



BY EMAIL

September 5, 2017

Madam Filomena Rotiroti
Chair
Committee on Culture and Education
Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires
1^{er} étage, bureau 1.119
Québec (Québec) G1A 1A4

Subject: Bill 144 – Act to amend the Education Act and other legislative provisions concerning mainly free educational services and compulsory school attendance

Madam Chair:

Within the framework of its mandate, the Québec Ombudsman reviews all bills and draft regulations introduced in the National Assembly or published in the *Gazette officielle du Québec*. When it deems necessary, it intervenes under section 27.3 of its constituting act, which empowers it to call the attention of the government or a chief executive officer of a public body to legislative, regulatory or administrative reforms it considers to be in the public interest.

I therefore analyzed Bill 144 – *Act to amend the Education Act and other legislative provisions concerning mainly free educational services and compulsory school attendance*, introduced by the Minister of Education, Recreation and Sports on June 9, 2017.

More particularly, I would like to make certain comments about follow-up to the recommendations in two reports by the Québec Ombudsman, one on access to

public education for children with a precarious immigration status, and one on homeschooling.¹

1. Follow-up to the recommendations of the report on homeschooling (April 28, 2015)

First, I wish to applaud the work thus far by the Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (Department) on the follow-up to the recommendations of this report. I note the review of the legal framework for homeschooling proposed by Bill 144. I also note that measures to correct and prevent most of the adverse effects documented in the Québec Ombudsman's report will stem from the commitments made, namely:

- the government must, not later than June 1, 2018, make a first regulation respecting homeschooling (sections 2, 9 and 30 of Bill 144);
- the Minister must, not later than June 1, 2018, establish a Québec-wide advisory panel (sections 12 and 32 of Bill 144);
- the Minister must, not later than July 1, 2019, prepare and disseminate a first guide on homeschooling practices for school boards (sections 12 and 31 of Bill 144).

I will follow with interest the overhaul of the normative and administrative framework for homeschooling, which will specify by regulation the responsibilities of school boards and the means by which they will fulfill them. Special attention will be paid to the evaluation of children's learning and the procedure in the event of litigation with parents, notably to regularize the situation of children who are not exempted from school attendance.

In this regard, I must point out that one of the amendments to Bill 99, *Act to amend the Youth Protection Act and other provisions*, adds parents' failure to discharge their duty to have their children attend school as grounds for considering children's security or development to be in danger. In a homeschooling context, this raises issues about school boards' reporting of incidents to the youth protection directorate (DPJ), and of the criteria necessary for the DPJ to deem a report of educational negligence admissible. It is therefore important that school boards' and the DPJ's responsibilities regarding the monitoring of situations deemed inadmissible by the DPJ be clarified.

I am confident that the consultations on Bill 144 and the drafting of the regulation, creation of the advisory panel and the production of a guide on best practices will enable the Department and its partners to clarify as needed in order to foster the expected collaboration between school boards and parents.

¹ Québec Ombudsman, report on access to public education for children with a precarious immigration status, November 7, 2014, 36 pp. [<https://protecteurducitoyen.qc.ca/en/investigations-and-recommendations/special-reports/make-public-education-available-to-all-children-with-a-precarious-immigration-status>]. Québec Ombudsman, report on homeschooling, April 28, 2015, 33 pp. [<https://protecteurducitoyen.qc.ca/en/investigations-and-recommendations/special-reports/home-schooling-for-better-follow-up-of-student-learning>]. The recommendations from both these reports are listed in the Appendix.

2. Follow-up to the recommendations on the report on access to public education for children with a precarious immigration status (November 7, 2014)

I note with satisfaction the Department's will to "extend the scope of the right to free educational services."² This, in fact, is what section 3.1 of the *Education Act* (the Act), introduced by section 1 of Bill 144, is aiming for in granting free educational services to students below the age of majority who are not residents of Québec, but the holders of parental authority of whom ordinarily reside in Québec. The introduction of this section will certainly make it possible for more children who do not qualify as residents within the meaning of the Act as it now stands and the *Regulation respecting the definition of resident in Québec*³ to access education free of charge.

