

Déposé le : 3 décembre 2019

N° : CCE-040

Secrétaire : Olivier Champagne

Cat. 2.412.84.5

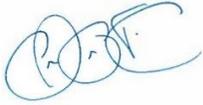
**MÉMOIRE À LA COMMISSION DE LA CULTURE ET DE L'ÉDUCATION
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

PROJET DE LOI N° 40,

*LOI MODIFIANT PRINCIPALEMENT LA LOI SUR L'INSTRUCTION PUBLIQUE
RELATIVEMENT À L'ORGANISATION ET À LA GOUVERNANCE SCOLAIRES*

Décembre 2019

Document adopté à la 674.1^e séance extraordinaire de la Commission,
tenue le 2 décembre 2019, par sa résolution COM-674.1-3.1



Jean-François Trudel
Secrétaire de la Commission

Analyse, recherche et rédaction :

Daniel Ducharme, chercheur
Jean-Sébastien Imbeault, chercheur
M^e Karina Montminy, conseillère juridique
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

Contribution à l'analyse :

M^e Geneviève St-Laurent, conseillère juridique
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

Collaboration à la recherche :

M^e Catherine Gauvreau, conseillère juridique
Elizabeth Sigouin, chercheuse
Direction de la protection et de la promotion des droits de la jeunesse

Emily Pinto, stagiaire
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

INTRODUCTION	1
1 LA PARTICIPATION DES ELEVES AU SEIN DES INSTANCES SCOLAIRES	3
1.1 La démocratie scolaire des élèves : les principes reconnus.....	4
1.2 La représentation des élèves au conseil d'établissement : une composante essentielle de la démocratie scolaire	8
1.3 Une obligation accrue de consultation des élèves par le conseil d'établissement	10
1.3.1 Les mécanismes de consultation	10
1.3.2 Les sujets visés par la consultation des élèves	12
1.3.3 La politique relative à l'initiation des élèves à la démocratie scolaire.....	13
2 LA PARTICIPATION DES PARENTS À LA DÉMOCRATIE SCOLAIRE.....	13
2.1 Les modifications proposées par le projet de loi pour accroître la participation des parents	14
2.1.1 Une augmentation du nombre de parents aux instances décisionnelles	14
2.1.2 Une augmentation des responsabilités des parents au sein des instances participatives.....	16
2.2 La participation en toute égalité des parents	19
2.2.1 Un bref portrait des parents qui siègent aux instances scolaires.....	19
2.2.2 Les caractéristiques des familles : des obstacles à la pleine participation des parents à la démocratie scolaire.....	20
2.3 Des mesures de soutien pour favoriser la participation des parents dans l'exercice de leurs responsabilités parentales en milieu scolaire	23
3 FAVORISER LA RÉUSSITE ÉDUCATIVE DES ÉLÈVES DANS LE RESPECT DU PRINCIPE DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES : UN OBJECTIF ESSENTIEL DE LA MISSION DE L'ÉCOLE QUÉBÉCOISE DEPUIS PLUS DE 50 ANS	27
3.1 Un objectif que l'école québécoise peine à exercer universellement	28
3.2 L'instauration de plans d'engagement vers la réussite dans les commissions scolaires en vue d'assurer la réussite de tous	31
3.3 L'institution d'un comité d'engagement pour la réussite des élèves dans chaque centre de services scolaire : quelles garanties supplémentaires pour favoriser la réussite de tous?	33
3.3.1 Les fonctions du comité d'engagement pour la réussite des élèves	34
3.3.2 La composition du comité d'engagement pour la réussite des élèves	36
4 LES SERVICES DESTINÉS AUX ÉLÈVES HDAA : UN ANGLE MORT DU PROJET DE LOI N° 40.....	39

5	LE CHEMINEMENT SPIRITUEL DE L'ÉLÈVE, LE SERVICE D'ANIMATION SPIRITUELLE ET D'ENGAGEMENT COMMUNAUTAIRE ET LE COMITÉ SUR LES AFFAIRES RELIGIEUSES	44
5.1	Faciliter le cheminement spirituel de l'élève afin de favoriser son épanouissement : une responsabilité essentielle de l'école afin d'assurer le développement intégral de l'enfant.....	50
5.1.1	Les origines et l'objet de l'article 36 de la LIP en lien avec le cheminement spirituel de l'élève	50
5.1.2	Le cheminement spirituel de l'élève, le développement de l'enfant et la mission de l'école	52
5.2	Le Service d'animation spirituelle et d'engagement communautaire (SASEC).....	56
5.2.1	La mise en péril du SASEC.....	56
5.2.2	Les origines du SASEC.....	57
5.2.3	Les fonctions du SASEC.....	59
5.2.4	La pertinence du SASEC pour les élèves et l'école.....	62
5.3	L'abolition du Comité sur les affaires religieuses (CAR) : la perte d'une expertise pour l'école québécoise.....	67
5.3.1	L'origine, la composition et le mandat du CAR.....	67
5.3.2	Les enjeux actuels à l'école : occasions manquées de recourir au CAR	69
6	LES ENTENTES DE COLLABORATION ENTRE LA COMMISSION SCOLAIRE ET L'ÉTABLISSEMENT QUI EXPLOITE UN CENTRE DE PROTECTION DE L'ENFANCE.....	70
	CONCLUSION.....	71

INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse¹ assure le respect et la promotion des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec². 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*³. Elle veille également à l'application de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*⁴.

Pour ce faire, la Commission, dont les membres sont nommés par l'Assemblée nationale⁵, 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 »⁶. C'est en vertu de cette responsabilité que la Commission a analysé le projet de loi n° 40, *Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaires*⁷.

La Commission mène d'importants travaux dans le milieu de l'éducation depuis plus de quarante ans afin de s'assurer qu'aucun élève ne fasse l'objet de discrimination dans l'accès à l'instruction publique gratuite. Dans cet esprit, elle est particulièrement interpellée par de nombreux aspects du projet de loi n° 40 qui sont liés à l'organisation et à la gouvernance scolaires. De fait, la démocratie scolaire est intimement liée à l'exercice des droits et libertés, dont celui qui est reconnu par l'article 22 de la Charte à toute personne légalement habilitée et qualifiée de se porter candidat lors d'une élection et au droit d'y voter. Plusieurs des composantes de la démocratie scolaire sont essentielles puisqu'elles reposent sur les fondements qui définissent la société dans laquelle nous évoluons.

¹ Ci-après « Commission ».

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

³ *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1 (ci-après « LPJ »).

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

⁵ *Id.*, art. 58 al. 2.

⁶ *Id.*, art. 71 al. 1 et al. 2 (6).

⁷ *Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaires*, projet de loi n° 40 (présentation – 1^{er} octobre 2019), 1^{re} sess., 42^e légis. (Qc) (ci-après « projet de loi n° 40 »).

L'importante réflexion de la Commission sur cette question est toutefois limitée par le contexte dans lequel les travaux parlementaires sur l'actuel projet de loi s'inscrivent. En effet, celui-ci, présenté par le ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur le 1^{er} octobre dernier, prévoit des dispositions pour assurer sa mise en œuvre à compter du 1^{er} mars 2020⁸ laissant ainsi présager l'adoption du projet de loi très prochainement. Pourtant, l'ampleur des modifications proposées sur le fonctionnement et l'organisation scolaire est considérable et se mesure notamment par les changements majeurs qui s'opéreraient dans les structures de gouvernance.

Dans ces circonstances, la Commission fait le choix de centrer son examen du projet de loi sur les droits et libertés reconnus à l'enfant et à ses parents en matière scolaire, car ceux-ci constituent le noyau central de la démocratie scolaire. Il est ainsi primordial qu'elle expose au législateur les modifications qu'elle identifie comme étant à risque d'effriter les bases mêmes de cette démocratie scolaire en raison des atteintes appréhendées sur l'exercice de certains droits des élèves et de ceux de leurs parents. Certains de ces effets sont plus explicites alors que d'autres sont plus difficiles à percevoir et à mesurer.

Toujours sous l'angle du respect des droits et libertés reconnus aux enfants et à leurs parents en matière d'éducation, la Commission estime essentiel de partager son analyse des modifications qui concernent la réussite des élèves dans le respect du principe de l'égalité des chances considérant que la réussite s'inscrit au cœur même de la mission de l'école québécoise depuis plus de 50 ans. Aussi, la Commission ne peut passer sous silence les préoccupations que soulèvent pour elle les propositions du projet de loi qui concernent le cheminement spirituel de l'élève, le service d'animation spirituelle et d'engagement communautaire et le comité sur les affaires religieuses. Les travaux qu'elle a menés dans le passé en lien avec ces sujets l'amènent à poser un regard nuancé sur les enjeux en cause et qui repose sur les droits de l'enfant.

Enfin, la Commission tient à partager un constat général qu'elle fait concernant les modifications dites de concordance qui se retrouvent au projet de loi. Plusieurs dispositions actuelles qui définissent le fonctionnement, l'organisation et la prestation des services des

⁸ Voir les dispositions transitoires aux articles 297 et suivants du projet de loi.

commissions scolaires n'ont pas été modifiées. Cette situation laisse la Commission perplexe. S'agit-il d'oublis du législateur ou, au contraire, de l'expression d'une volonté de ne pas transférer les responsabilités et obligations aux centres de services scolaires qui remplaceraient les commissions scolaires? La Commission souhaite ainsi attirer l'attention du législateur sur les lacunes qui risquent d'affecter, à court et à moyen terme, les droits des élèves si des précisions ne sont pas apportées dès maintenant. Elle traitera à cette fin des dispositions concernant les élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (EHDA) et les enfants qui font l'objet d'un signalement au Directeur de la protection de la jeunesse pour négligence sur le plan éducatif en lien avec le respect de son obligation de fréquentation scolaire.

Dans cette perspective, la Commission traitera de la démocratie scolaire à travers la participation des élèves et de celle des parents. Elle abordera ensuite la question de la réussite éducative de tous les élèves, ainsi que celle des services éducatifs offerts aux élèves HDAA. Puis, elle présentera son analyse des modifications concernant le cheminement spirituel de l'élève, le service d'animation spirituelle et d'engagement communautaire et le comité sur les affaires religieuses. En dernier lieu, elle exposera succinctement sa préoccupation au regard des ententes de collaboration entre la commission scolaire et l'établissement qui exploite un centre de protection de l'enfance.

1 LA PARTICIPATION DES ELEVES AU SEIN DES INSTANCES SCOLAIRES

L'article 6 du projet de loi propose une modification à l'article 42 de la *Loi sur l'instruction publique*⁹ qui définit la composition du conseil d'établissement. Celui-ci prévoirait dorénavant que, dans le cas d'une école qui dispense l'enseignement secondaire du second cycle, un élève de ce cycle soit membre du conseil d'établissement. Il y aurait ainsi une diminution du nombre d'élèves actuellement prévu au sein de cette instance décisionnelle, lequel est de deux.

Par ailleurs, l'article 31 du projet de loi propose d'introduire un nouvel article à la LIP, lequel se lirait comme suit :

« 89.2. Le conseil d'établissement doit, au moins une fois par année scolaire, consulter les élèves ou un groupe d'élèves sur des sujets en lien avec le fonctionnement de l'école,

⁹ *Loi sur l'instruction publique*, RLRQ, c. I-13.3 (ci-après « LIP »).

notamment les activités extrascolaires proposées, l'aménagement de locaux et de la cour d'école et le climat social. Cette consultation doit également permettre aux élèves de formuler des commentaires sur les sujets de leur choix. Le conseil peut également consulter le comité des élèves ou l'association qui les représente, de même qu'il peut au préalable requérir sa collaboration pour élaborer la liste des sujets soumis à la consultation des élèves. »

La Commission accueille favorablement cette dernière disposition qui garantirait une meilleure prise en compte des opinions des élèves. Toutefois, elle note une contradiction entre cette modification et celle qui aurait pour effet de diminuer leur représentation au sein du conseil d'établissement, qui est l'instance décisionnelle et consultative de chaque école.

La Commission estime ainsi pertinent d'exposer les principes qui doivent guider le législateur en matière de participation de l'élève au sein des structures scolaires, tels que définis par le droit international et le droit québécois. À cette fin, elle s'attarde à deux finalités de la participation, l'une politique et l'autre éducative. La finalité politique réfère à la démocratie scolaire, qui s'appuie sur la reconnaissance des droits des élèves en tant que membres de leur milieu scolaire. La finalité éducative réfère plutôt à l'apprentissage pour les élèves de leurs habiletés à développer les connaissances, les valeurs et les compétences qui seront nécessaires au fonctionnement démocratique à l'âge adulte¹⁰.

1.1 La démocratie scolaire des élèves : les principes reconnus

Mentionnons d'abord que le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* reconnaît à toute personne le droit à l'éducation :

« Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à l'éducation. Ils conviennent que l'éducation doit viser au plein développement de la personnalité humaine et au sens de sa dignité, et renforcer le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ils conviennent, en outre, que l'éducation doit mettre toute personne en mesure de jouer un rôle utile dans une société libre, favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes raciaux, ethniques ou religieux et encourager le développement des activités des Nations Unies pour le maintien de la paix. »¹¹

¹⁰ Maria PAGONI, « La participation des élèves en questions. Travaux de recherche en France et en Europe », (2009) 28(2) *Carrefours de l'éducation* 123-149.

¹¹ *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (1966), 993 R.T.N.U. 3, R.T. Can. 1976 n° 46, art. 13.

Ce droit est de même consacré à la *Convention relative aux droits de l'enfant*, aux articles 28¹² et 29. Ce dernier précise sa portée¹³ :

« 1. Les États parties conviennent que l'éducation de l'enfant doit viser à :

a) Favoriser l'épanouissement de la personnalité de l'enfant et le développement de ses dons et de ses aptitudes mentales et physiques, dans toute la mesure de leurs potentialités;

b) Inculquer à l'enfant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et des principes consacrés dans la Charte des Nations Unies;

c) Inculquer à l'enfant le respect de ses parents, de son identité, de sa langue et de ses valeurs culturelles, ainsi que le respect des valeurs nationales du pays dans lequel il vit, du pays duquel il peut être originaire et des civilisations différentes de la sienne;

d) Préparer l'enfant à assumer les responsabilités de la vie dans une société libre, dans un esprit de compréhension, de paix, de tolérance, d'égalité entre les sexes et d'amitié entre tous les peuples et groupes ethniques, nationaux et religieux, et avec les personnes d'origine autochtone;

e) Inculquer à l'enfant le respect du milieu naturel. »

L'effectivité du droit à l'éducation repose sur la reconnaissance d'autres droits à l'enfant, dont son droit d'exprimer librement son opinion sur toute question qui l'intéresse, lequel est inscrit à l'article 12 de la *Convention relative aux droits de l'enfant* :

¹² *Convention relative aux droits de l'enfant*, 20 novembre 1989, [1992] R.T. Can. n° 3, art. 28. Le Québec s'est engagé à respecter la Convention en vertu du *Décret 1676-91 du 9 décembre 1991 concernant la Convention relative aux droits de l'enfant*, (1992) 124 G.O. II, 51. L'art. 28 se lit comme suit :

1. Les États parties reconnaissent le droit de l'enfant à l'éducation, et en particulier, en vue d'assurer l'exercice de ce droit progressivement et sur la base de l'égalité des chances :

a) Ils rendent l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous;

b) Ils encouragent l'organisation de différentes formes d'enseignement secondaire, tant général que professionnel, les rendent ouvertes et accessibles à tout enfant, et prennent des mesures appropriées, telles que l'instauration de la gratuité de l'enseignement et l'offre d'une aide financière en cas de besoin;

c) Ils assurent à tous l'accès à l'enseignement supérieur, en fonction des capacités de chacun, par tous les moyens appropriés;

d) Ils rendent ouvertes et accessibles à tout enfant l'information et l'orientation scolaires et professionnelles;

e) Ils prennent des mesures pour encourager la régularité de la fréquentation scolaire et la réduction des taux d'abandon scolaire.

[...].

¹³ Art. 29 LIP. (nos soulignements)

« 1. Les États parties garantissent à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité.

2. À cette fin, on donnera notamment à l'enfant la possibilité d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant ou d'une organisation approprié, de façon compatible avec les règles de procédure de la législation nationale. »

Le Comité des droits des enfants des Nations Unies va plus loin en affirmant que ce droit est crucial pour l'exercice du droit à l'éducation¹⁴. Il est par ailleurs reconnu que le droit d'exprimer librement son opinion est lui-même renforcé par l'article 3 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*¹⁵, lequel confère à l'enfant le droit à ce que son intérêt supérieur soit évalué et soit une considération primordiale dans toutes les actions ou décisions qui le concernent¹⁶.

Ajoutons que l'article 2 de la *Convention relative aux droits de l'enfant* prévoit notamment que les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour que l'enfant soit effectivement protégé contre toutes formes de discrimination¹⁷. Le Comité des droits de l'enfant insiste sur l'importance de « combattre la discrimination, notamment celle qui s'exerce contre les groupes d'enfants vulnérables ou marginalisés, afin de veiller à ce que les enfants puissent exercer leur droit d'être entendu et aient la possibilité de participer à la prise de décisions sur toutes les questions qui les concernent, sur un pied d'égalité avec tous les autres enfants. »¹⁸

Ce faisant, le Comité des droits de l'enfant considère que le rôle actif des enfants dans un environnement d'apprentissage participatif doit être promu dans tous les contextes éducatifs :

« Dans tous les contextes éducatifs, y compris dans les programmes éducatifs destinés à la petite enfance, il convient de promouvoir le rôle actif des enfants dans un

¹⁴ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 12 (2009) sur le droit de l'enfant d'être entendu*, Doc. N.U. CRC/C/GC/12, 2009 par. 105.

¹⁵ *Convention relative aux droits de l'enfant*, le premier alinéa de l'article 3 se lit comme suit :

« Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. »

¹⁶ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 14, par. 70 à 74.

¹⁷ *Convention relative aux droits de l'enfant*, préc. note 12, art. 2 al. 2 : « Les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour que l'enfant soit effectivement protégé contre toutes formes de discrimination ou de sanction motivées par la situation juridique, les activités, les opinions déclarées ou les convictions de ses parents, de ses représentants légaux ou des membres de sa famille. »

¹⁸ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 14, par. 75.

environnement d'apprentissage participatif. L'enseignement et l'apprentissage doivent tenir compte des conditions de vie et des perspectives des enfants. Pour cette raison, les autorités éducatives doivent associer les enfants et les parents à la planification des programmes scolaires. »¹⁹

En ce sens, le Comité souligne qu'il importe d'encourager :

« [...] la participation des enfants à la vie scolaire, de créer des collectivités scolaires et des conseils d'élèves, de mettre en place des systèmes d'éducation et d'orientation par les pairs et de faire participer les enfants aux mesures de discipline scolaire, dans le cadre du processus d'apprentissage et d'expérimentation de la réalisation des droits. »²⁰

Ces importants principes relatifs à la participation de l'élève à la démocratie scolaire sont d'ailleurs reconnus explicitement dans la LIP, notamment à travers les dispositions instituant le comité des élèves²¹ :

« Le comité des élèves a pour fonction de promouvoir la collaboration des élèves à l'élaboration, à la réalisation et à l'évaluation périodique du projet éducatif de l'école ainsi que leur participation à leur réussite et aux activités de l'école.

Le comité des élèves a également pour fonction de promouvoir l'adoption par les élèves d'un comportement empreint de civisme et de respect entre eux ainsi qu'envers le personnel de l'école.

Il peut en outre faire aux élèves du conseil d'établissement et au directeur de l'école toute suggestion propre à faciliter la bonne marche de l'école. »

De plus, l'importance d'assurer la participation des élèves au sein des instances scolaires est reconnue à l'article 211.1 de la LIP, lequel prescrit l'obligation pour les commissions scolaires de se doter d'une politique visant à initier les élèves à la démocratie scolaire :

« Sous réserve des orientations que peut établir le ministre, la commission scolaire adopte une politique relative à l'initiation des élèves à la démocratie scolaire prévoyant notamment une forme de représentation des élèves auprès du conseil des commissaires. »

¹⁹ *Id.*, par. 107.

²⁰ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 1, Paragraphe 1 de l'article 29 : les buts de l'éducation*, Doc. N.U. CRC/GC/2001/1, 17 avril 2001, par. 8.

²¹ Art. 96.6 LIP. Soulignons que c'est ce comité qui nomme les élèves qui les représentent au sein du conseil d'établissement, art. 42 al. 2 par. 3 LIP.

Il importe de même de rappeler la mission de l'école, qui est « d'instruire, de socialiser et de qualifier les élèves, tout en les rendant aptes à entreprendre et à réussir un parcours scolaire »²².

1.2 La représentation des élèves au conseil d'établissement : une composante essentielle de la démocratie scolaire

Le conseil d'établissement a un rôle significatif, voire central, au sein de l'école étant appelé à analyser « la situation de l'école, principalement les besoins des élèves, les enjeux liés à la réussite des élèves ainsi que les caractéristiques et les attentes de la communauté qu'elle dessert. [...] il adopte le projet éducatif de l'école, voit à sa réalisation et procède à son évaluation selon la périodicité qui y est prévue. »²³ Par ailleurs, un grand nombre de décisions doivent être soumises au conseil d'établissement, pour adoption ou approbation, par le directeur de l'école ou du centre de formation professionnelle. Par exemple, il approuve le plan de lutte contre l'intimidation et la violence²⁴, les règles de conduite et les mesures de sécurité²⁵. Soulignons que le projet de loi propose d'ajouter à ses responsabilités, celle d'adopter les règles de fonctionnement des services de garde²⁶.

Dans le contexte où l'actuel projet de loi met l'accent sur le principe de subsidiarité voulant que les décisions soient prises dans les lieux proches des élèves²⁷, réduire le nombre de représentants des élèves au sein du conseil d'établissement irait, de l'avis de la Commission, à l'encontre de l'ensemble des principes existants en matière de participation de l'élève. Il semble également que cela viendrait mettre en péril les efforts déployés pour intéresser et éduquer les jeunes à la vie démocratique²⁸.

²² Art. 36 LIP.

²³ Art. 74 al.1 LIP.

²⁴ Art. 75.1 al.1 LIP. Notons que le projet de loi propose que le conseil élabore dorénavant le plan de lutte contre l'intimidation et la violence, art. 25 du projet de loi.

²⁵ Art. 76 LIP.

²⁶ Art. 26 du projet de loi, introduisant l'article 77.2 LIP.

²⁷ Art. 93 du projet de loi, introduisant l'article 207.1 LIP.

²⁸ D'autres intervenants ont fait part de cette crainte lors des consultations particulières et audiences publiques tenues par la Commission de l'éducation concernant le présent projet de loi. Voir notamment l'allocation du Directeur générale des élections du Québec.

En effet, depuis 2006, les initiatives mises en place par les commissions scolaires à travers les politiques visant à initier les élèves à la démocratie scolaires sont nombreuses et variées. Tel que l'affirme le Conseil supérieur de l'éducation, l'éducation à la citoyenneté « est certainement l'une des principales clés qui permettent de soutenir la démocratie »²⁹. Dans cet esprit, sachant que l'âge de la majorité électorale est fixé à 18 ans au Québec, il faut soutenir les jeunes « à comprendre, à appréhender et à assumer leur rôle de citoyens actifs, notamment en organisant des cours d'éducation à la citoyenneté et aux droits de [la personne] et en identifiant et combattant les facteurs qui font obstacle à leur engagement et à leur participation »³⁰. Par ailleurs, il y a plus de 20 ans déjà, la *Politique d'intégration scolaire, l'éducation à la citoyenneté* allait dans ce même sens en reconnaissant l'importance de « préparer les élèves, jeunes ou adultes, à jouer un rôle actif dans la démocratie québécoise par l'adhésion aux valeurs, codes et normes qui la caractérisent, et par la connaissance des institutions qui l'incarnent, de même que par l'exercice des droits et responsabilités que cette démocratie leur reconnaît comme citoyen et citoyennes »³¹.

