ».

LIP, art. 1 : « Toute personne a droit au service de l'éducation préscolaire et aux services d'enseignement primaire et secondaire prévus par la présente loi et le régime pédagogique établi par le gouvernement en vertu de l'article 447, à compter du premier jour du calendrier scolaire de l'année scolaire où elle a atteint l'âge d'admissibilité jusqu'au dernier jour du calendrier scolaire de l'année scolaire où elle 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).

Elle a aussi droit, dans le cadre des programmes offerts par la commission scolaire, aux autres services éducatifs, complémentaires et particuliers, prévus par la présente loi et le régime pédagogique visé au premier alinéa ainsi qu'aux services éducatifs prévus par le régime pédagogique applicable à la formation professionnelle établi par le gouvernement en vertu de l'article 448.

L'âge d'admissibilité à l'éducation préscolaire est fixé à 4 ans à la date déterminée dans le régime pédagogique ; l'âge d'admissibilité à l'enseignement primaire est fixé à 6 ans à la même date. »

<sup>18</sup> *Déclaration universelle des droits de l'homme*, Rés. 217 A (III), Doc. off. A.G. N.U., 3<sup>e</sup> sess., suppl. n° 13, p. 17, Doc. N.U. A/810 (1948), art. 1, (ci-après « DUDH ») : « Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Ils sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité. »

de discrimination de conclure un acte juridique ayant pour objet des biens ou des services ordinairement offerts au public<sup>19</sup>.

C'est dans cette perspective que la Commission concluait qu'offrir des services éducatifs de façon universelle favorisait l'égalité des chances et permettait une mobilité sociale aux personnes issues de milieux défavorisés. Ce principe vaut tant pour ceux qui sont offerts à la petite enfance que pour ceux qui découlent de l'instruction publique gratuite obligatoire prescrite à l'article 40 de la Charte<sup>20</sup>. De l'avis de la Commission, une telle orientation privilégie une intervention éducative sans discrimination dès le plus jeune âge dans le respect du droit à l'égalité inscrit à la Charte.

Toutefois, elle soulignait que pour parvenir à une véritable universalité et accessibilité des services éducatifs à la petite enfance, il faut s'assurer que les politiques, directives et règlements des milieux qui offrent des services à la petite enfance n'entraînent pas de la discrimination à l'endroit de certains enfants<sup>21</sup>. Cette importante prémisse prend tout son sens dans l'analyse du présent projet de loi. En effet, la discrimination, dite indirecte, survient lorsque les normes, les politiques, les règles ou les pratiques, qui semblent neutres à première vue, entraînent des effets pour des individus ou des catégories d'individus en leur imposant des obligations, des peines ou des conditions restrictives non imposées à autrui<sup>22</sup>. Des normes ou

---

<sup>19</sup> Charte, art. 10 : « Toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, l'identité ou l'expression de genre, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap.

Il y a discrimination lorsqu'une telle distinction, exclusion ou préférence a pour effet de détruire ou de compromettre ce droit. »

Charte, art. : 12 : « Nul ne peut refuser pour un motif de discrimination de conclure un acte juridique ayant pour objet des biens ou des services ordinairement offerts au public. »

<sup>20</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 13, p. 6.

<sup>21</sup> *Id.*, p. 14.

<sup>22</sup> *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1987] 1 R.C.S. 1114, 1135. Notons que cette définition a été développée dans un contexte d'application de la Charte canadienne, mais qu'elle peut être transposée à celui de la Charte québécoise. Cette décision a d'ailleurs été suivie à plusieurs reprises par les tribunaux québécois, voir notamment : *Québec (Ville de) c. C.D.P.*, [1989] R.J.Q. 831 (C.A.) (autorisation d'appeler refusée : [1989] 2 R.C.S. vi).

pratiques peuvent donc avoir un effet discriminatoire, « même si cet effet n'a pas été voulu ni prévu »<sup>23</sup>.

Comme la Commission l'a démontré dans le passé, certains groupes d'enfants sont plus à risque de rencontrer des obstacles dans l'accès aux services éducatifs, incluant ceux à la petite enfance<sup>24</sup>. Mentionnons à cet égard, les enfants en situation de pauvreté, les enfants des minorités racisées, les enfants immigrants ou réfugiés, les enfants autochtones, ceux en situation de handicap et ceux qui vivent dans une famille monoparentale<sup>25</sup>.

Ce faisant, lorsque le législateur propose l'adoption d'une mesure d'application générale, il doit s'assurer qu'elle n'aura pas pour effet de porter atteinte indirectement aux droits de certains groupes de personnes protégés par la Charte en raison d'un motif de discrimination qui y est prévu. En l'espèce, cela signifie qu'il doit mesurer la portée que peut entraîner le déploiement des services éducatifs à la petite enfance sur l'ensemble des enfants qui sont protégés pour l'un de ces motifs.

Considérant l'organisation actuelle des services de l'éducation préscolaire, la Commission estime ainsi nécessaire de faire porter son analyse sur les effets discriminatoires indirects que la mesure universelle pourrait engendrer sur les enfants vivant dans des familles à faible revenu. Elle insiste à cet égard sur la nécessité de la prise en compte du cumul des précarités auquel doivent souvent faire face les personnes en situation de pauvreté, lesquelles précarités correspondent au croisement du motif de la condition sociale avec d'autres, tels que le handicap, le sexe, l'état civil des parents, la « race » ou l'origine ethnique ou nationale de la personne. Par exemple, ce cumul peut s'exprimer par la condition socioéconomique des parents ayant un statut d'immigrant ou appartenant à une minorité racisée.

---

<sup>23</sup> Québec (*Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*) c. *Bombardier Inc.* (*Bombardier Aéronautique Centre de formation*), 2015 CSC 39, par. 40-41; *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada* (*Commission canadienne des droits de la personne*), préc., note 22.

<sup>24</sup> Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2018 – Cat. 2.120-12.61.1), préc., note 12; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2016 – Cat. 2.122.34.1), préc., note 12; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, (2016 – Cat. 2.412.84.4), préc., note 12.

<sup>25</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2016 – Cat. 2.412.84.4), préc., note 12.

L'importance de s'attarder aux effets du projet de loi sur ces enfants repose sur une situation bien réelle au Québec : un nombre encore élevé de familles vivent toujours en situation de pauvreté, et ce, bien que la situation socioéconomique de plusieurs familles québécoises se soit améliorée durant les deux dernières décennies, tel que l'indique l'examen des principales mesures de faible revenu.

D'après 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>26</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>27</sup>.

Au regard des mesures de faible revenu définies par Statistique Canada<sup>28</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>29</sup>. Cette situation touchait 8,5 % des enfants vivant avec leurs deux parents et 27,9 % des enfants vivant dans une famille monoparentale. Notons par ailleurs, que l'*Enquête nationale auprès des ménages* révèle qu'un peu plus d'un enfant racisé sur quatre vivait dans une famille à faible revenu au Canada, en 2011<sup>30</sup>.

---

<sup>26</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>27</sup> STATISTIQUE CANADA, *CANSIM*, 206-0041 et 206-0042.

<sup>28</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>29</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>30</sup> STATISTIQUE CANADA, *Prévalence du faible revenu, selon l'appartenance à une minorité visible, le statut d'immigrant, l'âge et le sexe, Canada, 2011*, [En ligne]. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/89-503-x/2015001/article/14315/t/tbl26-fra.htm>

## **1.2 Les mesures offertes en milieu scolaire pour les enfants issus de milieux défavorisés**

À plusieurs reprises, la Commission a soutenu que la pauvreté vient compromettre l'exercice de droits consacrés dans la Charte.