However, after analyzing the amendments proposed by Bill 144, I have concluded that certain categories of students would still have to pay fees to attend elementary or secondary school. In speaking with Department representatives, they confirmed that certain categories of students would still be subject to payment of a financial contribution:

- students the holders of parental authority of whom do not ordinarily reside in Québec, and who are not in a situation provided for by regulation or are not exempted by the school board (e.g. foreign students who live with a family member who does not have parental authority);
- a student of full age who is not resident in Québec, for educational services in vocational training and learning services in general adult education (except what will be provided for in the budgetary rules);
- students with no residence in Québec during the school year (e.g. students who live in Ottawa who want to study in Gatineau).

I wondered about the choice of connecting the notion of "ordinarily resides," introduced by a new section of the *Education Act* (section 3.1), specifically to the person having parental authority for students who are not of full age. Does this mean that if a child lives with a close relative who ordinarily resides in Québec during the school year (e.g. a grandparent or an uncle or aunt) but who does not have parental authority, he or she will not benefit from the exemption and will have to pay fees to attend school?

The Department indicated that it wants to ensure free access to education for all students whose parents live in Québec and not for all children sent to Québec (in a family or at a boarding school) to study. However, the representative reminded me that pursuant to the proposed addition of a third paragraph to section 216 of the Act,⁴ school boards will be empowered to exempt certain of these students from payment for humanitarian reasons or to avoid serious prejudice to them.

I note the Department's choice, but I have difficulties with the fact that this approach would result in certain children of an age to attend elementary or secondary school

² Explanatory notes for Bill 144.

³ *Regulation respecting the definition of resident in Québec*, CQLR, c. I-13.3, r. 4.

⁴ Bill 144, section 6.

who ordinarily reside in Québec, but with a person other than the holder of parental authority, having to make a financial contribution to go to school.

As the Québec Ombudsman pointed out in its 2014 report, the notion of resident applied for the purpose of the Act was originally introduced to address a problem pertaining to foreign graduate students. If the notion of residence is useful for ensuring that graduate students of full age make a financial contribution, it is not useful in all circumstances in the lives of children age 6 to 16 with a precarious immigration status.

While the amendments proposed by Bill 144 would enable free access to education for children who satisfy the new requirement, some would remain excluded even though in all probability they should not be. Moreover, all the complexity criticized in our 2014 report remains. Three sources of information—the Act, the *Regulation respecting the definition of resident in Québec* and the budgetary rules—still have to be consulted to ferret out all the exceptions and to determine whether a child can or cannot have free access to education.

I therefore urge the legislator to favour the most inclusive approach possible in keeping with the spirit and letter of the *Convention on the Rights of the Child*, to which the Government of Québec has been bound since 1991. This is why the amendment to section 216 of the Act, introduced by section 6 of Bill 144, could also provide for free education when it can be shown that a child ordinarily resides in Québec, even if this is not necessarily the case for the person with parental authority.

Consequently, the Québec Ombudsman recommends:

R-1 That the third paragraph of section 216 of the *Education Act*, introduced by section 6 of Bill 144, be amended to introduce the possibility of exemption from paying the required financial contribution if it can be shown that a child ordinarily lives in Québec, even if this is not the case for the person with parental authority.

Another possibility would be to obtain a guarantee that the situations contemplated in the government regulation provided for in subparagraph 3 of the first paragraph of section 3.1 of the Act, introduced by section 1 of the Bill, and allowing free access to education for children without Québec resident status, also reflect the inclusive approach I advocated above.

Beyond my exhortation to adopt the most inclusive possible approach regarding education for people with a precarious immigration status, a complementary reality crucial to implementing the legislative framework remains—information and supervision of the school boards that will have to apply the framework.

I questioned the Department about the nature of the information and the documents parents will be required to produce to demonstrate that they ordinarily reside in Québec. I gather from the answers I received that the list of accepted documents has already been drawn up and that the schools boards are familiar with the procedure and already apply it to ensure that the students indeed live in the territory under their purview. All parents have to do is present, for example, a lease or a letter from their landlord, along with another document confirming the address (e.g. utilities or phone bill).

I am very pleased to see that school boards already know and use the required verification procedure. Paradoxically, children were excluded when we investigated in 2014 and some of them still are today.

