

Mémoire présenté à la Commission de la culture et de l'éducation dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques

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

par le **Collectif Éducation sans frontières**

Audience du **15 mars 2016**

Résumé

Ce mémoire porte sur **l'élargissement de la gratuité scolaire** prévu par le projet de loi 86. Ce changement est considéré comme insuffisant pour plusieurs raisons :

- le droit fondamental à l'éducation gratuite pour tous les enfants n'est toujours pas respecté;
- les catégories d'élèves exclues de la gratuité qui sont maintenues vont pénaliser les familles les plus précaires;
- le contrôle du statut d'immigration des enfants au moment de l'inscription va maintenir le problème de la non-scolarisation d'enfants au Québec ;
- la coexistence de la loi et des règlements va perpétuer la complexité du système d'exemptions aux exemptions qui entraîne inévitablement des pratiques discriminatoires et arbitraires.

Collectif Éducation sans frontières
1500 de Maisonneuve Ouest, #204
Montréal (Québec) H3G 1N1

Tel: (438) 933-7654

Fax: (514) 848-7584

solidaritesansfrontieres@gmail.com

Site web:

<http://www.collectifeducation.org>

1. Présentation du Collectif Éducation sans frontières (CESF)

Le CESF s'est constitué à Montréal à l'automne 2011. Il réunit des migrant-e-s et leurs allié-e-s, parents, étudiant-e-s, enseignant-e-s, chercheur-e-s, militant-e-s, qui se sentent concernés par le problème du nonaccès à l'éducation publique en raison du statut d'immigration. Son objectif est que le droit à l'éducation gratuite pour les enfants, peu importe leur statut, soit respecté au Québec et que son application ne rencontre aucune entrave.

2. Évolution de la législation et de la réglementation sur la gratuité scolaire au Québec et présentation du problème de la scolarisation des enfants à statut d'immigration précaire

En 1997, le « Règlement sur la définition de résident du Québec » associé à la Loi sur l'instruction publique vient limiter l'accès à l'école gratuite (primaire et secondaire) aux élèves citoyens canadiens et résidents permanents démontrant leur intention de résider au Québec (9 critères sont définis)¹.

Chaque année, dans les règles budgétaires du ministère de l'éducation, le ministre établit une liste d'exceptions à cette règle pour certains immigrants temporaires². La liste est élargie à certaines catégories de personnes à statut d'immigration précaire par la ministre de l'Éducation Marie Malavoy en 2013.

En dépit des modifications de 2013, le CESF, par sa pratique sur le terrain, notamment par l'accompagnement de familles qui souhaitent inscrire leurs enfants à l'école, a pu constater, documenter et rendre visibles de nombreuses situations où la scolarisation d'enfants à statut d'immigration précaire continuait à être entravée voire, dans certains cas, rendue impossible en pratique.

¹http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/I_13_3/I13_3R4.htm

²Voir l'annexe B dans les règles budgétaires 2015-2016, pages 97-101 : http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/PSG/ress_financieres/regles_budgetaires_CS_fonctionnement_2015_2016.pdf

Les causes du problème de la scolarisation des enfants dont le statut migratoire est précaire sont doubles :

- (1) la première et principale cause du problème réside dans la Loi sur l’instruction publique et dans l’interprétation restrictive qu’elle fait de la notion de résident. La loi sur l’instruction publique et les règlements qui l’accompagnent rendent le droit à l’éducation primaire et secondaire gratuite conditionnel à la possession d’un statut migratoire non précaire.
- (2) la seconde cause du problème tient à la multiplication des catégories d’exemption au paiement de frais d’inscription et ses conséquences : la complexité de la législation actuelle et son interprétation (ou sa méconnaissance) par le personnel des commissions scolaires et des écoles qui procède au processus d’inscription au cas par cas, a généré des pratiques discrétionnaires problématiques.

3. Les changements proposés par le projet de loi n°86 ³

Le projet de loi n°86, en particulier la modification apportée au règlement sur la définition de résident du Québec change la logique précédente qui reposait sur des listes d’exception au paiement, et « élargit 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 » (*notes explicatives*, p. 3 du projet de loi⁴).

