

Québec, le 16 septembre 2016

Madame Filomena Rotiroti  
Présidente de la Commission de la culture et de l'éducation  
Édifice Pamphile-Le May  
1035, rue des Parlementaires  
1<sup>er</sup> étage, bureau 1.119  
Québec (Québec) G1A 1A4

**Objet :    Projet de loi n° 105 – Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique**

Madame la Présidente,

Dans le cadre de son mandat, le Protecteur du citoyen prend connaissance de l'ensemble des projets de loi et de règlement présentés à l'Assemblée nationale ou publiés à la *Gazette officielle du Québec*. Lorsqu'il l'estime nécessaire, il intervient en vertu de l'article 27.3 de sa loi constitutive, qui lui confère le pouvoir d'appeler l'attention d'un dirigeant d'organisme ou du gouvernement sur les réformes législatives, réglementaires et administratives qu'il juge conformes à l'intérêt général.

C'est dans cette optique que j'ai pris connaissance du projet de loi n° 105 - *Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique*, présenté par le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, le 9 juin 2016.

**1.    Mise en contexte : Du projet de loi n° 86 au projet de loi n° 105**

Le 4 décembre 2015, le ministre de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a présenté 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* (ci-après projet de loi n° 86).

Ce projet de loi visait principalement à modifier l'organisation et la gouvernance des commissions scolaires. Il proposait aussi de clarifier le mandat des protecteurs de l'élève en précisant qu'ils peuvent recevoir et traiter les plaintes des enfants scolarisés à la maison et de leurs parents. Enfin, il proposait d'élargir le principe de la gratuité scolaire à l'éducation préscolaire et à l'enseignement primaire et secondaire en limitant les exclusions à ce principe à trois catégories d'élèves non résidents du Québec.

Le 1<sup>er</sup> février 2016, j'ai fait part à cette Commission de mes commentaires à l'égard du projet de loi n° 86. Ceux-ci portaient spécifiquement sur les modifications relatives à deux rapports antérieurs du Protecteur du citoyen et au suivi des recommandations qui en découlent : *Accès à l'éducation*

*publique pour les enfants en situation d'immigration précaire*<sup>1</sup> et *La scolarisation à la maison : pour le respect du droit à l'éducation des enfants*<sup>2</sup>.

Puisque le projet de loi n° 105 reprend certaines des modifications initialement proposées par le projet de loi n° 86, mes commentaires s'articuleront à nouveau autour du suivi des recommandations de ces deux rapports.

## **2. Suivi à la recommandation 6 du rapport du Protecteur du citoyen intitulé *La scolarisation à la maison : pour le respect du droit à l'éducation des enfants***

Je constate avec satisfaction que l'article 37 du projet de loi n° 105 propose de modifier l'article 220.2 de la *Loi sur l'instruction publique*<sup>3</sup> afin de spécifier que les enfants scolarisés à la maison ou leurs parents peuvent se prévaloir de la procédure d'examen des plaintes établie par leur commission scolaire et s'adresser au protecteur de l'élève en cas d'insatisfaction quant aux services que leur rend la commission scolaire en application de la *Loi sur l'instruction publique*.

Je comprends que cette précision relative à la notion de « services rendus par la commission scolaire » inclut évidemment la possibilité de formuler une plainte et de s'adresser au protecteur de l'élève dans les cas où la commission scolaire (ou l'un de ses établissements) refuse ou omet de fournir de tels services. Afin d'éviter toute ambiguïté, j'estime que le libellé de l'article 37 du projet de loi n° 105 devrait être revu afin d'apporter ces précisions essentielles.

Une telle modification devrait permettre aux protecteurs de l'élève de recevoir et de traiter les plaintes portant sur l'encadrement et le suivi de projets de scolarisation à la maison, et d'agir à titre de médiateurs entre les parents et les intervenants scolaires.

### **En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :**

**R-1** **Que** l'article 37 du projet de loi n° 105 soit modifié afin que l'article 220.2 de la *Loi sur l'instruction publique* précise expressément que la procédure de plainte et le recours au protecteur de l'élève s'appliquent également aux situations de refus ou d'omission de la commission scolaire de fournir des services.