Ainsi, en vue d'assurer la mise en œuvre du droit à l'instruction publique gratuite reconnu à toute personne par l'article 40 de la Charte, la Commission est d'avis que l'ensemble des principes en vue de favoriser la démocratie scolaire des élèves, tels que consacrés et définis par le droit international, doit être incorporé dans la législation québécoise. Il est primordial que les élèves soient des parties prenantes, ayant un poids relatif, au sein du conseil d'établissement. Elle recommande à cette fin de ne pas adopter la modification proposée par le projet de loi qui aurait pour effet de réduire le nombre de représentants d'élèves.

²⁹ CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION, *Agir pour la démocratie scolaire, Rapport annuel sur l'état et les besoins de l'éducation 2005-2006*, version abrégée, 2006, [En ligne].
<https://www.cse.gouv.qc.ca/fichiers/documents/publications/CEBE/50-0184-01.pdf>

³⁰ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 20 sur la mise en œuvre des droits de l'enfant pendant l'adolescence*, Doc. N.U. CRC/GC/20, 6 décembre 2016, par. 24.

³¹ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Une école d'avenir – Politique d'intégration scolaire et d'éducation interculturelle*, Gouvernement du Québec, 1998, [En ligne].
<http://www.education.gouv.qc.ca/references/publications/resultats-de-la-recherche/detail/article/une-ecole-d-avenir-politique-d-integration-scolaire-et-d-education-interculturelle/>

RECOMMANDATION 1 :

La Commission recommande de ne pas adopter l'article 6 du projet de loi qui modifie le nombre d'élèves au sein du conseil d'établissement prévu à l'article 42 de la LIP.

1.3 Une obligation accrue de consultation des élèves par le conseil d'établissement

Si l'on tient compte des principes reconnus en matière de participation de l'élève, la modification proposée par l'article 31 du projet de loi, qui ajouterait une obligation pour le conseil d'établissement de consulter les élèves ou un groupe d'élèves sur des sujets en lien avec le fonctionnement de l'école à la LIP, constituerait une garantie additionnelle quant au respect des droits de l'enfant, dont celui d'exprimer son opinion sur les décisions qui le concernent.

La Commission juge toutefois nécessaire d'insister sur les modalités de participation des élèves qui devraient être mises en place afin de s'assurer que cette participation soit réelle.

1.3.1 Les mécanismes de consultation

D'abord, la Commission insiste sur l'importance d'adapter les processus aux élèves afin de les soutenir dans la réalisation de leur participation. À cet égard, le Comité des droits de l'enfant explique que le droit de l'enfant d'être entendu implique que les mécanismes permettant de mettre en œuvre ce droit doivent être pris d'une manière adaptée en tenant compte du contexte³². Il est ainsi d'avis que la possibilité pour l'enfant d'être entendu directement dans toute procédure quelle qu'elle soit doit être l'approche à préconiser³³. Il insiste également sur l'importance de ne pas limiter ce droit en fonction de l'âge de l'enfant et devrait être pleinement respecté dès son plus jeune âge³⁴. À ce titre, il propose que :

« les environnements et méthodes de travail devraient être adaptés aux capacités des enfants. Le temps et les ressources nécessaires devraient être mis à disposition pour bien préparer les enfants et leur donner la confiance et les possibilités voulues pour exposer leur opinion. Il faut tenir compte du fait que le degré de soutien dont ont besoin

³² COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 14, par. 40 et suiv.

³³ *Id.*, par. 35.

³⁴ *Id.*, par. 21.

les enfants et les modalités de leur participation varient en fonction de leur âge et de l'évolution de leurs capacités. »³⁵

Ce même comité a d'ailleurs défini l'ensemble des critères à respecter pour garantir que les processus dans le cadre desquels l'opinion et la participation d'un ou de plusieurs enfants sont sollicitées sont conformes aux principes de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, notamment être transparents, instructifs, inclusifs et pertinents³⁶.

Qui plus est, le comité explique que l'évaluation et la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant diffèrent lorsque l'analyse porte sur l'intérêt d'un groupe d'enfants. Dans ce dernier cas, il invite les institutions publiques avant qu'elles n'adoptent des mesures ou prennent des décisions d'ordre législatif qui concernent directement ou indirectement ce groupe, à « trouver les moyens de recueillir les vues d'un échantillon représentatif d'enfants et [à] prendre dûment en considération leurs opinions afin de couvrir toutes les catégories d'enfants »³⁷.

Afin que soient dûment prises en considération les opinions des enfants, et ce, dans le respect de leur intérêt supérieur et de leur droit à l'instruction publique gratuite, la Commission estime qu'il serait nécessaire d'inscrire à l'article 89.2 de la LIP, introduit par l'article 31 du projet de loi, l'obligation d'adapter les mécanismes de consultation en fonction des sujets et des groupes d'élèves consultés. Elle invite de même à porter une attention particulière aux élèves ou aux groupes d'élèves qui ont une ou des caractéristiques qui correspondent à un motif de discrimination interdite au sens de l'article 10 de la Charte³⁸, dont ceux qui sont racisés, ceux qui sont en situation de handicap ou qui proviennent de familles à faible revenu.

RECOMMANDATION 2 :

La Commission recommande que soit amendé l'article 31 du projet de loi, introduisant l'article 89.2 à la LIP, afin d'y inscrire l'obligation d'adapter les

³⁵ *Id.*, par. 133.

³⁶ *Id.*

³⁷ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 14 (2013) sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale (art. 3, par. 1)*, Doc. N.U. CRC/C/GC/14, 29 mai 2013, par. 91.

³⁸ Les motifs pour lesquels il est interdit de discriminer sont les suivants :

« 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. »

mécanismes de consultation en fonction des sujets et des groupes d'élèves consultés.

1.3.2 Les sujets visés par la consultation des élèves

Toujours en lien avec la participation des élèves, la Commission s'interroge quant aux sujets pour lesquels ceux-ci seraient consultés, notamment celui du climat social. Cette notion est vague et il est difficile d'en saisir le sens dans le contexte scolaire. De plus, considérant la nature des sujets pour lesquels ils seraient consultés tels qu'énumérés à la disposition — sujets en lien avec le fonctionnement de l'école, notamment les activités extrascolaires proposées, l'aménagement de locaux et de la cour d'école et le climat social — elle craint que le conseil d'établissement n'interprète restrictivement le droit d'être entendu des élèves, tel que défini par l'article 12 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*.

Mentionnons à ce sujet, que le Comité des droits de l'enfant invite les États à consulter les enfants « sur tous les aspects de la politique éducative, y compris en ce qui concerne l'adaptation du système éducatif aux besoins de l'enfant, les structures d'apprentissage informelles et non formelles [...], les programmes scolaires, les méthodes pédagogiques, les structures scolaires, les normes, les budgets et les systèmes de protection de l'enfant »³⁹. En ce sens, il faut retenir qu'« il n'est pas nécessaire que l'enfant ait une connaissance complète de tous les aspects de la question le concernant, mais il doit être doté d'un discernement suffisant pour être capable de se forger de manière adéquate sa propre opinion sur la question »⁴⁰.

La Commission estime que la formulation proposée qui concerne le fonctionnement de l'école pourrait avoir pour conséquence de limiter, voire nier, le droit des élèves d'exprimer leurs opinions sur toute question les intéressant et que ces opinions soient dûment prises en considération. Cette limitation ou négation risque à terme de porter plus largement atteinte au droit à l'instruction publique des élèves, protégé par la Charte. Pensons par exemple à l'importance de les consulter lors de l'élaboration du code de conduite pouvant mener à l'application de mesures disciplinaires, lesquelles peuvent aller jusqu'à la suspension et l'exclusion de l'élève de l'école. Afin d'éviter les conséquences que pourrait entraîner cette formulation qui apparaît contraire à l'intention recherchée, elle recommande de plutôt utiliser les

³⁹ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 14, par. 111.

⁴⁰ *Id.*, par. 21.

termes de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, de manière à ce que le conseil d'établissement consulte les élèves « sur toute question les intéressant » en lien avec la vie de l'école.

RECOMMANDATION 3 :

La Commission recommande que l'article 31 du projet de loi, introduisant l'article 89.2 à la LIP, soit amendé afin de substituer « des sujets en lien avec le fonctionnement de l'école, notamment les activités extrascolaires proposées, l'aménagement de locaux et de la cour d'école et le climat social » par « sur toute question les intéressant en lien avec la vie de l'école ».

1.3.3 La politique relative à l'initiation des élèves à la démocratie scolaire

En terminant, la Commission souhaite porter à l'attention du législateur le fait que l'article 211.1 de la LIP qui prescrit l'obligation des commissions scolaires d'adopter une politique relative à l'initiation des élèves à la démocratie scolaire n'est pas modifié par le projet de loi. Elle estime qu'il serait important que cette obligation soit dévolue aux centres de services scolaires, qui remplaceraient les commissions scolaires. Elle considère que l'initiation à la démocratie scolaire des élèves est primordiale puisqu'elle s'inscrit plus largement dans l'objectif d'éduquer les élèves aux droits et libertés qui leur sont reconnus et à les préparer à la vie citoyenne.

RECOMMANDATION 4 :

La Commission recommande d'amender le projet de loi de manière à substituer « la commission scolaire » pour « le centre de services scolaire » à l'article 211.1 de la LIP.

2 LA PARTICIPATION DES PARENTS À LA DÉMOCRATIE SCOLAIRE

Le projet de loi propose des modifications qui concernent la participation des parents à la démocratie scolaire. Certaines visent leur représentation en termes de nombre en tant que membres au sein d'instances décisionnelles, soit au conseil d'établissement et au centre de services scolaire. D'autres modifications concernant les fonctions ou responsabilités des instances dans lesquelles les parents sont appelés à participer, leur accordant ainsi un poids relatif plus grand.

La Commission se réjouit de ces propositions lesquelles traduisent l'importance accordée au rôle central des parents au sein des instances du milieu scolaire et ainsi, comme étant un des acteurs essentiels de la démocratie scolaire. Pour elle, les devoirs et responsabilités qu'ils ont envers leur enfant, soutiennent le renforcement des diverses formes que prend leur participation. Or, cette reconnaissance risque rapidement de ne pas se concrétiser sur le terrain, et ce, en raison d'obstacles persistants qui affectent actuellement la participation réelle de certains parents.

Dans la perspective du droit à l'égalité protégé par la Charte, la Commission estime nécessaire d'exposer les enjeux propres à certaines familles dans lesquelles les parents évoluent. En raison de caractéristiques personnelles pour lesquelles il est interdit de discriminer selon la Charte, des familles risquent d'être *de facto* écartées des instances décisionnelles en milieu scolaire ou d'autres formes de participation, telle que celle qui s'exerce à travers le comité de parents. En lien avec cette démonstration, la Commission aborde l'enjeu du soutien dont doivent bénéficier les parents pour favoriser leur participation en milieu scolaire.

2.1 Les modifications proposées par le projet de loi pour accroître la participation des parents

2.1.1 Une augmentation du nombre de parents aux instances décisionnelles

Deux modifications du projet de loi visent à accroître la représentation des parents au sein d'instances décisionnelles; une concerne le conseil d'établissement et l'autre le centre de services scolaire.

L'article 6 viendrait modifier l'article 42 de la LIP en faisant passer de 4 à 6 le nombre de parents membres au conseil d'établissement, lequel serait composé de 12 membres. Soulignons que, selon l'article 8 du projet de loi, modifiant l'article 44 de la LIP, « les représentants des parents d'un élève doivent toutefois constituer au moins la moitié des membres du conseil d'établissement »⁴¹.

⁴¹ Projet de loi, art. 8 modifiant l'article 44 LIP.

Par ailleurs, le nombre de sièges réservés aux parents au sein du conseil d'administration du centre de services scolaire serait supérieur à celui qui est actuellement prévu au sein du Conseil des commissaires des commissions scolaires, tant pour les centres francophones qu'anglophones. L'article 49 du projet de loi modifie l'article 143 de la LIP afin de prévoir que le conseil d'administration du centre de services scolaire francophone doit être composé de :

« huit parents d'un élève fréquentant un établissement relevant du centre de services scolaire qui ne sont pas membres du personnel du centre de services scolaire, dont quatre siégeant à ce titre au conseil d'établissement d'une école qui dispense l'enseignement primaire, trois siégeant à ce titre au conseil d'établissement d'une école qui dispense l'enseignement secondaire et un siégeant à ce titre au conseil d'établissement d'un centre de formation professionnelle. »

En ce qui concerne le centre de services scolaire anglophone, le projet de loi prévoit à l'article 49, qui introduirait l'article 143.1 de la LIP, que le conseil d'administration se compose de :

« 1° entre 8 et 17 parents d'un élève fréquentant un établissement relevant du centre de services scolaire, qui ne sont pas membres du personnel du centre de services scolaire et qui siègent à ce titre au conseil d'établissement d'une école ou d'un centre de formation professionnelle; »

Actuellement, le nombre de commissaires-parents est le même pour les commissions scolaires francophones et anglophones, tel que défini par l'article 143 de la LIP :

« trois commissaires ou, si le nombre de commissaires visé au paragraphe 1° est supérieur à 10, quatre commissaires représentants du comité de parents, dont au moins un choisi parmi les représentants des écoles qui dispensent l'enseignement primaire, un choisi parmi les représentants des écoles qui dispensent l'enseignement secondaire et un choisi parmi les parents d'élèves handicapés et d'élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage, élus en application de la présente loi; »

Soulignons que pour le centre de services scolaire francophone, c'est l'ensemble des parents d'un élève siégeant à ce titre à un conseil d'établissement et par les élèves siégeant à ce titre au conseil d'établissement d'un centre qui aurait la responsabilité d'élire les parents d'un élève et les représentants de la communauté⁴². La procédure serait différente pour le centre de

⁴² Projet de loi, art. 49 modifiant l'article 143 de la LIP. L'alinéa 2 de ce dernier article ainsi que les articles 143.5 et suivants définissent le processus d'élection des membres des conseils d'administration des centres de services scolaires francophones siégeant à titre de parent d'un élève.

services scolaire anglophone puisque les membres seraient élus au suffrage universel comme cela est actuellement le cas⁴³.

Outre les modifications relatives à l'augmentation en nombre des membres parents, de nouvelles responsabilités attribuées au conseil d'établissement et au comité de parents renforceraient leur rôle.

2.1.2 Une augmentation des responsabilités des parents au sein des instances participatives

Les parents, qui siègent comme membres au conseil d'établissement, seraient impliqués plus activement dans la prise de décision concernant des sujets déjà prévus à la LIP et le seraient aussi pour de nouveaux sujets proposés par le projet de loi. En effet, à titre illustratif, tel que mentionné à la section précédente, le projet de loi propose que le conseil d'établissement adopte — plutôt qu'approuve — le plan de lutte contre l'intimidation et la violence⁴⁴. Aussi, il devrait adopter les règles de fonctionnement des services de garde⁴⁵. Ajoutons que le conseil d'établissement pourrait également donner au directeur de l'école son avis sur toute question propre à faciliter la bonne marche de l'école⁴⁶.

La Commission est d'avis qu'une représentation accrue des parents au conseil d'établissement, assortie de la garantie d'une représentation paritaire de ceux-ci face aux autres personnes qui seront appelées à y siéger, devrait améliorer leur participation aux décisions qui concernent le fonctionnement général de l'école, incluant l'organisation et la prestation des services aux élèves.

Il convient d'abord de souligner que des modifications seraient apportées aux fonctions du comité de parents, lequel est institué dans chaque commission scolaire⁴⁷.

⁴³ Projet de loi, art. 49 introduisant les articles 143.1 à 143.5 LIP.

⁴⁴ Projet de loi, art. 25, modifiant l'article 75.1 LIP.

⁴⁵ Projet de loi, art. 25, introduisant l'article 77.2 LIP.

⁴⁶ Projet de loi, art. 28, introduisant l'article 78.1 LIP.

⁴⁷ Art. 189 LIP.

Actuellement, ses fonctions sont les suivantes :

- « 1° de promouvoir la participation des parents aux activités de la commission scolaire et de désigner à cette fin les parents qui participent aux divers comités formés par la commission scolaire;
- 2° de donner son avis sur tout sujet propre à assurer le meilleur fonctionnement possible de la commission scolaire;
- 3° de transmettre à la commission scolaire l'expression des besoins des parents identifiés par les représentants des écoles et par le représentant du comité consultatif des services aux élèves handicapés et aux élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage;
- 4° de donner son avis à la commission scolaire sur toute question qu'elle est tenue de lui soumettre. »⁴⁸

L'article 81 du projet de loi modifierait ses fonctions, lesquelles se liraient comme suit :

- « 1° de valoriser l'éducation publique auprès de tous les parents d'un élève fréquentant une école du centre de services scolaire;
- 2° de proposer au centre de services scolaire des moyens pour soutenir l'engagement des parents dans leur rôle auprès de leur enfant afin de favoriser leur réussite éducative;
- 3° de proposer au centre de services scolaire des moyens destinés à favoriser les communications entre les parents et les membres du personnel de l'école;
- 4° de promouvoir la participation des parents aux activités de l'école et du centre de services scolaire et de désigner à cette fin les parents qui participent aux divers comités formés par le centre de services scolaire;
- 5° de transmettre au centre de services scolaire l'expression des besoins des parents, notamment les besoins de formation, identifiés par les représentants des écoles et par le représentant du comité consultatif des services aux élèves handicapés et aux élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage;
- 6° d'élaborer et de proposer au conseil d'administration du centre de services scolaire pour adoption par celui-ci la politique relative aux contributions financières;
- 7° de donner son avis au centre de services scolaire sur les projets pédagogiques particuliers offerts ou envisagés dans ses écoles de même que sur tout sujet pour lequel il doit être consulté. »⁴⁹

On constate ainsi que les formulations utilisées auraient pour effet de rendre le rôle du comité plus actif, notamment en ce qu'il devrait proposer des moyens au centre de services scolaire pour soutenir l'engagement des parents et élaborer la politique relative aux contributions financières. À ce dernier propos, précisons qu'actuellement le comité de parents est consulté

⁴⁸ Art. 192 LIP.

⁴⁹ Projet de loi, art. 81, remplaçant l'article 192 LIP, par. 6 et 7.

par la commission scolaire qui est responsable de son adoption. Le fait que le comité de parents serait responsable de l'élaboration lui permettrait d'avoir un plus grand contrôle sur les contributions qui seraient exigées des parents. La Commission tient toutefois à souligner que les contributions concernant les services éducatifs offerts dans le cadre d'un projet pédagogique particulier ainsi que le matériel nécessaire aux fins de la participation à ce type de projet échapperaient à leur regard puisqu'elles ne sont pas visées par cette politique. Cela dénote une incohérence si l'on tient compte de la volonté annoncée d'attribuer un plus grand rôle aux parents dans la prise de décisions sur des enjeux qui les concernent avant tout. Cette situation est d'autant plus préoccupante que le conseil d'établissement — qui serait constitué d'au moins la moitié de parents — n'a aucune responsabilité concernant ce type de contributions⁵⁰.

La Commission l'a récemment démontré à l'occasion de l'étude du projet de loi n° 12, ces contributions sont des entorses au droit à l'instruction publique gratuite des enfants garanti par l'article 40 de la Charte⁵¹. 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 enfants⁵². Cela étant, la Commission considère essentiel que la LIP attribue un rôle aux parents quant aux contributions financières exigées dans le cadre de projets pédagogiques particuliers. Ce rôle ne devrait pas être uniquement consultatif, mais décisionnel.

RECOMMANDATION 5 :

La Commission recommande que le paragraphe 7 de l'article 192 de la LIP, introduit par l'article 81 du projet de loi, soit amendé afin que la fonction d'approuver les contributions financières concernant les services éducatifs offerts dans le cadre d'un projet pédagogique particulier ainsi que le matériel nécessaire aux fins de la participation à ce type de projet, telles que proposées par le directeur de l'école où ils sont dispensés, soit ajoutée aux fonctions du comité de parents.

⁵⁰ Art. 75.0.1 LIP à contrario.

⁵¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *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*, Daniel Ducharme et M^e Karina Montminy, (Cat. 2.412.127), 2019. Ajoutons que les services dispensés dans le cadre d'un projet pédagogique particulier ainsi que le matériel requis pour y participer sont exclus de la gratuité : *Règlement relatif à la gratuité du matériel didactique et à certaines contributions financières pouvant être exigées*, RLRQ, c. I-13.3, r. 11, art. 3 et 5.

⁵² *Id.*

2.2 La participation en toute égalité des parents

Afin de contextualiser les enjeux qui concernent la représentativité, en pleine égalité, des parents dans les différentes instances scolaires, il convient d'abord de présenter un bref portrait des caractéristiques des élus qui siègent actuellement au sein des conseils des commissaires des commissions scolaires, mais aussi des parents-membres des conseils d'établissement. Ensuite, les caractéristiques des familles qui peuvent constituer des obstacles à la pleine participation des parents à la démocratie scolaire sont exposées.

2.2.1 Un bref portrait des parents qui siègent aux instances scolaires

Dans un document qu'elle a publié en 2015, la Fédération des commissions scolaires du Québec (FCSQ) brosse un portrait des principales caractéristiques des commissaires qui ont été élus lors des élections scolaires de 2014⁵³. Il ressort de celui-ci que la vaste majorité des commissaires possède un haut niveau de scolarité : 15,4 % ayant complété des études universitaires de 2^e ou de 3^e cycle (maîtrise ou doctorat), 38,6 % ayant complété des études universitaires de 1^{er} cycle (baccalauréat ou certificat) et 31,8 % ayant complété des études collégiales ou équivalentes. Par ailleurs, sur le plan de l'emploi, 47,9 % des commissaires occupent un poste d'encadrement ou de niveau professionnel, généralement bien rémunéré⁵⁴. Il faut également souligner que 21,4 % des élus scolaires sont retraités⁵⁵ et que plusieurs d'entre eux ont occupé un emploi d'encadrement ou de niveau professionnel dans leur vie active.

Bien que ces données ne permettent pas de distinguer les commissaires-parents des autres commissaires, elles suggèrent toutefois que les conseils des commissaires présentent une composition relativement homogène sur le plan socio-économique. Les individus qui siègent à ces conseils possèdent comme trait commun, le fait de bénéficier d'un capital culturel⁵⁶, social

⁵³ FÉDÉRATION DES COMMISSIONS SCOLAIRES DU QUÉBEC, *Profil des élus lors des élections scolaires de novembre 2014*, 2015. Un questionnaire a été envoyé aux 617 élus scolaires de 2014. Sur ce nombre, 381 ont répondu (taux de participation qui est élevé : 61,8 %).

⁵⁴ *Id.*, p. 8.

⁵⁵ *Id.*

⁵⁶ Voir notamment à ce sujet : Susan A. DUMAIS, « Parental Cultural Capital », dans James AINSWORTH (éd.), *Sociology of Education : An A-to-Z Guide*, 2013, p. 302 : « Parental cultural capital encompasses the cultural resources that parents have at their disposal to advocate for their children and promote their children's success, particularly within the school setting. Parental cultural capital is differentially allocated by social

et économique qui est généralement associé aux classes supérieures ou à la frange la mieux nantie de la classe moyenne.

Une situation similaire est observable dans la composition des conseils d'établissement. Lors des consultations particulières et des auditions publiques qui se sont tenues dans le cadre de l'examen du présent projet de loi, des organisations ont fait valoir que « [!]es parents qui siègent sur les conseils d'établissement sont généralement plus éduqués, gagnent un meilleur revenu que la moyenne des Québécois et leurs enfants sont “peu nombreux à fréquenter des classes d'adaptation scolaire (moins de 5 %) et au contraire nombreux à fréquenter des classes enrichies” »⁵⁷.

2.2.2 Les caractéristiques des familles : des obstacles à la pleine participation des parents à la démocratie scolaire

La relative homogénéité qui caractérise la composition des instances scolaires a pour principal effet de rendre encore plus visible les caractéristiques des parents qui sont exclus de ces lieux de prise de décision, et par le fait même, les caractéristiques des familles dont ils ont la responsabilité. Ces caractéristiques sont pour la plupart liées à des motifs de discrimination qui sont prohibés, en vertu de l'article 10 de la Charte.

