



Mémoire
de la Fédération des commissions scolaires du Québec

**Présenté dans le cadre de la consultation
sur le projet de loi n° 144 – Loi modifiant la Loi sur
l’instruction publique et d’autres dispositions législatives
concernant principalement la gratuité des services éducatifs
et l’obligation de fréquentation scolaire**

Août 2017

L’éducation est la clé d’une vie meilleure pour tous les enfants, et le fondement de toute société forte – mais beaucoup trop d’enfants en sont encore exclus. Pour réaliser tous nos objectifs de développement, nous devons permettre à chaque enfant d’aller à l’école et d’apprendre.

*Anthony Lake
Directeur général, UNICEF*

Document : 7299

Fédération des commissions scolaires du Québec
1001, avenue Bégon
Québec (Québec) G1X 3M4
Téléphone : 418 651-3220
Télécopieur : 418 651-2574
Courriel : info@fcsq.qc.ca
Site : www.fcsq.qc.ca

INTRODUCTION

La Fédération des commissions scolaires du Québec a été créée en 1947. Elle représente la majorité des commissions scolaires francophones du Québec ainsi que la Commission scolaire du Littoral.

La Fédération a comme mission de défendre les intérêts de ses membres et de faire avancer la cause de l'éducation au Québec. Elle produit notamment, à la suite de consultations auprès des commissions scolaires, des mémoires, des avis, des recommandations et des propositions afin de faire valoir le point de vue du réseau scolaire sur les projets de loi qui concernent le système public d'éducation.

Ce mémoire fait état de la réaction de la Fédération quant au projet de loi n° 144 *Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et d'autres dispositions législatives concernant principalement la gratuité des services éducatifs et l'obligation de fréquentation scolaire.*

MISE EN CONTEXTE

Depuis leur création, les commissions scolaires jouent un rôle stratégique afin que les jeunes de 6 à 18 ans¹ résidant sur leur territoire accèdent à des services éducatifs gratuits, sans contraintes économiques, géographiques ou sociales. Pour la Fédération, aucun enfant ne devrait être exclu du système public de l'éducation. Aussi, la Fédération accueille favorablement le projet de loi n° 144 modifiant la Loi sur l'instruction publique. Ce projet reconnaît à tous les jeunes, sans exception, le droit d'accéder à l'école publique et prévoit de meilleurs encadrements pour les services éducatifs reçus à la maison ou dans un autre lieu qu'un établissement public. Par ailleurs, concernant l'obligation de la fréquentation scolaire, il donne accès à des informations essentielles au ministre et aux commissions scolaires pour remplir efficacement leur rôle. Tous ces éléments du projet de loi permettent aux commissions scolaires de réaliser plus efficacement la mission qui leur a été confiée par la population et l'État, soit de promouvoir et de valoriser l'éducation publique ainsi que d'organiser les services éducatifs prévus par la loi pour toutes les personnes relevant de leur compétence.

Ce mémoire propose certaines réflexions au gouvernement sur l'importance de l'accessibilité à l'éducation publique et suggère des pistes pour renforcer certains éléments du projet de loi ou pour guider les actions communes du gouvernement et des commissions scolaires pour les années à venir. La Fédération rappelle que l'accès universel à une éducation de qualité pour tous les jeunes est un facteur de cohésion sociale favorisant la synergie de nos actions.

Les commentaires et les recommandations concernent les quatre thèmes suivants :

1. les élèves sans-papiers;
2. la scolarisation à la maison;
3. l'obligation de fréquentation scolaire;
4. le suivi des écoles illégales.

¹ Cette gratuité des services concerne également les jeunes de l'éducation préscolaire et elle se poursuit jusqu'à 21 ans pour une personne handicapée.

TROIS REPÈRES

La Fédération appuie sa réflexion sur trois repères :

1. L'action des commissions scolaires garantit l'accessibilité à une éducation de qualité pour tous.
2. La mission d'une commission scolaire comprend le droit de l'enfant à recevoir une éducation de qualité pour lui permettre de remplir son rôle de bon citoyen et de s'intégrer à la société.
3. Une commission scolaire doit tout mettre en œuvre sur son territoire afin que l'accessibilité à une éducation de qualité et l'obligation de fréquentation scolaire favorisent la cohésion sociale.

Ces références s'inspirent des actions de ses membres sur les territoires qu'ils desservent.

1. LES ÉLÈVES SANS-PAPIERS

D'entrée de jeu, la Fédération réaffirme son adhésion à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant qui stipule clairement que « tous les enfants ont droit à une éducation, laquelle doit notamment viser à (...) les préparer à assumer les responsabilités de la vie dans une société libre »². Ce droit de l'enfant est repris par la Charte des droits et libertés de la personne du Québec qui établit le droit à l'instruction publique gratuite. Ces idéaux de la société démocratique posent des exigences élevées, notamment en matière d'accueil des enfants, d'évaluation de leurs besoins selon leur situation et celle de leurs parents et de protection contre la discrimination, qu'elle soit sociale ou institutionnelle.