## **3. Absence de suivi des recommandations du rapport du Protecteur du citoyen intitulé *Accès à l'éducation publique pour les enfants en situation d'immigration précaire***

Dans son communiqué annonçant la présentation du projet de loi n° 105, le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport précise qu'il souhaite articuler les modifications législatives davantage autour de la réussite scolaire et d'une volonté de renforcer le rôle des parents et des directions d'établissement au sein du réseau scolaire : « [...] au-delà des débats de structure, qui causaient des distractions et des divisions, les intervenants souhaitent d'abord et avant tout parler et entendre parler de réussite.

---

<sup>1</sup> Protecteur du citoyen, *Accès à l'éducation publique pour les enfants en situation d'immigration précaire*, 7 novembre 2014, 36 p. [<https://protecteurducitoyen.qc.ca/fr/enquetes-et-recommandations/rapports-speciaux/rendre-l-ecole-publique-accessible-pour-tous-les-enfants-en-situation-d-immigration-precaire>]

<sup>2</sup> Protecteur du citoyen, *La scolarisation à la maison : pour le respect du droit à l'éducation des enfants*, 28 avril 2015, 33 p. [<https://protecteurducitoyen.qc.ca/fr/enquetes-et-recommandations/rapports-speciaux/scolarisation-maison-suivi-apprentissages-enfants>]

<sup>3</sup> RLRQ, c. I-13.3.

Ayant pris acte des suggestions et des commentaires reçus, je présente aux parlementaires un projet de loi qui vise l'essentiel et qui rassemble »<sup>4</sup>.

Le Protecteur du citoyen souscrit à l'importance de mettre en place des mesures susceptibles de favoriser la réussite scolaire et la participation active des parents au sein du réseau scolaire.

Cependant, avant qu'un enfant puisse réussir son parcours scolaire ou que ses parents puissent s'impliquer dans l'école ou les instances décisionnelles de la commission scolaire, encore faut-il que cet enfant puisse s'inscrire à l'école. Malheureusement, lors de la rentrée scolaire 2016, tous les enfants de 6 à 16 ans domiciliés au Québec n'ont pas eu cette chance.

En effet, certains enfants, bien qu'ils soient domiciliés au Québec, n'ont toujours pas accès à l'école primaire et secondaire publique gratuite parce qu'ils ne sont pas considérés comme des « résidents du Québec » au sens de la *Loi sur l'instruction publique*<sup>5</sup> et du *Règlement sur la définition de résident du Québec*<sup>6</sup>. Alors que le projet de loi n° 86 proposait en suivi des recommandations du Protecteur du citoyen des modifications susceptibles de régler cette situation injustifiable et contraire aux conventions internationales, je constate que le projet de loi n° 105 occulte cette situation.

Puisque le projet de loi n° 105 propose des modifications à *Loi sur l'instruction publique* et que c'est par une modification à cette loi que le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur<sup>7</sup> (ci-après, le Ministère) s'est engagé à mettre en œuvre les recommandations du rapport du Protecteur du citoyen, je me permets de rappeler ici les principaux constats et recommandations de ce rapport déposé en novembre 2014<sup>8</sup>.

Il y a notamment été recommandé de modifier le *Règlement sur la définition de résident du Québec* (ci-après le *Règlement*) afin d'assurer l'accès gratuit à l'école primaire et secondaire à tout enfant de 6 à 16 ans domicilié au Québec, sans égard à son statut d'immigration ou à celui de ses parents. Diverses mesures pour une meilleure diffusion des critères de résidence au Québec au sens du *Règlement* ainsi que les cas d'exemption inscrits aux règles budgétaires<sup>9</sup>, tant auprès des commissions scolaires que des organismes œuvrant auprès des immigrants dont le statut est parfois précaire ou irrégulier, ont aussi été recommandées.