L'une des plus importantes caractéristiques qui fait obstacle à la participation des parents aux instances scolaires est celle de la précarité des conditions de vie dans lesquelles évoluent de trop nombreuses familles qui ont des enfants en âge de fréquenter un établissement d'enseignement préscolaire, primaire ou secondaire.

class, with middle-class parents possessing more and working-class and poor parents possessing little or none. Research has shown that parental cultural capital can positively influence children's educational outcomes, and that parental cultural capital is transmitted intergenerationally to students. Indeed, some argue that parents' cultural capital is a tool through which they can secure the future social class position of their offspring. »

⁵⁷ INSTITUT DU NOUVEAU MONDE, *Mémoire sur le projet de loi n° 40, Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaires, présenté à la Commission de la culture et de l'éducation*, 2019, p. 8, citant Isabelle LACROIX, « Institutions et acteurs en mutation : l'évolution du partage des pouvoirs au sein du système scolaire québécois », *Forum de l'Institut du Nouveau Monde sur la démocratie scolaire : synthèse des travaux*, Montréal, INM, 2015, p. 10.

Selon les données que Statistique Canada a analysées à l'aide de la mesure du panier de consommation⁵⁸, près de 706 000 Québécoises et Québécois vivaient dans une unité familiale à faible revenu en 2016. De ce nombre, environ 239 000 personnes vivaient dans une unité familiale avec enfants en âge de fréquenter un établissement d'enseignement préscolaire, primaire ou secondaire, ce qui représente le tiers (33,9 %) de toutes les personnes vivant dans des unités familiales à faible revenu qui sont recensées en tenant compte de cette mesure⁵⁹.

Au regard des mesures de faible revenu définies par Statistique Canada⁶⁰, 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 2016⁶¹. 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 26,2 % des familles qui avaient à leur tête au moins une personne racisée étaient considérées comme une famille à faible revenu en 2016⁶².

Les personnes qui ont à charge des enfants en âge de fréquenter l'école et qui vivent l'une ou l'autre des situations ci-haut mentionnées consacrent généralement 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. Par conséquent, ceux-ci se trouvent à lutter au

⁵⁸ 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

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.

⁵⁹ STATISTIQUE CANADA, *CANSIM*, 206-0041 et 206-0042.

⁶⁰ 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.

⁶¹ 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*.

⁶² STATISTIQUE CANADA, *Recensement de la population de 2016*, produit numéro 98-400-X2016211.

quotidien pour garantir des revenus qui permettront d'assurer la subsistance des membres de leur famille, et font de cette tâche une priorité absolue⁶³.

Pour répondre à celle-ci, nombreuses sont les personnes qui doivent enchaîner des expériences de travail marquées par des conditions difficiles (horaires irréguliers, travail de nuit, quarts de travail successifs et longs, etc.) et précaires (travail sur appel, travail saisonnier, etc.). Ces expériences ont un impact direct sur la disponibilité qu'elles ont pour s'engager dans des instances décisionnelles en milieu scolaire. On peut aisément comprendre que la précarité de la situation d'emploi de ces personnes constitue un frein important à leur participation active à la démocratie scolaire. Ainsi, les contraintes à cette participation sont généralement plus grandes pour un travailleur occasionnel sur appel ou pour un parent cumulant plus d'un emploi que pour un travailleur à temps plein qui est titulaire d'un poste permanent. Pour prendre la pleine mesure de cette réalité, il convient de souligner qu'un nombre important de parents occupent un emploi dit « atypique » : emploi temporaire, emploi à temps partiel, travail autonome, travail par intérim, emploi sans possibilité de carrière, etc. La proportion de travailleurs et de travailleuses qui occupent aujourd'hui ce genre d'emploi est d'ailleurs relativement importante : entre 2012 et 2017, le taux d'emploi atypique oscillait autour de 37 %⁶⁴. À titre indicatif, notons qu'en 2018, 13,5 % des salariés québécois occupaient un emploi temporaire, alors que 13,3 % de la population active tirait comme principale source de revenu, le fruit d'un travail autonome⁶⁵. De manière générale, les femmes étaient plus nombreuses à occuper un emploi atypique que les hommes : en 2018, elles étaient 40 % à vivre cette situation, alors que pour les hommes, cette proportion était de 32 %⁶⁶.

Sachant que plus de la moitié des élus scolaires (56,4 %) consacrent un minimum de 21 heures par semaine à l'exercice de leur fonction⁶⁷, il n'est donc pas étonnant de constater que pour un

⁶³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 51, p. 5.

⁶⁴ INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, « Taux d'emploi atypique selon diverses caractéristiques, Québec, Ontario et Canada », 22 février 2018, [En ligne].
http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/travailremuneration/lien-statut-emploi/taux_emploi_atypique.html

⁶⁵ INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *État du marché du travail au Québec - Bilan de l'année 2018, 2019*, p. 18.

⁶⁶ *Id.*

⁶⁷ FÉDÉRATION DES COMMISSIONS SCOLAIRES DU QUÉBEC, préc., note 53.

nombre important de parents qui ont à concilier quotidiennement les exigences d'un emploi dont les conditions sont difficiles avec celles d'un engagement parental qui exige une présence soutenue, la participation aux instances scolaires apparait la plupart du temps optionnelle, quand elle n'est tout simplement pas considérée peu souhaitable ou impossible.

Une étude menée dans 128 écoles défavorisées de l'île de Montréal a permis de documenter l'expérience de participation des parents qui siègent au conseil d'établissement de ces écoles⁶⁸. Les résultats de cette étude démontrent que cette participation exige une disponibilité importante des parents et que ces derniers font l'objet de nombreuses sollicitations, qui les mènent régulièrement à cumuler plusieurs responsabilités au sein de leur établissement et souvent même à siéger à d'autres instances scolaires⁶⁹. Pour plusieurs parents, le cumul de ces responsabilités avec celles du travail et de la vie familiale, devient vite un exercice épuisant qui engendre de la démotivation au regard des instances scolaires, ce qui finit par se traduire par de forts taux d'absentéisme et de démission des parents membres des conseils d'établissement⁷⁰.

2.3 Des mesures de soutien pour favoriser la participation des parents dans l'exercice de leurs responsabilités parentales en milieu scolaire

Cette démonstration met en lumière les obstacles de nature systémique qui risquent d'affecter la participation des parents, lesquels seraient involontairement écartés des lieux décisionnels tels que proposés par l'actuel projet de loi. Dans ces circonstances, la Commission juge qu'il est essentiel que, de façon complémentaire aux modifications législatives qui augmentent la représentation en nombre des membres parents au conseil d'établissement et au centre de services scolaire, le législateur prévoie à la LIP des mesures spécifiques qui viseraient à favoriser et soutenir leur participation au sein de ces instances scolaires. Elle est convaincue que la richesse d'une diversité de points de vue, lesquels reflètent des situations et expériences de vie variées, est incontournable afin de parvenir à une réelle démocratie scolaire, laquelle est fondamentale au respect de l'ensemble des droits des élèves.

⁶⁸ COMITÉ DE GESTION DE LA TAXE SCOLAIRE DE L'ÎLE DE MONTRÉAL, *Regard de parents de milieux défavorisés sur les conseils d'établissement*, 2003.

⁶⁹ *Id.*, p. 16.

⁷⁰ *Id.*, p. 15-16.

L'obligation pour l'État d'accorder l'aide appropriée aux parents dans l'exercice de leurs droits est prescrite par la *Convention relative aux droits de l'enfant*⁷¹ et repose sur la prémisse voulant que « la responsabilité d'élever l'enfant et d'assurer son développement incombe au premier chef aux parents ou, le cas échéant, à ses représentants légaux. Ceux-ci doivent être guidés avant tout par l'intérêt supérieur de l'enfant »⁷².

Le gouvernement du Québec, qui s'est expressément engagé à mettre en œuvre les droits inscrits dans la *Convention relative aux droits de l'enfant*⁷³, doit ainsi fournir l'aide appropriée aux parents dans l'accomplissement de leur responsabilité d'assurer l'éducation de leur enfant. Il faut lier cette obligation aux droits de la Charte, soit le droit de l'enfant « à la protection, à la sécurité et à l'attention que ses parents ou les personnes qui en tiennent lieu peuvent lui donner » (art. 39), le droit des conjoints d'assurer ensemble l'éducation de leurs enfants communs (art. 47)⁷⁴ et le droit à l'égalité de toute personne dans l'exercice de ses droits et libertés (art. 10).

Transposée à la question de la participation des parents aux instances scolaires, cette obligation exige de la part du gouvernement qu'il mette en place des moyens concrets pour soutenir la participation réelle des parents qui se verraient exclus en raison de caractéristiques personnelles pour lesquelles il est interdit de discriminer selon la Charte. Cela signifie qu'afin d'atteindre l'égalité réelle entre les parents, il serait nécessaire de leur accorder un traitement particulier⁷⁵. Il revient en effet au législateur de s'assurer que la norme générale d'application, en l'occurrence les dispositions relatives à la participation des parents, soit formulée de manière la plus inclusive possible. À ce propos, précisons que la Cour suprême énonçait que « la norme qui fait inutilement abstraction des différences entre les personnes va à l'encontre des interdictions contenues dans les diverses lois sur les droits de la personne et doit être

⁷¹ *Convention relative aux droits de l'enfant*, préc., note 12, art. 18 al. 2.

⁷² *Id.*, art. 18.

⁷³ Le Québec s'est engagé à respecter la *Convention relative aux droits de l'enfant*, préc., note 12.

⁷⁴ Le Code civil pose aussi des modalités plus générales de l'exercice des droits et devoirs des parents envers leur enfant. En tant que titulaires de l'autorité parentale, ils ont, à l'égard de leur enfant, le droit et le devoir de garde, de surveillance et d'éducation et ils doivent le nourrir et l'entretenir (art. 599 C.c.Q.).

⁷⁵ Ce principe a été développé dans l'arrêt *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 174-175, EYB 1989-66977; *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c. BCGSEU*, [1999] 3 R.C.S. 3 et *Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicle) c. Colombie-Britannique (Council of Human Rights)*, [1999] 3 R.C.S. 868.

remplacée. La norme elle-même doit permettre de tenir compte de la situation de chacun, lorsqu'il est raisonnablement possible de le faire »⁷⁶.

À titre illustratif, il nous apparaît pertinent de citer l'approche adoptée par la province de l'Ontario pour soutenir la participation de l'ensemble des parents. Cette dernière a d'abord adopté un règlement qui exige que tous les conseils scolaires de l'Ontario se dotent d'un comité de participation des parents et précise la composition, la fonction et le mandat de ces comités⁷⁷.

Cette mesure règlementaire a amené pour l'année scolaire 2005-2006, le ministère à créer le *Bureau de la participation des parents*, lequel est « chargé d'élaborer et de mettre en œuvre des initiatives d'engagement des parents qui appuient le rendement et le bien-être des élèves dans toute la province »⁷⁸. Aussi, la province s'est dotée en 2010 d'une politique de participation des parents pour les écoles⁷⁹. Celle-ci vise à reconnaître, encourager et soutenir différentes formes de participation des parents. Spécifiquement, elle met entre autres de l'avant des stratégies visant à supprimer les obstacles à la participation des parents (communications et langue) et les aide à acquérir les compétences et les connaissances dont ils ont besoin pour s'impliquer et participer à l'apprentissage de leurs enfants. Cette politique prévoit un plan d'action pour la participation visant les partenaires de tous les niveaux de l'éducation afin qu'ils respectent et prennent des mesures dans ce sens⁸⁰. Pour garantir leur mise en œuvre, ces mesures structurantes sont également appuyées par des programmes ministériels de subvention⁸¹.

La Commission estime que le législateur québécois devrait s'inspirer de ce modèle et qu'il prescrive dans la loi des mesures de soutien pour favoriser la participation de parents,

⁷⁶ Colombie-Britannique (*Public Service Employee Relations Commission*) c. *BCGSEU* préc., note 75, par. 68.

⁷⁷ Règlement de l'Ontario, 612/00, *Conseils d'école et comités de participation des parents*.

⁷⁸ Informations tirées du site suivant : <http://www.edu.gov.on.ca/fre/parents/PIC.html> (page consultée le 20 novembre 2019). Le gouvernement attribuerait « au conseil scolaire un financement de base de 5 000 \$ par an, auquel s'ajoutent 17 cents par élève, pour son comité de participation des parents, ainsi que 500 \$ par conseil d'école pour appuyer des activités d'engagement des parents. »

⁷⁹ GOUVERNEMENT DE L'ONTARIO, *Partenariat avec les parents : Politique de participation des parents pour les écoles de l'Ontario*, 2010.

⁸⁰ *Id.*, p. 28.

⁸¹ *Id.*, p. 21.

notamment au sein du conseil d'établissement, du centre de services scolaire et au comité de parents. À défaut de prévoir dans la loi de telles mesures, l'obligation pour le ministre de les définir par règlement devrait être inscrite à la LIP. La Commission tient toutefois à préciser qu'il ne saurait suffire d'attribuer la fonction au comité de parents de promouvoir la participation des parents aux activités de l'école et du centre de services scolaire et de transmettre au centre de services scolaire l'expression des besoins des parents⁸².

Ces mesures devraient entre autres porter sur l'acquisition de connaissances de base sur le fonctionnement scolaire et démocratique dans un langage clair et accessible, mais aussi sur des connaissances plus pointues. Par exemple, de telles connaissances seraient nécessaires aux fins de l'élaboration de la politique relative aux contributions financières qui serait proposée au conseil d'administration du centre de services scolaire pour adoption, tel que prévu par l'article 81 du projet de loi.

En l'absence de mesures d'aide pour soutenir les parents, la Commission craint qu'en raison des obstacles exposés plus haut, conjugués au fait que les parents déjà aux prises avec la conciliation du travail ou des études avec la famille, leur participation à la démocratie scolaire ne soit que factice. De telle sorte que les enjeux actuels de recrutement et de rétention des parents au sein des différentes instances scolaires demeurent, voire s'aggravent, à la suite de la mise en place des nouvelles structures. L'Institut du Nouveau Monde soulignait avec justesse que « le plus grand défi du système éducatif consiste peut-être à réduire les inégalités de parcours et favoriser la mixité scolaire et sociale [...] il faut s'assurer de donner aux établissements les moyens de mieux rejoindre et d'engager les parents traditionnellement peu impliqués, au risque de perdre de vue les intérêts généraux de l'ensemble des élèves et de leurs besoins évolutifs »⁸³.

RECOMMANDATION 6 :

La Commission recommande que le projet de loi soit amendé afin d'ajouter des mesures de soutien visant à favoriser la participation de parents, notamment au sein du conseil d'établissement, du centre de services scolaire et du comité de

⁸² Projet de loi, art. 81, remplaçant l'article 192 LIP, par. 6 et 7.

⁸³ INSTITUT DU NOUVEAU MONDE, préc., note 57, p. 8-9.

parents. À défaut de prévoir dans la loi de telles mesures à la LIP, celles-ci devraient être définies par voie réglementaire par le ministre.

3 FAVORISER LA RÉUSSITE ÉDUCATIVE DES ÉLÈVES DANS LE RESPECT DU PRINCIPE DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES : UN OBJECTIF ESSENTIEL DE LA MISSION DE L'ÉCOLE QUÉBÉCOISE DEPUIS PLUS DE 50 ANS

L'accessibilité des services éducatifs et la réussite de tous les élèves constituent des pierres d'assise du système d'enseignement public dont le Québec s'est doté au moment de la Révolution tranquille, il y a un peu plus de 50 ans. Guidés par ces principes, et par une conception de l'éducation qui fait de cette dernière un bien commun essentiel à l'épanouissement personnel et à l'enrichissement collectif, non seulement sur le plan économique, mais aussi sur le plan social, culturel et humain⁸⁴, les membres de la *Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec* (Commission Parent) ont rappelé au gouvernement de l'époque que l'éducation se devait d'être considérée comme un droit universel, et non pas comme un privilège octroyé à certaines catégories de personnes :

« Dans une société de plus en plus industrialisée et technique, l'éducation est un élément essentiel du bien-être; c'est dans la mesure où chacun pourra se développer pleinement, aussi bien sur le plan intellectuel et moral que sur le plan physique, qu'il sera ensuite capable de donner sa mesure dans la société, d'y mener une vie fructueuse pour lui-même et pour les autres. De nos jours, aucun enfant ne doit se voir refuser la possibilité de s'instruire et de développer pleinement ses dons et ses aptitudes; cela s'applique aussi bien aux filles qu'aux garçons, autant aux pauvres qu'aux riches, aussi bien aux enfants handicapés qu'aux enfants sans problèmes particuliers. Il y va non seulement de l'intérêt de l'enfant lui-même et de son avenir, mais aussi de l'intérêt de la société. »⁸⁵

C'est dans cet esprit, respectueux des principes contenus dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme*⁸⁶, que l'État québécois et les principaux acteurs de l'éducation se sont

⁸⁴ Claude CORBO, « Le rapport Parent : Une longue préparation et un héritage durable », dans Pierre DORAY et Claude LESSARD, *50 ans d'éducation au Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2016, p. 18.

⁸⁵ 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)*, 1966, t.3, vol. 2, p. 220.

⁸⁶ *Déclaration universelle des droits de l'homme*, Rés. 217 A (III), Doc. off. A.G. N.U., 3^e sess., suppl. n° 13, Doc. N.U. a/810 (1948). L'article 26 consacre le droit à l'éducation :

« 1. Toute personne a droit à l'éducation. L'éducation doit être gratuite, au moins en ce qui concerne l'enseignement élémentaire et fondamental. L'enseignement élémentaire est obligatoire. L'enseignement technique et professionnel doit être généralisé; l'accès aux études supérieures doit être ouvert en pleine égalité à tous en fonction de leur mérite.

engagés, dans les décennies qui ont suivi, à garantir l'accessibilité de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire à tous les enfants, mais aussi à développer des pratiques éducatives qui favorisent la réussite de chacun de ceux-ci.

Cette orientation s'est vue confirmée dans la Charte, qui consacrait, dès son adoption en 1975, le droit à l'instruction publique gratuite pour tous⁸⁷. Par ailleurs, nous l'avons vu précédemment, elle se trouve précisée dans 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. »⁸⁸

Encore récemment, le gouvernement québécois réitérait, dans sa *Politique de la réussite éducative*, l'importance de cette orientation et des valeurs qui lui sont associées pour le développement de la société québécoise :

« Les milieux éducatifs québécois ont été érigés sur des valeurs fortes pour assurer l'égalité des chances de toutes et de tous devant le défi de la réussite éducative. Ces valeurs ont permis au système éducatif de prendre rapidement son essor et de soutenir la société québécoise dans son passage à la modernité. »⁸⁹

3.1 Un objectif que l'école québécoise peine à exercer universellement

D'emblée, il faut reconnaître que, sous l'impulsion de ces grandes orientations, le niveau de scolarisation de la population québécoise n'a cessé de croître depuis la fin des années 1960⁹⁰. Si 43 % des personnes âgées de 25 à 64 ans ne détenaient aucun diplôme d'études en 1976,

2. L'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et au renforcement du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle doit favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes raciaux ou religieux, ainsi que le développement des activités des Nations Unies pour le maintien de la paix.

3. Les parents ont, par priorité, le droit de choisir le genre d'éducation à donner à leurs enfants. »

⁸⁷ Art. 40 Charte : « Toute personne a droit, dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi, à l'instruction publique gratuite. »

⁸⁸ Art. 36 LIP.

⁸⁹ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, *Politique de la réussite éducative*, 2016, p. 29.

⁹⁰ INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Portrait social du Québec : Données et analyses - Édition 2010*, décembre 2010, p. 125-126.

elles n'étaient plus que 13 % à vivre la même situation en 2017⁹¹. C'est donc dire que l'école québécoise a permis à un nombre sans cesse croissant d'élèves d'acquérir un bagage de savoirs et de compétences suffisant pour aspirer à la poursuite d'études postsecondaires ou pour intégrer le marché du travail. Il s'agit d'une avancée remarquable qui a permis à des centaines de milliers d'enfants, qui se trouvaient autrefois exclus ou marginalisés au sein même de l'école québécoise, d'enfin bénéficier de ressources éducatives qui contribuent à leur épanouissement dans toutes les sphères de leur développement : intellectuel, affectif et social⁹².

Toutefois, ce ne sont pas tous les élèves qui ont pu en bénéficier pleinement. Dans un mémoire qu'elle a produit 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*, la Commission soulignait que, bien que de nombreuses initiatives gouvernementales aient été menées au fil des ans pour favoriser la persévérance et la réussite scolaires des élèves québécois, certains d'entre eux, appartenant à des groupes protégés par la Charte, vivaient toujours des parcours scolaires parsemés de difficultés, ce qui les rendait davantage susceptibles de quitter l'école secondaire, sans diplôme, ni qualification⁹³.

⁹¹ INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, « Regard sur deux décennies d'évolution du niveau de scolarité de la population québécoise à partir de l'*Enquête sur la population active* », Marc-André Gauthier, *Coup d'œil sociodémographique*, 2014, n° 30, p. 2; MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, *Le taux de sortie sans diplôme ni qualification en formation générale des jeunes (décrochage scolaire)*, 2017, [En ligne].
http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/PSG/statistiques_info_decisionnelle/Methodologie_2015-2016.pdf (Page consultée le 15 novembre 2019)

⁹² Santiago Molina GARCIA et John ALBAN-METCALFE, « Integrated or inclusive education versus interactive education : the need for a new model », *European Journal of Special Needs Education*, 1998, 13(2) 170-179; ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ÉDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE (UNESCO), *Déclaration de Salamanque sur les principes, les politiques et les pratiques en matière d'éducation et de besoins éducatifs spéciaux*, 1994.

⁹³ 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, p. 6.

Parmi ceux-ci, figurent notamment les élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (EHDA)⁹⁴, les élèves en situation de pauvreté⁹⁵, les élèves issus de l'immigration⁹⁶, ceux qui appartiennent à un groupe racisé⁹⁷, les élèves autochtones⁹⁸ et les élèves de la diversité sexuelle et de genre⁹⁹. Selon les données du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, ces élèves connaissent des taux de sorties sans diplôme ni qualification à la formation générale des jeunes (FGJ) qui sont nettement plus élevés. Bien que dans ses derniers exercices de planification stratégique, le ministère fixe des cibles visant à réduire les écarts de réussite pour les élèves issus de ces groupes, la situation demeure alarmante pour ces derniers. À titre indicatif, signalons que le taux de sortie sans diplôme ni qualification avant l'âge de 18 ans pour l'ensemble des élèves québécois se situait à 13 % en 2015-2016. Il était toutefois beaucoup plus important pour les élèves HDA (29 %), pour les élèves de milieux défavorisés (19,2 %), pour les élèves immigrants de première génération (22,9 %) et, de façon encore plus critique, pour les élèves des territoires autochtones conventionnés (commissions scolaires Crie et Kativik et École des Naskapis) (81,9 %)¹⁰⁰.

⁹⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Le respect des droits des élèves HDA dans le réseau scolaire québécois : une étude systémique*, Daniel Ducharme et Johanne Magloire, avec la collab. de M^e Karina Montminy, (Cat. 2.120-12.61.1), 2018.

⁹⁵ Voir notamment : 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. 10-15; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le projet de loi n° 12*, préc., note 51; 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° 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*, (Cat. 2.412.131), 2019.

⁹⁶ 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, p. 9-16.

⁹⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Profilage racial et discrimination systémique des jeunes racisés – Rapport de la consultation sur le profilage racial et ses conséquences*, Paul Eid, Johanne Magloire et M^e Michèle Turenne, 2011, p. 59-83.

⁹⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 96, p. 16-24.