Dans cette optique, la situation de vulnérabilité dans laquelle se retrouvent les enfants qui vivent dans des contextes de pauvreté nécessite que des mesures spécifiques leur soient offertes pour lutter contre la pauvreté et éradiquer les effets des facteurs de risque associés au développement des enfants québécois<sup>31</sup>. La mise en place de telles mesures permet notamment d'assurer l'égalité réelle des enfants en situation de pauvreté dans l'exercice de l'ensemble des droits qui leur sont reconnus par la Charte, dont le droit à l'instruction publique gratuite (art. 40) et le droit à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales (art. 45)<sup>32</sup>.

En ce qui a trait plus particulièrement au principe de l'égalité des chances énoncé dans la mission de l'école québécoise, rappelons qu'une « [...] considération égale pour tous implique un traitement très inégal en faveur des désavantagés. L'égalité réelle exige des mesures particulièrement étendues et complexes lorsqu'il s'agit de contrarier un lourd héritage d'inégalité »<sup>33</sup>.

C'est d'ailleurs en ce sens que la Commission soulignait le rôle essentiel que l'éducation doit jouer dans le plan d'action gouvernemental contre la pauvreté et l'exclusion<sup>34</sup> :

« En définitive, ce [...] plan d'action doit non seulement permettre de favoriser l'accès à des services éducatifs de qualité pour tous, mais il doit également prévoir l'adoption de mesures particulières aux besoins éducatifs des élèves ou étudiants dans le but de les accommoder en fonction de leurs caractéristiques personnelles et d'éliminer la discrimination à laquelle ils sont confrontés. »<sup>35</sup>

---

<sup>31</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 13, p. 5.

<sup>32</sup> *Weatherall c. Canada*, [1993] 2 R.C.S. 872, 877, EYB-1993-67293, par. 78.

<sup>33</sup> Amartya SEN, *Repenser l'inégalité*, Paris, Le Seuil, coll. « L'histoire immédiate », p. 17-18.

<sup>34</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire sur le document de consultation intitulé « Solidarité et inclusion sociale. Vers un troisième plan d'action gouvernemental »*, (Cat. 2.177.6), 2016, p. 11.

<sup>35</sup> *Id.*, p. 14.

Parmi les mesures et programmes qui ont été mis de l'avant pour remplir l'objectif d'assurer à l'ensemble des enfants du Québec l'égalité et des chances au regard de la réussite de leur parcours scolaire, notons la Stratégie d'intervention Agir autrement (SIAA)<sup>36</sup>, le Programme de soutien à l'école montréalaise<sup>37</sup> et le Programme Famille, École, Communauté, Réussir Ensemble (FECRE)<sup>38</sup>, lequel vise à promouvoir la réussite scolaire en milieu défavorisé et à contrer l'analphabétisme.

Si l'ensemble de ces actions a permis au milieu scolaire de développer des pratiques destinées à offrir un accompagnement spécifique pour les élèves issus de familles défavorisées tout au long de leur parcours scolaire, certaines d'entre elles ciblent plus précisément les enfants d'âge préscolaire, notamment le Programme d'aide à l'éveil à la lecture et à l'écriture (pour les 0-5 ans)<sup>39</sup> et le Programme Passe-Partout<sup>40</sup>, dont l'objectif est d'accroître la compétence des parents d'enfants d'âge préscolaire.

En complémentarité avec ces mesures qui visent les élèves issus de familles défavorisées, le gouvernement a instauré les maternelles 4 ans en milieu défavorisé à partir de l'année scolaire 2014-2015. Comme l'expliquait la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport de l'époque, M<sup>me</sup> Marie Malavoy, lors des remarques finales de l'examen du projet de loi n° 23, *Loi modifiant*

---

<sup>36</sup> MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, *La Stratégie d'intervention Agir autrement : une stratégie pour contrer les écarts de réussite scolaire entre les milieux défavorisés et les milieux plus favorisés*, [En ligne]. <http://www.education.gouv.qc.ca/professionnels/aide-et-soutien/milieux-defavorises/agir-autrement/> (Page consultée le 27 mai 2019)

<sup>37</sup> MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR *Le programme de soutien Une école montréalaise pour tous*, [En ligne]. <http://www.education.gouv.qc.ca/enseignants/aide-et-soutien/milieux-defavorises/ecole-montrealaise/> (Page consultée le 27 mai 2019)

<sup>38</sup> MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, *Programme d'intervention pour favoriser la réussite scolaire dans les milieux défavorisés – Famille, école et communauté, réussir ensemble (FECRE)*, [En ligne]. <http://www.education.gouv.qc.ca/organismes-communautaires/organismes-communautaires/programme-dintervention-pour-favoriser-la-reussite-scolaire-dans-les-milieux-defavorises-fecre/> (Page consultée le 27 mai 2019)

<sup>39</sup> MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, *Programme d'aide à l'éveil à la lecture et à l'écriture dans les milieux défavorisés*, [En ligne]. <http://www.education.gouv.qc.ca/parents-et-tuteurs/lecture-et-ecriture/eveil-dans-les-milieux-defavorises/> (Page consultée le 27 mai 2019)

<sup>40</sup> MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, *Programme Passe-Partout : Un soutien à la compétence parentale – Cadre d'organisation destiné aux gestionnaires, aux intervenantes et aux intervenants*, 2003, [En ligne]. [http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site\\_web/documents/dpse/formation\\_jeunes/Passe-Partout\\_s.pdf](http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/dpse/formation_jeunes/Passe-Partout_s.pdf)

la Loi sur l'instruction publique concernant certains services éducatifs aux élèves âgés de moins de cinq ans<sup>41</sup> :

« Ces enfants-là vont bénéficier [...] pour ceux qui seront dans les premières classes, là, en septembre prochain, ils vont bénéficier de services, je pense, qui vont les aider grandement [...] pas à acquérir des notions. On n'est pas en train de scolariser les enfants, mais on est en train de les aider à avoir l'estime d'eux-mêmes, qui fait qu'on commence en pensant qu'on peut être des gagnants. »<sup>42</sup>

Les finalités alors recherchées visaient à répondre à des situations bien réelles, d'ailleurs documentées dans diverses études<sup>43</sup>, concernant une catégorie précise d'enfants, soit ceux vivant en milieu défavorisé. Le *Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023* est venu confirmer le maintien de cet objectif en proposant, comme mesure pour favoriser l'égalité des chances, de poursuivre l'ouverture de classes de maternelle 4 ans à temps plein en milieu défavorisé<sup>44</sup>.

Dans la perspective du droit à l'égalité, l'ensemble des mesures énumérées ci-haut constitue des moyens pour assurer d'égales chances de réussite à de nombreux enfants vivant en situation de pauvreté.

---

<sup>41</sup> *Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique concernant certains services éducatifs aux élèves âgés de moins de cinq ans*, (présentation – 14 mars 2013), 1<sup>re</sup> sess., 40<sup>e</sup> légis. (Qc).

<sup>42</sup> QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission de la culture et de l'éducation*, 1<sup>re</sup> sess., 40<sup>e</sup> légis., 12 juin 2013, « Étude détaillée du projet de loi n° 23 – *Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique concernant certains services éducatifs aux élèves âgés de moins de cinq ans* (9) », 12h40 (Mme Malavoy), [En ligne]. <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cce-40-1/journal-debats/CCE-130612.html>

<sup>43</sup> Voir notamment : Richard TREMBLAY, *Impact des mesures d'éducation préscolaire en milieux défavorisés sur l'île de Montréal. Recherche subventionnée par le Conseil québécois de la recherche sociale (CQRS)*. Montréal, Qué., Groupe de recherche en inadaptation sociale (GRIP), École de psycho-éducation, Université de Montréal, 1997; Bernard TERRISSE, Marie-Louise LEFEBVRE, François LAROSE et Nathalie MARTINET, *Les facteurs familiaux associés à la réussite des enfants de milieu socio-économiquement faible dans les programmes d'intervention éducative précoce*, Groupe de recherche en adaptation scolaire et sociale, Département des sciences de l'éducation, Université du Québec à Montréal, 1998; France CAPUANO, Marc BIGRAS, Manon GAUTHIER, Sylvie NORMANDEAU, Marie-Josée LETARTE et Sophie PARENT, « L'impact de la fréquentation préscolaire sur la préparation scolaire des enfants à risque de manifester des problèmes de comportement et d'apprentissage à l'école », (2001) 27 (1) *Revue des sciences de l'éducation* 195-228; Linda PAGANI, Youmna GHOSN, Julie JALBERT, Mélanka MUNOZ et Maude CHAMBERLAND, « Une approche longitudinale-expérimentale sur l'impact des mesures d'éducation au préscolaire sur le rendement scolaire des enfants défavorisés de Montréal », (2005) 33 (2) *Éducation et francophonie* 224-246.