Les rôles de gardien et de promoteur de ces droits de l'enfant garantis par la Charte du Québec et les conventions internationales reviennent aux personnels des commissions scolaires et aux élus qui les dirigent. Nos actions doivent tendre à lutter contre toutes les formes de marginalisation et d'inégalités en matière d'accès à l'éducation et de réussite scolaire. Or, les nouvelles conditions socio-économiques, notamment les migrations internationales des dernières années, obligent les commissions scolaires à revoir et à adapter leurs pratiques. Cette réalité se vit surtout dans les régions de Laval, de Montréal, de la Montérégie et de l'Estrie qui accueillent une large part des nouveaux immigrants. Dans un contexte et un environnement différents, les commissions scolaires qui accueillent moins d'immigrants sont également confrontées à ces défis. Cependant, celles-ci ne disposent pas toujours des services et des ressources professionnelles nécessaires pour accueillir adéquatement des enfants issus de l'immigration en situation légale ou illégale.

Le projet de loi n° 144 vise à adapter la Loi sur l'instruction publique qui, dans la situation actuelle, marginalise les enfants des immigrants sans-papiers sur notre territoire. Cependant, il est nécessaire de se questionner sur certains éléments et de demander au gouvernement d'apporter certaines précisions ou de prendre des engagements qui suivront le débat sur le projet de loi n° 144, et ce, peu importe le résultat des discussions.

² Note de l'UNESCO sur la Politique de la Petite Enfance : L'impact des migrations internationales sur l'éducation des jeunes enfants, n° 43/avril-septembre 2008.

Les questions soulevées concernent les quatre aspects suivants :

- la définition de l'autorité parentale et de résidence habituelle ;
- la protection des renseignements personnels des parents d'un enfant sans-papiers ;
- l'attribution du code permanent ;
- l'accès aux services d'accueil et de soutien aux enfants issus des migrations internationales et les ressources financières requises pour les aider convenablement à s'instruire, se socialiser et se qualifier.

1.1. La définition de l'autorité parentale et de résidence habituelle

Des modifications proposées par le projet de loi visent à élargir le droit à la gratuité au service de l'éducation préscolaire et aux services de l'enseignement primaire et secondaire à toute personne qui n'est pas résidente du Québec, mais au sens du règlement sur la définition de résident du Québec dont l'autorité parentale y demeure de façon habituelle. Selon la Fédération, en adoptant cette approche, le gouvernement assujettit le droit de l'enfant à une éducation gratuite à la situation du parent. En effet, l'enfant sans-papiers ou dont le parent est en situation de résidence irrégulière aura un accès conditionnel aux services éducatifs étant donné que la personne possédant l'autorité parentale, soit la mère, le père ou le tuteur, doit avoir une résidence habituelle au Québec.

Cette approche n'est pas sans soulever des questions, notamment les suivantes :

- Dans les cas des réfugiés illégaux, parfois sans-papiers, par quel moyen ou document peut-on savoir que la personne est titulaire de l'autorité parentale ?
- Quelle décision prendre dans les cas où l'autorité parentale ne possède pas de documents valides ou ne peut pas accéder à ces documents compte tenu de la situation de son pays d'origine pour attester son statut ?
- Quelle définition donner au terme « de façon habituelle » ? Qui est constante, fréquente ou courante ? Presque toujours ?
- Si la commission scolaire ne parvient pas à identifier le titulaire de l'autorité parentale ou établir que cette personne demeure habituellement au Québec, doit-on comprendre que la commission scolaire n'est pas autorisée à reconnaître le droit de l'enfant à l'éducation gratuite ?

- Quel est le changement par rapport à la situation actuelle, si ce n'est que de donner le droit aux parents qui se trouvent illégalement au Québec d'inscrire gratuitement leurs enfants à l'école publique ? Qu'en est-il du droit de l'enfant qui entre au Québec sans être accompagné d'un adulte titulaire de l'autorité parentale ?

Dans un bulletin d'information³ publié par le Service d'information et de recherches parlementaires du gouvernement canadien, l'auteure réfère à une étude sur un échantillon de données provenant de Citoyenneté et Immigration Canada réalisée par *Wouk et al.*⁴. Les auteurs de cette étude estiment qu'au cours de la période 2000-2004, 1 087 mineurs non accompagnés et 1 683 mineurs séparés sont arrivés au Canada. La Fédération n'a pas de données plus récentes, ni pour le Canada ni pour le Québec, mais compte tenu des récents flux migratoires internationaux, à cause de l'évolution géographique et politique dans certaines parties du monde, il est raisonnable de croire que cette situation ne s'est pas améliorée et que le nombre de ces mineurs s'est accru. En outre, la diversité des modes de migration rend de plus en plus difficile la tenue de statistiques précises ou le suivi de leur évolution.

En Ontario, le gouvernement a adopté une approche différente de celle proposée par le projet de loi n° 144 qui pourrait inspirer une réponse à la situation qui nous concerne. Pour s'assurer que les enfants mineurs ne sont pas privés de leur droit à l'éducation gratuite en raison de leur statut ou de celui de la personne titulaire de l'autorité parentale, le gouvernement de l'Ontario a ajouté à sa Loi sur l'éducation ce qui suit :

« Toute personne âgée de moins de dix-huit ans qui a par ailleurs le droit d'être admise à une école ne doit pas se faire refuser l'admission parce qu'elle-même ou son père, sa mère ou son tuteur se trouve illégalement au Canada ». ⁵