⁹⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *De l'égalité juridique à l'égalité sociale : Vers une stratégie nationale de lutte contre l'homophobie – Rapport de consultation du Groupe de travail mixte contre l'homophobie*, Monik Audet, sous la direction de M^e Marc-André Dowd, 2007, p. 23-28; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le Projet de loi n° 56, Loi visant à lutter contre l'intimidation et la violence à l'école*, Aurélie Lebrun et M^e Karina Montminy, (Cat. 2.412.117), 2012.

¹⁰⁰ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, préc., note 91, p. 4.

Par ailleurs, il importe aussi de souligner que de nombreux élèves placés en milieu substitut en vertu de la *Loi sur la protection de la jeunesse* ou de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* (LSJPA) connaissent des parcours scolaires marqués par l'instabilité qui amenuisent considérablement leurs chances de réussite¹⁰¹. Selon l'*Étude sur le devenir des jeunes placés* (EDJeP), menée auprès de 1136 jeunes âgés de 17ans ayant été placés en milieux substitués, seulement 17,1 % de ceux-ci avaient atteint le niveau scolaire qui correspondait à leur âge, soit la cinquième secondaire¹⁰².

3.2 L'instauration de plans d'engagement vers la réussite dans les commissions scolaires en vue d'assurer la réussite de tous

Depuis novembre 2016, l'article 209.1 de la LIP prévoit que chaque commission scolaire doit établir un plan d'engagement vers la réussite, dans lequel seront définis des orientations, des objectifs et des cibles visant à soutenir la réussite éducative des élèves qui sont inscrits dans les établissements d'enseignement dont elle a la gouverne¹⁰³. Ce plan d'engagement vers la réussite doit être cohérent avec les orientations stratégiques et les objectifs qui sont définis dans le plan stratégique du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur¹⁰⁴.

¹⁰¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 93, p. 13-16.

¹⁰² CHAIRE DE RECHERCHE DU CANADA SUR L'ÉVALUATION DES ACTIONS PUBLIQUES À L'ÉGARD DES JEUNES ET DES POPULATIONS VULNÉRABLES, *Étude sur le devenir des jeunes placés (EDJeP) – Rapport sommaire de la vague 1*, 2019, p. 3.

¹⁰³ Pour mémoire, il convient de rappeler qu'un premier projet de loi proposant des modifications à la gouvernance des commissions scolaires a été présenté à l'Assemblée nationale en décembre 2015 : *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*. Ce projet de loi a donné lieu à la tenue de consultations particulières au printemps 2016, mais n'a pas fait l'objet d'une étude détaillée en commission parlementaire. Il a toutefois été remplacé par le *Projet de loi n° 105, Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique*, qui réintroduisait plusieurs modifications proposées à la LIP par le projet de loi n° 86, notamment celles qui ont pour objectif de préciser les obligations du ministère, des commissions scolaires et des établissements d'enseignement au regard de la réussite éducative des élèves. La Commission avait alors salué l'orientation générale de ce nouveau projet de loi qui misait sur le soutien à la réussite de tous les élèves, sans distinction, exclusion ou préférence de quelque nature que ce soit : Lettre au ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport sur le projet de loi n° 105, *Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique*, 7 juillet 2016, [En ligne]. <http://www.cdpdj.qc.ca/fr/medias/Pages/Communique.aspx?showitem=737> Ce projet de loi a été adopté par l'Assemblée nationale le 17 novembre 2016.

¹⁰⁴ Art. 209.1 LIP.

Dans son plan stratégique 2017-2022, le ministère rappelle que les orientations qu'il met de l'avant et qui doivent guider les commissions scolaires dans l'élaboration de leur plan d'engagement vers la réussite prennent appui sur le principe de l'égalité des chances :

« Tant la vision ministérielle que la *Politique de la réussite éducative* s'inscrivent pleinement dans le cadre d'action Éducation 2030, adopté en novembre 2015 par l'UNESCO. Éducation 2030 définit des objectifs de développement durable, dont l'un est d'« assurer une éducation inclusive et équitable de qualité et [de] promouvoir des possibilités d'apprentissage tout au long de la vie pour tous ». Le système éducatif québécois s'appuie sur des valeurs fortes comme l'universalité, l'accessibilité et l'équité pour assurer l'égalité des chances devant le défi de la réussite éducative, quels que soient le sexe, l'origine, les conditions socioéconomiques et les capacités de la personne. »¹⁰⁵

Pour satisfaire aux exigences de cette orientation générale, le ministère fixe notamment comme objectif de « soutenir l'atteinte du plein potentiel de toutes les personnes, dans le respect de leurs champs d'intérêt et de leurs capacités »¹⁰⁶. Pour ce faire, il établit des cibles qui visent à réduire les écarts de réussite entre différents groupes d'élèves, notamment entre les garçons et les filles, entre les élèves HDAA et les élèves dits « réguliers », entre les élèves de milieux défavorisés et ceux de milieux plus aisés, ainsi qu'entre les élèves issus de l'immigration (1^{re} génération) et les autres élèves¹⁰⁷.

Les éléments qui doivent être contenus dans le plan d'engagement vers la réussite des commissions scolaires sont les suivants :

- le contexte dans lequel la commission scolaire évolue, notamment les besoins de ses écoles et de ses centres, les principaux enjeux auxquels elle est confrontée ainsi que les caractéristiques et les attentes du milieu qu'elle dessert;
- les orientations et les objectifs retenus;
- les cibles visées par le plan d'engagement vers la réussite au terme de sa mise en œuvre;
- les indicateurs, notamment les indicateurs nationaux, utilisés pour mesurer l'atteinte des objectifs et cibles visés;

¹⁰⁵ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, *Plan stratégique 2017-2022*, 2018, p. 9.

¹⁰⁶ *Id.*, p. 18.

¹⁰⁷ *Id.*, p. 19.

- une déclaration formulant les objectifs de la commission scolaire quant au niveau des services offerts et quant à leur qualité;
- tout autre élément déterminé par le ministre.

Par ailleurs, l'article 209.1 de la LIP prévoit que, pour la préparation de son plan d'engagement vers la réussite, la commission scolaire consulte 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. En outre, cet article précise que le comité de parents et le comité consultatif de gestion peuvent faire des recommandations portant sur ce que devrait contenir le plan d'engagement vers la réussite de la commission scolaire.

Enfin, les commissions scolaires doivent également voir à ce que les projets éducatifs développés par les établissements d'enseignement¹⁰⁸ qui sont sous leur gouverne s'inscrivent en cohérence avec les orientations et les objectifs de leurs propres plans d'engagement vers la réussite¹⁰⁹. Chaque commission scolaire doit, par ailleurs, rendre compte à la population, sur une base annuelle, de la réalisation de son plan d'engagement vers la réussite en fonction des objectifs et des cibles qu'elle y inscrit¹¹⁰.

3.3 L'institution d'un comité d'engagement pour la réussite des élèves dans chaque centre de services scolaire : quelles garanties supplémentaires pour favoriser la réussite de tous?

L'article 88 du projet de loi n° 40 introduit de nouvelles dispositions à la LIP qui instituent un comité d'engagement pour la réussite des élèves dans chaque centre de services scolaire. La Commission souhaite commenter deux de ces dispositions qui concernent les fonctions et la composition de ce comité.

¹⁰⁸ En application de l'article 37 LIP.

¹⁰⁹ Art. 209.2 LIP.

¹¹⁰ Art. 220. LIP.

3.3.1 Les fonctions du comité d'engagement pour la réussite des élèves

L'article 193.7 à la LIP prévoit que le comité d'engagement pour la réussite des élèves a pour fonctions :

« 1° d'élaborer et de proposer au centre de services scolaires un plan d'engagement vers la réussite, conformément à l'article 209.1;

2° d'analyser les résultats des élèves et de formuler des recommandations au centre de services scolaire sur l'application du plan d'engagement vers la réussite approuvé par le centre de services scolaire;

3° de promouvoir, auprès des établissements, les pratiques éducatives, incluant celles en évaluation, issues de la recherche et liées aux orientations du plan d'engagement vers la réussite;

4° de donner son avis au centre de services scolaire sur toute question relative à la réussite des élèves. »¹¹¹

De l'avis de la Commission, l'institution d'un tel comité constitue une avancée appréciable pour favoriser la réussite des élèves. Elle s'inscrit dans la continuité des orientations qui ont été proposées dans la *Politique de la réussite éducative*, notamment celles qui visent la mobilisation et la concertation des différents acteurs du milieu scolaire, afin de développer « une forte culture de collaboration pour procurer à tous les élèves un soutien, un accompagnement et une réponse à leurs besoins »¹¹². Cependant, pour que cette « culture de collaboration » puisse livrer ses fruits et favoriser pleinement la réussite éducative de tous les élèves sans discrimination, la Commission estime qu'un certain nombre de précisions doivent être absolument apportées à l'article 88 du projet de loi, notamment en ce qui concerne les fonctions du comité d'engagement pour la réussite des élèves, à la composition de ce dernier et à la formation de ses membres.

D'abord, la Commission ne saurait trop insister sur l'importance pour le comité de tenir compte de la situation des élèves qui appartiennent aux groupes qui sont protégés par la Charte, notamment les élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (EHDAA), les élèves en situation de pauvreté, les élèves issus de l'immigration, ceux qui appartiennent à un

¹¹¹ Projet de loi n° 40, art. 88 introduisant l'article 193.7 LIP.

¹¹² MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, préc., note 89, p. 30.

groupe racisé, les élèves autochtones et les élèves de la diversité sexuelle et de genre. En effet, pour favoriser leur réelle égalité des chances au regard de la réussite éducative, ces élèves requièrent une attention particulière. Comme elle l'a déjà démontré, leur parcours scolaire est plus susceptible d'être ponctué d'obstacles, ce qui risque de compromettre la progression de leurs apprentissages et, ultimement, la possibilité qu'ils obtiennent un diplôme ou une qualification.

La Commission estime en ce sens important d'insister à nouveau sur les obligations, jusque-là dévolues aux commissions scolaires en vertu des articles 10, 12 et 40 de la Charte, d'offrir des services éducatifs sans discrimination à tous les élèves. Cela implique qu'elles doivent tenir compte des besoins éducatifs particuliers de certains élèves¹¹³. À ce sujet, elle a écrit :

« En fait, pour atteindre l'égalité réelle entre les élèves, il peut parfois être nécessaire pour une commission scolaire de devoir les traiter distinctement. Autrement dit, les commissions scolaires ont une obligation d'accommodement raisonnable envers les élèves qui ont des besoins éducatifs particuliers en raison de caractéristiques personnelles pour lesquelles il est interdit de discriminer selon la Charte. »¹¹⁴

Dans cet esprit, la Commission persiste à croire que les structures institutionnelles qui ont pour rôle d'encadrer la prestation de services éducatifs devraient être définies de manière telle qu'elles puissent garantir une prise en compte effective des besoins spécifiques des élèves pour lesquels l'accès à la réussite nécessite des interventions éducatives différenciées¹¹⁵.

Par conséquent, la Commission recommande d'amender l'article 88 du projet de loi n° 40 introduisant l'article 193.7 à la LIP afin que soit intégré à son libellé le principe d'égalité des chances de tous les élèves, qui est défini à l'article 36 de la LIP. L'ajout de ce principe favoriserait la mise en œuvre du droit à l'égalité protégé par la Charte, notamment lorsqu'il

¹¹³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 93, p. 6. Notons, à cet effet, que la Cour suprême du Canada a reconnu que les élèves handicapés avaient droit de recevoir, sans discrimination, des services éducatifs adaptés pour répondre à leurs besoins. *Moore c. Colombie-Britannique (Éducation)*, [2012] 3 R.C.S. 360, 2012 CSC 61 (CanLII).

¹¹⁴ *Id.*, p. 6-7. Le principe du « traitement distinct » a été développé dans l'arrêt *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 174- 175, EYB 1989-66977; *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c. BCGSEU*, [1999] 3 R.C.S. 3 et *Colombie-Britannique (Superintendant of Motor Vehicle) c. Colombie-Britannique (Council of Human Rights)*, [1999] 3 R.C.S. 868. Il a par la suite été appliqué en matière d'éducation, notamment récemment dans l'affaire *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Commission scolaire de Montréal*, 2014 QCTDP 5 (CanLII).

¹¹⁵ *Id.*, p. 31.

s'agira de procéder à l'analyse des résultats des élèves et à la formulation de recommandations au centre de services scolaire.

RECOMMANDATION 7 :

La Commission recommande d'amender l'article 88 du projet de loi n° 40 introduisant l'article 193.7 à la LIP afin que soit intégré à son libellé le principe d'égalité des chances de tous les élèves, qui est un élément fondamental de la mission de l'école québécoise telle qu'elle est définie à l'article 36 de la LIP. L'ajout de ce principe favoriserait la mise en œuvre du droit à l'égalité protégé par la Charte, notamment lorsqu'il s'agira de procéder à l'analyse des résultats des élèves et à la formulation de recommandations au centre de services scolaire.

3.3.2 La composition du comité d'engagement pour la réussite des élèves

Par ailleurs, la Commission s'interroge sur la composition du comité d'engagement pour la réussite des élèves. L'article 193.6 de la LIP qu'introduirait le projet de loi n° 40 prévoit que ce comité serait formé d'au plus 18 membres. Outre la présence du directeur général du centre de services scolaire et d'un membre du personnel d'encadrement responsable des services éducatifs, l'article 193.6 prévoit la présence d'au moins 4 membres du personnel enseignant, d'un membre du personnel professionnel non enseignant, d'un membre du personnel de soutien et de 4 directeurs d'établissements. Cette liste est complétée par un membre issu du milieu de la recherche en sciences de l'éducation.

Si la Commission salue la décision du législateur d'assurer la participation de l'ensemble des acteurs du réseau scolaire (personnel cadre, personnel enseignant, personnel professionnel non-enseignant, personnel de soutien) à ce comité, elle déplore cependant que, dans la composition de ce dernier, le législateur n'ait pas prévu la présence de parents. Pourtant, la réussite éducative devrait figurer parmi les principaux sujets pour laquelle la démocratie scolaire des parents s'exerce.

Cette omission nous semble d'autant plus étonnante que le projet de loi n° 40 prévoit que les centres de services scolaires exerceront leur mission dans le respect du principe de subsidiarité¹¹⁶. Selon la Commission, l'application de ce principe ne peut entraîner d'effets

¹¹⁶ Projet de loi n° 40, art. 93.

positifs au regard de la réussite éducative, que si l'action du personnel scolaire appelé à intervenir directement auprès des élèves est réellement informée par l'expression que ces derniers font de leurs propres besoins éducatifs ou, encore par celle qui est exprimée par leurs parents, qui sont les premiers acteurs de leur éducation¹¹⁷. Le rôle primordial des parents comme acteur de la réussite est d'ailleurs reconnu en ces termes par le ministère :

« Connaissant leur enfant mieux que quiconque, les parents constituent des partenaires de premier plan pour le milieu scolaire. Par conséquent, ils doivent être reconnus pour le rôle essentiel qu'ils jouent, notamment lors des transitions que leur enfant aura à vivre tout au long de son parcours scolaire. Ils peuvent apporter un soutien important en :

- valorisant l'éducation;
- faisant eux-mêmes preuve de persévérance;
- reconnaissant les efforts qu'exige l'apprentissage;
- ayant des attentes élevées, mais à la mesure des capacités de leur enfant;
- prenant tous les moyens à leur portée pour le guider vers la réussite.

Ils ont aussi la responsabilité de collaborer étroitement avec l'école, notamment en signalant tout élément inhabituel en lien avec l'engagement de leur jeune à l'égard de son projet scolaire. La cohérence d'action entre la famille et l'école s'avère d'une grande importance au regard de la réussite et de la persévérance d'un élève. »¹¹⁸

De l'avis de la Commission, l'article 88 du projet de loi n° 40 ne traduit pas le rôle essentiel que peuvent jouer les parents dans la définition des mesures à mettre en œuvre pour favoriser la réussite éducative de tous les élèves. Elle considère que cet oubli constitue une importante lacune qui engendre un réel déficit démocratique, susceptible d'emporter des conséquences importantes pour les personnes qui sont concernées au premier chef par les services dont la finalité est de soutenir la réussite éducative, à savoir les élèves.

¹¹⁷ Marc-André DENIGER, « Les formes de participation des parents à la vie scolaire : gouvernance, bénévolat et suivi du cheminement des élèves », *Forum de l'Institut du Nouveau Monde sur la démocratie scolaire (26 octobre 2015)*, présentation PowerPoint, Montréal, Université de Montréal, Département d'administration et fondements de l'éducation, 2015; Rollande DESLANDES, « Les relations école-famille-communauté au cœur des apprentissages et du développement des jeunes », Réseau d'information pour la réussite éducative (RIRE), CTREQ, 2012; Serge J. LARIVÉE, « Regards croisés sur l'implication parentale et les performances scolaires », (2011) 57(2) *Service social* 5-19; Mavis SANDERS et Joyce L. EPSTEIN, « School-Family-Community Partnerships and Educational Change : International Perspectives », dans Andy HARGREAVES (dir.), *Extending Educational Change : International Handbook of Educational Change*, New York : Springer, 2005, p. 202-222; Sylvie DE SAEDELEER, André BRASSARD et Luc BRUNET, « Des écoles plus ouvertes à l'implication des parents? Le point de vue des directeurs d'établissement au Québec », (2004) 147 *Revue française de pédagogie* 69-77.

¹¹⁸ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, *Les acteurs*, [En ligne]. <http://www.education.gouv.qc.ca/eleves/lutte-contre-le-decrochage-et-reussite-scolaire/strategie-daction-visant-la-perserverance-et-la-reussite-scolaires/les-acteurs/> (page consultée le 15 novembre 2019)

RECOMMANDATION 8 :

La Commission recommande d'amender l'article 88 du projet de loi, introduisant l'article 193.6 à la LIP, de façon que la composition du comité d'engagement pour la réussite des élèves prévoit la participation de parents.

Enfin, pour mieux garantir l'atteinte de l'égalité des chances au regard de la réussite éducative, la Commission estime nécessaire que les membres du comité d'engagement pour la réussite des élèves soient sensibilisés aux droits et libertés de la personne des enfants qui sont visés par le plan d'engagement vers la réussite. Il importe, en effet, que tous les membres de ce comité disposent d'une excellente compréhension des droits des élèves ainsi que des responsabilités et obligations des prestataires de services au regard de la réussite éducative des élèves qui sont issus de groupes protégés par la Charte, notamment les élèves HDAA, les élèves en situation de pauvreté, les élèves issus de l'immigration, ceux qui appartiennent à un groupe racisé, les élèves autochtones et les élèves de la diversité sexuelle et de genre. Dans cet esprit, l'éducation aux droits et libertés protégés par la Charte constitue un outil incontournable pour lutter contre les préjugés et promouvoir le droit à l'égalité et la protection des droits fondamentaux des élèves qui sont davantage susceptibles de connaître des difficultés dans leur parcours scolaire.

Par ailleurs, la Commission estime essentiel que les membres du comité d'engagement vers la réussite soient également formés sur les enjeux relatifs à la réussite des élèves placés en milieu substitut en vertu de la *Loi sur la protection de la jeunesse* et de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*.

RECOMMANDATION 9 :

La Commission recommande d'amender l'article 88 du projet de loi afin d'ajouter à l'article 193.6 de la LIP l'obligation pour les membres des comités d'engagement pour la réussite des élèves de suivre une formation élaborée par le ministre en vertu du deuxième alinéa de l'article 459.5. Celle-ci devrait porter notamment sur les responsabilités et les obligations des prestataires de services au regard de la réussite éducative des élèves qui sont issus de groupes protégés par la Charte, notamment les élèves HDAA, les élèves en situation de pauvreté, les élèves issus de l'immigration, ceux qui appartiennent à un groupe racisé, les élèves autochtones et les élèves de la diversité sexuelle et de genre. La formation élaborée par le ministre devrait également porter sur les enjeux relatifs à la réussite des élèves placés en milieu substitut en vertu de la *Loi sur la protection de la jeunesse* et de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*.

De façon concordante, la Commission recommande d'amender l'article 136 du projet de loi, modifiant l'article 459.5 de la LIP, afin que le ministre soit tenu d'élaborer le contenu de la formation à l'intention des membres des comités d'engagement pour la réussite des élèves. En outre, cette disposition devrait préciser les objectifs de formation, dont ceux relatifs à l'acquisition de connaissances sur les droits et libertés consacrés dans la Charte.

4 LES SERVICES DESTINÉS AUX ÉLÈVES HDAA : UN ANGLE MORT DU PROJET DE LOI N° 40

Les élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (EHDA) représentent une part importante de tous les élèves qui fréquentent le réseau scolaire public québécois. Environ 200 000 élèves HDAA sont actuellement inscrits dans un établissement d'enseignement préscolaire, primaire ou secondaire à la formation générale des jeunes. Ceux-ci représentent un peu plus de 20 % de tous les élèves inscrits, ce qui signifie qu'un élève sur cinq est aujourd'hui identifié comme HDAA. Cette proportion est encore plus importante à l'ordre d'enseignement secondaire, où un élève sur quatre est ainsi identifié (26 %). Notons, par ailleurs que pour compléter le portrait de la scolarisation des élèves HDAA dans le réseau scolaire public québécois, il faut ajouter à ce nombre tous les élèves HDAA qui poursuivent leur parcours scolaire au secteur de l'éducation aux adultes. Bien que nous ne disposions pas d'un portrait exact de la clientèle HDAA qui fréquente ce secteur, faute d'un exercice de déclaration des clientèles scolaires équivalent à celui qui existe au secteur de la formation générale des jeunes, il appert qu'un nombre croissant d'élèves HDAA s'inscrivent annuellement à l'éducation aux adultes.

Dans une vaste étude systémique qu'elle a récemment publiée sur les services éducatifs destinés aux élèves HDAA, la Commission observait qu'après vingt ans d'application de la *Politique de l'adaptation scolaire* et des principales dispositions qui encadrent ces services dans la LIP, les atteintes au droit à l'égalité de ces élèves n'avaient pu réellement être endiguées¹¹⁹.

¹¹⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 94, p. 138. À ce sujet, l'analyse des plaintes que la Commission a reçues entre 1979 et 2014 s'avère particulièrement instructive. Entre 2000 et 2014, période qui suit l'adoption de la présente *Politique de l'adaptation scolaire*, la Commission a ouvert 408 dossiers d'enquête en intégration scolaire, ce qui correspond à une moyenne d'environ 27 dossiers par an. À titre indicatif, 427 dossiers d'enquête avaient été ouverts entre 1979 et 1999, pour une moyenne d'environ 21 dossiers par année.

Dans certains milieux, elles s'étaient même multipliées¹²⁰. L'examen des dossiers de plaintes déposées à la Commission et des demandes de révision des décisions qui sont rendues par les commissions scolaires révèle que le principal motif qui est invoqué pour porter plainte demeure celui d'une mauvaise identification des besoins et des capacités de l'élève HDAA par le milieu scolaire, qui a généralement pour effet que l'élève ne bénéficie pas des services nécessaires pour faciliter ses apprentissages et assurer sa réussite éducative.

Au terme de l'analyse qui faisait l'objet de son étude, la Commission en arrivait à la conclusion que le meilleur intérêt des élèves HDAA ne pouvait se concrétiser dans le cadre qui régit actuellement les services qui sont destinés à ces derniers. Elle soulignait que cette situation compromet gravement le droit à l'égalité des élèves HDAA dans l'exercice de leur droit à l'instruction publique, et qu'elle ne pouvait se résorber qu'à condition qu'une « gouvernance rigoureuse soit exercée à tous les niveaux de décision du réseau de l'éducation »¹²¹. Il importe en effet de mieux garantir aux élèves HDAA que les services qui leur seront offerts répondent de manière effective à leurs besoins éducatifs. Pour ce faire, cette gouvernance devait s'inscrire dans un cadre où le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur exerce un leadership constant et efficient auprès de tous les paliers décisionnels du réseau scolaire québécois, de manière à ce que ceux-ci agissent en conformité avec les principes qui sont contenus dans la Charte, dans la LIP et dans la *Politique de l'adaptation scolaire*, et qui ont pour objet d'encadrer les services qui sont plus spécifiquement destinés aux élèves HDAA.