In this regard, as I had the opportunity to point out several times already, it is imperative and urgent that the Department issue clear directives to school boards concerning implementation of the legal and regulatory framework. The review of the content of the administrative guides distributed to school boards should therefore be finalized as soon as possible. The required information and corresponding official documents should thus be standardized and not exceed the legal and regulatory identification requirements for school enrolment, in particular regarding the verification of the immigration status of children or their parents.

It is also crucial that the Department ensure the distribution of accurate and standardized information on the exemptions and criteria contained in the Act, in the *Regulation respecting the definition of resident in Québec* and in schedule B of the budgetary rules so as to ensure that all the parents and stakeholders concerned know them and understand them properly.

In closing, I reiterate my commitment to support parliamentarians and the Department in crafting solutions to make it possible, as of now, to ensure that elementary and secondary education is accessible to all children age 6 to 16 who live in Québec, regardless of their or their parents' immigration status.

Thank you for your consideration of these recommendations.

Yours respectfully,

Original signed

Marie Rinfret
Ombudsperson

Encl. List of recommendations from the report by the Québec Ombudsman on home schooling (In French)

List of recommendations from the report by the Québec Ombudsman on access to public education for children with a precarious immigration status (In French)

c.c.: Mr. Sébastien Proulx, Minister of Education, Recreation and Sports
Mr. Jean-Marc Fournier, Government House Leader
Mr. Pascal Bérubé, Official Opposition House Leader
Mr. François Bonnardel, Leader of the Second Opposition Group
Ms. Manon Massé, MNA for Sainte-Marie-Saint-Jacques
Ms. Sylvie Barcelo, Deputy Minister of Education and Higher Education
Ms. Anne-Marie Larochelle, Secretary, Committee on Culture and Education
Mr. Maxime Perreault, Secretary, Committee on Institutions

Annex 1: List of recommendations from the report by the Québec Ombudsman on home schooling (In French)

Recommandations :

Concernant la concertation et la création d'une « communauté de pratiques » en matière de scolarisation à la maison.

Considérant :

Que l'interprétation du cadre normatif de la scolarisation à la maison peut varier d'une autorité scolaire à une autre et que cette interprétation a une incidence sur les pratiques d'octroi des dispenses de fréquentation scolaire, sur l'évaluation des projets éducatifs ainsi que sur l'évaluation et le suivi des apprentissages des enfants;

Que les désaccords sur le choix des modalités de suivi et d'évaluation des apprentissages des enfants constituent un des principaux obstacles au développement de la collaboration attendue entre les instances scolaires et les parents;

Que les difficultés de collaboration entre les autorités scolaires et les familles concernées font qu'une majorité d'enfants serait scolarisée à la maison sans dispense de fréquentation scolaire ni contact avec le réseau scolaire;

Que le faible nombre d'enfants dispensés de fréquentation scolaire au sein de plusieurs commissions scolaires et le taux élevé de roulement du personnel responsable de la scolarisation à la maison dans certains établissements d'enseignement et commissions scolaires compromettent le développement ainsi que le maintien d'une expertise organisationnelle en la matière;

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche :

R-1 De procéder à l'examen des pratiques d'évaluation des projets éducatifs et de suivi des apprentissages des enfants scolarisés à la maison;

R-2 D'initier et de soutenir la concertation des intervenants scolaires responsables de la scolarisation à la maison dans le but de partager les « bonnes pratiques », d'uniformiser les procédures d'octroi et de renouvellement des dispenses de fréquentation scolaire et d'offrir aux parents un soutien et une information explicite, notamment sur :

La procédure à suivre pour obtenir ou renouveler une dispense de fréquentation scolaire;

L'élaboration et l'évaluation du projet éducatif;

Les différentes modalités d'évaluation et de suivi des apprentissages des enfants;

Les démarches à entreprendre pour la réintégration d'un enfant dans un établissement scolaire;

Les règles à suivre pour la sanction des études et l'obtention d'un diplôme d'études secondaires.

R-3 D'identifier les besoins de formation des intervenants scolaires responsables de l'encadrement et du suivi des projets de scolarisation à la maison et de soutenir les commissions scolaires dans la réponse à ces besoins.