Les migrations internationales de la dernière décennie ont amené leur lot de situations différentes, voire inédites. À ce contexte inhabituel, il est important de quitter les sentiers battus pour adapter nos pratiques à ce nouveau contexte. **La Fédération a fait le choix de défendre le droit de tous les enfants d'accéder à une éducation gratuite jusqu'à l'âge de 18 ans, et ce, peu importe leur situation ou celle de leurs parents.** Par ailleurs, le fait pour un enfant d'être actuellement en situation de résidence illégale ne doit pas être un

³ Sandra Elgersma, Service d'information et de recherches parlementaires, Division des affaires politiques et sociales, PRB – 07 – 15F, 11 octobre 2007

⁴ Judith Wouk, Soojin Yu, Lisa Roach, Jessie Thomson, Anmarie Harris, « Unaccompanied/Separated Minors and Refugee Protection in Canada : Filling information Gaps » *Refuge* vol. 23, n° 2, juin 2006

⁵ Loi sur l'éducation, art. 49.1, gouvernement de l'Ontario

obstacle à être accueilli dans une école publique avec les mêmes privilèges que tous les autres enfants. L'adoption du projet de loi permet aux enfants sans-papiers d'avoir accès à la gratuité à compter du 1^{er} juillet 2018, mais il ne faut pas oublier ceux qui sont dans une situation précaire à l'aube de la rentrée scolaire 2017-2018.

Un enfant ne devrait pas subir les conséquences du contexte économique, social ou politique dans lequel lui et ses parents ont évolué avant de migrer au Québec. La Fédération est d'avis que la tâche des commissions scolaires est de défendre et de gérer l'accès à l'éducation pour tous les enfants. La gestion de l'immigration est, quant à elle, de la responsabilité du ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion qui doit veiller, notamment, à la sélection et l'accueil de personnes immigrantes.

Ainsi, la Fédération recommande :

Recommandation 1

Que la Loi sur l'instruction publique garantisse à l'enfant le droit à l'éducation gratuite sans référence à sa situation de résidence ou à la situation de ses parents.

Recommandation 2

Que la Loi sur l'instruction publique précise que le droit à l'éducation gratuite ne peut être refusé en l'absence de documents attestant du statut de l'enfant ou de celui de ses parents.

Recommandation 3

Que les modalités de financement soient rétroactives afin d'assurer la gratuité des services dès le début de l'année scolaire 2017-2018.

1.2. La protection des renseignements personnels concernant les parents d'un enfant sans-papiers

La réflexion précédente introduit un autre aspect de la situation engendrée par ces nouveaux flux migratoires et leur impact quant au droit de l'enfant à une éducation gratuite. La résidence illégale pour le parent n'est pas sans conséquence. Actuellement, les services d'immigration du Canada et du Québec surveillent constamment les personnes qui entrent illégalement et ils sont bien au fait du statut de ces personnes. Ils connaissent également le statut des personnes qui n'ont pas quitté le Québec à la fin de leur permis de séjour temporaire ou qui n'ont pas renouvelé leur statut en obtenant les documents nécessaires. Il serait opportun d'informer les commissions scolaires des décisions prises par les services d'immigration le plus tôt possible dans le processus afin qu'elles effectuent un suivi adéquat auprès des élèves concernés.

Les conditions dans lesquelles vivent les détenteurs de l'autorité parentale ne devraient pas créer préjudice au droit des enfants et les empêcher de les inscrire à l'école par peur d'être dénoncés ou forcés de quitter prématurément leur lieu de résidence ou sortir de leur clandestinité. Aussi, pour protéger le droit de l'enfant, la Fédération croit que la loi devrait assurer la confidentialité des renseignements personnels concernant l'enfant et ses parents pour éviter qu'ils craignent d'être dénoncés aux services d'immigration. Les commissions scolaires devraient également bénéficier d'une protection supplémentaire pour empêcher des situations embarrassantes ou des poursuites pour entrave à la justice.

La Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels encadre les droits et les responsabilités des commissions scolaires sur ce sujet. Cependant, le contexte des enfants réfugiés et sans-papiers exige des protections supplémentaires afin que les commissions scolaires ne soient pas placées dans des situations où elles auraient l'obligation de dénoncer des parents aux autorités judiciaires au détriment du droit à l'éducation des enfants sans-papiers. Le droit de l'enfant à l'éducation gratuite doit avoir préséance et justifie un statut particulier.

Dans ce contexte, la Fédération recommande :

Recommandation 4

Que la Loi sur l'instruction publique introduise une clause assurant une protection à l'enfant et à la commission scolaire concernant la confidentialité des renseignements personnels que celle-ci possède au sujet de l'enfant.

1.3. L'attribution du code permanent

Au Québec, lors de sa première admission dans une école, le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur octroie à l'élève un code permanent qu'il conservera tout au long de ses études. Ce code permanent apparaît sur certains documents officiels tels que les bulletins et les relevés de notes. Il est utile à l'élève s'il veut utiliser un service ou remplir un formulaire relatif à une démarche pédagogique. Il lui permet également d'obtenir certains éléments de son dossier scolaire qui peuvent être exigés par un futur employeur.

Pour obtenir son code permanent qui atteste de son inscription dans une école, la personne doit fournir plusieurs documents officiels contenant les renseignements suivants :

- les nom et prénom officiels;
- le prénom usuel et les autres prénoms de l'élève (s'il y a lieu);
- le sexe;
- la date de naissance;
- le lieu de naissance (ville et pays);
- les noms et prénoms officiels des parents.