Bien que la Commission souscrive à l'idée de mettre en œuvre un mode de gouvernance scolaire qui rapprocherait la prise de décision au plus près des élèves et de l'expression de leurs besoins éducatifs, elle s'inquiète cependant que le projet de loi n° 40 demeure largement imprécis sur les rôles et responsabilités des principales instances décisionnelles au regard des services offerts aux élèves HDAA.

¹²⁰ *Id.*, p. 8. Cette dynamique se reflète dans les dossiers d'enquête ouverts à la Commission. Ainsi, pour la période 2000-2014, on note que le tiers des commissions scolaires du Québec regroupaient 75 % des dossiers d'enquête ouverts à la Commission, ce qui témoigne de la difficulté qu'ont certains milieux à répondre aux finalités poursuivies par le législateur.

¹²¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 94, p. 140.

Dans l'actuelle LIP, trois dispositions viennent principalement encadrer les services éducatifs qui sont destinés à ces élèves. Celles-ci prévoient que :

- 1) les commissions scolaires doivent adapter les services éducatifs aux élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage selon leurs besoins, d'après l'évaluation individualisée qu'elles doivent faire de leurs capacités¹²²;
- 2) les commissions scolaires doivent adopter, après consultation du comité consultatif des services aux élèves handicapés et aux élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage, une politique relative à l'organisation des services éducatifs destinés à ces élèves¹²³.
- 3) Les directeurs d'écoles doivent établir des plans d'intervention adaptés aux besoins des élèves HDAA. Ces plans doivent respecter la politique de la commission scolaire sur l'organisation des services éducatifs aux élèves handicapés et aux élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage et tenir compte de l'évaluation des capacités et des besoins de ces élèves faite par la commission scolaire avant leur classement et leur inscription dans l'école¹²⁴.

La Commission constate que le projet de loi n° 40 ne prévoit aucune modification à ces dispositions. Dans les circonstances, elle se demande comment les responsabilités qui sont actuellement attribuées aux commissions scolaires et aux directions d'école seraient distribuées dans le nouveau modèle de gouvernance proposé par le projet de loi. Est-ce que les responsabilités qui sont actuellement assumées par les commissions scolaires, en vertu des articles 234 et 235 de la LIP, le seront désormais par les centres de services scolaires? Si tel est le cas, ces derniers se trouveraient à devenir les fiduciaires des politiques sur l'organisation des services aux élèves HDAA et devraient normalement assurer le respect des orientations et principes qu'elles contiennent.

Dans la mesure où l'article 93 du projet de loi prévoit que les centres de services scolaires joueraient essentiellement un rôle de soutien et d'accompagnement pour les établissements

¹²² Art. 234 LIP.

¹²³ Art. 235 LIP.

¹²⁴ Art. 96.14 LIP.

d'enseignement du territoire qu'elles desserviraient, comment pourront-ils, le cas échéant, s'assurer concrètement que ces derniers respecteraient les orientations et les principes qui seraient contenus dans leur politique relative à l'organisation des services éducatifs aux élèves HDAA? Plus spécifiquement, comment pourraient-ils garantir que l'exercice d'allocation des ressources destinées à l'adaptation des services permettrait une répartition juste et équitable de ces dernières dans tous les établissements? Est-ce que le conseil d'administration des centres de services scolaires disposerait de l'autorité nécessaire pour s'assurer que chaque établissement d'enseignement dispense bel et bien des services adaptés qui sont dans le meilleur intérêt des élèves HDAA, tel que cela est prescrit par la jurisprudence¹²⁵ et par l'article 64 de la LIP, et que ces services seraient respectueux du droit à l'égalité de ces élèves dans l'exercice de leur droit à l'instruction publique? Cela apparaît d'autant moins probable que le mode de gouvernance que le projet de loi n° 40 prévoit d'instaurer s'appuie sur le principe de subsidiarité, ce qui devrait conférer une plus grande autonomie aux établissements pour définir l'offre de services adaptés que chacun de ces derniers souhaite déployer.

Dans les circonstances, la Commission estime qu'il y a lieu de clarifier les rôles et responsabilités de chacun des acteurs de la nouvelle structure de gouvernance scolaire qui sont concernés par les politiques relatives à l'organisation des services éducatifs destinés aux élèves HDAA, de manière à assurer une application effective des principes que celles-ci contiennent dans l'ensemble des établissements d'enseignement.

RECOMMANDATION 10 :

La Commission recommande que le projet de loi soit amendé afin qu'au regard des politiques relatives à l'organisation des services éducatifs destinés aux élèves HDAA, les rôles et responsabilités de chacun des acteurs de la nouvelle structure de gouvernance scolaire soient précisés dans la LIP. Cela permettrait de s'assurer que l'application des principes que ces politiques contiennent soit effective dans l'ensemble des établissements d'enseignement.

La Commission note, par ailleurs, que dans la nouvelle structure de gouvernance proposée par le projet de loi n° 40, il n'existerait pas de siège au conseil d'administration des centres de services scolaires qui soit équivalent à celui du commissaire-parent choisi parmi les parents

¹²⁵ Voir notamment : *Commission scolaire des Phares c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, 2012 QCCA 988 (CanLII).

d'élèves HDAA, qui existe dans l'actuelle structure. Au regard de l'importante proportion d'élèves qui sont identifiés HDAA dans le réseau scolaire public et des obligations qui incombent aux centres de services scolaires à leur égard, la Commission s'étonne que le projet de loi ne prévoie pas qu'un certain nombre de sièges, parmi les huit sièges qui seraient prévus pour les parents au conseil d'administration de ces centres, ne soient pas réservés à des parents d'élèves HDAA. La Commission estime nécessaire qu'une représentation juste et équitable de ces derniers soit assurée au sein des conseils d'administration des centres de services scolaires, de manière à ce que ceux-ci puissent faire valoir les besoins des élèves HDAA, notamment en ce qui a trait à l'affectation des ressources financières pour les services destinés à ces élèves, ainsi qu'à la détermination de cibles de réussite les concernant dans le Plan d'engagement vers la réussite des élèves. La présence de ces parents devrait, de l'avis de la Commission, également permettre à ce qu'un lien plus direct soit rendu possible entre le Comité consultatif des services aux élèves HDAA et le conseil d'administration des centres de services scolaires, ce que l'actuel projet de loi n° 40 ne prévoit malheureusement pas.

RECOMMANDATION 11 :

La Commission recommande qu'au moins un siège soit réservé à un parent d'élève HDAA au sein du conseil d'administration du centre de services scolaire.

Enfin, étant donné que les établissements d'enseignement seraient appelés à jouer un rôle plus important au regard des orientations pédagogiques qu'ils souhaiteraient privilégier en leurs murs, et que ces orientations peuvent avoir un impact certain sur la progression des apprentissages des élèves HDAA, il serait essentiel que, dans la composition du conseil d'établissement, qui sera notamment appelé à adopter le projet éducatif de l'établissement, des parents d'élèves HDAA soit expressément nommés pour y siéger, afin de faire valoir les besoins de ces élèves.

RECOMMANDATION 12 :

La Commission recommande que, parmi les six sièges qui sont prévus au conseil d'établissement pour les parents, au moins un siège soit réservé à un parent d'élève HDAA.

5 LE CHEMINEMENT SPIRITUEL DE L'ÉLÈVE, LE SERVICE D'ANIMATION SPIRITUELLE ET D'ENGAGEMENT COMMUNAUTAIRE ET LE COMITÉ SUR LES AFFAIRES RELIGIEUSES

Outre les modifications apportées aux structures et au fonctionnement des commissions scolaires, le projet de loi n° 40 propose de modifier ou supprimer certaines responsabilités de l'école relativement au cheminement spirituel de l'élève. D'une part, il retirerait à l'article 36 de la LIP la mention précisant que l'école « doit, notamment, faciliter le cheminement spirituel de l'élève afin de favoriser son épanouissement »¹²⁶. D'autre part, il abrogerait l'article 6 de la LIP qui prévoit que l'élève « a droit à des services complémentaires d'animation spirituelle et d'engagement communautaire »¹²⁷ ainsi que l'article 226 qui énonce que la « commission scolaire s'assure que l'école offre aux élèves des services complémentaires d'animation spirituelle et d'engagement communautaire »¹²⁸. Enfin, le projet de loi n° 40 abolirait le Comité sur les affaires religieuses¹²⁹, un organe-conseil du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur¹³⁰, et mettrait ainsi fin à la fonction qui lui a été dévolue de conseiller le ministre, notamment en lien avec le programme d'Éthique et culture religieuse¹³¹.

La Commission tient d'emblée à signifier qu'elle déplore que les modifications proposées soient diluées dans un projet de loi dont l'objet vise « principalement » l'organisation et la gouvernance scolaire. Elle craint que ces changements n'obtiennent pas toute l'attention nécessaire compte tenu des effets qu'ils pourraient avoir sur le développement des élèves.

La Commission estime ainsi important de commenter ces changements afin d'évaluer leur conformité à la Charte et aux droits de l'enfant. Elle effectue de même certains rappels ainsi que des mises en garde, entre autres au regard de la déconfessionnalisation du système scolaire survenue au tournant des années 2000¹³² et des objectifs d'égle protection de la

¹²⁶ Projet de loi n° 40, art. 5.

¹²⁷ Projet de loi n° 40, art. 2.

¹²⁸ Projet de loi n° 40, art. 106.

¹²⁹ Ci-après, « CAR ».

¹³⁰ Projet de loi n° 40, art. 146, 138.

¹³¹ Ci-après, « ECR ».

¹³² Dans les suites des États généraux de l'éducation (1995-1996), les principaux jalons de cette déconfessionnalisation sont : l'abolition des commissions scolaires confessionnelles en 1997, puis des

liberté de conscience et de religion des élèves qui ont guidé le Québec dans ces transformations¹³³.

Comme l'indiquait alors le ministère de l'Éducation :

« Notre société vit à l'heure du pluralisme sous toutes ses formes. Aujourd'hui, les choix philosophiques, moraux et religieux des Québécoises et des Québécois sont plus diversifiés qu'auparavant. L'école doit offrir des services qui reflètent cette évolution. Elle doit initier les jeunes aux valeurs qui fondent la société québécoise et sa culture, certes, mais également leur faire prendre conscience de la richesse de la pluralité. C'est dans ce contexte que l'État a jugé nécessaire de repenser la place de la religion à l'école. »¹³⁴

Ces transformations ont entraîné l'accélération de la laïcisation du système scolaire et des structures de l'État qui en assurent le fonctionnement¹³⁵, mais n'ont pas signifié de « sortir » la religion de l'école. Il s'est agi plutôt de réaménager et redéfinir l'espace qu'elle y occupait : « ce

structures confessionnelles du Conseil supérieur de l'éducation et du ministère de l'Éducation en 2000, le retrait du statut confessionnel catholique ou protestant aux écoles de la province la même année, la fin des projets éducatifs de nature religieuse depuis la même période, et en 2005, la fin des privilèges anciennement accordés aux catholiques et aux protestants en matière d'enseignement religieux au primaire et au secondaire. Voir : *Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique, la Loi sur les élections scolaires et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1997, c. 47; *Loi modifiant diverses dispositions législatives dans le secteur de l'éducation concernant la confessionnalité*, L.Q. 2000, c. 24; *Loi modifiant diverses dispositions législatives de nature confessionnelle dans le domaine de l'éducation*, L.Q. 2005, c. 20. Voir aussi : COMITÉ SUR LES AFFAIRES RELIGIEUSES, *Rites et symboles religieux à l'école, Défis éducatifs de la diversité. Version abrégée*, avis au ministère de l'Éducation, 2003, p. 2.

¹³³ Le rapport du Groupe de travail sur la place de la religion à l'école a identifié les principes devant guider l'État en matière de laïcité à l'école : « 1) Le Québec est une démocratie libérale qui doit, dans tous les domaines, respecter la norme de l'égalité fondamentale de tous les citoyens. 2) Toute politique de l'État québécois sur la question de la religion à l'école doit s'imposer l'exigence de la neutralité de type égalitaire. 3) L'école relève de la responsabilité partagée des parents, de la société civile et de l'État. Ce partenariat vise à fournir à tous les enfants une éducation intégrale de qualité. 4) Les enfants ont, à l'égard de l'éducation, des intérêts primordiaux qui doivent être garantis par l'État. Ces intérêts primordiaux, en outre de tout ce qui a trait aux aptitudes cognitives générales, se traduisent notamment dans le droit de l'enfant à se préparer de manière adéquate à sa vie de citoyen dans une démocratie libérale. Une telle éducation doit comporter le développement de l'autonomie personnelle et de l'esprit critique, une capacité délibérative, une aptitude à la tolérance, une ouverture à la diversité et un sentiment d'appartenance à la collectivité. 5) La religion peut avoir une place à l'école, comme contribution à l'éducation intégrale de l'enfant, dans la mesure où son aménagement respecte la norme de l'égalité fondamentale des citoyens et qu'elle favorise l'atteinte des buts qui sont nécessaires à la formation des citoyens et à la construction du lien social. ». GROUPE DE TRAVAIL SUR LA PLACE DE LA RELIGION À L'ÉCOLE, *Laïcité et religions – Perspective nouvelle pour l'école québécoise*, Gouvernement du Québec, Ministère de l'Éducation, 1999, p. 94.

¹³⁴ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Dans les écoles publiques du Québec : une réponse à la diversité des attentes morales et religieuses*, Gouvernement du Québec, 2000, p. 1.

¹³⁵ Micheline MILOT, « L'expression des appartenances religieuses à l'école publique compromet-elle la laïcité, l'égalité et l'intégration sociale? », dans Marie MC ANDREW, Micheline MILOT et al. (dir.), *L'accommodement raisonnable et la diversité religieuse à l'école publique*, Fides, 2008, à la page 93.

sont les droits, les structures et les services, réservés à la population catholique et protestante qui disparaissent, mais non le fait religieux en lui-même »¹³⁶.

Dans une déclaration ayant initié le mouvement de déconfessionnalisation, en 1997, la ministre de l'Éducation de l'époque expliquait ceci :

« L'école publique se doit [...] de respecter le libre choix ou le libre refus de la religion, cela fait partie des libertés démocratiques. C'est dire que toute école doit assurer la liberté de conscience de chaque individu, fût-il seul devant la majorité, et apprendre aux jeunes à vivre dans le respect des allégeances diverses. Pour autant, l'école n'a pas à devenir réfractaire à tout propos sur la religion. Elle doit se montrer ouverte, capable d'accueillir, par-delà les convictions particulières et dans un esprit critique, ce que les religions peuvent apporter en fait de culture, de morale et d'humanisme. »¹³⁷

La prise en compte de la liberté de conscience et de religion des élèves, telle que consacrée par l'article 3 de la Charte, et la volonté de garantir une réelle égalité à l'ensemble de ceux-ci, sans égard à leurs convictions (religieuses ou séculières, notamment athée), guideront ces changements¹³⁸. Pour accomplir ces finalités, le caractère confessionnel de l'école sera délaissé au profit d'un modèle de laïcité, ce qui rejoint des recommandations maintes fois exprimées par la Commission¹³⁹.

¹³⁶ COMITÉ SUR LES AFFAIRES RELIGIEUSES, *La laïcité scolaire au Québec. Un nécessaire changement de culture institutionnelle*, avis au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, Gouvernement du Québec, 2006, p. 22.

¹³⁷ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, 2^e sess., 35^e légis., 26 mars 1997, p. 5993.

¹³⁸ Se trouve ainsi garantie une « neutralité égalitaire » par laquelle l'État s'assure qu'« aucun groupe religieux ne dispose, dans l'espace public, de droits et privilèges dont ne bénéficient pas tous les autres groupes religieux. » GROUPE DE TRAVAIL SUR LA PLACE DE LA RELIGION À L'ÉCOLE, préc., note 133, p. 82.

¹³⁹ Voir : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Liberté de religion et confessionnalité scolaire*, 1979; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Mémoire de la Commission des droits de la personne à la Commission élue permanente de l'éducation sur le projet de loi n° 40 : Loi sur l'enseignement primaire et secondaire public*, (Cat. 2.412.50.1), 1983; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Mémoire de la CDPQ à la Commission permanente de l'éducation sur les projets de loi n° 106 (Loi sur les élections scolaires) et 107 (Loi sur l'instruction publique)*, (Cat. 2.412.65.1.1), 1988; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Le port du foulard islamique dans les écoles publiques. Aspects juridiques*, (Cat. 2.120-4.8), 1994; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Le pluralisme religieux au Québec : un défi d'éthique sociale*, (Cat. 7.113-2.1.1), 1995. En 2008, la Commission résumait ainsi sa position : « Dès 1979, la Commission, au nom du droit de chacun d'exercer, en toute égalité, sa liberté de religion et de conscience, recommandait que les élèves des écoles publiques puissent, s'ils en font la demande, être exemptés des cours d'enseignement religieux. Elle a par la suite maintes fois répété que le statut confessionnel des commissions scolaires et des écoles publiques, ainsi que leurs projets éducatifs religieux, étaient incompatibles avec le droit à l'égalité sans discrimination fondée sur la religion et la liberté de religion et de conscience des élèves. Elle s'est donc réjouie lorsque le gouvernement a annoncé, en 2005, sa ferme intention de ne plus recourir à une clause dérogatoire pour protéger ces arrangements et ces statuts confessionnels contre toute contestation fondée sur les libertés fondamentales ou encore sur le droit à

Dans les termes du Groupe de travail sur la place de la religion à l'école, ces transformations poursuivent un objectif supplémentaire :

« Ces derniers temps, la prise de conscience du pluralisme et de la diversité qui marque la société québécoise a en outre fait émerger un but sociétal qui, sans être nouveau, a pris une importance plus grande : celui de renforcer la cohésion sociale entre les Québécois de toutes origines. »¹⁴⁰

Sur ce point, des orientations du ministère de l'Éducation font ressortir les quatre caractéristiques d'une école publique ayant aboli ses structures confessionnelles, à savoir « commune », « inclusive », « démocratique » et « ouverte » :

« L'école est qualifiée de "commune" parce qu'elle a l'obligation d'accueillir tous les enfants du territoire dont les parents désirent se prévaloir de ce service public. On lui reconnaît un caractère inclusif en ce sens qu'elle "entend rassembler les élèves en tenant compte de leurs talents, de leurs limites, de leurs origines sociales, culturelles, religieuses". Cela implique la nécessité de s'adapter à la diversité de sa population scolaire. Le terme "démocratique", quant à lui, se réfère aux valeurs civiques auxquelles l'école doit éduquer. Enfin, les orientations précisent que l'école doit être "ouverte" au monde des connaissances et à une large culture et qu'elle doit être en phase avec la communauté. Ces quatre caractéristiques font référence à plusieurs valeurs que l'école publique est appelée à incarner : accueil, égalité, démocratie et ouverture. »¹⁴¹

Par une diversité de moyens, dont certaines obligations de l'enseignant¹⁴², mais aussi le Service d'animation spirituelle et d'engagement communautaire¹⁴³ et le programme d'ECR, l'école québécoise veut depuis participer au développement de dispositions chez l'élève qui lui permettront de reconnaître l'égalité de l'autre et favoriseront la poursuite du bien commun¹⁴⁴. En ce sens, il ne s'agit pas pour l'école de nier ou de transcender les différences religieuses des élèves (leur croyance, leur incroyance ou leur indifférence), mais d'accueillir ce

l'égalité. » COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Document de réflexion : la Charte et la prise en compte de la religion dans l'espace public*, (Cat. 2.113-2.11), 2008, p. 20-21.

¹⁴⁰ GROUPE DE TRAVAIL SUR LA PLACE DE LA RELIGION À L'ÉCOLE, préc., note 133, p. 73.

¹⁴¹ COMITÉ SUR LES AFFAIRES RELIGIEUSES, préc., note 136, p. 17-18 référant au MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, préc., note 134.

¹⁴² L'article 22 LIP prévoit que l'enseignant a notamment le devoir « de contribuer à la formation intellectuelle et au développement intégral de la personnalité de chaque élève qui lui est confié; [et] de prendre les moyens appropriés pour aider à développer chez ses élèves le respect des droits de la personne ».

¹⁴³ Ci-après « SASEC ».

¹⁴⁴ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT, *Programme de formation de l'école québécoise. Éthique et culture religieuse (primaire)*, Gouvernement du Québec, 2008, p. 277.

fait à l'intérieur de l'école¹⁴⁵ et de s'assurer que les « intérêts primordiaux » de l'enfant soient garantis¹⁴⁶. À titre d'exemple, pour le programme d'ECR, c'est désormais en « réunissant [tous les élèves] dans une même classe plutôt qu'en les séparant selon leurs croyances, et en favorisant chez eux le développement d'attitudes de tolérance, de respect et d'ouverture, [que l'école] les prépare à vivre dans une société pluraliste et démocratique »¹⁴⁷.

Ces objectifs poursuivis par l'école québécoise rejoignent ainsi le but de l'éducation, tel que défini par la *Déclaration universelle des droits de l'homme* :

« L'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et au renforcement du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle doit favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes raciaux ou religieux, ainsi que le développement des activités des Nations Unies pour le maintien de la paix. »¹⁴⁸

Dans le même sens, et comme la Commission le soulignait très récemment¹⁴⁹, l'approche qu'elle préconise en matière d'éducation participe d'une vision globale de l'apprentissage des droits de la personne, conformément à plusieurs des valeurs promues par l'article 29 de la *Convention relative aux droits de l'enfant* en ce qui a trait aux responsabilités des États, dont celles :

« b) [d']inculquer à l'enfant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et des principes consacrés dans la Charte des Nations Unies » et de « d) [de] préparer l'enfant à assumer les responsabilités de la vie dans la société libre, dans un esprit de compréhension, de paix, de tolérance, d'égalité entre les sexes et d'amitié

¹⁴⁵ Micheline MILOT, « École et religion au Québec : principes en débat et pratiques en questionnement », *Histoire*, (2004) 32 *Monde et Cultures religieuses* 58.

¹⁴⁶ « Les enfants ont, à l'égard de l'éducation, des intérêts primordiaux qui doivent être garantis par l'État. Ces intérêts primordiaux, en plus de tout ce qui a trait aux aptitudes cognitives générales, se traduisent notamment dans le droit de l'enfant à se préparer de manière adéquate à la vie de citoyen d'une démocratie libérale. Une telle éducation doit comporter le développement de l'autonomie personnelle et de l'esprit critique, une capacité délibérative, une aptitude à la tolérance, une ouverture à la diversité et un sentiment d'appartenance à la collectivité. » GROUPE DE TRAVAIL SUR LA PLACE DE LA RELIGION À L'ÉCOLE, préc., note 133, p. 87.

¹⁴⁷ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT, préc., note 144, p. 277.

¹⁴⁸ *Déclaration universelle des droits de l'homme*, préc., note 86, art. 26(2).

¹⁴⁹ Voir : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale, Projet de loi n° 21, Loi sur la laïcité de l'État*, (Cat. 2.412.129), 2019, p. 74-78.

entre tous les peuples et groupes ethniques et religieux, et avec les personnes d'origine autochtone". »

S'appuyant sur une observation générale du Comité des droits de l'enfant, la Commission a de plus insisté sur le fait qu'il existe des liens entre les objectifs éducatifs qui y sont fixés et la lutte contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée¹⁵⁰. Elle a rappelé que le racisme et ses manifestations « se développent surtout du fait de l'ignorance, des craintes infondées face aux différences raciales ethniques, religieuses, culturelles, linguistiques et autres, de l'exploitation des préjugés ou de l'enseignement ou de la propagation de valeurs faussées »¹⁵¹. En contexte de pluralisme, il est pour le moins essentiel de « dispenser une éducation qui [soit de nature] à promouvoir la compréhension et l'appréciation des valeurs [comme] le respect des différences, et à lutter contre toutes les formes de discrimination et de préjugés »¹⁵². Au demeurant, cette éducation doit être assurée concrètement, tant dans les apprentissages que dans les pratiques de l'école¹⁵³.