Ces catégories exclues du principe de la gratuité scolaire sont les suivantes (point 164 concernant le Règlement sur la définition de résident du Québec, p. 47 du projet de loi⁵) :

1. Élèves ayant un statut de visiteur
2. Élèves admis au Québec afin d’y poursuivre des études
3. Élèves n’ayant pas de résidence au Québec pendant l’année scolaire

³ Dans la suite du mémoire, 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, sera abrégé par projet de loi n°86.

⁴ <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-86-41-1.html>

⁵ *Ibid.*

4. L'avis du CESF

Le CESF estime que le projet de loi n°86 est insatisfaisant pour plusieurs raisons :

- (1) La principale revendication du CESF est la reconnaissance du droit fondamental à l'école gratuite pour tous les enfants, sans exception. Pour être reconnu comme tel, le droit à l'éducation ne doit en aucun cas être conditionné à la possession d'un statut d'immigration. Or, le projet de loi n°86, même s'il élargit le principe de gratuité scolaire, reproduit le lien entre statut d'immigration et droit à l'éducation, ce qui aura pour effet d'exclure à nouveau des enfants de la gratuité scolaire. Le projet de loi n°86 continue d'ignorer le droit fondamental à l'éducation gratuite pour tous les enfants.
- (2) Les catégories d'élèves qui devront continuer de payer des frais (dont les montants varient de 5 566 à 6 962\$ par année⁶) et qui, dans l'esprit du législateur, visent semble-t-il des familles ayant les moyens financiers de payer, vont en réalité continuer à exclure des enfants. Sur le terrain, le principal effet de cette barrière économique à la scolarisation est de pénaliser et fragiliser les familles les plus en difficultés : leur incapacité à s'acquitter des frais de scolarité va se traduire par des situations de non-scolarisation forcée. Le législateur fait erreur quand il pense que toutes les familles désignées par les catégories exemptées de la gratuité sont en mesure d'assurer les frais de scolarisation.

⁶ Voir Annexe B à la page 97 :

http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/PSG/ress_financieres/regles_budgetaires_CS_fonctionnement_2015_2016.pdf

5. Argumentation

(a) Une exception québécoise : le maintien du non-respect des instruments de protection des droits humains, en particulier des droits des enfants.

Le projet de loi n°86 continue de mettre le Québec en contradiction avec les obligations nationales et internationales – assurer l'accès universel à l'éducation gratuite sans discrimination – consignées dans les instruments de protection des droits humains, comme la *Déclaration universelle des droits de l'homme* (article 26), le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (article 13) et la *Convention relative aux droits de l'enfant* (article 28)⁷ à laquelle le Québec s'est déclaré lié par l'adoption du décret 1676-91 le 9 décembre 1991⁸.

Le projet de loi maintient l'exception québécoise : ce droit fondamental est reconnu dans la plupart des pays occidentaux. Cette situation contraste avec celle qui prévaut dans les pays européens (seules Malte et la Hongrie conditionnent le droit à l'éducation aux immigrants avec permis de séjour)⁹ et aux États-Unis où tous les enfants, y compris les enfants sans-papiers, peuvent accéder gratuitement aux écoles. Aux États-Unis, depuis un arrêt de la Cour suprême de 1982, priver un enfant du droit à l'éducation gratuite constitue une violation de l'« égale protection de la loi » garantie par la Constitution. En France, l'accès à l'éducation gratuite pour tous les enfants, y compris ceux sans papiers est inscrit dans la constitution et dans la législation (enseignement primaire et secondaire). Constatant que ce droit n'était pas toujours respecté en pratique, le ministre de l'Éducation a réitéré ce droit par des circulaires en 1991 et 2002. Il est en effet considéré qu'empêcher l'accès à l'éducation à ces enfants est une infraction à la loi puisque l'école est obligatoire de 6 à 16 ans. Les seuls papiers demandés à l'inscription d'un enfant sont des documents prouvant son identité, celle des parents, une preuve de domicile et la mise à jour

⁷ Sur la protection internationale du droit à l'éducation des enfants sans-papiers, voir le détail dans le rapport du PICUM (pages 12-14) :

http://picum.org/picum.org/uploads/file_/PICUM%20Undocumented%20Children%20in%20Europe%20-%20%20FR_1.pdf