Les documents officiels exigés peuvent être les suivants :

- un certificat de naissance mentionnant les noms des parents;
- un certificat de jugement d'adoption;
- un certificat de changement de nom;
- une carte de citoyenneté canadienne;
- une carte de résident permanent;
- un permis d'études;
- un formulaire de programme d'échange.

Or, en ce qui concerne les réfugiés ou les enfants sans-papiers, c'est souvent difficile d'obtenir ces documents qui sont parfois inexistant dans leur pays d'origine. Dans certains cas, ils ont quitté leur pays et leur domicile dans des situations difficiles sans apporter un certificat de naissance, voire une carte de citoyenneté. Pour d'autres, selon leur pays de naissance, l'effondrement de certaines structures gouvernementales explique leur arrivée sans ces documents.

Il ne faudrait pas que la bureaucratie nécessaire pour accorder un code permanent à un enfant retarde indûment son inscription à l'école et, même, qu'elle compromette son projet d'études.

C'est pourquoi la Fédération recommande :

Recommandation 5

Que le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur permette aux commissions scolaires d'octroyer un code permanent provisoire aux enfants d'autres pays afin qu'ils soient considérés comme des élèves au même titre que tous les autres enfants résidants du Québec et qu'ils puissent bénéficier de tous les services prévus à la Loi sur l'instruction publique et dans les régimes pédagogiques.

1.4. L'accès des enfants issus des migrations internationales aux services d'accueil et de soutien et les ressources financières requises pour les aider à s'instruire, se socialiser et se qualifier

C'est connu, les enfants sont résilients. En dépit de l'adversité, ils ont une grande capacité à s'adapter et à se développer. Toutefois, il ne faudrait pas pour autant sous-estimer les traumatismes émotionnels des enfants issus des migrations internationales et les efforts que le milieu scolaire doit fournir pour les aider à s'intégrer dans notre société.

Certains de ces enfants sont affectés par le climat d'insécurité dans lequel ils vivent à cause de la situation précaire et illégale de leurs parents. Plusieurs ont grandi dans un environnement désorganisé qu'ils ont quitté à la hâte pour se rendre dans un monde inconnu, parfois après de longs intermèdes dans des installations provisoires. D'autres ont dû quitter sans leurs parents, ne sachant pas s'ils les retrouveront un jour. Et combien de drames pourrions-nous évoquer pour illustrer les diverses formes d'incidences que les migrations ont sur les enfants ? Ainsi, nombreux sont les enfants qui paieront cher pour réparer les blessures de l'existence qu'ils ont subies.

Pour accueillir et aider ces enfants, les commissions scolaires mettent à contribution les services de psychologues, orthopédagogues et travailleurs sociaux. Elles comptent également sur la collaboration des services sociaux de leur territoire et des services d'aide

aux immigrants lorsqu'ils sont disponibles. Certaines commissions scolaires bénéficient aussi de l'aide d'organismes communautaires ou sans but lucratif qui ont pour mission d'aider les réfugiés et les nouveaux immigrants.

Cependant, les situations sont différentes d'une commission scolaire à l'autre. Dans des régions comme celles de Montréal, de Laval, de l'Estrie ou de la Montérégie, où le flux d'immigrants est plus élevé, une solide expertise a pu se développer au cours des années. Mais en région plus éloignée, cette expertise est souvent inexistante et les flux d'immigration moins élevés ne permettent pas facilement aux commissions scolaires de développer les ressources spécialisées requises.

Ces services ont entraîné des répercussions sur l'organisation générale des services complémentaires ou particuliers destinés aux élèves. Dans certains cas, il a fallu revoir les priorités afin de réaffecter des ressources et faire des réaménagements budgétaires. Quant aux commissions scolaires des régions plus éloignées des grands centres, elles ont souvent pallié à l'essentiel en collaborant avec la communauté ou d'autres organismes gouvernementaux qui apportent aide et soutien à ces enfants.

En ce qui concerne le financement, les règles budgétaires pour le fonctionnement des commissions scolaires prévoient des mesures pour soutenir l'organisation des services d'accueil et de soutien à l'apprentissage de la langue française de même que des services de soutien aux élèves issus de l'immigration⁶. L'allocation associée à ces mesures vise les services particuliers cités à l'article 7 du Régime pédagogique de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire. À la suite des représentations de la Fédération et des commissions scolaires, les règles budgétaires ont été amendées, en décembre 2016, pour inclure un montant *a posteriori* afin de compenser le fait que les élèves issus de l'immigration ne sont pas considérés dans le calcul de l'allocation de base pour les services éducatifs des jeunes lorsqu'ils arrivent après le 30 septembre.

Ainsi, dans les règles budgétaires 2017-2018, un montant *a posteriori* est accordé aux commissions scolaires. Il tient compte d'un montant forfaitaire par mois de fréquentation pour chaque élève arrivé après le 30 septembre 2017 et d'un montant établi en fonction du nombre pondéré d'élèves immigrants aux cours des deux dernières années.

⁶ Règles budgétaires des commissions scolaires pour l'année 2017-2018, fonctionnement, mesure 15050. Page 72.

http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/PSG/ress_financieres/rb/RB_Fonctionnement_Commissions-scolaires_17-18.pdf

La Fédération salue ces amendements qui permettent dorénavant de couvrir plusieurs dépenses liées aux services pour les élèves issus de l’immigration. Cependant, l’ampleur que semblent prendre les migrations internationales incite la Fédération à demander une bonification des mesures d’accueil et d’intégration des élèves issus de l’immigration. En effet, les commissions scolaires doivent consacrer de plus en plus de ressources pour les services de soutien autres que la francisation, notamment les services spécialisés. En région éloignée, ces services nécessitent de recourir à des ressources externes et, dans la plupart des cas, les commissions scolaires n’ont pas la capacité financière pour le faire.