Il importe en ce sens que l'école, en tant qu'institution fondamentale de la société vouée à l'épanouissement et au développement intégral de l'élève, continue de refléter les valeurs au fondement de la Charte. Rappelons que cette dernière tire ses origines du droit international, et plus spécifiquement de trois documents auxquels le Canada et le Québec adhèrent – la *Déclaration universelle des droits de l'homme*¹⁵⁴, le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*¹⁵⁵ et le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*¹⁵⁶ – et qui ont « eu une influence déterminante sur [son] économie générale [...] de même que sur la formulation de ses dispositions »¹⁵⁷. Ces textes internationaux participent tous d'une

¹⁵⁰ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 1, Paragraphe 1 de l'article 29 : les buts de l'éducation*, Doc. N.U. CRC/GC/2001/1, 17 avril 2001, par. 11.

¹⁵¹ *Id.*

¹⁵² *Id.*

¹⁵³ *Id.*, par. 15. Voir aussi : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 149, p. 78.

¹⁵⁴ *Déclaration universelle des droits de l'homme*, préc., note 86.

¹⁵⁵ *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, (1966) 999 R.T.N.U. 171, R.T. Can. 1976 n° 47.

¹⁵⁶ *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, préc., note 11.

¹⁵⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Après 25 ans, la Charte québécoise des droits et libertés, Bilan et recommandations*, vol. 1, 2003, p. 107, [En ligne].
http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/bilan_charte.pdf

« philosophie dont l'objectif est de promouvoir une organisation sociale devant atteindre une égalité réelle entre tous les êtres humains au sein de la société, et donc, notamment, de protéger les minorités »¹⁵⁸.

5.1 Faciliter le cheminement spirituel de l'élève afin de favoriser son épanouissement : une responsabilité essentielle de l'école afin d'assurer le développement intégral de l'enfant

5.1.1 Les origines et l'objet de l'article 36 de la LIP en lien avec le cheminement spirituel de l'élève

Nous l'avons brièvement évoqué ci-dessus, l'article 5 du projet de loi n° 40 propose de retirer à l'article 36 de la LIP des responsabilités imparties à l'école en matière de cheminement spirituel de l'élève¹⁵⁹. En effet, la phrase précisant que « [l'école] doit notamment, faciliter le cheminement spirituel de l'élève afin de favoriser son épanouissement » serait supprimée.

Rappelons d'une part que cette fonction impartie à l'école est relativement récente, dans la mesure où elle a été inscrite à la LIP en 2000¹⁶⁰. À l'époque, la Commission s'était opposée à l'ajout de cette nouvelle fonction à la LIP. En effet, au moment où le gouvernement du Québec s'appropriait à déconfessionnaliser les structures de l'école, il maintenait néanmoins, par le

¹⁵⁸ BARREAU DU QUÉBEC, *Les droits fondamentaux : une protection pour toutes et tous. Mémoire du Barreau du Québec présenté à la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles*, 2007, p. 12, [En ligne]. <http://www.barreau.qc.ca/pdf/medias/positions/2007/200712-accomodements-raisonnables.pdf>

Voir également : Jacques-Yvan MORIN, « Une charte des droits de l'Homme pour le Québec », (1963) 9 *McGill L.J.*, 273, 274 et suiv.

¹⁵⁹ À l'heure actuelle, l'article 36 LIP se lit comme suit :

« L'école est un établissement d'enseignement destiné à dispenser aux personnes visées à l'article 1 les services éducatifs prévus par la présente loi et le régime pédagogique établi par le gouvernement en vertu de l'article 447 et à collaborer au développement social et culturel de la communauté. Elle doit, notamment, faciliter le cheminement spirituel de l'élève afin de favoriser son épanouissement.

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.

Elle réalise cette mission dans le cadre d'un projet éducatif. »

¹⁶⁰ *Loi modifiant certaines dispositions législatives dans le secteur de l'éducation concernant la confessionnalité*, L.Q. 2000, c. 24, art. 19, [En ligne]. <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2000C24F.PDF>

recours aux clauses dérogatoires, les privilèges historiquement accordés aux catholiques et aux protestants en matière d'enseignement religieux¹⁶¹.

Le contexte a changé depuis : l'enseignement religieux a été aboli en 2005¹⁶² et remplacé en 2008 par le programme d'ECR¹⁶³, ce qui a complété le processus de déconfessionnalisation de l'école publique québécoise¹⁶⁴. Ainsi, la position que soumettait la Commission ne se pose plus selon les mêmes paramètres ni avec les mêmes appréhensions.

La Commission rappellera par ailleurs que la mise en œuvre des nouvelles responsabilités de l'école eu égard au cheminement spirituel de l'élève n'a pas nécessairement représenté une évidence, comme en témoigne un extrait d'une lettre du ministre de l'Éducation de l'époque adressée au CAR en 2003 :

« Je compte sur la collaboration du Comité pour m'éclairer quant à l'évolution des attentes de la population du Québec eu égard à diverses questions relatives à la place de la religion à l'école. Je songe notamment à la façon dont l'école publique, maintenant non confessionnelle, pourra s'acquitter du nouveau mandat que lui confère l'article 36 de

¹⁶¹ Lettre de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse au Ministre de l'Éducation, 13 juin 2000. La Commission y indique que « L'arrangement mis de l'avant dans le Projet de loi n° 118 [*Loi modifiant certaines dispositions législatives dans le secteur de l'éducation concernant la confessionnalité*] déçoit d'autant plus la Commission qu'en dépit des énoncés lénifiants du document d'orientation qui accompagne le projet de loi, rien ne garantit que cet arrangement soit destiné à être provisoire. Aucun mécanisme de révision systématique des arrangements liés à la confessionnalité n'est prévu dans le projet de loi. Qui plus est, le cheminement spirituel de l'élève figure désormais parmi les finalités mêmes de l'école (art. 36 L.I.P.), ce qui risque de compliquer toute révision ultérieure de ces arrangements. La Commission exhorte le législateur à s'abstenir d'une telle mention, estimant suffisant l'objectif de l'épanouissement de l'élève. La Commission recommande également l'insertion dans la loi d'un mécanisme prévoyant, au terme d'une période de quelques années, le réexamen par une commission parlementaire des arrangements touchant l'enseignement religieux. » (nos soulignés)

¹⁶² *Loi modifiant diverses dispositions législatives de nature confessionnelle dans le domaine de l'éducation*, L.Q. 2005, c. 20.

¹⁶³ Par ce cours dorénavant offert à tous les enfants du niveau primaire et du secondaire du Québec, sont abordés le phénomène religieux et les courants de pensée séculière selon les perspectives des sciences humaines et sociales. COMITÉ SUR LES AFFAIRES RELIGIEUSES, « À propos », consulté le 14 novembre 2019, [En ligne]. <http://www.education.gouv.qc.ca/organismes-relevant-du-ministre/car/a-propos/>

¹⁶⁴ Voir la section « À propos », COMITÉ SUR LES AFFAIRES RELIGIEUSES, [En ligne]. <http://www.education.gouv.qc.ca/organismes-relevant-du-ministre/car/a-propos/> (page consultée le 14 novembre 2019)

la loi, à savoir de faciliter le cheminement spirituel de l'élève tout en agissant dans le respect des libertés de conscience et de religion. »¹⁶⁵

Une réponse formulée par le CAR apporte des précisions quant aux contours du rôle de l'école par rapport au cheminement spirituel de l'élève :

« L'ajout [de cet alinéa à l'article 36] doit être compris comme un engagement de l'État à reconnaître les besoins de formation des élèves eu égard à leur dimension spirituelle, engagement qu'il n'a pas manqué de concrétiser par divers moyens. L'école accueille des individus en quête de sens, qui s'interrogent sur la religion et qui doivent construire une réflexion critique sur la société. »¹⁶⁶

Chose certaine, l'actuel libellé de l'article 36 n'engage pas d'obligation de la part de l'État en matière d'enseignement religieux; la prise en compte des besoins spirituels de l'élève ne reconfectionnalise pas davantage l'école publique. Cette disposition vise à répondre plutôt aux questionnements existentiels de l'élève et à l'accompagner dans la construction de son identité, tant individuelle que sociale.

5.1.2 Le cheminement spirituel de l'élève, le développement de l'enfant et la mission de l'école

L'article 36 doit en outre être interprété de pair avec l'article 37 qui prévoit que « le projet éducatif de l'école doit respecter la liberté de conscience et de religion des élèves, des parents et des membres du personnel de l'école »¹⁶⁷. La LIP réfère ainsi à un droit fondamental prévu à la Charte et à un engagement que l'État québécois a pris conformément à la *Convention relative aux droits de l'enfant*¹⁶⁸. Son article 14 reconnaît spécifiquement à l'enfant le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion :

« 1. Les États parties respectent le droit de l'enfant à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

¹⁶⁵ Lettre du ministre de l'Éducation, février 2001, extrait présenté dans COMITÉ SUR LES AFFAIRES RELIGIEUSES, *Le développement spirituel en éducation*. Actes de colloque du 11 et 12 novembre 2003, Gouvernement du Québec, p. 1. (nos soulignés)

¹⁶⁶ COMITÉ SUR LES AFFAIRES RELIGIEUSES, *Rites et symboles religieux à l'école, Défis éducatifs de la diversité*, avis au ministère de l'Éducation, 2003, p. 26. (nos soulignés)

¹⁶⁷ *Loi modifiant certaines dispositions législatives dans le secteur de l'éducation concernant la confessionnalité*, préc., note 160, art. 19.

¹⁶⁸ *Convention relative aux droits de l'enfant*, préc., note 12.

2. Les États parties respectent le droit et le devoir des parents ou, le cas échéant, des représentants légaux de l'enfant, de guider celui-ci dans l'exercice du droit susmentionné d'une manière qui corresponde au développement de ses capacités.
3. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut être soumise qu'aux seules restrictions qui sont prescrites par la loi et qui sont nécessaires pour préserver la sûreté publique, l'ordre public, la santé et la moralité publiques, ou les libertés et droits fondamentaux d'autrui. » (nos soulignés)

La combinaison des articles 36 et 37 de la LIP donne à voir comment la laïcisation du système scolaire n'a pas eu comme objectif l'effacement de la religion de l'école, tout particulièrement celle de sa clientèle. Elle permet en outre de discerner l'objectif de prise en compte de la diversité religieuse qui est poursuivi :

« L'intérêt de ces ajouts à la Loi sur l'instruction publique réside dans leur conjonction : l'école doit faciliter le cheminement spirituel de l'élève dans le respect de la liberté de conscience et de religion de tous et de toutes. Cela exige d'elle un équilibre qui ne sera pas toujours facile à trouver : il lui faudra tracer une ligne entre les droits et les intérêts concurrentiels des individus. Mais, cette conjonction doit aussi être vue comme engendrant une tension créatrice qui devrait inciter les acteurs du monde de l'éducation à chercher des solutions novatrices dans la gestion de la diversité religieuse. »¹⁶⁹

Les articles 36 et 37 de la LIP doivent par ailleurs être situés dans la perspective du renouveau pédagogique. On délaisse alors « un modèle plutôt centré sur la transmission des connaissances, considérant implicitement l'élève comme un "récepteur", [et on met de l'avant] les nouvelles approches pédagogiques [qui] voient davantage ce dernier tel un sujet singulier et autonome, comme un "acteur" engagé et responsable de son processus d'apprentissage »¹⁷⁰.

Dans un avis de 2006, le CAR a tenté de délimiter la fonction impartie à l'école en matière de cheminement spirituel de l'élève en se distanciant de trois approches (« confessionnelle », « séculière » et « utilitaire ») et en ancrant ce rôle à la mission plus large de l'école :

« Les actions menées par le personnel scolaire [pour "faciliter le cheminement spirituel de l'élève"] doivent éviter de prendre une tangente confessionnelle incompatible avec le caractère laïque de l'école, même là où l'influence d'une religion donnée prédomine dans la population. À l'opposé, une tangente séculière, enracinée dans la rationalité moderne, peut voir le jour et donner lieu à des interventions d'inspiration philosophique dissociées de toute prise en compte de l'identité religieuse de l'élève ou davantage modelées sur les courants de pensée du nouvel âge. Elle peut également favoriser une conception de

¹⁶⁹ COMITÉ SUR LES AFFAIRES RELIGIEUSES, préc., note 166, p. 26. (nos soulignés)

¹⁷⁰ COMITÉ SUR LES AFFAIRES RELIGIEUSES, préc. note 136, p. 23.

l'éducation centrée sur la rentabilité des connaissances acquises, sous prétexte que l'école a plus et mieux à faire que de s'occuper de questions spirituelles.

L'une ou l'autre de ces tendances risque de priver l'élève d'une formation appropriée conforme au modèle de laïcité ouverte de l'école publique québécoise auquel les ajouts aux articles 36 et 37 se réfèrent en préconisant que l'école "facilite le cheminement spirituel de l'élève" dans le contexte d'un projet éducatif qui "respecte la liberté de conscience et de religion des élèves, des parents et des membres du personnel de l'école".

Cette approche humaniste globale que privilégie le Comité à l'égard du cheminement spirituel de l'élève est aussi celle qui se trouve dans les visées du Programme de formation de l'école québécoise : structuration de l'identité, construction d'une vision du monde et développement du pouvoir d'action. Ces visées qui sous-tendent l'ensemble du dispositif éducatif considèrent le jeune humain qu'est l'élève comme un être à construire, une promesse à réaliser. Elles soulignent l'importance de maintenir le savoir-être et l'humanisation comme horizon de la mission de l'école, car, "si celle-ci doit toujours viser la réussite du plus grand nombre selon les barèmes scolaires, elle doit aussi aider l'ensemble des jeunes à réussir leur vie". »¹⁷¹

Cette attention portée par l'école au savoir-être de l'enfant doit être comprise selon les trois axes de la mission de l'école – instruire, qualifier, socialiser –, ainsi que l'objectif global qu'elle est appelée à poursuivre :

« L'école, par sa mission d'instruction, de socialisation et de qualification, poursuit un objectif global de développement intégral de l'élève incluant, de ce fait, toutes les dimensions importantes de la personne humaine : motrice, affective, sociale, intellectuelle, morale, spirituelle et religieuse. »¹⁷²

Ainsi, selon les termes du ministère de l'Éducation, l'objectif global de développement intégral de l'élève qui est du ressort de la mission de l'école, comprend la dimension spirituelle, mais aussi morale et religieuse. La prise en compte par l'école de ces dimensions doit toujours se faire dans les limites de sa mission éducative¹⁷³.

¹⁷¹ *Id.*, p. 40 citant le MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Programme de formation de l'école québécoise. Enseignement secondaire. 1^{er} cycle*, Gouvernement du Québec, 2004, p. 4. (nos soulignés) Voir aussi : GROUPE DE TRAVAIL SUR LA PLACE DE LA RELIGION À L'ÉCOLE, préc., note 133, p. 200-215.

¹⁷² MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Programme de formation de l'école québécoise*, Gouvernement du Québec, 2000, p. 407. (nos soulignés)

¹⁷³ COMITÉ SUR LES AFFAIRES RELIGIEUSES, préc., note 136, p. 21. Ajoutons que le Comité préconise « une prise en compte de la diversité religieuse en milieu scolaire qui, en quelque sorte, exclut l'"exclusion", tout en mettant en garde contre l'envahissement de l'institution scolaire par la réalité religieuse ». *Id.* Voir aussi : COMITÉ SUR LES AFFAIRES RELIGIEUSES, préc., note 132.

Certes, l'article 37 de la LIP demeure intouché avec l'actuel projet de loi n° 40. Cependant, se pourrait-il que l'école québécoise soit moins disposée à assurer pleinement l'« objectif global de développement intégral de l'élève » dès lors que le législateur retirerait de la loi la mention de son rôle relatif au cheminement spirituel de l'élève et de l'objectif d'épanouissement que cette prise en charge poursuit? Quel message le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur et, plus largement, le gouvernement du Québec enverraient-ils aux acteurs du système scolaire avec un tel retrait? Le développement de la dimension spirituelle chez l'élève, le rôle d'accompagnement de l'école à cet égard et l'objectif d'épanouissement qu'il poursuivait deviennent-ils ainsi des visées moins importantes?

Outre ces interrogations, la Commission met en garde le législateur par rapport à l'adoption d'une posture qui viendrait atténuer les protections pourtant garanties aux élèves en ce qui concerne l'exercice de la liberté de conscience et de religion, et ce, contrairement à la protection qui leur est accordée par la Charte. En ce sens, le retrait de cette mention ne diminue en rien les obligations des prestataires de services scolaires envers les élèves en cette matière, lesquelles sont prescrites par la Charte.

Afin de s'assurer du respect des droits de l'élève et en vue de garantir son plein développement, il importe de conserver dans la LIP l'objectif pour l'école de favoriser l'épanouissement de l'élève et d'y inscrire l'ensemble des dimensions importantes de la personne humaine favorisant son développement intégral : motrice, affective, sociale, intellectuelle, morale et spirituelle.

RECOMMANDATION 13 :

La Commission recommande de ne pas adopter l'article 5 du projet de loi et ainsi de maintenir dans la LIP l'objectif de favoriser l'épanouissement de l'élève. Il conviendrait par ailleurs d'amender le projet de loi afin que soit inscrit à l'article 36 l'ensemble des dimensions de la personne humaine favorisant son développement intégral : motrice, affective, sociale, intellectuelle, morale et spirituelle.

5.2 Le Service d'animation spirituelle et d'engagement communautaire (SASEC)

5.2.1 La mise en péril du SASEC

L'article 106 du projet de loi n° 40 propose d'abroger l'article 6 de la LIP, retirant ainsi à l'élève le « droit à des services complémentaires d'animation spirituelle et d'engagement communautaire »¹⁷⁴. De plus, tel qu'indiqué plus haut, il propose de retirer l'article 226 de la LIP, lequel énonce que la « commission scolaire s'assure que l'école offre aux élèves des services complémentaires d'animation spirituelle et d'engagement communautaire ».

Cela dit, l'article 5 du *Régime pédagogique de l'éducation préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire*¹⁷⁵ qui prévoit entre autres que le SASEC fait partie des services complémentaires devant être établis par les commissions scolaires, demeure. Reste aussi inchangé l'article 4 du *Régime pédagogique de l'éducation préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire* qui définit les services complémentaires devant faire l'objet d'un programme :

« 1° de soutien qui visent à assurer à l'élève des conditions propices d'apprentissage;

2° de vie scolaire qui visent le développement de l'autonomie et du sens des responsabilités de l'élève, de sa dimension morale et spirituelle, de ses relations interpersonnelles et communautaires, ainsi que de son sentiment d'appartenance à l'école;

3° d'aide à l'élève qui visent à l'accompagner dans son cheminement scolaire et dans son orientation scolaire et professionnelle ainsi que dans la recherche de solutions aux difficultés qu'il rencontre;

4° de promotion et de prévention qui visent à donner à l'élève un environnement favorable au développement de saines habitudes de vie et de compétences qui influencent de manière positive sa santé et son bien-être; »¹⁷⁶

Selon notre compréhension du projet de loi n° 40, le SASEC n'est pas aboli. L'avenir de ce service apparaît toutefois mis en péril du fait que le droit de l'élève à de tels services serait retiré de la LIP de même que son corollaire, l'obligation pour la commission scolaire de s'assurer que l'école offre les services. L'avenir de ce service est pour le moins compromis :

¹⁷⁴ Art. 6 LIP.

¹⁷⁵ *Régime pédagogique de l'éducation préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire*, RLRQ, c. I-13.3, r. 8, annexe 1.

¹⁷⁶ *Id.*, art. 4.

seules les écoles estimant que ce service est nécessaire au développement de l'élève pourraient s'engager à le maintenir, sous réserve du financement et de la disponibilité du personnel.

Afin de mieux comprendre la portée des modifications proposées quant à l'exercice des droits reconnus à l'enfant par la Charte, il importe d'exposer l'origine, la nature et le rôle de ce service.

5.2.2 Les origines du SASEC

Le SASEC constitue l'un des moyens proposés¹⁷⁷ par l'école québécoise pour « faciliter le cheminement spirituel de l'élève afin de favoriser son épanouissement », tel que le prévoit l'article 36 de la LIP précédemment commenté. Ces éléments combinés constituent les deux facettes d'une même pièce :

« Le service d'animation spirituelle et d'engagement communautaire aide les élèves à mobiliser leurs diverses compétences afin de découvrir et d'accueillir leur être profond, de l'assumer et d'en faire un ferment de croissance et une assise d'épanouissement, pour elles-mêmes et pour eux-mêmes et la collectivité. »¹⁷⁸

Rappelons que la déconfessionnalisation du système scolaire a notamment mené à l'abolition de l'animation pastorale et religieuse dans les écoles publiques. Celle-ci a été remplacée par un SASEC offert aux élèves, d'abord dans les écoles secondaires à compter de 2001¹⁷⁹, puis en 2002 dans les écoles primaires. Ce service complémentaire sous la responsabilité des commissions scolaires a été créé dans un contexte où le Québec s'est engagé à respecter l'obligation de neutralité religieuse de l'État qui lui est impartie. En effet, l'adoption de la *Loi n° 118* a entre autres eu pour conséquences d'offrir un « service commun d'animation spirituelle et d'engagement communautaire [...] à tous les élèves, sans égard à leur option religieuse »¹⁸⁰. Ce service a une vocation laïque. En effet, dans les termes du CAR, tant l'esprit qui guide ce

¹⁷⁷ Le programme d'ECR constitue l'autre moyen principal mis en œuvre par le gouvernement du Québec pour faciliter le cheminement spirituel de l'élève. COMITÉ SUR LES AFFAIRES RELIGIEUSES, préc., note 136, p. 42.

¹⁷⁸ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Pour approfondir sa vie intérieure et changer le monde, l'animation spirituelle et d'engagement communautaire, un service éducatif complémentaire*, Gouvernement du Québec, 2005, p. 15. (nos soulignés)

¹⁷⁹ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, préc., note 134, p. 14.

¹⁸⁰ COMITÉ SUR LES AFFAIRES RELIGIEUSES, préc., note 132, p. 2.

service que la façon dont il est offert respectent les deux moyens de la laïcité, soit la neutralité religieuse de l'État et la séparation de l'Église et de l'État¹⁸¹ :

« ce service éducatif complémentaire se définit comme non confessionnel, c'est-à-dire qu'il "n'est pas prévu pour accomplir la mission propre des Églises ou des groupes religieux ou encore pour servir leurs intérêts; les personnes à qui le service est confié, quelles que soient leurs croyances, n'agissent pas au nom de ces Églises ou groupes. Entre autres choses, il ne leur appartient pas de promouvoir les perspectives et les rites propres à une Église ou à un groupe religieux". En d'autres termes, l'école qui offre ce service le fait conformément à sa mission éducative, sans être l'instrument de quelque organisation religieuse ou séculière que ce soit. Les orientations de ce service, de même que les balises régissant l'intervention des animatrices et des animateurs, sont conformes au principe de neutralité de l'institution scolaire. En ce sens, le service incarne la séparation des Églises et de l'État. »¹⁸²

L'on peut probablement situer aussi ce service dans la lignée de l'adoption, en 1998, de la *Politique d'intégration scolaire et d'éducation interculturelle* où l'école est comprise comme un lieu de transmission des « valeurs communes »¹⁸³ qui fondent notre société démocratique, ainsi qu'un lieu d'exploration et de choix par rapport à celles-ci¹⁸⁴.

¹⁸¹ *Loi sur la laïcité de l'État*, L.Q. 2019, c. 12, art. 2. Voir aussi : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 149, p. 31-32; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale sur le Projet de loi n° 60, Charte affirmant les valeurs de laïcité et de neutralité religieuse de l'État ainsi que d'égalité entre les femmes et les hommes et encadrant les demandes d'accommodement*, (Cat. 2.113-2.13), 2013, p. 6 citant Jean BAUBÉROT et Micheline MILOT, *Laïcités sans frontières*, Paris, Seuil, 2011, p. 87.