<sup>44</sup> MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, *Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023*, p. 53, [En ligne]. <https://www.mess.gouv.qc.ca/grands-dossiers/plan-action/index.asp>

### **1.3 L'intervention précoce auprès des enfants issus de familles à faible revenu**

S'appuyant sur la *Convention relative aux droits de l'enfant*<sup>45</sup>, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies souligne « que des stratégies adéquates de prévention et d'intervention dans la petite enfance peuvent avoir des retombées positives sur le bien-être actuel des jeunes enfants et sur leurs perspectives futures »<sup>46</sup>. Il reconnaît par le fait même que les premières années de la vie des jeunes enfants sont « fondamentales pour leur santé physique et mentale, leur sécurité affective, leur identité culturelle et personnelle et leurs capacités de développement »<sup>47</sup>. Afin de parvenir à une réelle égalité des chances, tout enfant devait pouvoir bénéficier très tôt dans la vie de moyens pour soutenir ses apprentissages en vue d'accroître son développement, tant de la part de ses parents ou des personnes qui en tiennent lieu que d'acteurs qui ont la responsabilité d'assurer son éducation, incluant les milieux de garde et les milieux éducatifs.

En ce sens, la Commission soulignait dans un mémoire qu'elle a présenté dans le cadre des consultations publiques menant à l'élaboration de la *Politique de la réussite éducative*, que :

« Les enfants les plus à risque de présenter des retards de développement se trouvent bien souvent dans des situations de discrimination systémique qui produisent des effets disproportionnés d'exclusion pour eux. »<sup>48</sup>

Dans un rapport présenté au Conseil québécois de la recherche sociale, des chercheurs de l'Université du Québec à Montréal et de l'Université de Sherbrooke ont noté :

« [...] qu'à l'état de défavorisation sont souvent associées des difficultés d'ordre scolaire vécues par les enfants de milieux socioéconomiquement faibles. Qu'il soit question de rendement scolaire, de taux ou de niveau de scolarisation, d'abandon ou d'absentéisme, diverses études ont constaté que l'état de pauvreté de la famille influence l'histoire scolaire et l'adaptation sociale de l'enfant. »<sup>49</sup>

---

<sup>45</sup> *Convention relative aux droits de l'enfant* (1989), Doc. N.U. A/RES/44/25, [1992] R.T. Can. n° 3, R.T. Qué. 9 décembre 1991.

<sup>46</sup> COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 7 (2005) : Mise en œuvre des droits de l'enfant dans la petite enfance*, Doc. N.U. CRC/C/GC/7, par. 8.

<sup>47</sup> *Id.*, par. 6.

<sup>48</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2016 – Cat. 2.122.34.1), préc., note 12, p. 1.

<sup>49</sup> Bernard TERRISSE, François LAROSE, Marie-Louise LEFEBVRE et Nathalie MARTINET, *Analyse des caractéristiques des mesures d'intervention éducative précoce et comparaison de leurs effets à moyen*

De fait, les conditions socioéconomiques difficiles auxquelles ces élèves sont confrontés dès le plus jeune âge ont un impact significatif sur leurs parcours scolaire. Celles-ci alimentent le cercle vicieux des difficultés scolaires et sociales qu'ils risquent d'être appelés à vivre : la pauvreté augmente les risques d'échec scolaire et les difficultés d'ordre social et comportemental qui, à leur tour, augmentent les risques de décrochage et les problèmes d'intégration socio-professionnelle des jeunes<sup>50</sup>.

En ce sens, notons que les élèves de milieux défavorisés sont davantage susceptibles de quitter le secondaire sans diplôme, ni qualification : en 2018, la proportion d'élèves de milieux défavorisés qui se trouvaient dans cette situation s'élevait à 28,2 %, alors qu'elle était de 16,4 % dans les milieux plus aisés<sup>51</sup>.

Pour éviter que la précarité des conditions de vie des enfants de familles à faible revenu n'hypothèque la réussite scolaire de ces derniers et n'assombrisse leur destin individuel, il importe que l'école accorde un traitement particulier à ces enfants, de manière à leur offrir d'égales chances de réussite<sup>52</sup>. Ceci invite le système scolaire à garantir aux élèves de familles défavorisées un accès sans discrimination à toutes les opportunités de développement auxquelles ils ont droit et ce, dès le plus jeune âge.

Au regard du principe de l'égalité des chances, tel qu'il est énoncé dans la mission de l'école québécoise, rappelons que cela permet d'infléchir le lourd héritage d'inégalité dont sont historiquement victimes les enfants de familles à faible revenu<sup>53</sup>.

---

*terme sur l'adaptation scolaire et sociale d'enfants de milieu socioéconomiquement faible – Rapport présenté au Conseil québécois de la recherche sociale, Département des sciences de l'éducation de l'Université du Québec à Montréal et Faculté d'éducation de l'Université de Sherbrooke, 2000, p. 2.*

<sup>50</sup> Andrée DUVAL et Lyne MARTIN, *La Stratégie d'intervention Agir autrement (SIAA)*, 4<sup>e</sup> Colloque sur l'approche orientante, Québec, 16 au 18 mars 2005.

<sup>51</sup> MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, *Taux de diplomation et de qualification par commission scolaire au Québec – Édition 2018*, 2019, p. 10.

<sup>52</sup> François DUBET, *L'école des chances : Qu'est-ce qu'une école juste?*, Paris, Le Seuil, coll. « La République des idées », 2004, p. 8.

<sup>53</sup> A. SEN, préc., note 33.

Mentionnons que l'intervention précoce auprès des enfants issus de familles défavorisées figure parmi les mesures prévues au *Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023*, laquelle se lit comme suit :

« L'intervention précoce favorise une entrée réussie à l'école et contribue à prévenir des difficultés tout au long du parcours scolaire. En milieu défavorisé, ces interventions constituent un rempart de taille dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le programme des classes de maternelle quatre ans en milieu défavorisé, instauré par le gouvernement du Québec, fournit aux enfants un environnement stimulant et propice au développement de leurs habiletés cognitives, sociales et de partage, dans lequel l'initiative et la créativité priment. Il s'agit de cultiver le plaisir d'apprendre, tant chez l'enfant que chez ses parents. En effet, ce programme fait une large place à ces derniers dans l'optique de favoriser ainsi une meilleure transition entre la maison et l'école. »<sup>54</sup>  
(Nos soulignements)

Une telle mesure vient, par ailleurs, concrétiser les objectifs qui sont visés dans le *Programme de formation de l'école québécoise* pour l'éducation préscolaire, qui sont d'offrir des chances égales de réussite, de s'assurer que chaque enfant puisse se développer dans tous les domaines et faire en sorte qu'il croie en ses capacités et découvre le plaisir d'apprendre. À cette fin, ce programme prévoit que « toute l'équipe école doit se concerter afin de réunir des conditions favorables et d'agir dans une perspective d'éducation et de prévention [...]. Une telle concertation est essentielle pour favoriser le développement global des enfants en vue de la maternelle 5 ans »<sup>55</sup>.