De plus, le montant *a posteriori* est plus efficace lorsque le nombre de jeunes issus de l’immigration est suffisamment élevé pour organiser des services complémentaires adaptés à leur situation particulière, ce qui n’est pas le cas dans toutes les commissions scolaires.

Face à l’ampleur et la multitude des besoins, la Fédération demande de revoir le financement actuel des services offerts aux élèves immigrants et réfugiés afin de l’adapter à leurs besoins. Et même si en région éloignée ces enfants sont moins nombreux, la Fédération se fait le défenseur de leur droit, peu importe leur nombre, à recevoir des services de même niveau et de même qualité que dans les milieux accueillant un plus grand nombre d’immigrants ou de réfugiés.

Le Régime pédagogique de l’éducation préscolaire, de l’enseignement primaire et de l’enseignement secondaire prévoit, au-delà des services complémentaires, des services particuliers d’accueil et de soutien à l’apprentissage de la langue française visant à faciliter l’intégration de ces élèves dans une classe ordinaire. Compte tenu des situations décrites plus haut, les enfants issus des migrations internationales doivent avoir accès à des services de soutien plus larges et adaptés à leur situation.

C’est pourquoi la Fédération recommande :

Recommandation 6

Que le gouvernement modifie l’article 7 du Régime pédagogique de l’éducation préscolaire, de l’enseignement primaire et de l’enseignement secondaire qui traite des services particuliers en francisation, pour y intégrer des services spécialisés ainsi que des services de garde adaptés aux enfants réfugiés.

Recommandation 7

Que le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur revoie le financement des mesures d'accueil et d'intégration afin d'allouer les sommes nécessaires au déploiement des services spécialisés en plus des sommes déjà prévues pour les services de francisation.

2. LA SCOLARISATION À LA MAISON

Le rapport du Protecteur du citoyen publié en avril 2015 et intitulé « *La scolarisation à la maison : pour le respect du droit à l'éducation des enfants* » fait un bon état de cette situation et des enjeux qui s'y rattachent. Le Protecteur formule une série de recommandations au Ministère et aux commissions scolaires pour améliorer l'encadrement de ces services. Depuis sa publication, plusieurs commissions scolaires ont révisé leur politique relative à la scolarisation à la maison.

Les procédures attachées à ces politiques précisent, entre autres, les principes, les définitions, et les responsabilités des parents et de la commission scolaire. On y trouve également des documents de référence et des propositions de démarche à suivre pour établir la planification de l'enseignement, des modalités d'évaluation des apprentissages ou du développement des compétences de l'élève scolarisé à la maison.

La Fédération reconnaît que les parents sont les premiers responsables de l'éducation de leurs enfants. En ce sens, **les relations entre les parents des enfants scolarisés à la maison et la commission scolaire doivent être empreintes d'une grande collaboration, et ce, au plus grand bénéfice des intérêts de l'enfant.** Mais, dans les cas où les droits de l'enfant à la dignité et à la sécurité ne sont pas adéquatement respectés, il est du devoir de la commission scolaire d'intervenir auprès des parents et de la Direction de la protection de la jeunesse.

Ainsi, la Fédération souscrit aux modifications de la Loi sur l'instruction publique proposées par le projet de loi n° 144. Celles-ci permettront une plus grande harmonisation des règlements et normes relatifs à la scolarisation à la maison ainsi que des procédures administratives adoptées par les commissions scolaires. Ces modifications permettent également à un enfant ou à un parent de s'adresser au protecteur de l'élève de la commission scolaire lorsqu'il est insatisfait de l'examen d'éventuelles plaintes au regard des services donnés par la commission scolaire.

Les remarques et recommandations de la Fédération concernent les aspects suivants :

- la référence au Programme de l'école québécoise en matière d'enseignement à la maison ;
- la clarification du principe de gratuité ;

- la présence de l'enfant lors de la présentation du plan d'apprentissage suivi par les parents et de l'évaluation de ses apprentissages ;
- la composition de la Table de concertation nationale sur l'enseignement à la maison : présence d'un représentant des commissions scolaires.

2.1 La référence au Programme de l'école québécoise en matière d'enseignement à la maison

La Loi sur l'instruction publique indique, à l'article 461, que le ministre établit, à l'enseignement primaire et secondaire, les programmes d'études. le *Programme de formation de l'école québécoise* s'inscrit dans cette foulée. Il précise, à titre de document officiel, les apprentissages essentiels à la formation des jeunes. Pour soutenir les enseignantes et les enseignants, le Ministère a publié différents documents de référence dont les cadres d'évaluation des apprentissages. Les parents qui dispensent un enseignement à domicile peuvent accéder gratuitement à tous ces documents sur le site Web du Ministère ou les obtenir auprès de leur commission scolaire.