Dans une lettre datée du 21 janvier 2015, le Ministère me transmettait son plan de travail afin de mettre en œuvre l'ensemble des recommandations du rapport. Parmi les actions proposées, la principale consistait à modifier la *Loi sur l'instruction publique* afin d'assurer, à tout enfant visé à l'article 1 qui « réside » au Québec, y compris à celui dont le statut d'immigration serait précaire ou même irrégulier, le droit à la gratuité des services éducatifs dispensés dans une école du Québec.

Le 4 décembre 2015, soit près d'un an après cet engagement du Ministère, le projet de loi n° 86 a été présenté. Il proposait un élargissement du principe de l'accès gratuit à l'éducation préscolaire et à

---

<sup>4</sup> Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, *Projet de loi modifiant la Loi sur l'instruction publique – Rassembler autour de la réussite des élèves*, communiqué de presse, 9 juin 2016.

[<http://www.education.gouv.qc.ca/salle-de-presse/communiqués-de-presse/detail/article/emprojet-de-loi-modifiant-la-loi-sur-linstruction-publiqueem-rassembler-autour-de-la-reus/>]

<sup>5</sup> Préc. note 3.

<sup>6</sup> RLRQ, c I-13.3, r.4.

<sup>7</sup> Au moment de cet engagement, le Ministère se nommait « ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport ».

<sup>8</sup> Préc. note 1. Voir la liste des recommandations en annexe à la présente.

<sup>9</sup> Ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, *Règles budgétaires amendées des commissions scolaires pour l'année scolaire 2015-2016 – Fonctionnement*, 2015, Annexe B, p. 97-101.

[[http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site\\_web/documents/PSG/ress\\_financieres/regles\\_budgétaires\\_CS\\_fonctionnement\\_2015\\_2016.pdf](http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/PSG/ress_financieres/regles_budgétaires_CS_fonctionnement_2015_2016.pdf)]

l'enseignement primaire et secondaire à tout enfant domicilié au Québec, en limitant les exclusions à trois catégories d'élèves non résidents du Québec<sup>10</sup>. Comme je l'avais alors précisé à cette Commission, j'étais d'avis que ces modifications représentaient une avancée importante vers une démarche plus inclusive et semblaient de nature à offrir un cadre plus favorable à l'inscription à l'école de tous les enfants en situation d'immigration précaire. Ce projet de loi n'a toutefois pas été adopté.

Deux rentrées scolaires ont eu lieu depuis le dépôt du rapport du Protecteur du citoyen. Encore une fois, plusieurs enfants d'immigrants, qui ne sont toujours pas considérés comme des résidents, n'ont pas pu prendre part à la rentrée scolaire<sup>11</sup>. Il s'agit pour ces enfants d'un déni de leur droit fondamental à l'éducation. Je porte à votre attention et à celle de l'ensemble des parlementaires que cette situation contraire à la *Convention internationale relative aux droits de l'enfant* – à laquelle le Québec s'est pourtant déclaré lié – perdurera aussi longtemps que le cadre législatif et réglementaire demeurera inchangé. Cette situation est inacceptable.

C'est pourquoi j'estime que le projet de loi n° 105 doit être amendé afin d'y inclure les modifications à la *Loi sur l'instruction publique* et au *Règlement sur la définition de résident du Québec* nécessaires pour assurer l'accès gratuit à l'école publique primaire et secondaire à tous les enfants de 6 à 16 ans qui sont domiciliés au Québec, et ce, sans égard à leur statut d'immigration ou à celui de leurs parents.

Je tiens par ailleurs à préciser que les modifications législatives ou réglementaires qui seront apportées ne devront pas avoir pour effet de maintenir les situations d'exclusions actuelles ou d'en créer de nouvelles.

Le rapport du Protecteur du citoyen sur l'accès à l'éducation publique pour les enfants en situation d'immigration précaire<sup>12</sup> faisait ressortir que l'approche actuelle est basée sur une logique d'exclusion liée à la notion de résidence. En effet, alors que la *Loi sur l'instruction publique* prévoit le droit à l'éducation pour tous les enfants, la gratuité des services éducatifs publics est réservée, par règlement, aux seuls résidents du Québec.