De l'avis de la Commission, l'intervention précoce est essentielle pour favoriser l'exercice du droit à l'instruction publique des enfants en situation de pauvreté, mais elle n'offre malheureusement pas de garanties à l'ensemble de ceux-ci, à cet égard. L'approche de la pauvreté qui sous-tend actuellement cette mesure tient compte des principaux indicateurs de défavorisation sur une base territoriale et non pas individuelle : elle prend en considération les caractéristiques socioéconomiques des territoires qui sont desservis par les établissements scolaires pour définir une intervention ciblée dans les milieux défavorisés. Or, ce faisant, elle se trouve à exclure plusieurs enfants provenant de familles à faible revenu de mesures spécifiques

---

<sup>54</sup> MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, préc., note 44.

<sup>55</sup> MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, *Programme de formation de l'école québécoise – Éducation préscolaire, 2017*. [En ligne].  
[http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site\\_web/documents/PFEQ/Prescolaire\\_4ans.pdf](http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/PFEQ/Prescolaire_4ans.pdf)

de soutien qui pourraient être profitables à leur développement, en raison du fait qu'ils fréquentent des établissements qui sont situés dans des milieux plus favorisés.

#### **1.4 Favoriser le développement de tous les enfants dans un contexte de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale**

Comme la Commission l'a déjà souligné, les facteurs de risque conduisant à la vulnérabilité sur le plan des apprentissages et du comportement sont davantage présents chez les enfants en situation de pauvreté<sup>56</sup>. En ce sens, elle a relevé le fait que la proportion d'enfants vulnérables sur ce plan augmente progressivement lorsqu'on passe du quintile le plus favorisé à celui qui est le plus défavorisé, sur l'indice de défavorisation matérielle et sociale<sup>57</sup>.

Selon l'*Enquête québécoise sur le développement des enfants à la maternelle 2017*, un peu plus d'un enfant sur quatre (27,7 %) qui fréquente la maternelle 5 ans présente une vulnérabilité dans au moins un des cinq domaines de développement suivants : santé physique et bien-être, compétences sociales, maturité affective, développement cognitif ou langagier, habiletés de communication et connaissances générales<sup>58</sup>. D'après l'indice de défavorisation matérielle et sociale, cette proportion s'élève même à un peu plus d'un enfant sur trois (33,7 %) lorsque ceux-ci résident dans un quartier très défavorisé<sup>59</sup>.

Les résultats de cette enquête démontrent par ailleurs qu'il existe une nette corrélation entre la vulnérabilité des enfants et la défavorisation matérielle et sociale du quartier où ils habitent : ainsi, plus le quintile de défavorisation du quartier où réside l'enfant est élevé, plus ce dernier est susceptible de présenter des signes de vulnérabilité, au regard de chacun des cinq domaines de développement énumérés précédemment<sup>60</sup>.

---

<sup>56</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 13, p. 4.

<sup>57</sup> *Id.*

<sup>58</sup> INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Enquête québécoise sur le développement des enfants à la maternelle 2017 : Portrait statistique pour le Québec et ses régions administratives*, 2018, p. 63.

<sup>59</sup> *Id.*

<sup>60</sup> *Id.*

Comme le faisait remarquer la Commission :

« Bien que la vulnérabilité sur le plan des apprentissages et du comportement soit observable dans toutes les couches de la société, il appert que les facteurs de risque conduisant à cette vulnérabilité sont davantage présents dans les milieux dits défavorisés. »<sup>61</sup>

De fait, le potentiel de développement des enfants en bas âge est largement déterminé par le milieu social d'où proviennent ces derniers. Les caractéristiques des parents (niveau de scolarité, statut d'emploi, état de santé, pratiques parentales et attitudes face à l'école, etc.) ainsi que les caractéristiques de la famille (type de regroupement familial, revenu global, nombres d'enfants, cohésion et adaptabilité de l'unité familiale, etc.) ont une forte incidence sur ce développement et sur les risques que ces enfants puissent présenter des signes de vulnérabilité au moment de faire leur entrée à l'école<sup>62</sup>.

Une meilleure connaissance du milieu social dans lequel évoluent les enfants durant leurs cinq premières années de vie « permet non seulement de mieux comprendre leur état de développement, mais également de favoriser les interventions précoces pour augmenter leurs chances d'arriver bien préparés à l'école afin qu'ils puissent profiter pleinement de toutes les activités éducatives offertes par le milieu scolaire »<sup>63</sup>.

À cet égard, la Commission partage l'avis du Conseil supérieur de l'éducation qui fait valoir que « la famille est le premier milieu de vie et d'éducation des enfants » et que « les interventions qui ciblent à la fois les parents et les enfants peuvent avoir des effets positifs sur les uns et les autres »<sup>64</sup>.

---

<sup>61</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 13, p. 4.

<sup>62</sup> INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Enquête québécoise sur le parcours préscolaire des enfants de maternelle 2017 – Tome 1 : Portrait statistique pour le Québec et ses régions administratives*, 2019, p. 15.

<sup>63</sup> *Id.*, p. 15.

<sup>64</sup> CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION, *Mieux accueillir et éduquer les enfants d'âge préscolaire, une triple question d'accès, de qualité et de continuité des services – Avis à la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport*, 2012, p. 80.

## **1.5 Les effets appréhendés sur les élèves issus de famille à faible revenu**

De l'avis de la Commission, si rien n'est fait pour infléchir rapidement les effets des conditions socioéconomiques adverses sur le développement des enfants d'âge préscolaire, c'est le respect même de leur droit à l'égalité dans l'exercice de leur droit à l'instruction publique gratuite qui risque d'être gravement compromis par la suite.

Pour elle, il ne fait aucun doute que miser sur une action précoce et ciblée auprès des enfants en bas âge issus de familles à faible revenu demeure d'actualité. Toutefois, en invisibilisant les besoins particuliers de ces enfants au regard de leur développement cognitif et social, le risque est particulièrement grand de compromettre la possibilité qu'ils puissent aspirer à réussir leur parcours scolaire et à exercer un rôle actif et recherché dans notre société, une fois parvenus à l'âge adulte. La Commission considère que cette action précoce devrait bénéficier d'une attention prioritaire de toutes les intervenantes et tous les intervenants qui dispensent des services éducatifs à la petite enfance, que ce soit en milieu scolaire ou dans le réseau des services de garde à la petite enfance. À cet égard, rappelons que la *Politique de la réussite éducative* souligne l'importance de cette action et qu'elle affirme clairement la nécessité que tous ces acteurs y contribuent de façon concertée :

« Par ailleurs, tant le gouvernement que les réseaux scolaires et les services de garde éducatifs à l'enfance devront constamment veiller à ce que l'élaboration et l'application des politiques publiques, des encadrements législatifs, administratifs et réglementaires, des plans d'action et des mesures destinés aux enfants et aux élèves garantissent un accès équitable à des services éducatifs de qualité et adaptés à leurs besoins. Dans le Québec du 21<sup>e</sup> siècle, aucun enfant ou élève ne devrait être tenu à l'écart du système éducatif pour des motifs économiques ou autres. »<sup>65</sup>

Comme l'explique le Comité des droits de l'enfant, les États parties ont d'importantes responsabilités en matière d'éducation à la petite enfance. D'une part, ils « ont un rôle clef à jouer s'agissant d'établir un cadre législatif pour la fourniture de services de qualité dotés de fonds suffisants, et de faire respecter des normes adaptées à la situation d'individus et de groupes spécifiques et aux priorités en matière de développement des différents groupes d'âge, des nourrissons jusqu'aux enfants qui entrent à l'école »<sup>66</sup>. À cette fin, ils sont invités à être plus

---

<sup>65</sup> MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, *Politique de la réussite éducative – Le plaisir d'apprendre, la chance de réussir*, 2016, p. 49.