Lors de l'approbation du projet d'apprentissage soumis par les parents qui souhaitent scolariser leurs enfants à la maison, la commission scolaire utilise comme référence le *Programme de formation de l'école québécoise*. Il en est de même lors de l'évaluation des apprentissages réalisés par l'enfant. Si, pour les responsables de la scolarisation à la maison dans les commissions scolaires, cette référence au programme officiel est inévitable, il n'est pas toujours ainsi pour les parents et de longues discussions sont parfois nécessaires pour que ces derniers adhèrent à cette orientation.

Le projet de loi n° 144 prévoit que le gouvernement pourra déterminer par règlement les diverses modalités encadrant la scolarisation à la maison. Il précise également que le ministre élaborera un guide des bonnes pratiques en matière d'enseignement à la maison. Ces documents vont probablement faire référence aux programmes d'études officiels. Cependant, pour éviter toute confusion et se donner une assise législative solide, la Fédération est d'avis que le projet d'apprentissage soumis par les parents doit se référer aux programmes d'études officiels.

C'est pourquoi la Fédération recommande :

Recommandation 8

Que l'article 15 de la Loi sur l'instruction publique précise que le projet d'apprentissage soumis par les parents à la commission scolaire respecte les programmes d'études officiels établis par le ministre.

2.2 La clarification du principe de gratuité

Les élèves inscrits à l'école publique ont droit à la gratuité des manuels scolaires et du matériel didactique. Ils peuvent accéder également à des services complémentaires définis par le régime pédagogique et offerts dans les écoles de la commission scolaire.

Si la situation semble claire pour les élèves qui fréquentent l'école publique, cela n'est pas toujours le cas pour les enfants scolarisés à la maison. Le Protecteur du citoyen a en effet observé que les pratiques d'encadrement afin de rendre accessible aux enfants scolarisés à la maison le même matériel scolaire utilisé par les enfants scolarisés à l'école varient considérablement.

Tous les enfants ont droit d'accéder à une éducation gratuite et de qualité. Pour évaluer la qualité du projet d'apprentissage des enfants scolarisés à la maison, le *Programme de formation de l'école québécoise* sert de référence. En lien avec ce programme, du matériel didactique composé d'une série d'instruments est conçu, dont un manuel imprimé à l'usage de l'élève, utile à l'enseignement d'un programme d'études donné. Qui plus est, le ministre établit la liste des manuels scolaires et du matériel didactique qu'il approuve pour l'enseignement des programmes d'études. Dans la foulée de l'orientation de la Fédération à l'effet que le *Programme de formation de l'école québécoise* doit être une référence obligatoire pour les parents lors de l'élaboration du projet d'apprentissage de leur enfant, le matériel didactique approuvé par le ministre doit être accessible gratuitement aux enfants scolarisés à la maison.

C'est pourquoi la Fédération recommande :

Recommandation 9

Que la Loi sur l'instruction publique précise que les enfants scolarisés à la maison, tout comme les enfants inscrits à l'école publique, ont le droit d'accéder gratuitement aux manuels scolaires et au matériel didactique approuvés par le ministre pour l'enseignement des programmes d'études.

Toutefois, en ce qui concerne les services complémentaires, la situation est différente. La commission scolaire doit établir un programme pour chacun de ces services. Ces programmes tiennent compte de la situation des élèves qui fréquentent ses écoles et des milieux desservis. Les modalités d'organisation de ces services peuvent donc varier d'un milieu à l'autre ainsi que le niveau de service offert.

L'une des caractéristiques des services complémentaires est de travailler en appui aux équipes-écoles. Les interventions des professionnelles et professionnels de ces services s'intègrent à une stratégie globale convenue avec la direction d'école ainsi que les enseignantes et les enseignants des élèves concernés.

Il peut arriver que des enfants scolarisés à la maison aient besoin de services complémentaires. Comme le souligne le Protecteur du citoyen, la mise en place des services de soutien pour les enfants scolarisés à la maison pourrait inciter des parents à demander ou renouveler leur demande de dispense de la fréquentation scolaire. Toutefois, cela ne pourrait se faire sans coût supplémentaire. La Fédération comprend et admet que des enfants pourraient bénéficier avantageusement des services complémentaires offerts dans les établissements. Mais le choix de la scolarisation à la maison implique aussi le choix d'une organisation scolaire différente et d'un accès distinct au soutien.

C'est pourquoi la Fédération recommande :

Recommandation 10

Que la Loi sur l'instruction publique précise que la commission scolaire peut établir les modalités et les conditions, notamment d'en fixer le coût, pour rendre accessibles des services complémentaires aux enfants scolarisés à la maison.

2.3 La présence de l'enfant lors de la présentation du plan d'apprentissage suivi par les parents et de l'évaluation de ses apprentissages

Des commissions scolaires déplorent le fait que, dans le cadre légal actuel, la présence de l'enfant n'est pas requise lors de la présentation, par les parents, de leur plan d'apprentissage. Il arrive aussi que des parents refusent à la commission scolaire de faire subir des évaluations à leurs enfants pour porter un jugement sur la progression de leurs apprentissages. Dans ces cas, en l'absence d'orientations claires dans la Loi sur l'instruction publique, la commission scolaire doit s'en tenir à l'évaluation du plan d'apprentissage fourni par les parents.

Pour la Fédération, la Charte des droits et libertés protège d'abord le droit de l'enfant de recevoir une instruction publique gratuite. La loi permet aux parents, à certaines conditions, d'assumer la scolarisation de leur enfant à la maison dans le respect des droits de celui-ci et de leur intérêt.