Recommandations :

Concernant l'accès à des services de soutien et de suivi.

Considérant :

Que les pratiques d'encadrement et de suivi varient considérablement entre les commissions scolaires et que les enfants scolarisés à la maison n'ont pas accès au même matériel pédagogique ou didactique que les enfants scolarisés en établissement scolaire;

Que les enfants scolarisés à la maison ne peuvent participer aux activités parascolaires organisées par les établissements d'enseignement, qu'ils n'ont pas accès à leurs ressources matérielles (bibliothèques, infrastructures sportives) et qu'ils n'obtiennent pas de carte étudiante;

Que la mise en place d'une offre de services de soutien et de suivi adéquats pourrait inciter les parents à demander ou à renouveler la dispense de fréquentation scolaire requise pour la scolarisation de leurs enfants à la maison et ainsi permettre aux commissions scolaires de veiller à ce que ces enfants reçoivent un enseignement équivalent à celui dispensé à l'école;

Qu'au Québec, contrairement à d'autres provinces canadiennes, le programme de formation à distance du secondaire est réservé aux jeunes âgés de 16 ans et plus;

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche :

R-4 D'inciter les commissions scolaires à offrir aux parents et à leurs enfants inscrits en dispense de fréquentation scolaire :

Le prêt de manuels et de matériel didactique;

Un accès à la bibliothèque de l'établissement d'enseignement de leur quartier, aux activités de l'école et aux activités parascolaires;

La possibilité d'obtenir une carte étudiante.

R-5 D'évaluer la possibilité d'élargir l'accès au programme de formation à distance aux jeunes scolarisés à la maison qui sont âgés de moins de 16 ans.

Recommandation :

Concernant le recours au protecteur de l'élève.

Considérant :

Que le protecteur de l'élève pourrait, dans le cadre normatif actuel et en toute confidentialité et neutralité, traiter les plaintes des parents et tenter de rétablir le contact entre ces derniers et l'autorité responsable de l'évaluation et du suivi des enfants scolarisés à la maison;

Que le protecteur de l'élève pourrait, au besoin, recourir à une expertise en scolarisation à la maison pour le soutenir dans le traitement des plaintes qui lui sont soumises ou lors de ses interventions à titre de médiateur;

Que les commissions scolaires ont la responsabilité d'évaluer l'enseignement reçu et l'expérience éducative vécue par les enfants scolarisés à la maison et que le Ministère finance l'exercice de cette responsabilité en leur octroyant, sur une base annuelle, un montant fixe pour chaque enfant inscrit en dispense de fréquentation scolaire;

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche :

R-6 De s'assurer que les protecteurs de l'élève reçoivent et traitent les plaintes portant sur l'encadrement et le suivi de projets de scolarisation à la maison, et qu'ils puissent agir à titre de médiateurs entre les parents et les intervenants scolaires.

Recommandation :

Concernant le rôle du ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

Considérant

Que le respect du droit à l'éducation des enfants scolarisés à la maison repose sur une collaboration constructive entre les parents et les autorités scolaires responsables de l'encadrement, de l'évaluation et du suivi des projets éducatifs;

Que les orientations du ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ne suffisent pas à assurer une compréhension partagée de la scolarisation à la maison entre les autorités scolaires et les parents et qu'elles ne permettent pas d'harmoniser les pratiques ni d'assurer la collaboration attendue entre les instances scolaires et les parents;

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche :

R-7 De sensibiliser les parents concernés et l'ensemble des intervenants responsables de l'évaluation et du suivi des enfants scolarisés à la maison à la nécessité d'instaurer et de maintenir une collaboration respectueuse des droits et des obligations de chacun pour s'assurer que les enfants bénéficient de l'enseignement auquel ils ont droit.

Recommandation :

Concernant le suivi des recommandations du présent rapport.

Le Protecteur du citoyen demande au ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche :

R-8 De lui faire parvenir, d'ici le 15 juin 2015, un plan de travail pour le suivi des présentes recommandations et de lui faire rapport de l'avancement de ce plan, selon un échéancier à venir.

Annex 2: List of recommendations from the report by the Québec Ombudsman on access to public education for children with a precarious immigration status (In French)

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 révise 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.