<sup>66</sup> COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 46, par. 31.

attentifs et à apporter « un soutien actif à une approche des programmes en faveur de la petite enfance fondée sur les droits, y compris à des initiatives visant à préparer l'entrée à l'école primaire propres à assurer la continuité et la progression et à renforcer la confiance des enfants, leur aptitude à communiquer et leur enthousiasme pour les études, à travers leur participation active, notamment, à l'organisation des activités »<sup>67</sup>.

D'autre part, les États parties doivent « mettre en œuvre des stratégies systématiques de réduction de la pauvreté affectant la petite enfance, ainsi que de lutter contre les effets négatifs de la pauvreté sur le bien-être des enfants. Tous les moyens possibles devraient être employés, notamment “une assistance matérielle et des programmes d'appui” destinés aux enfants et aux familles (art. 27, par. 3), afin de garantir aux jeunes enfants un niveau de vie élémentaire conforme à leurs droits »<sup>68</sup>.

Comme la Commission a déjà eu l'occasion de le souligner, assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*<sup>69</sup> signifie notamment ne pas adopter de mesure régressive relativement à ceux-ci. Il ne faut effectivement pas que les mesures en place pour favoriser la réussite éducative des enfants de familles à faible revenu soient effacées et, par conséquent, que leurs besoins spécifiques ne soient plus pris en compte<sup>70</sup>. Il s'agirait d'une mesure dite régressive, laquelle est définie comme marquant un retour en arrière au regard des droits reconnus, en l'occurrence ceux reconnus aux enfants de familles à faible revenu<sup>71</sup>, et ce, que ce soit intentionnel ou non<sup>72</sup>.

La Commission juge primordial d'interpeller le gouvernement, s'il rend obligatoire l'offre de services préscolaires aux enfants ayant atteint l'âge de 4 ans conformément à ce qui est proposé par le projet de loi n° 5, pour qu'il accorde un traitement particulier aux enfants

---

<sup>67</sup> *Id.*

<sup>68</sup> *Id.*, par. 26.

<sup>69</sup> *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 16 décembre 1966, [1976] R.T. Can., n° 46, (entré en vigueur au Canada le 19 août 1976).

<sup>70</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2015), préc., note 15, p. 12.

<sup>71</sup> ORGANISATION DES NATIONS UNIES (HAUT-COMMISSARIAT AUX DROITS DE L'HOMME), *Droits économiques, sociaux et culturels. Manuel destiné aux institutions des droits de l'homme*, Nations Unies, New York et Genève, 2004, p. 29, [En ligne]. [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR\\_P\\_PT\\_12\\_NHRI\\_fr.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR_P_PT_12_NHRI_fr.pdf)

<sup>72</sup> *Id.*, p. 30.

provenant de famille à faible revenu. Cela signifie que les mesures en place pour assurer leur développement en vue de garantir que leur entrée à l'école sera réussie, en l'occurrence les programmes tels que le Programme d'aide à l'éveil à la lecture et à l'écriture, doivent être maintenues ou encore, être remplacées par d'autres qui seraient équivalentes en termes d'objectif de réussite.

Les engagements pris par le gouvernement s'inscrivant dans la lutte à la pauvreté au Québec dans le respect de ses obligations selon la Charte et les instruments internationaux auxquels il est lié, dont la *Convention relative aux droits de l'enfant* et le *Pacte international relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels*<sup>73</sup>, commandent une prise en compte effective des besoins de cette catégorie d'enfants, qui se trouvent en situation de pauvreté. Il faut à cet égard insister sur le cumul des précarités avec lesquelles ils doivent composer, telles que le handicap, le sexe, l'état civil de leurs parents, la « race » ou l'origine ethnique ou nationale.

Pour la Commission, il incombe au législateur de faire en sorte que le projet de loi n° 5 garantisse le plein respect des droits des enfants provenant de familles à faible revenu. Une des façons d'y parvenir consisterait selon nous à ajouter cet élément parmi ceux prévus au plan d'engagement vers la réussite que doit adopter chaque commission scolaire selon l'article 209.1 de la LIP. Cette voie serait d'autant plus à privilégier considérant la concertation et la collaboration du milieu scolaire et des parents requises aux fins de l'élaboration de ce plan. En effet, lors de sa préparation, la commission scolaire doit consulter « notamment le comité de parents, le comité consultatif des services aux élèves handicapés et aux élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage, le comité consultatif de gestion, les conseils d'établissement, les enseignants et les autres membres du personnel, de même que les élèves. Le comité de parents et le comité consultatif de gestion peuvent notamment faire des recommandations portant sur ce que devrait contenir le plan d'engagement vers la réussite de la commission scolaire »<sup>74</sup>. En outre, la diffusion de son contenu par la commission scolaire à la population renforce l'importance d'un plan adapté aux différentes réalités des familles qui vivent sur son

---

<sup>73</sup> *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, préc., note 69, art. 2 par. 2.

<sup>74</sup> LIP, art. 209.1 al. 3.

territoire<sup>75</sup>. Aussi, la reddition de compte à laquelle est tenue la commission scolaire à l'endroit de la population milite dans le même sens<sup>76</sup>.

Par ailleurs, mentionnons que la répartition des revenus provenant des subventions, du produit de la taxe scolaire et de ses autres revenus (art. 275 de la LIP) « doit être effectuée de façon équitable en tenant compte des besoins exprimés par les établissements d'enseignement, des inégalités sociales et économiques auxquelles ceux-ci sont confrontés, de son plan d'engagement vers la réussite et des projets éducatifs de ses écoles et de ses centres »<sup>77</sup>.

La Commission reconnaît l'importance d'adapter les mesures ou programmes aux réalités locales de chacune des commissions scolaires. Or, ces mesures ne devraient pas avoir pour effet d'engendrer des disparités entre ces dernières quant à la prise en compte des enfants provenant de famille à faible revenu dans l'organisation des services éducatifs préscolaires offerts. Ainsi, la commission scolaire, qui a la responsabilité d'assurer la « cohérence des orientations et des objectifs retenus dans les projets éducatifs de ses établissements avec son plan d'engagement vers la réussite »<sup>78</sup>, pourrait définir les orientations et les objectifs qui concernent les enfants de familles à faible revenu.

En outre, afin d'assurer l'uniformité de cette prise en compte par l'ensemble des commissions scolaires, le ministre pourrait, pour sa part, déterminer pour l'ensemble des commissions scolaires des objectifs ou des cibles à cet égard devant être pris en compte pour l'élaboration du plan d'engagement vers la réussite de la commission scolaire, tel que prévu par la LIP<sup>79</sup>. De plus, le ministre pourrait procéder « à l'évaluation des résultats de la mise en œuvre du plan d'engagement vers la réussite de chaque commission scolaire, selon la périodicité qu'il détermine »<sup>80</sup>.

---

<sup>75</sup> LIP, art. 209.1 al. 4.

<sup>76</sup> LIP, art. 220 al. 1 : « La commission scolaire prépare un rapport annuel qui rend compte à la population de son territoire de la réalisation de son plan d'engagement vers la réussite et des résultats obtenus en fonction des objectifs et des cibles qu'il comporte. Elle y informe la population des services éducatifs et culturels qu'elle offre et lui rend compte de leur qualité. »

<sup>77</sup> LIP, art. 275.1.

<sup>78</sup> LIP, art. 209.2.

<sup>79</sup> LIP, art. 459.2.

<sup>80</sup> LIP, art. 459.4.