Il peut être difficile pour une commission scolaire de veiller au respect des droits de l'enfant si son personnel affecté au suivi de la scolarisation à la maison ne peut rencontrer ou entrer en contact avec l'enfant. Afin de jouer son rôle efficacement et de soutenir adéquatement les parents pour que leur enfant reçoive l'instruction de qualité à laquelle il a droit, la Fédération trouve nécessaire que le parent soit accompagné de son enfant lors de la présentation de son plan d'apprentissage, habituellement avant le début de l'année scolaire. Il est tout aussi nécessaire que l'enfant subisse des évaluations de ses apprentissages menées par la commission scolaire à des moments convenus lors de l'acceptation du plan d'apprentissage.

C'est pourquoi la Fédération recommande :

Recommandation 11

Que la Loi sur l'instruction publique précise que l'enfant scolarisé à la maison doit accompagner ses parents lors de la présentation de son plan d'apprentissage.

Recommandation 12

Que la Loi sur l’instruction publique indique que le plan d’apprentissage suivi par les parents qui scolarisent leur enfant à la maison intègre les modalités de l’évaluation des apprentissages qui sera effectuée en présence de l’enfant. Cette évaluation se réalise dans un lieu habituel, soit dans un établissement de la commission scolaire ou à la résidence de l’enfant qui n’est pas en mesure de se déplacer, ou tout autre lieu convenu avec la commission scolaire.

2.4 La composition de la Table de concertation nationale sur l’enseignement à la maison : présence d’un représentant des commissions scolaires

La Fédération aborde le dossier de la scolarisation à la maison dans un esprit de collaboration et d’un dialogue constructif à établir avec les parents, et ce, dans le plus grand intérêt des enfants et de leurs droits fondamentaux.

La Fédération salue et approuve la proposition mise de l’avant par le gouvernement de confier au ministre le mandat de constituer une Table de concertation nationale en matière d’enseignement à la maison. Cette Table pourra être un lieu pour bien harmoniser les pratiques des commissions scolaires en matière de scolarisation à la maison et de mieux saisir les attentes et les besoins des parents qui font ce choix.

Le projet de loi ne précise pas la composition de cette Table. La Fédération estime que, sans en préciser la composition exacte ni le nombre de représentants, le gouvernement peut spécifier que cette Table est composée de représentants de parents qui scolarisent leur enfant à la maison et de personnes responsables des commissions scolaires. En agissant ainsi, il indique clairement qu’il favorise un climat de dialogue et de concertation en matière de scolarisation à la maison.

C’est pourquoi la Fédération recommande :

Recommandation 13

Que l’article 9 du projet de loi n° 144 précise que des représentants de commissions scolaires et de parents scolarisant leur enfant à la maison sont membres de cette Table de concertation nationale en matière d’enseignement à la maison.

3. OBLIGATION DE LA FRÉQUENTATION SCOLAIRE

L'obligation de fréquentation scolaire fait consensus au Québec, et ce, depuis 1943, année où le gouvernement a adopté la *Loi sur la fréquentation scolaire obligatoire*.

La Fédération est favorable aux dispositions prévues par le projet de loi n° 144 qui prévoit de nouvelles mesures pour faire respecter l'obligation de fréquentation scolaire. En effet, elle estime que le temps est venu de prévoir, dans la Loi sur l'instruction publique, la possibilité d'imposer des amendes lorsque des parents se dérobent à leur devoir légal de « prendre les moyens nécessaires pour que leur enfant remplisse son obligation de fréquentation scolaire » (LIP, art. 17).

De plus, la Fédération juge qu'il est bénéfique pour les enfants d'accorder au ministre le pouvoir de conclure des ententes dans le but d'échanger des renseignements avec d'autres ministères ou organismes. Cet échange lui permettra de s'assurer de l'application des dispositions de la Loi sur l'instruction publique sur la fréquentation scolaire. Ces ententes devraient également mieux outiller le gouvernement pour assurer aux enfants le respect de leur droit à l'éducation gratuite.

Cette nouvelle disposition proposée par le projet de loi aiderait les commissions scolaires à établir un contact avec les parents des enfants concernés pour engager avec eux un dialogue visant à les inciter à adhérer volontairement au droit à l'éducation qui est cité notamment à l'article 46 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies ainsi qu'aux prescriptions des lois du Québec. Dans cet esprit, les commissions scolaires assument leur responsabilité et leur devoir d'informer adéquatement les parents des possibilités de scolarisation offertes sur leur territoire en vertu de la Loi sur l'instruction publique, soit dans un établissement reconnu par le Ministère, soit par eux-mêmes à la maison. Il continuera à en être de même. En conséquence, la Fédération est d'avis que l'utilisation de l'amende devrait être un ultime recours après avoir utilisé toutes les avenues offertes par le dialogue.

4. LES ÉCOLES ILLÉGALES

Dans la foulée des nouvelles dispositions pour s'assurer du respect de la fréquentation scolaire obligatoire, le projet de loi n° 144 introduit des modifications à la Loi sur l'instruction publique qui accordent de nouveaux pouvoirs au ministre afin d'enquêter plus efficacement sur les écoles illégales. Elles donnent également la possibilité de mettre à l'amende une personne physique ou morale qui contrevient à certaines dispositions de la loi.