¹⁸² COMITÉ SUR LES AFFAIRES RELIGIEUSES, préc., note 136, p. 41 citant le COMITÉ SUR LES AFFAIRES RELIGIEUSES, préc., note 132.

¹⁸³ Ces valeurs sont celles « qui animent notre système démocratique et qui sous-tendent en particulier nos chartes des droits et nos institutions. Ce sont notamment les valeurs de la justice sociale telles que la non-discrimination et l'équité, les valeurs relatives à l'existence du droit telles que le respect de l'autre, l'égalité – notamment celle des sexes – et la responsabilité, les valeurs relatives à la participation démocratique comme la négociation, la résolution pacifique des conflits, la solidarité et l'information ». MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Une école d'avenir – Politique d'intégration scolaire et d'éducation interculturelle*, Gouvernement du Québec, 1998, p. 2 citant le GROUPE DE TRAVAIL SUR LA RÉFORME DU CURRICULUM, *Réaffirmer l'école*, Ministère de l'Éducation, 1997, p. 34-35.

¹⁸⁴ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, préc., note 183, p. 32. Rappelons que cette politique avait plus particulièrement comme objet de guider les acteurs du milieu scolaire – notamment de l'enseignement primaire et secondaire –, à prendre en considération : « [la diversité ethnoculturelle, linguistique et religieuse qui caractérise le système d'éducation] en mettant en lumière des principes et des orientations pour l'intégration réussie des élèves immigrants et immigrantes au milieu scolaire québécois et à la société québécoise, ainsi que pour l'éducation appropriée de l'ensemble des élèves aux relations interculturelles. » *Id.*, p. 1.

5.2.3 Les fonctions du SASEC

Tel que rapporté à l'intérieur du cadre ministériel portant sur le SASEC, la création de ce service qui vient compléter et enrichir la formation des élèves « reflète le large consensus qui s'est dégagé des audiences que la Commission parlementaire de l'éducation a tenues sur cette question à l'automne 1999 »¹⁸⁵. Il vise à l'accompagner les élèves à travers les différents défis qu'ils peuvent rencontrer et qui peuvent par ailleurs avoir un impact significatif sur leur parcours scolaire :

« les jeunes doivent souvent affronter des difficultés importantes. C'est le cas lorsqu'il leur faut composer avec des problèmes physiques, intellectuels, psychologiques ou sociaux parmi lesquels on trouve, par exemple, les handicaps corporels, les difficultés d'apprentissage, les échecs scolaires, la séparation des parents, les peines d'amour et le rejet des autres. D'autres difficultés peuvent provenir de leur milieu, comme certains conflits liés à la présence de cultures différentes, la perte de points de repère moraux due à la coexistence d'une pluralité de valeurs, le mal de vivre que révèle un haut taux de suicide, les drames collectifs, la violence ainsi que l'exclusion et le chômage que créent souvent les problèmes économiques. Ces réalités sont autant de situations qui influent sur le sens et la valeur que les jeunes donnent à la vie, à leur vie. Tout cela représente, pour ces jeunes, des défis de croissance importants et, pour les personnes qui les entourent, des défis éducatifs considérables qui commandent une présence significative, un accueil gratuit, une écoute attentive et un soutien constant. »¹⁸⁶

Selon le cadre ministériel, ce service complémentaire orienté vers la pratique, l'expérimentation, la réflexion et le dialogue entre personnes de diverses origines et ayant des points de vue variés¹⁸⁷, cherche à répondre à une préoccupation de l'école québécoise pour la réussite « complète et réelle » des élèves¹⁸⁸ :

¹⁸⁵ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT, préc., note 178, p. 8.

¹⁸⁶ Ce service répond en outre à des besoins des parents (souhait que leur enfant devienne une personne autonome et heureuse) et de la société (être composée de citoyens accomplis et engagés qui participeront à l'édification d'une société harmonieuse et solidaire). *Id.*, p. 8-9,13.

¹⁸⁷ *Id.*, p. 12. Le cadre ministériel insiste sur la comparaison entre ce service et un laboratoire, soit « un lieu où se prépare, s'élabore quelque chose. Au sein de l'école, c'est un espace de recherche et d'expérimentation grâce auquel les chercheuses et les chercheurs que sont les élèves peuvent se questionner, formuler des hypothèses et effectuer des expériences sur tout ce qui concerne le sens de la vie et l'engagement communautaire. Le service est, dans leur cas, un lieu d'élaboration de sens et de solidarité. C'est un lieu de découverte, de création, d'apprentissage de la prise de parole et de la pensée critique où l'agir occupe la première place. Il permet aux élèves d'interpréter leur histoire personnelle et de l'enraciner dans celle de la collectivité. »

¹⁸⁸ *Id.*, p. 9.

« Il participe dès lors, selon ses particularités propres, au but de ces services qui est de favoriser la progression des élèves dans leurs différents apprentissages. Il est à la fois un complément aux services d'enseignement que reçoivent les élèves et une réponse à leur besoin de formation globale. »¹⁸⁹

Toujours selon le cadre ministériel, le SASEC contribue à la triple mission de l'école :

« La fonction d'instruire s'accomplit principalement par l'exploration de différents aspects de la vie spirituelle et de l'engagement communautaire qui mettent les élèves en présence d'expériences humaines et de sagesse universelles constituant un savoir particulièrement riche à posséder et une véritable formation de "l'esprit". La fonction de socialiser est probablement celle à laquelle le service contribue davantage, car il promeut le développement d'une véritable conscience sociale. Il favorise l'apprentissage du vivre-ensemble et le développement d'un sentiment d'appartenance à la collectivité. Il offre des occasions de s'approprier des valeurs fondamentales nécessaires à la vie sociale et démocratique. Il prépare les élèves à devenir des citoyens autonomes et responsables et réduit les risques d'exclusion. Il contribue à l'épanouissement des personnes et à l'institution d'une communauté solidaire. Quant à la fonction de qualifier, elle s'exprime notamment dans le fait que le service est offert à tous les élèves, peu importe leur situation physique, intellectuelle, sociale, culturelle, etc., et qu'il les ouvre à des dimensions de leur vie qu'elles et ils n'ont pas souvent l'occasion d'explorer à travers les autres activités que leur offre l'école et qui seront sans cesse au cœur de leur vie d'homme et de femme. »¹⁹⁰

De façon plus spécifique, le SASEC participe également avec les autres acteurs de l'école à la mise en œuvre de l'article 36 de la LIP, « un aspect associé à la "mission" de l'école »¹⁹¹.

Détaillant davantage la fonction du SASEC, le ministère de l'Éducation souligne que :

« De par sa perspective intégratrice, ce service est un moyen privilégié de contribuer au développement intégral des élèves. Ainsi, en tant que service éducatif complémentaire qui agit en collaboration et en concertation avec les autres services complémentaires, les services d'éducation préscolaire et d'enseignement primaire et secondaire, les parents et les partenaires, il aide l'école à répondre au désir de tous les élèves de s'accomplir sur le plan personnel comme sur le plan social. »¹⁹²

¹⁸⁹ *Id.*, p. 11.

¹⁹⁰ *Id.*, p. 14.

¹⁹¹ *Id.*

¹⁹² MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Le service d'animation spirituelle et d'engagement communautaire – Un service éducatif complémentaire... essentiel à la réussite, pour approfondir sa vie intérieure et changer le monde*, Gouvernement du Québec, 2008, p. 7.

Lors de la création du SASEC, le ministère de l'Éducation a précisé le sens accordé aux dimensions spirituelle et communautaire assumées par ce service :

« L'expression "animation spirituelle" désigne ce qui est relatif au sens à la vie, à l'expérience réfléchie et responsable, aux valeurs. Le "spirituel" se distingue ainsi du "religieux", qui concerne la relation au divin, qui englobe la dimension spirituelle, mais en la reliant à la foi en Dieu et à une communauté de foi. L'animation spirituelle consistera donc à aider les élèves à faire face aux questions du sens à la vie, au fil des événements et des situations quotidiennes : difficultés familiales, recherche d'identité, problèmes d'adaptation, quête spirituelle, accident, deuil, expériences amoureuses, constat d'injustice, etc. Elle les aidera à former leur conscience, à discerner le sens des choses, à se donner des raisons de vivre.

L'expression "engagement communautaire" désigne ce qui est relatif au sens de l'appartenance et au sens de la solidarité. Le service d'engagement communautaire cherchera à inculquer aux jeunes le sens de l'appartenance à leur école et à leur milieu, ainsi que le sens du service et du dévouement concret pour autrui. En un mot, il cherchera à former leur conscience sociale. Pensons à diverses activités et projets favorisant les rapports interculturels, les échanges entre les générations (par exemple avec les grands-parents, les aînés), la participation à des projets humanitaires (aide aux personnes défavorisées, actions pour la justice), l'éveil à la solidarité internationale, à la lutte contre la violence, au respect de l'environnement, à la recherche de la paix. »¹⁹³

Toujours dans l'objectif de favoriser l'épanouissement de l'élève, on y précise que le SASEC :

« n'est pas une école de formation spirituelle ou idéologique comme pourraient l'être, par exemple, une Église, un groupement spirituel, un mouvement social, etc. Il s'agit plutôt d'un lieu où les élèves explorent, par des expérimentations et des réflexions variées, différentes facettes de la vie spirituelle et de l'engagement communautaire, sans que leur soient fixées des étapes obligatoires à franchir ou des directions uniformes à suivre. Le service favorise donc, chez les élèves, la construction de leur propre vision de l'existence et de leur propre conscience sociale, sans leur imposer une croyance ou une cause. »¹⁹⁴

La fonction areligieuse et non confessionnelle de ce service apparaît à nouveau, tout comme l'autonomie laissée à l'élève pour effectuer ses propres choix.

Les volets spirituel et communautaire du SASEC ont par ailleurs été pensés dans leur interdépendance et visent le développement personnel, mais aussi social de l'élève :

« La vision de l'existence qu'élabore un individu motive et oriente sa contribution à la vie sociale. Inversement, son engagement dans la société nourrit et transforme sa vie

¹⁹³ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, préc., note 134, p. 14-15.

¹⁹⁴ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, préc., note 178, p. 13. (nos soulignés)

spirituelle. Les deux réalités peuvent donc se révéler à la fois source et aboutissement
l'une par rapport à l'autre. »¹⁹⁵

5.2.4 La pertinence du SASEC pour les élèves et l'école

En somme, la contribution du SASEC apparaît significative quand on pense au rôle
d'accompagnement des élèves en lien avec leurs questionnements – sur eux-mêmes et sur leur
monde – ou au développement de dispositions qui leur permettront de prendre activement part
à l'édification d'une société traversée par le pluralisme.

Citant les « conclusions très positives » que le Comité de suivi sur la mise en œuvre du SASEC
émettait en 2004 quant à la pertinence de ce service, la Fédération des professionnelles et
professionnels de l'éducation du Québec rappelait en 2014 comment :

« Cette affirmation de la pertinence du service (SASEC) ne se dément pas depuis sa
mise sur pied, malgré la reconnaissance qu'il reste beaucoup à faire pour que sa mise en
œuvre soit pleinement réussie. On dit que le service répond à des besoins essentiels des
élèves. En raison de sa nature, on estime qu'il est un complément à leur épanouissement
et qu'il représente un apport positif à la vie que d'autres services ne peuvent pas aborder
véritablement. »¹⁹⁶

Dans le même sens, la Centrale des syndicats du Québec insistait¹⁹⁷ récemment sur les écueils
rencontrés dans le déploiement de cet important service. Malgré les questions sensibles sur
lesquelles il est appelé à se pencher, il a souffert ces dernières années d'un manque de
financement de la part des commissions scolaires :

¹⁹⁵ *Id.*, p. 11.

¹⁹⁶ COMITÉ DE SUIVI SUR LA MISE EN ŒUVRE DU SASEC, p. 13 cité dans FÉDÉRATION DES PROFESSIONNELLES ET
PROFESSIONNELS DE L'ÉDUCATION DU QUÉBEC (CSQ), *La situation du Service d'animation spirituelle et
d'engagement communautaire dans les Commissions scolaires du Québec*, Présentation au ministre de
l'Éducation, du Loisir et du Sport, monsieur Yves Bolduc, novembre 2014, p. 3.

¹⁹⁷ Ce constat fait écho à celui qu'émettait le CAR dans un avis de 2006 dans lequel il a entre autres
documenté les difficultés rencontrées lors de l'implantation de ce service complémentaire : « À ce jour, les
conditions d'exercice du SASEC se sont révélées d'une grande précarité dans la plupart des milieux
scolaires. La formation du personnel, les modalités d'organisation du service dans les écoles et la
constitution de la tâche sont autant d'éléments qui paraissent problématiques un peu partout au Québec.
Cette situation semble particulièrement aiguë au primaire. C'est du moins ce que le Comité perçoit, s'il se fie
à la documentation examinée et aux nombreuses voix qui se sont élevées pour demander des
correctifs. » COMITÉ SUR LES AFFAIRES RELIGIEUSES, préc., note 136, p. 43.

« Ce service vise l'accompagnement des élèves dans le développement de l'ouverture sur la différence et la pluralité, pour la construction d'un monde pacifique et solidaire. Or au cours des dernières années, le service s'effrite par manque de ressources (coupes de 22 % en 5 ans), ce qui est plus que regrettable dans un contexte où la lutte contre l'intimidation est une priorité et où les phénomènes de radicalisation, les manifestations de xénophobie ou les craintes liées au prosélytisme démontrent les défis du vivre-ensemble interreligieux dans un État laïque. »¹⁹⁸

Intimidation, radicalisation, xénophobie et frictions relatives à l'expression du fait religieux sont en effet autant de phénomènes qui peuvent susciter des questionnements chez les élèves et qui nécessitent la mise en place d'une diversité de moyens de la part des écoles, incluant la présence de professionnels dont la fonction est dédiée au développement complet de ceux-ci. À cet égard, la pertinence du SASEC demeure, compte tenu de son expertise à accompagner les élèves, mais aussi les partenaires de l'école, sur des questions « souvent délicates et complexes »¹⁹⁹.

De plus, de l'avis de la Commission, le SASEC participe d'une vision globale de l'éducation qui favorise l'apprentissage concret de dispositions associées à la culture des droits et libertés tels que consacrés par la Charte. Ce faisant, il contribue à développer concrètement chez l'élève la capacité à évoluer dans une société démocratique²⁰⁰ et pluraliste d'une manière qui soit pacifique, respectueuse des droits d'autrui et qui lui permette de prévenir des comportements témoignant de préjugés, de la discrimination et de la haine²⁰¹.

¹⁹⁸ CENTRALE DES SYNDICATS DU QUÉBEC, *Réforme des structures scolaires : dangers d'inégalités, Mémoire présenté à la Commission de la culture et de l'éducation*, 2019, p. 6. (nos soulignés)

¹⁹⁹ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT, préc., note 178, p. 28. Le profil recherché pour accomplir cette tâche est ainsi défini : « Conséquemment, il importe d'affecter au service des personnes qui : • offrent aux élèves un accompagnement éducatif constituant un rempart contre l'endoctrinement et la pensée intégriste (accès à des savoirs spécialisés, maîtrise de ces savoirs, habiletés liées à une rigueur intellectuelle, etc.); • manifestent une ouverture et de l'aisance avec le phénomène de la pluralité, les options spirituelles et sociales diverses, voire divergentes; • possèdent une capacité d'interagir d'égal à égal avec les autres membres de l'équipe-école et d'insérer leur action dans les perspectives générales de l'éducation; • inspirent confiance aux parents quant à la qualité du service offert à leurs enfants. » *Id.*

²⁰⁰ L'Institut du Nouveau Monde énumérant les divers projets scolaires soutenus par le SASEC – « les projets d'engagement communautaire ou environnemental, les projets de coopération, les programmes de soutien aux conseils d'élèves » –, s'interrogeait plus récemment sur l'avenir de la participation démocratique des élèves dans l'éventualité où disparaissait cette fonction. INSTITUT DU NOUVEAU MONDE, préc., note 57, p. 9.

²⁰¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Les actes haineux à caractère xénophobe, notamment islamophobe : résultats d'une recherche menée à travers le Québec*, Houda ASAL, Jean-Sébastien IMBEAULT et M^e Karina MONTMINY, (Cat. 2.120-1.34), 2019.

La Commission désire en ce sens mettre en garde le législateur par rapport à l'éventuel retrait de ce service, étant donné sa contribution à l'épanouissement de l'élève qui, insistons à nouveau, inclut les dimensions intellectuelle, motrice, affective, sociale, morale et spirituelle.

Au lieu d'augmenter le temps de présence de ce service dans les écoles et de le faire connaître davantage de l'équipe-école et des parents – tout comme le droit reconnu aux élèves en matière de cheminement spirituel –, tel que le recommandait le Comité de suivi sur la mise en œuvre du SASEC²⁰², le législateur procède plutôt au retrait de ce service complémentaire de la LIP, tout comme le droit de l'élève à celui-ci. À terme, cela vient mettre définitivement en péril le SASEC.

En outre, comme l'on fait remarquer certains, biffer toute référence à la spiritualité dans la LIP « touche fondamentalement à la philosophie de l'éducation québécoise »²⁰³. Il s'agit de modifications importantes en somme qui se trouvent pourtant diluées à l'intérieur d'un projet de loi qui, rappelons-le porte « principalement » sur la structure et le fonctionnement des commissions scolaires. Sans compter que les orientations participant de ces changements n'ont pas été dévoilées.

De plus, la décision de retirer le SASEC de la LIP n'apparaît appuyée par aucune évaluation sérieuse de ce service – par exemple, un bilan de ses activités –, et ce, alors que les informations dont nous disposons vont dans le sens du maintien et du développement de celui-ci. À titre d'exemple :

« En décembre 2005, les membres du Conseil Général de la Fédération des commissions scolaires du Québec (FCSQ) ont adopté à l'unanimité une résolution afin de faire connaître au MELS la position des commissions scolaires au regard du SASEC soit qu'elles :

- souhaitent le maintien du statu quo quant aux dispositions législatives qui concernent le SASEC;
- entendent poursuivre le développement de ce service;

²⁰² COMITÉ DE SUIVI SUR LA MISE EN ŒUVRE DU SASEC cité dans FÉDÉRATION DES PROFESSIONNELLES ET PROFESSIONNELS DE L'ÉDUCATION DU QUÉBEC (CSQ), préc., note 196, p. 3.

²⁰³ Jacques CHERBLANC, « Cacher l'abolition du "cheminement spirituel" derrière celle des commissions scolaires », *La Presse*, 11 novembre 2019.

- s'interrogent sur les modalités d'organisation de ce service au primaire qui sont les plus appropriées;
- demandent au MELS
 - de les soutenir en faisant la promotion et la diffusion d'approches assurant la qualité de ce service au primaire;
 - de poursuivre le perfectionnement du personnel concerné.” »²⁰⁴

Une justification établie sur le souci de cohérence avec la laïcité n'est pas davantage de nature à convaincre. À ce sujet, si pour l'actuel ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, ces changements se justifieraient au regard de l'adoption de la *Loi sur la laïcité de l'État* et par la volonté d'assurer la laïcité de l'instruction publique²⁰⁵, on est en droit de se demander si le gouvernement saisit bien la dimension non-confessionnelle du SASEC, telle qu'exposé précédemment. Plus encore, la Commission se questionne pourquoi ces propositions n'ont pas été plutôt soumises à la discussion publique lors du dépôt du projet de loi n° 21, le 28 mars 2019²⁰⁶. Procéder ainsi aurait pourtant fourni une vue d'ensemble plus large et des indices supplémentaires sur la nature du modèle de laïcité mis de l'avant par le législateur. Cela aurait permis d'apprécier dans quelle mesure ces changements apportés au secteur de l'enseignement s'inscrivent ou non dans la droite ligne de la laïcité, tel qu'elle a été élaborée au Québec jusqu'à tout récemment²⁰⁷.

Insistons à nouveau, contrairement à ce qui a été rapporté, le SASEC ne constitue pas davantage un « vestige » de l'époque où l'école québécoise était confessionnelle²⁰⁸. Tant la prise en compte du cheminement spirituel de l'élève, dans les limites de la mission éducative de l'école, que la mise sur pied du SASEC sont survenues dans la foulée de la laïcisation du système scolaire québécois au cours des vingt dernières années. Ils constituent deux des

²⁰⁴ FÉDÉRATION DES COMMISSIONS SCOLAIRES DU QUÉBEC, Résolution, décembre 2005, cité dans FÉDÉRATION DES PROFESSIONNELLES ET PROFESSIONNELS DE L'ÉDUCATION DU QUÉBEC (CSQ), préc., note 196.

²⁰⁵ Marie-Josée PAQUETTE-COMEAU, « La vie spirituelle dans les écoles vouée à disparaître? », *Radio-Canada*, 5 novembre 2019.

²⁰⁶ *Loi sur la laïcité de l'État*, préc., note 181.

²⁰⁷ La Commission a insisté à cette occasion, la laïcité scolaire qui était « [demeurée] jusqu'ici ancrée dans ce cadre des droits et libertés, et ce, afin d'offrir une éducation en pleine égalité à tous les élèves de l'école québécoise et que celle-ci soit en phase avec le caractère pluraliste de la société ». COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 149, p. 74.

²⁰⁸ M.-J. PAQUETTE-COMEAU, préc., note 205. Voir aussi : J. CHERBLANC, préc., note 203.

« cinq éléments structurants qui [...] assurent la cohérence »²⁰⁹ au modèle de laïcité alors retenu, dont : « 1) le respect de la liberté de conscience et de religion; 2) la neutralité de l'école publique; 3) la prise en compte du cheminement spirituel de l'élève; 4) le service commun d'animation spirituelle et d'engagement communautaire; et 5) le programme unique en matière d'éthique et de culture religieuse »²¹⁰.

Le projet de loi n° 40 apparaît ainsi compromettre au moins deux des cinq éléments structurant de la laïcité scolaire, telle qu'élaborée au Québec depuis le processus de déconfessionnalisation amorcé en 1997. Ce faisant, il comporte des risques de décentrement supplémentaires par rapport à une laïcité respectueuse des droits et libertés de la personne, cette fois à l'endroit des élèves²¹¹. Après l'interdiction du port de signes religieux imposés aux directeurs, directeurs adjoints et enseignants de l'école publique au Québec²¹², assisterons-nous à l'avenir à la mise en œuvre de nouvelles limitations qui viendront réduire auprès des élèves, cette fois, la portée de la liberté de conscience et de religion?

Il faut éviter que les changements envisagés par le projet de loi n° 40 ne soient interprétés d'une manière qui viendrait réduire la portée du droit à la liberté de conscience et de religion pourtant garanti aux élèves, conformément à la Charte, mais aussi inscrit à l'article 37 de la LIP.

La Commission sera très attentive de l'évolution de la situation à cet égard afin de s'assurer que ces modifications ne constituent pas le prélude à des restrictions futures aux droits des élèves²¹³.

²⁰⁹ COMITÉ SUR LES AFFAIRES RELIGIEUSES, préc., note 136, p. 4.

²¹⁰ *Id.*, p. 27.

²¹¹ Dans son mémoire, la Commission a démontré : « L'analyse plus particulière [...] des choix qui ont été effectués en matière de laïcité scolaire au Québec, [...] mène par ailleurs à conclure que l'avenue que propose le projet de loi quant au port de signe religieux chez le personnel enseignant ne s'inscrit pas dans la droite ligne des choix qui ont été effectués en matière de déconfessionnalisation, et qu'elle entre en contradiction, d'une part, avec plusieurs valeurs actuellement promues par l'école et, d'autre part, avec certains éléments de son programme et de sa mission. » COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 149, p. 90.

²¹² *Loi sur la laïcité de l'État*, préc., note 181, art. 6 et 31, annexe II.

²¹³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 149, p. 10-11.