Dans cette perspective, la Commission recommande que le projet de loi n° 5 soit amendé afin que l'article 209.1 de la LIP, lequel prévoit l'établissement d'un plan d'engagement vers la réussite, soit modifié. Cette modification consisterait à ajouter des objectifs de réussite destinés aux enfants de familles à faible revenu, en s'assurant néanmoins qu'il soit entendu que ceux-ci peuvent non seulement être domiciliés dans des milieux défavorisés, mais aussi dans des milieux plus aisés. À cette fin, les plans d'engagement vers la réussite devraient s'appuyer sur des indicateurs de faible revenu, pour déterminer quels sont les élèves qui bénéficieraient de mesures spécifiques d'aide à la réussite. Pour être pertinents, ces indicateurs ne devraient cependant pas avoir pour effet d'écarter des mesures proposées les enfants dont les familles peinent à répondre aux besoins de première nécessité de leurs membres, et à s'extraire de la pauvreté<sup>81</sup>. L'application de ces indicateurs devrait, par ailleurs, se faire en prenant pour unité de référence la famille de l'enfant et non pas les caractéristiques socioéconomiques du milieu dans lequel est implantée l'école que ce dernier fréquente.

#### **RECOMMANDATION 1 :**

**La Commission recommande d'amender le projet de loi n° 5 afin que l'article 209.1 de la LIP, lequel prévoit l'établissement d'un plan d'engagement vers la réussite, soit modifié pour y ajouter des objectifs de réussite destinés aux enfants de familles à faible revenu.**

#### **RECOMMANDATION 2 :**

**La Commission recommande au gouvernement de maintenir les mesures ou programmes en place pour assurer le développement des enfants en situation de**

---

<sup>81</sup> À cet effet, le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion note ceci, à propos de la Mesure du panier de consommation (MPC) : « De plus, si la mesure du panier de consommation permet de suivre l'évolution de la pauvreté et les progrès réalisés, elle ne permet pas de mesurer la sortie de la pauvreté selon la définition donnée par la Loi. En effet, si l'on considère non plus la composante de la couverture des besoins, mais les autres composantes contenues dans la définition de la pauvreté donnée dans la Loi, aucune mesure existante ne permet actuellement de déterminer de façon fiable qu'une personne dispose "des ressources, des moyens, des choix et du pouvoir nécessaires pour acquérir et maintenir son autonomie économique ou pour favoriser son intégration et sa participation à la société" et qu'elle jouit d'un niveau de vie suffisant ainsi que de la possibilité d'exercer les droits qui lui sont reconnus. » CENTRE D'ÉTUDE SUR LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION, *Prendre la mesure de la pauvreté. Proposition d'indicateurs de pauvreté, d'inégalités et d'exclusion sociale afin de mesurer les progrès réalisés au Québec*, Québec, 2009, p. 30-31. Voir aussi : Philippe HURTEAU et al., *Le revenu viable : indicateur de sortie de pauvreté en 2019. Des données pour différentes localités du Québec*, Note socioéconomique, Montréal, Institut de recherche et d'informations socioéconomiques, 2019; COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE, COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE ET CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME, *Compte rendu de la Journée de réflexion sur le revenu minimum garanti*, Montréal, 2018.

**pauvreté en vue de garantir que leur entrée à l'école soit réussie ou, le cas échéant, en prévoir de nouveaux qui puissent offrir des garanties équivalentes.**

## **2 POUR LA GARANTIE D'UNE RÉELLE ÉGALITÉ DES CHANCES : FAVORISER L'OFFRE ET L'ORGANISATION DES SERVICES ÉDUCATIFS ADAPTÉS TOUT AU LONG DU PARCOURS SCOLAIRE DE L'ÉLÈVE**

La Commission souscrit à l'objectif général du projet de loi n° 5 qui est de favoriser le dépistage des difficultés d'apprentissage le plus tôt possible dans le parcours scolaire des élèves. Elle souhaite cependant rappeler au législateur que pour assurer le plein développement et la réussite éducative de tous les élèves, l'intervention précoce doit s'inscrire dans un parcours scolaire raisonné et planifié. Cette approche permet de garantir à chaque élève une offre de services éducatifs adaptés à ses besoins et à laquelle il a droit tout au long de ce parcours.

À cet effet, la Commission souhaite souligner que la conjugaison des deux premières orientations de la *Politique de la réussite éducative* proposée en 2017 – à savoir « Agir tôt et rapidement » et « Agir de façon continue et concertée » - permettent de répondre à cet objectif<sup>82</sup>. Ces orientations s'inscrivent dans la perspective d'un continuum de services, s'échelonnant des services éducatifs à la petite enfance jusqu'aux études universitaires :

« Agir de façon continue, c'est mettre la personne au cœur des préoccupations et la considérer dans un continuum de services dépassant les missions et les limites des différentes organisations qui jalonnent son parcours. C'est aussi assurer la cohérence et l'efficacité de l'ensemble des interventions destinées à soutenir la personne dans son cheminement éducatif et suivre la progression de ses apprentissages. La continuité des services est essentielle pour préparer et faciliter les transitions que l'enfant ou l'élève aura à vivre, que ce soit du service de garde éducatif à l'enfance ou de la maison au préscolaire, du préscolaire au primaire, du primaire au secondaire, du premier au deuxième cycle du secondaire, de l'école secondaire vers un centre d'éducation des adultes, un centre de formation professionnelle, les études supérieures ou le marché du travail. La continuité de services contribue non seulement à consolider le parcours éducatif de l'enfant et de l'élève, mais également à réduire les risques de décrochage. À cet effet, il faudra élaborer des stratégies qui permettront de soutenir adéquatement les jeunes jusqu'à leur majorité, de façon que le plus grand nombre d'entre eux obtiennent le diplôme ou la qualification qui leur permettra, à court ou à moyen terme, de poursuivre leur scolarité ou le développement de leurs compétences. »<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, préc., note 65, p. 39-40.

<sup>83</sup> *Id.*, p. 40.

La Commission considère que, pour assurer l'exercice du droit à l'instruction publique gratuite en toute égalité, l'intervention éducative auprès des élèves qui présentent des difficultés d'apprentissage ne peut se limiter à des pratiques de dépistage précoce de ces difficultés ou au seul exercice d'identification des besoins et des capacités des élèves que prescrit la LIP dans le cas des élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (EHDA)<sup>84</sup>. Elle doit nécessairement s'inscrire dans le continuum de services que propose la *Politique de la réussite éducative*, et qui permet d'accompagner ces élèves dans l'ensemble de leur cheminement scolaire.

Pour ce faire, toutes les composantes du système éducatif québécois doivent agir en complémentarité et de façon cohérente. Une telle approche permet de garantir une offre de services adaptés suffisante et continue, afin que le parcours scolaire de chaque élève soit le plus linéaire possible, qu'il n'y ait pas d'épisodes de ruptures de services qui viennent fragiliser la progression des apprentissages des élèves, et que ces derniers puissent bénéficier du soutien nécessaire pour assurer cette progression tout au long de ce parcours<sup>85</sup>.

L'exemple des services éducatifs destinés aux élèves HDAA illustre éloquemment l'importance de l'enjeu de la continuité des services pour assurer l'accès à l'instruction publique gratuite, sans discrimination, et favoriser l'égalité des chances au regard de la réussite éducative de tous les élèves. Dans une vaste étude systémique qu'elle a récemment publiée sur la question<sup>86</sup>, la Commission révélait que le parcours des élèves HDAA est jalonné de nombreux obstacles systémiques qui viennent compromettre l'exercice de leur droit à l'instruction publique gratuite en toute égalité.

Au nombre de ceux-ci, figure le fait que pour plusieurs élèves HDAA, l'évaluation individualisée de leurs besoins et capacités, telles qu'elle est prescrite aux articles 96.14, 234 et 235 de la LIP ne débouche pas forcément sur des mesures d'adaptation qui répondent adéquatement à leurs

---

<sup>84</sup> LIP, art. 96.14, 234 et 235.