La Fédération appuie ces modifications qui vont possiblement permettre de sortir de la clandestinité des enfants dont les parents considèrent que l'école publique ne respecte pas leurs valeurs, particulièrement religieuses, et ce, dans le respect de leur droit d'assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants. La Fédération ne conteste pas ce droit des parents qui doit être protégé par les lois de notre société. Toutefois, elle considère que ce droit devrait s'exercer ouvertement et de manière transparente. C'est pourquoi, au-delà de ce droit des parents de choisir une école qui respecte leur système de valeurs et leurs croyances, la Fédération appuie la volonté du ministre de s'assurer que le droit des enfants à l'éducation ne se réalise pas dans la clandestinité. Elle estime que les valeurs communes à la société véhiculées par les programmes éducatifs de l'école publique doivent être rendues accessibles sans contraintes ou censures à tous les enfants dans tous les types d'écoles.

Par ailleurs, la Fédération s'inquiète de la capacité des bureaux du Directeur des poursuites criminelles et pénales à donner suite rapidement aux demandes du ministre de poursuivre, dans des délais raisonnables, les contrevenants et de leur imposer les amendes prévues par la loi. À cet égard, à la suite de l'adoption du projet de loi n° 144, la Fédération souhaite que d'étroites collaborations s'installent entre le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, le ministère de la Justice et le ministère de la Santé et des Services sociaux, responsable de la Direction de la protection de la jeunesse, pour que les nouvelles dispositions du présent projet de loi donnent les résultats attendus, particulièrement celui de sortir les enfants de la clandestinité pour que soit respecté leur droit à l'éducation.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

La Fédération recommande :

1. Que la Loi sur l’instruction publique garantisse à l’enfant le droit à l’éducation gratuite sans référence à sa situation de résidence ou à la situation de ses parents.
2. Que la Loi sur l’instruction publique précise que le droit à l’éducation gratuite ne peut être refusé en l’absence de documents attestant du statut de l’enfant ou de celui de ses parents.
3. Que les modalités de financement soient rétroactives afin d’assurer la gratuité des services dès le début de l’année scolaire 2017-2018.
4. Que la Loi sur l’instruction publique introduise une clause assurant une protection à l’enfant et à la commission scolaire concernant la confidentialité des renseignements personnels que celle-ci possède au sujet de l’enfant.
5. Que le ministère de l’Éducation et de l’Enseignement supérieur permette aux commissions scolaires d’octroyer un code permanent provisoire aux enfants d’autres pays afin qu’ils soient considérés comme des élèves au même titre que tous les autres enfants résidants du Québec et qu’ils puissent bénéficier de tous les services prévus à la Loi sur l’instruction publique et dans les régimes pédagogiques.
6. Que le gouvernement modifie l’article 7 du Régime pédagogique de l’éducation préscolaire, de l’enseignement primaire et de l’enseignement secondaire qui traite des services particuliers en francisation, pour y intégrer des services spécialisés ainsi que des services de garde adaptés aux enfants réfugiés.
7. Que le ministère de l’Éducation et de l’Enseignement supérieur revoie le financement des mesures d’accueil et d’intégration afin d’allouer les sommes nécessaires au déploiement des services spécialisés en plus des sommes déjà prévues pour les services de francisation.
8. Que l’article 15 de la Loi sur l’instruction publique précise que le projet d’apprentissage soumis par les parents à la commission scolaire respecte les programmes d’études officiels établis par le ministre.

9. Que la Loi sur l'instruction publique précise que les enfants scolarisés à la maison, tout comme les enfants inscrits à l'école publique, ont le droit d'accéder gratuitement aux manuels scolaires et au matériel didactique approuvés par le ministre pour l'enseignement des programmes d'études.
10. Que la Loi sur l'instruction publique précise que la commission scolaire peut établir les modalités et les conditions, notamment d'en fixer le coût, pour rendre accessibles des services complémentaires aux enfants scolarisés à la maison.
11. Que la Loi sur l'instruction publique précise que l'enfant scolarisé à la maison doit accompagner ses parents lors de la présentation de son plan d'apprentissage.
12. Que la Loi sur l'instruction publique indique que le plan d'apprentissage suivi par les parents qui scolarisent leur enfant à la maison intègre les modalités de l'évaluation des apprentissages qui sera effectuée en présence de l'enfant. Cette évaluation se réalise dans un lieu habituel, soit dans un établissement de la commission scolaire ou à la résidence de l'enfant qui n'est pas en mesure de se déplacer, ou tout autre lieu convenu avec la commission scolaire.
13. Que l'article 9 du projet de loi n° 144 précise que des représentants de commissions scolaires et de parents scolarisant leur enfant à la maison sont membres de cette Table de concertation nationale en matière d'enseignement à la maison.

CONCLUSION

La Fédération des commissions scolaires du Québec réitère sa volonté de faire avancer l'éducation publique gratuite au Québec. À l'instar de l'UNESCO, elle affirme haut et fort que « *L'éducation est un droit pour tous, tout au long de la vie, et l'accès à l'éducation va de pair avec la qualité* ».

Tous les enfants ont droit à une éducation de qualité. Les commissions scolaires et le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur ont le devoir de s'assurer que cet accès est garanti sur tout le territoire du Québec. La Fédération continuera de se porter à la défense du droit de tous les enfants d'accéder à une éducation publique, peu importe leur situation ou celle de leurs parents. On ne peut qu'être en faveur de ce projet de loi qui renforce ce droit à l'éducation.