Le *Règlement sur la définition de résident du Québec*<sup>13</sup> introduit une restriction à l'accès à l'éducation en imposant un double critère : pour être considéré comme un « résident » au sens de ce règlement, un élève doit non seulement avoir la citoyenneté canadienne, mais il doit aussi démontrer son intention de s'établir au Québec en se qualifiant selon l'un des neuf critères qui y sont énumérés. Trois d'entre eux confèrent automatiquement un statut de « résident à vie au Québec » aux natifs, aux enfants adoptés et aux détenteurs d'un certificat de sélection du Québec (CSQ). Les six autres critères accordent un statut temporaire de résident, la résidence devant être démontrée de manière régulière.

Les enfants en situation d'immigration précaire ne répondent pas à ces critères et sont donc exclus de l'accès gratuit aux services de l'école publique. Par l'effet combiné de la *Loi sur l'instruction publique*, du *Règlement* et des exigences administratives, ces enfants sont assimilés à des étudiants étrangers qui doivent verser les droits de scolarité prévus à l'article 216 de la *Loi sur l'instruction publique*, à moins d'en être exemptés par le ministre. Or, dans les faits, les enfants en situation

---

<sup>10</sup> Articles 1, 77, 109, 163 et 164 du projet de loi n° 86.

<sup>11</sup> Cette situation a d'ailleurs été à nouveau dénoncée par certains groupes œuvrant auprès des familles touchées : <http://www.lapresse.ca/actualites/education/201608/28/01-5015024-pas-de-rentree-scolaire-pour-les-enfants-sans-papiers.php> , [http://quebec.huffingtonpost.ca/louise-chabot/ecole-enfants-sans-papiers\\_b\\_11895558.html](http://quebec.huffingtonpost.ca/louise-chabot/ecole-enfants-sans-papiers_b_11895558.html) , <http://www.droit-inc.com/article18648-Education-l-ABC-Quebec-prend-position>

<sup>12</sup> Préc. note 1.

<sup>13</sup> Préc. note 6.

d'immigration précaire peuvent rarement bénéficier d'une telle exemption puisque la majorité des cas prévus impliquent une autorisation légale de résider sur le territoire, ce que leurs parents ne sont pas en mesure de fournir. Conséquemment, la plupart de ces enfants sont exclus de l'école publique primaire ou secondaire gratuite.

Bien que certaines commissions scolaires affirment avoir mis en place des pratiques d'accueil plus inclusives et que le Ministère dit avoir réglé, au cas par cas, les situations qui ont été portées à son attention<sup>14</sup>, je suis d'avis qu'il faut rétablir le droit fondamental à l'éducation de ces enfants, en apportant les modifications nécessaires au cadre législatif et réglementaire afin de régler et de prévenir l'ensemble des situations d'exclusion qui ont cours.

**En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :**

**R-2** **Que** le projet de loi n° 105 soit amendé afin d'y inclure les modifications à la *Loi sur l'instruction publique* et au *Règlement sur la définition de résident du Québec* qui sont nécessaires pour assurer l'accès gratuit à l'école publique primaire et secondaire à tous les enfants de 6 à 16 ans qui sont domiciliés au Québec, et ce, sans égard à leur statut d'immigration ou à celui de leurs parents.

En terminant, je réitère mon engagement à soutenir les parlementaires et le Ministère dans l'élaboration de solutions qui permettront, dès à présent, d'assurer que l'éducation primaire et secondaire soit accessible à tous les enfants de 6 à 16 ans domiciliés au Québec, sans égard à leur statut d'immigration ou à celui de leurs parents.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'assurance de ma considération.