<sup>85</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2018 – Cat. 2.120-12.61.1), préc., note 12, p. 89-98; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2012 – Cat. 2.120-12.58), préc., note 12, p. 92-113.

<sup>86</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2018 – Cat. 2.120-12.61.1), préc., note 12.

besoins éducatifs réels. Dans certains cas, le processus d'évaluation des besoins et capacités de ces élèves se traduit même par une absence pure et simple de telles mesures.

L'analyse des dossiers d'enquête ouverts à la Commission en matière d'intégration scolaire des élèves HDAA, pour la période qui s'échelonne du 1<sup>er</sup> avril 2001 au 31 mars 2016, révèle d'ailleurs que, dans près de 70 % des cas, le motif qui est à l'origine de la plainte concerne une mauvaise identification des besoins et des capacités de ces élèves, à laquelle s'additionne, par voie de conséquence, l'absence ou l'inadéquation de mesures d'adaptation répondant aux besoins éducatifs réels de ceux-ci<sup>87</sup>.

À cette réalité, vient régulièrement s'ajouter l'insuffisance de personnel spécialisé venant en appui direct aux apprentissages de ces élèves et aux enseignants qui ont la charge de ceux-ci<sup>88</sup> ou encore, l'absence ou la ténuité des ressources permettant d'adapter les services éducatifs qui sont offerts dans plusieurs parcours de formation où de nombreux élèves HDAA sont orientés, notamment à la formation professionnelle et à la formation aux adultes<sup>89</sup>.

Par ailleurs, un autre défi important entrave souvent la poursuite du parcours scolaire de ces élèves ou du moins, en rend la réalisation plus laborieuse : le manque d'arrimage entre les différents ordres d'enseignement, de la maternelle jusqu'à l'université. Comme la Commission l'a déjà fait remarquer, cette situation problématique « [...] peut être vécue par tous les élèves, mais elle est accentuée pour les EHDA et leurs parents qui doivent mobiliser, à chacune des transitions vécues, les ressources nécessaires pour que les établissements d'enseignement prennent en compte leurs besoins spécifiques et mettent en place les mesures d'adaptation nécessaires afin qu'ils puissent bénéficier de services éducatifs en toute égalité »<sup>90</sup>. De façon plus large, la Commission souhaite par ailleurs rappeler qu'au-delà des arrimages qui sont nécessaires entre les ordres d'enseignement du système éducatif québécois, il est essentiel que, dans le parcours éducatif que seront appelés à entreprendre ces élèves, il y ait une meilleure cohésion des actions entre tous les réseaux qui doivent contribuer au développement

---

<sup>87</sup> *Id.*, p. 5-6.

<sup>88</sup> *Id.*, p. 63-67.

<sup>89</sup> *Id.*, p. 103-109.

<sup>90</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2016 – Cat. 2.122.34.1), préc., note 12, p. 3.

des enfants : services de garde à la petite enfance, réseau de l'éducation et réseau de la santé et des services sociaux.

Sans de tels arrimages, la continuité des services éducatifs destinés à ces enfants risque d'être compromise. Cette situation est hautement problématique car elle entraîne des bris de service à des moments charnières du parcours scolaire de ces derniers. Ce faisant, elle crée de l'instabilité au regard de la poursuite de ce parcours, nuit au développement cognitif et social de ces enfants et ultimement, vient compromettre leur réussite éducative<sup>91</sup>. De l'avis de la Commission, cette dynamique peut sérieusement compromettre le principe d'égalité des chances qui s'inscrit pourtant dans la mission de l'école québécoise, telle que définie à l'alinéa 2 de l'article 36 de la LIP<sup>92</sup>.

En somme, le parcours des élèves HDAA est la plupart du temps émaillé d'épisodes de ruptures de services plus ou moins longs qui, lorsqu'ils s'additionnent, réduisent en peau de chagrin la possibilité qu'ils puissent sortir de l'école québécoise avec un diplôme qui leur permettrait de poursuivre leurs études au niveau postsecondaire ou encore d'obtenir des qualifications qui soient transigibles sur le marché du travail. Dans son étude, la Commission soulignait d'ailleurs que près de 40 % des élèves HDAA quittent aujourd'hui le secondaire dans de telles conditions<sup>93</sup>.

Pour cette raison, elle souhaite rappeler au législateur que l'intervention préventive préconisée pour dépister les troubles d'apprentissage prévue au projet de loi n° 5, ne peut favoriser la réussite éducative de tous les élèves, telle qu'elle se trouve énoncée dans la mission de l'école québécoise<sup>94</sup> que si, et seulement si, elle s'inscrit dans le contexte d'une offre de services éducatifs adaptés dont la continuité est assurée tout au long du parcours scolaire des élèves qui présentent de telles difficultés.

---

<sup>91</sup> *Id.*, p. 4.

<sup>92</sup> LIP, art. 36, 2<sup>e</sup> al. : « 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>93</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2018 – 2.120-12.61.1), préc., note 12, p. 44.

<sup>94</sup> LIP, art. 36.

À cet égard, le respect de l'égalité des chances découlant du droit à l'égalité nécessite que les élèves qui présentent des caractéristiques qui les rendent susceptibles d'éprouver des difficultés puissent avoir accès à tous les moyens qui leur permettront non seulement d'entreprendre un parcours scolaire, mais d'aspirer à la réussite de celui-ci. Cela suppose que les pratiques de dépistage précoce puissent permettre de lutter contre les facteurs qui rendent certains enfants susceptibles d'être tenus à l'écart de cette réussite. Cela implique aussi que les pratiques éducatives qui en découlent préparent adéquatement ces élèves aux exigences du monde scolaire, tout en leur permettant d'avoir pleinement accès à toutes les opportunités de développement que l'école québécoise pourra leur offrir par la suite et ce, sans discrimination.

La Commission estime par ailleurs essentiel d'exprimer la vive inquiétude que suscite pour elle l'ouverture à un déploiement à grande échelle de classes de maternelle pour les enfants ayant atteint l'âge de 4 ans, dans un contexte où les ressources humaines qui sont actuellement dédiées pour répondre aux besoins des élèves HDAA peinent à réaliser cette tâche pour les enfants déjà inscrits dans un parcours de formation au primaire et au secondaire. À cet effet, il apparaît pertinent de soulever certaines interrogations eu égard au respect du droit à l'égalité de ces élèves dans l'exercice de leur droit à l'instruction publique gratuite. En effet, n'y a-t-il pas un risque de voir s'effriter davantage la capacité du réseau scolaire à s'acquitter de ses obligations au regard de ces élèves, et plus généralement, de tous les élèves qui sont protégés par la Charte, si aucun exercice de répartition équitable des ressources disponibles pour favoriser l'adaptation des services dans l'ensemble du réseau scolaire québécois n'est envisagé?

Dans ce contexte, la Commission insiste sur l'importance de miser sur l'adoption de mesures concrètes d'adaptation, qui accompagneront ces élèves pour la suite de leurs parcours scolaires, et ce, de façon complémentaire aux mesures proposées relativement au dépistage précoce des élèves à risque. À cette fin, plusieurs recommandations qui ont été formulées dans le rapport de la Commission sur les services aux élèves HDAA méritent d'être mises de l'avant, notamment celles qui concernent le seuil de ressources spécialisées nécessaires pour garantir des services adaptés aux besoins de ces élèves, mais aussi celles qui concernent la complémentarité et la continuité des services entre les différents réseaux prestataires de services qui contribuent au développement des enfants (éducation, santé et services sociaux, petite enfance).