Ainsi, il apparaît nécessaire de conserver à l'intérieur de la LIP le droit de l'élève au SASEC. À défaut d'un bilan ou d'une évaluation sérieuse de l'efficacité du SASEC, la Commission recommande également de maintenir l'obligation pour les centres de services scolaires — qui remplaceraient les commissions scolaires — de s'assurer que l'école offre ce service.

RECOMMANDATION 14 :

La Commission recommande de ne pas abroger l'article 6 de la LIP qui prévoit que l'élève a droit au service complémentaire d'animation spirituelle et d'engagement communautaire. Dans l'objectif de garantir l'exercice de ce droit reconnu à l'élève et afin de ne pas fragiliser davantage l'un des moyens prévus à cette fin, la Commission recommande qu'à défaut d'un bilan ou d'une évaluation sérieuse de l'efficacité du SASEC, de ne pas abroger l'article 226 de la LIP prévoyant les obligations de la commission scolaire de s'assurer que l'école offre aux élèves ce service.

5.3 L'abolition du Comité sur les affaires religieuses (CAR) : la perte d'une expertise pour l'école québécoise

5.3.1 L'origine, la composition et le mandat du CAR

La Commission désire par ailleurs commenter l'abolition du CAR qui suivrait l'abrogation par le projet de loi n° 40 de la section II.1 du chapitre VII de la LIP (art. 146) ainsi qu'une modification apportée à l'article 461 de cette loi.

Rappelons le rôle de ce comité, tel qu'annoncé en 2000, « en remplacement du comité catholique et du comité protestant du Conseil supérieur de l'éducation »²¹⁴ :

« Le Comité a pour mission de conseiller le ministre sur toute question touchant la place de la religion dans les écoles.

Il peut être appelé, notamment, à donner des avis sur les orientations que le système scolaire devrait prendre dans ce domaine et sur son adaptation à l'évolution socioreligieuse de la société québécoise.

Il donne également son avis sur les aspects religieux des programmes d'éthique et de culture religieuse établis par le ministre.

²¹⁴ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, préc., note 134, p. 16.

Lorsqu'il est appelé à donner son avis, il consulte des personnes ou organismes intéressés. »²¹⁵

Les treize membres du CAR sont nommés par le ministre de l'Éducation et proviennent « de milieux concernés par la question de la religion à l'école ». Plus précisément :

« le Comité compte quatre parents d'élèves fréquentant le primaire ou le secondaire, quatre représentants du personnel des commissions scolaires (un membre du personnel enseignant du primaire, un autre du personnel enseignant du secondaire, un membre du personnel professionnel occupant une fonction pédagogique et un membre du personnel d'encadrement), quatre spécialistes du milieu universitaire (un du champ de la philosophie et trois du champ des sciences religieuses) et un employé du Ministère. »²¹⁶

Depuis sa création, le CAR a produit de nombreux travaux pertinents et réalisé une réflexion toujours d'actualité que ce soit sur la laïcité scolaire au Québec²¹⁷ ou sur la situation des écoles privées confessionnelles²¹⁸.

Plus largement, l'on doit souligner toute l'importance de ce comité consultatif du Ministère de l'Éducation dans un contexte scolaire marqué par le pluralisme et dans une perspective où le Québec a misé sur la prise en compte de la diversité religieuse à l'école. Comme l'ont fait remarquer certains dernièrement, le CAR a travaillé au fil des ans à « faire de l'école publique une institution ouverte à tous sans égard à l'appartenance religieuse »²¹⁹. Ce faisant, les travaux du CAR ont contribué à favoriser le respect des droits et libertés reconnus aux élèves par la Charte.

²¹⁵ Art. 477.18.3 LIP.

²¹⁶ COMITÉ SUR LES AFFAIRES RELIGIEUSES, *Rapport annuel 2012-2013*, Gouvernement du Québec, 2013. p. 2.

²¹⁷ COMITÉ SUR LES AFFAIRES RELIGIEUSES, préc., note 136.

²¹⁸ COMITÉ SUR LES AFFAIRES RELIGIEUSES, *Le fait religieux dans les écoles privées du Québec*, Gouvernement du Québec, juin 2012, [En ligne]. https://www.ledevoir.com/documents/pdf/fait_religieux.pdf

²¹⁹ Roger BOISVERT, Jean-Marc CHARRON *et al.*, « Abolir le Comité sur les affaires religieuses est une décision regrettable », *Le Devoir*, 23 octobre 2019, [En ligne]. <https://www.ledevoir.com/opinion/idees/565360/education-abolir-le-comite-sur-les-affaires-religieuses-est-une-decision-regrettable>

5.3.2 Les enjeux actuels à l'école : occasions manquées de recourir au CAR

D'anciens membres de ce comité l'expliquaient très récemment, c'est « en 2014 que le CAR a dû mettre fin à ses activités à la suite d'une décision administrative qui a dissous le Secrétariat aux affaires religieuses »²²⁰. Cette décision gouvernementale a été prise dans une période de grands questionnements au Québec sur la place de la religion dans les institutions publiques, et notamment à l'école²²¹.

La Commission estime ainsi que le ministère de l'Éducation s'est privé au cours des six dernières années d'une importante ressource pour conduire une réflexion sur l'école, la diversité religieuse et la société, notamment pour le conseiller au sujet de changements majeurs envisagés ou apportés.

Pensons seulement à la plus récente *Loi sur la laïcité de l'État* qui touche l'école en interdisant le port de signe religieux à « un directeur, un directeur adjoint ainsi qu'un enseignant d'un établissement d'enseignement »²²². Rappelons de plus que le débat n'est pas clos²²³; d'autres situations liées à la diversité religieuse à l'école surviendront probablement; elles ne pourront toutefois être soumises à la réflexion et l'expertise d'un organe spécialisé du ministère de l'Éducation sur ces questions.

La Commission note également que ce retrait survient paradoxalement alors que le ministre de l'Éducation s'est engagé à apporter une « révision en profondeur » au programme d'ECR au cours des prochains mois²²⁴. Dans le même sens, les dispositions ici commentées dans le cadre de l'étude du projet de loi n° 40 auraient pu bénéficier du regard éclairé du CAR.

²²⁰ *Id.*

²²¹ *Loi sur la laïcité de l'État*, préc., note 181; *Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État et visant notamment à encadrer les demandes d'accommodements religieux dans certains organismes*, RLRQ c. R-26.2.01; *Charte affirmant les valeurs de laïcité et de neutralité religieuse de l'État ainsi que d'égalité entre les femmes et les hommes et encadrant les demandes d'accommodement*, projet de loi n° 60, (présentation – 7 novembre 2013), 1^{re} sess., 40^e légis. (Qc).

²²² *Loi sur la laïcité de l'État*, préc., note 181, art. 6 et 31, annexe II.

²²³ Philippe-André TESSIER, « Le débat n'est pas clos », *Le Soleil*, 14 juin 2019; R. BOISVERT, J.-M. CHARRON et al., préc., note 219.

²²⁴ Marco FORTIER, « La sexualité, une "vraie" matière », *Le Devoir*, 31 août 2019.

Considérant l'abolition du CAR, la Commission recommande que le projet de loi soit amendé afin que soit créé, au sein du Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, un mécanisme permettant au ministre d'obtenir sur une base régulière un portrait juste et avisé de l'évolution des enjeux relatifs à la place de la religion à l'école et à la laïcité scolaire.

RECOMMANDATION 15 :

La Commission recommande que le projet de loi soit amendé afin que soit créé, au sein du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, un mécanisme permettant au ministre d'obtenir sur une base régulière un portrait juste et avisé de l'évolution des enjeux relatifs à la diversité religieuse, à la spiritualité et aux convictions séculières à l'école ainsi qu'à la laïcité scolaire.

6 LES ENTENTES DE COLLABORATION ENTRE LA COMMISSION SCOLAIRE ET L'ÉTABLISSEMENT QUI EXPLOITE UN CENTRE DE PROTECTION DE L'ENFANCE

L'article 214.3 de la LIP²²⁵ prévoit qu'une commission scolaire doit conclure une entente avec un établissement qui exploite un centre de protection de l'enfance œuvrant sur le même territoire. Cette entente devrait porter sur les situations où un enfant a fait l'objet d'un signalement au Directeur de la protection de la jeunesse pour négligence sur le plan éducatif en lien avec le respect de son obligation de fréquentation scolaire²²⁶. Il est énoncé que cette entente doit :

- Convenir de la prestation des services à offrir à un enfant et à ses parents par les réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation;
- Mettre en place un mode de collaboration visant à assurer le suivi de la situation de l'enfant;
- Porter sur la continuité et la complémentarité des services offerts et sur les actions qui doivent être menées de façon concertée.

²²⁵ Art. 214.3 LIP. Notons qu'une disposition corollaire est inscrite à l'article 37.8 de la LPJ qui prévoit que « Tout établissement qui exploite un centre de protection de l'enfance et de la jeunesse doit conclure une entente avec une commission scolaire qui œuvre dans la même région qu'il dessert [...] ». Les préoccupations concernant l'article 214.3 s'appliquent aussi à l'article 37.8 et celui-ci devrait également être ajusté le cas échéant.

²²⁶ Art. 38 b) (1) iii) LPJ.

Le projet de loi 40 ne comprend pas de modification à cette disposition de la LIP. Par conséquent, la Commission se questionne à savoir si les centres de services scolaires seront alors responsables de conclure une telle entente et le cas échéant de voir à son application.

Étant donné que l'article 93 du projet de loi attribue aux centres de services scolaires des responsabilités de soutien et d'accompagnement auprès des établissements d'enseignement du même territoire, la Commission se questionne à savoir si le conseil d'administration de cette nouvelle structure serait le mieux habilité à conclure et mettre en œuvre les ententes prévues à l'article 214.3 de la LIP.

Par ailleurs, l'article 214.3 de la LIP énonce que les parties ont l'obligation de s'échanger les renseignements nécessaires à l'application de celles-ci. Il s'agit d'une dérogation au droit au respect du droit à la vie privée des enfants, dont leur situation serait visée par une telle entente, qui se justifie dans la mesure où les renseignements divulgués doivent être pertinents à la mise en œuvre de ces ententes. Dans le même sens, nous estimons également qu'il serait important de désigner clairement avec quels acteurs le représentant du centre de protection de l'enfance devrait communiquer afin d'appliquer cette disposition de la LIP dans le respect des droits des enfants.

RECOMMANDATION 16 :

Afin de s'assurer que l'ensemble des services auxquels l'enfant pris en charge a droit lui soit offert, la Commission recommande que le projet de loi soit amendé pour préciser quelle instance de la nouvelle structure de la gouvernance scolaire serait responsable de conclure les ententes de collaboration avec les établissements qui exploitent un centre de protection de l'enfance, au sens de l'article 214.3 de la LIP. De façon concordante, elle recommande de modifier l'article 37.8 de la *Loi sur la protection de la jeunesse*.

CONCLUSION

La Commission a procédé à l'examen détaillé du projet de loi n° 40 afin de s'assurer que les modifications qu'il propose à la LIP sont conformes aux droits et libertés inscrits dans la Charte. Au terme de son analyse, laquelle est centrée sur les droits reconnus à l'enfant et ses parents

en matière scolaire, elle arrive à la conclusion que certaines d'entre elles risquent d'affecter la pleine mise en œuvre des droits si elles étaient adoptées sans modification.

La Commission démontre ainsi l'importance de préserver et de renforcer l'exercice des droits et libertés des élèves et de leurs parents, lequel est un prérequis essentiel à leur participation effective à la démocratie scolaire. Pour elle, les différentes formes de participation des élèves et des parents au sein des instances scolaires, notamment à titre de membres du conseil d'établissement, du centre de services scolaire et du comité de parents, sont des composantes essentielles de cette démocratie²²⁷.

À cet égard, la Commission expose les principes qui doivent guider le législateur en matière de participation de l'élève et des parents au sein des structures scolaires, tels que définis par le droit international et le droit québécois. Dans la perspective du droit à l'égalité protégé par la Charte, elle présente les enjeux propres à certaines familles dans lesquelles les parents évoluent. Cette présentation fait ressortir les risques réels qu'elles soient *de facto* écartées des instances décisionnelles en milieu scolaire ou d'autres formes de participation en raison de caractéristiques personnelles pour lesquelles il est interdit de discriminer selon la Charte. Afin d'éviter que cela ne se produise, la Commission insiste sur la nécessité de mettre en place des mesures de soutien pour favoriser la participation des parents en milieu scolaire.

Par ailleurs, la Commission a procédé à l'analyse des modifications qui concernent la réussite éducative des élèves. Elle considère que l'institution d'un comité d'engagement pour la réussite dans chaque centre de services scolaire constitue une avancée appréciable pour favoriser la réussite de tous les élèves, sans discrimination. Pour parvenir à cette fin, la Commission souhaite toutefois rappeler qu'une attention particulière doit être accordée aux élèves qui vivent des parcours scolaires parsemés de difficultés, ayant pour effet de les rendre davantage susceptibles de quitter l'école secondaire, sans diplôme, ni qualification. À cet effet, elle recommande au législateur de renforcer les dispositions qui concernent le comité d'engagement pour la réussite, de manière à ce que les membres de ce dernier puissent, dans l'exercice de

²²⁷ Selon la Fédération des commissions scolaires du Québec, « [c]e type de participation constitue en fait la base de la démocratie participative dans les commissions scolaires, ce qui est unique au Québec puisque ces personnes sont élues par leurs pairs et non pas nommées comme dans les autres paliers de gouvernement. » FÉDÉRATION DES COMMISSIONS SCOLAIRES, *La démocratie scolaire*, 2004, p. 4, [En ligne]. <http://fcsq.qc.ca/fileadmin/medias/PDF/Democratie-Plan-Action.pdf>

leurs fonctions, prendre en compte la situation préoccupante des élèves qui sont issus de groupes protégés par la Charte, notamment les élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (EHDA), les élèves en situation de pauvreté, les élèves issus de l'immigration, ceux qui appartiennent à un groupe racisé, les élèves autochtones et les élèves de la diversité sexuelle et de genre. De plus, les membres devraient également prendre en compte la réussite des élèves placés en milieu substitut en vertu de la *Loi sur la protection de la jeunesse* et de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*.

D'autre part, bien que la Commission souscrive à l'idée de mettre en œuvre un mode de gouvernance scolaire qui rapprocherait des élèves la prise de décision, elle s'inquiète que le projet de loi n° 40 demeure largement imprécis sur les rôles et responsabilités des principales instances décisionnelles au regard des services offerts plus spécifiquement aux élèves HDAA. Un tel flou risque de compromettre davantage le droit à l'égalité de ces élèves dans l'exercice de leur droit à l'instruction publique. Elle invite donc le législateur à clarifier les rôles et responsabilités de chacun des acteurs de la structure de gouvernance scolaire proposée dans le projet de loi, afin que ceux-ci puissent garantir l'exercice effectif de ce droit pour les élèves HDAA.

Aussi, la Commission s'est intéressée au retrait à la LIP de la mention précisant que l'école « doit, notamment, faciliter le cheminement spirituel de l'élève afin de favoriser son épanouissement »²²⁸. La Commission a indiqué que le retrait de cette mention ne diminuerait pas pour autant les obligations des prestataires de services scolaires envers les élèves en cette matière, lesquelles sont prescrites par la Charte. S'appuyant également sur la *Convention relative aux droits de l'enfant* ainsi que sur la triple mission de l'école, elle recommande que la prise en compte du cheminement spirituel de l'élève soit maintenue dans la LIP et qu'elle soit élargie aux dimensions intellectuelle, motrice, affective, sociale et morale. Ceci permettrait ainsi d'assurer le développement intégral de l'enfant, conformément à ses droits.

Elle a également commenté la modification proposant d'abroger le droit de l'élève à des services complémentaires d'animation spirituelle et d'engagement communautaire ainsi que l'obligation de la commission scolaire de s'assurer que l'école offre aux élèves ces services.

²²⁸ Projet de loi n° 40, art. 5.

Après avoir souligné l'importance et la pertinence du service d'animation spirituelle et d'engagement communautaire au regard du plein développement de l'élève et de son épanouissement, la Commission met en garde le gouvernement face à la mise en péril appréhendée de ce service. Elle remet en question les fondements de cette décision, en soulignant la nature laïque de ses fonctions et en rappelant son origine. Elle recommande par la suite de maintenir ce droit de l'élève et cette obligation de la commission scolaire.

Concernant l'abolition du Comité sur les affaires religieuses, la Commission relève certains enjeux actuels qui nécessiteraient l'apport d'une expertise sur la place de la religion à l'école et la laïcité scolaire. Elle recommande en ce sens la création d'un mécanisme permettant au ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur d'obtenir sur une base régulière un portrait juste et avisé de ces questions.

Enfin, la Commission note l'absence de modification à l'article 214.3 de la LIP, lequel prescrit l'obligation pour la commission scolaire de conclure une entente avec un établissement qui exploite un centre de protection de l'enfance œuvrant sur le même territoire. Cette situation laisse planer un doute à savoir si les centres de services scolaires seraient alors responsables de conclure une telle entente et le cas échéant de voir à son application. La Commission recommande ainsi que le projet de loi soit amendé pour préciser quelle instance de la nouvelle structure de la gouvernance scolaire serait responsable de conclure les ententes de collaboration avec les établissements qui exploitent un centre de protection de l'enfance.

De façon spécifique, la Commission formule les recommandations suivantes :

RECOMMANDATION 1 :

La Commission recommande de ne pas adopter l'article 6 du projet de loi qui modifie le nombre d'élèves au sein du conseil d'établissement prévu à l'article 42 de la LIP.

RECOMMANDATION 2 :

La Commission recommande que soit amendé l'article 31 du projet de loi, introduisant l'article 89.2 à la LIP, afin d'y inscrire l'obligation d'adapter les mécanismes de consultation en fonction des sujets et des groupes d'élèves consultés.

RECOMMANDATION 3 :

La Commission recommande que l'article 31 du projet de loi, introduisant l'article 89.2 à la LIP, soit amendé afin de substituer « des sujets en lien avec le fonctionnement de l'école, notamment les activités extrascolaires proposées, l'aménagement de locaux et de la cour d'école et le climat social » par « sur toute question les intéressant en lien avec la vie de l'école ».

RECOMMANDATION 4 :

La Commission recommande d'amender le projet de loi de manière à substituer « la commission scolaire » pour « le centre de services scolaire » à l'article 211.1 de la LIP.

RECOMMANDATION 5 :

La Commission recommande que le paragraphe 7 de l'article 192 de la LIP, introduit par l'article 81 du projet de loi, soit amendé afin que la fonction d'approuver les contributions financières concernant les services éducatifs offerts dans le cadre d'un projet pédagogique particulier ainsi que le matériel nécessaire aux fins de la participation à ce type de projet, telles que proposées par le directeur de l'école où ils sont dispensés, soit ajoutée aux fonctions du comité de parents.

RECOMMANDATION 6 :

La Commission recommande que le projet de loi soit amendé afin d'ajouter des mesures de soutien visant à favoriser la participation de parents, notamment au sein du conseil d'établissement, du centre de services scolaire et du comité de parents. À défaut de prévoir dans la loi de telles mesures à la LIP, celles-ci devraient être définies par voie réglementaire par le ministre.

RECOMMANDATION 7 :

La Commission recommande d'amender l'article 88 du projet de loi n° 40 introduisant l'article 193.7 à la LIP afin que soit intégré à son libellé le principe d'égalité des chances de tous les élèves, qui est un élément fondamental de la mission de l'école québécoise telle qu'elle est définie à l'article 36 de la LIP. L'ajout de ce principe favoriserait la mise en œuvre du droit à l'égalité protégé par la Charte, notamment lorsqu'il s'agira de procéder à l'analyse des résultats des élèves et à la formulation de recommandations au centre de services scolaire.

RECOMMANDATION 8 :

La Commission recommande d'amender l'article 88 du projet de loi, introduisant l'article 193.6 à la LIP, de façon que la composition du comité d'engagement pour la réussite des élèves prévoit la participation de parents.

RECOMMANDATION 9 :

La Commission recommande d'amender l'article 88 du projet de loi afin d'ajouter à l'article 193.6 de la LIP l'obligation pour les membres des comités d'engagement pour la réussite des élèves de suivre une formation élaborée par le ministre en vertu du deuxième alinéa de l'article 459.5. Celle-ci devrait porter notamment sur les responsabilités et les obligations des prestataires de services au regard de la réussite éducative des élèves qui sont issus de groupes protégés par la Charte, notamment les élèves HDAA, les élèves en situation de pauvreté, les élèves issus de l'immigration, ceux qui appartiennent à un groupe racisé, les élèves autochtones et les élèves de la diversité sexuelle et de genre. La formation élaborée par le ministre devrait également porter sur les enjeux relatifs à la réussite des élèves placés en milieu substitut en vertu de la *Loi sur la protection de la jeunesse* et de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*.

De façon concordante, la Commission recommande d'amender l'article 136 du projet de loi, modifiant l'article 459.5 de la LIP, afin que le ministre soit tenu d'élaborer le contenu de la formation à l'intention des membres des comités d'engagement pour la réussite des élèves. En outre, cette disposition devrait préciser les objectifs de formation, dont ceux relatifs à l'acquisition de connaissances sur les droits et libertés consacrés dans la Charte.

RECOMMANDATION 10 :

La Commission recommande que le projet de loi soit amendé afin qu'au regard des politiques relatives à l'organisation des services éducatifs destinés aux élèves HDAA, les rôles et responsabilités de chacun des acteurs de la nouvelle structure de gouvernance scolaire soient précisés dans la LIP. Cela permettrait de s'assurer que l'application des principes que ces politiques contiennent soit effective dans l'ensemble des établissements d'enseignement.

RECOMMANDATION 11 :

La Commission recommande qu'au moins un siège soit réservé à un parent d'élève HDAA au sein du conseil d'administration du centre de services scolaire.

RECOMMANDATION 12 :

La Commission recommande que, parmi les six sièges qui sont prévus au conseil d'établissement pour les parents, au moins un siège soit réservé à un parent d'élève HDAA.

RECOMMANDATION 13 :

La Commission recommande de ne pas adopter l'article 5 du projet de loi et ainsi de maintenir dans la LIP l'objectif de favoriser l'épanouissement de l'élève. Il conviendrait par ailleurs d'amender le projet de loi afin que soit inscrit à l'article 36 l'ensemble des dimensions de la personne humaine favorisant son

développement intégral : motrice, affective, sociale, intellectuelle, morale et spirituelle.

RECOMMANDATION 14 :

La Commission recommande de ne pas abroger l'article 6 de la LIP qui prévoit que l'élève a droit au service complémentaire d'animation spirituelle et d'engagement communautaire. Dans l'objectif de garantir l'exercice de ce droit reconnu à l'élève et afin de ne pas fragiliser davantage l'un des moyens prévus à cette fin, la Commission recommande qu'à défaut d'un bilan ou d'une évaluation sérieuse de l'efficacité du SASEC, de ne pas abroger l'article 226 de la LIP prévoyant les obligations de la commission scolaire de s'assurer que l'école offre aux élèves ce service.

RECOMMANDATION 15 :

La Commission recommande que le projet de loi soit amendé afin que soit créé, au sein du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, un mécanisme permettant au ministre d'obtenir sur une base régulière un portrait juste et avisé de l'évolution des enjeux relatifs à la diversité religieuse, à la spiritualité et aux convictions séculières à l'école ainsi qu'à la laïcité scolaire.

RECOMMANDATION 16 :

Afin de s'assurer que l'ensemble des services auxquels l'enfant pris en charge a droit lui soit offert, la Commission recommande que le projet de loi soit amendé pour préciser quelle instance de la nouvelle structure de la gouvernance scolaire serait responsable de conclure les ententes de collaboration avec les établissements qui exploitent un centre de protection de l'enfance, au sens de l'article 214.3 de la LIP. De façon concordante, elle recommande de modifier l'article 37.8 de la *Loi sur la protection de la jeunesse*.