La protectrice du citoyen,

*Original signé*

Raymonde Saint-Germain

- c. c. M. Sébastien Proulx, ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport
- M. Jean-Marc Fournier, leader parlementaire du gouvernement
- M. Nicolas Marceau, leader parlementaire de l'opposition officielle
- M. François Bonnardel, leader parlementaire du deuxième groupe d'opposition
- M<sup>me</sup> Françoise David, députée de Gouin
- M<sup>me</sup> Sylvie Barcelo, sous-ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur
- M. Pierre-Luc Turgeon, secrétaire de la Commission de la culture et de l'éducation
- M. Maxime Perreault, secrétaire de la Commission des institutions

---

<sup>14</sup> <http://journalmetro.com/local/le-plateau-mont-royal/actualites/1021713/des-jeunes-sans-papier-privés-education/>

## Annexe

### Rapport du Protecteur du citoyen intitulé *Accès à l'éducation publique pour les enfants en situation d'immigration précaire*

#### Liste des recommandations

##### Recommandation concernant la définition de résident du Québec

**Considérant** que la Convention relative aux droits de l'enfant, à laquelle le gouvernement du Québec s'est déclaré lié, prévoit la gratuité scolaire pour l'enseignement primaire et des mesures favorisant l'accès à l'enseignement secondaire;

**Considérant** l'obligation de fréquentation scolaire visant tout enfant âgé de 6 à 16 ans qui est résident du Québec;

**Considérant** la définition restrictive du terme « résident » contenue au Règlement sur la définition de résident du Québec;

##### Le Protecteur du citoyen recommande :

**R-1 Que** le gouvernement du Québec modifie le Règlement sur la définition de résident du Québec découlant de la *Loi sur l'instruction publique* afin de s'assurer que l'école publique gratuite, au primaire et au secondaire, soit accessible à tous les enfants de 6 à 16 ans qui sont domiciliés au Québec, sans égard à leur statut d'immigration.

##### Recommandations concernant l'information sur les règles applicables

**Considérant** la spécificité de la notion de « résident du Québec » contenue dans le Règlement sur la définition de résident du Québec;

**Considérant** le nombre et les particularités des exemptions des frais de scolarité mentionnées dans la réglementation et les règles budgétaires;

**Considérant** l'importance d'informer adéquatement les parents des règles applicables;

**Considérant** l'obligation de détenir un code permanent pour la sanction des études et les exigences requises pour l'obtention de ce code;

##### Le Protecteur du citoyen recommande :

**R-2 Que** le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport assure une diffusion précise et uniforme des situations d'exemption tant auprès des commissions scolaires, des intervenants œuvrant auprès des personnes à statut d'immigration précaire que des personnes directement concernées.

**R-3 Que** le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport rende obligatoire, sur le site Web de chacune des commissions scolaires, la diffusion des critères de résidence au Québec contenus au *Règlement sur la définition de résident du Québec* et les cas d'exemption contenus à l'annexe E des règles budgétaires.

**R-4 Que** le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport participe à la « Demande d'accès simplifié aux programmes et services gouvernementaux relatifs à la naissance » du Directeur de l'état civil afin qu'un code permanent puisse être produit dès la naissance d'un enfant et que ce code soit activé lors de la première inscription à l'école.

### **Recommandation concernant les exigences administratives et réglementaires**

**Considérant** que le régime pédagogique, qui est de nature réglementaire, prévoit expressément les documents d'identification exigés pour l'inscription à l'école;

**Considérant** que le cumul des exigences administratives contenues aux différents guides constitue un frein à l'inclusion à l'école des enfants en situation d'immigration précaire;

#### **Le Protecteur du citoyen recommande :**

**R-5 Que** le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport revise le contenu de ses guides administratifs afin que les renseignements exigés et les documents officiels correspondants soient uniformes et n'outrepassent pas les exigences réglementaires d'identification requises pour l'inscription à l'école, en particulier en ce qui concerne la vérification du statut d'immigration de l'enfant ou de ses parents.

### **Recommandation concernant le suivi des recommandations du présent rapport**

#### **Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport :**

**R-6 De** lui faire parvenir, au plus tard le 30 janvier 2015, un plan de travail pour le suivi des présentes recommandations et de lui faire rapport de l'état d'avancement de ce plan, selon un échéancier à convenir.