Parmi celles-ci, insistons sur l'importance :

- que chaque commission scolaire définisse un seuil de services permettant de répondre aux besoins de tous les élèves HDAA fréquentant ses établissements, et ce, dans tous les parcours de formation qu'elle offre.
- que le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur définisse un seuil de ressources spécialisées qui soit suffisant pour assurer l'évaluation des besoins et des capacités des élèves HDAA, la mise en œuvre effective de mesures d'adaptation pour ces derniers et le soutien nécessaire aux enseignants titulaires de classes ordinaires dans chaque commission scolaire.
- de mettre en place les mesures nécessaires pour garantir la cohésion et la continuité des services qui sont offerts aux élèves HDAA par les ministères et organismes concernés.

En complémentarité avec ces recommandations et afin de garantir à tous les enfants qui fréquenteront une classe de maternelle 4 ans de recevoir des services éducatifs préscolaires adaptés à leurs besoins, il apparaît nécessaire de renforcer les obligations des commissions scolaires à cet égard dans la LIP. En effet, s'il est essentiel de prévoir des ressources supplémentaires pour assurer l'évaluation des besoins et des capacités des élèves HDAA, tel que nous l'avons démontré, il faut que cette évaluation puisse s'effectuer dès le début du parcours scolaire. Ainsi, l'objectif d'intervention précoce auprès de ces élèves devrait être inscrite à la politique d'organisation des services éducatifs qui leur sont destinés, que chaque commission scolaire doit adopter selon l'article 235 de la LIP.

Par ailleurs, la Commission estime que ce même article devrait prévoir des mesures garantissant que les élèves HDAA ayant fait l'objet d'un dépistage précoce puissent bénéficier de mesures d'adaptation à l'enseignement primaire et que celles-ci soient aussi inscrites à la politique d'organisation des services éducatifs destinés aux élèves HDAA que chaque commission scolaire doit adopter. C'est pourquoi la Commission recommande au législateur d'amender le projet de loi n° 5 afin de modifier l'article 235 de la LIP afin d'inscrire à la politique d'organisation des services éducatifs destinés aux élèves HDAA l'obligation d'évaluer leurs besoins dès l'amorce de leur parcours scolaire. Elle recommande également d'y ajouter l'obligation de définir des mesures garantissant que les élèves HDAA ayant fait l'objet d'un dépistage précoce puissent bénéficier de mesures d'adaptation à l'enseignement primaire.

### **RECOMMANDATION 3 :**

**La Commission recommande d'amender le projet de loi n° 5 afin de modifier l'article 235 de la LIP afin d'inscrire l'obligation d'évaluer les besoins des élèves HDAA dès l'amorce de leur parcours scolaire à la politique d'organisation des services éducatifs leur étant destinés.**

### **RECOMMANDATION 4 :**

**La Commission recommande d'amender le projet de loi n° 5 afin de modifier l'article 235 de la LIP de manière à inscrire à la politique d'organisation des services éducatifs aux élèves HDAA l'obligation de définir des mesures garantissant que les élèves HDAA ayant fait l'objet d'un dépistage précoce puissent bénéficier de mesures d'adaptation à l'enseignement primaire.**

### **CONCLUSION**

La Commission souscrit à l'objectif que sous-tend l'instauration de la maternelle 4 ans qui est de dépister de façon précoce les enfants qui pourraient éprouver des difficultés d'apprentissage. Dans les travaux qu'elle a menés sur les services éducatifs à la petite enfance, la Commission a constaté que certains enfants protégés par la Charte en raison par exemple de leur condition sociale, de leur origine ethnique ou nationale ou encore, le fait d'être handicapés ou racisés, étaient plus à risque de connaître un parcours scolaire ponctué d'obstacles. Ainsi, en l'absence de mesures spécifiques favorisant leur développement dès le plus jeune âge et qui leur permettraient par la suite de vivre une progression optimale de leurs apprentissages, ceux-ci sont davantage susceptibles de voir leur réussite éducative compromise.

Dans cette optique, la Commission s'inquiète de l'effet que le projet de loi n° 5 pourrait avoir sur les services éducatifs qui sont destinés à répondre plus précisément aux besoins des enfants de familles à faible revenu. S'il était adopté sans modification, il n'y aurait plus aucune mention de ces enfants dans la LIP au regard des services préscolaires. Rappelons que la Charte québécoise interdit toute discrimination — directe, indirecte et systémique — fondée sur la condition sociale. La Charte, comme de nombreux instruments internationaux, engage en outre le Québec à lutter contre la pauvreté<sup>95</sup>. Malgré cela, un nombre important de familles évolue,

---

<sup>95</sup> Voir notamment : DUDH, art. 25.

encore aujourd'hui, dans des conditions socioéconomiques précaires. À de nombreuses reprises, la Commission a formulé d'importantes recommandations à ce sujet<sup>96</sup>. Elles demeurent aujourd'hui d'actualité.

Dans le contexte plus particulier de l'éducation, l'école a un rôle fondamental à jouer pour assurer le développement des enfants de ces familles et leur permettre de bénéficier d'égales chances de réussite, le tout en conformité avec le droit à l'égalité dans l'instruction publique gratuite.

Pour y parvenir, la Commission estime qu'il est essentiel qu'il y ait des services adaptés aux besoins des élèves dont la situation le nécessite et que ceux-ci soient offerts de manière continue tout au long de leur parcours scolaire, de la maternelle jusqu'à l'université. À cette fin, elle considère absolument nécessaire que des ressources professionnelles supplémentaires soient consenties et que celles-ci soient équitablement réparties à tous les ordres d'enseignement, de manière à assurer que ce parcours ne soit pas ponctué d'épisodes de ruptures de services, et que l'élève puisse bénéficier d'un soutien constant à ses apprentissages tout au long de son parcours éducatif. Pour remplir cet objectif, la Commission souhaite également rappeler que la réussite éducative de ces élèves concerne tous les réseaux qui offrent des services qui sont destinés à favoriser le développement de l'enfant : services de garde à la petite enfance, réseau de l'éducation et réseau de la santé et des services sociaux. À cet égard, il est important que ceux-ci agissent en complémentarité, en assurant la cohésion de leurs actions, de manière à favoriser l'égalité des chances de tous les enfants québécois au regard de cette réussite.

En définitive, la Commission invite le législateur à s'assurer que l'offre de services à l'éducation préscolaire tienne compte des caractéristiques des enfants de familles à faible revenu, que ceux-ci résident dans un milieu défavorisé ou non. Par conséquent, elle formule les recommandations suivantes :

---

<sup>96</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., notes 14 et 15.

**RECOMMANDATION 1 :**

**La Commission recommande d'amender le projet de loi n° 5 afin que l'article 209.1 de la LIP, lequel prévoit l'établissement d'un plan d'engagement vers la réussite, soit modifié pour y ajouter des objectifs de réussite destinés aux enfants de familles à faible revenu.**

**RECOMMANDATION 2 :**

**La Commission recommande au gouvernement de maintenir les mesures ou programmes en place pour assurer le développement des enfants en situation de pauvreté en vue de garantir que leur entrée à l'école soit réussie ou, le cas échéant, en prévoir de nouveaux qui puissent offrir des garanties équivalentes.**

**RECOMMANDATION 3 :**

**La Commission recommande d'amender le projet de loi n° 5 afin de modifier l'article 235 de la LIP en vue d'inscrire l'obligation d'évaluer les besoins des élèves HDAA dès l'amorce de leur parcours scolaire à la politique d'organisation des services éducatifs leur étant destinés.**

**RECOMMANDATION 4 :**

**La Commission recommande d'amender le projet de loi n° 5 afin de modifier l'article 235 de la LIP de manière à inscrire à la politique d'organisation des services éducatifs aux élèves HDAA l'obligation de définir des mesures garantissant que les élèves HDAA ayant fait l'objet d'un dépistage précoce puissent bénéficier de mesures d'adaptation à l'enseignement primaire.**