⁸ Voir le point 24 du Rapport du Protecteur du citoyen, à la page 9 :

https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/rapports_speciaux/2014-11-07_statut-immigration-precaire_0.pdf

⁹ Sur la situation dans les pays d'Europe, voir pages 16-21 du rapport du PICUM :

http://picum.org/picum.org/uploads/file_/PICUM%20Undocumented%20Children%20in%20Europe%20-%20%20FR_1.pdf

des vaccinations¹⁰. En Colombie-Britannique, tout enfant qui a une « résidence habituelle » dans la province a droit à l'école gratuite¹¹.

(b) Les conséquences du maintien de catégories exclues de la gratuité scolaire

Le projet de loi n°86 maintient une obligation de paiement pour certaines catégories d'enfants. Ces catégories vont inévitablement conduire à exclure des enfants à statut d'immigration précaire. Par exemple, parmi les familles que nous accompagnons actuellement, certaines ont un statut de visiteur (faute de pouvoir obtenir un autre statut ou parce qu'elles sont en attente d'en obtenir un autre) et tombent dans les catégories exclues de la gratuité. Or, ces familles sont aussi dans des situations de grande précarité. De fait, le maintien d'une obligation de payer pour certaines catégories d'enfants crée une discrimination économique considérable en pénalisant les familles les plus pauvres et en favorisant les plus riches. À la discrimination basée sur le statut migratoire instituée par la loi, s'ajoute ainsi une discrimination basée sur la capacité financière des familles à subvenir aux besoins de leurs enfants.

Nous pensons qu'il est utile de rappeler ici aux membres du Parti Libéral du Québec que la résolution suivante a été adoptée lors de son Conseil Général de 2014 : « Que le gouvernement du Québec révise la Loi sur l'instruction publique afin de permettre aux enfants de parents sans papiers de pouvoir s'instruire gratuitement dans le système d'éducation québécois aux niveaux primaire et secondaire. »¹². Il était notamment mentionné que cette résolution visait à l'intégration des enfants sans papiers à la société québécoise. L'adoption de ce projet de loi tel que rédigé actuellement ne permettrait malheureusement pas l'intégration des enfants à statut d'immigration précaire (au sens de personnes ne disposant pas de statut permanent et qui vivent avec un statut précaire).

¹⁰ Notons par ailleurs qu'en France, un enfant (personne de moins de 18 ans), quelle que soit son origine, ne peut pas être considéré comme une personne en situation irrégulière. Sur la législation en France voir : <http://www.gisti.org/doc/publications/2004/sans-papiers/scolarité.html>

¹¹ <http://meurrensonimmigration.com/can-my-child-go-to-school-for-free-in-british-columbia/>

¹² Cahier du Participant, Conseil Général 2014, Parti Libéral du Québec, octobre 2014, page 23 : <http://plq.org/files/events/conseil2014/cahier-conseil2014.pdf>

(c) Absence de garanties et problèmes de confidentialité

Notre pratique de terrain montre que le contrôle des papiers d'immigration à l'échelle des commissions scolaires et des écoles entraîne des pratiques indiscrètes, discriminatoires et arbitraires.

Selon la législation proposée dans le projet de loi n°86, des familles sans statut devront, pour pouvoir bénéficier de la gratuité scolaire, prouver qu'elles sont sans statut et qu'elles ne font pas partie des catégories qui doivent payer. Cela va poser un certain nombre de problèmes. Ces familles devront confier leur situation à du personnel de leur école et/ou de leur commission scolaire et cela, sans aucune garantie de confidentialité. Des familles en situation de précarité peuvent être très réticentes à dévoiler des informations sur leur statut migratoire auprès d'instances officielles (particulièrement lorsqu'elles courent le risque ou craignent d'être déportées). Nous considérons qu'il est irréaliste de s'attendre à ce que les familles sans statut ou à statut précaire révèlent ouvertement leur condition statutaire aux personnels des écoles et des commissions scolaires. L'absence de prise en compte de ces craintes pourrait entraîner, de fait, la non-scolarisation d'enfants vivant au Québec.

En Ontario, pour régler ce problème, la commission scolaire de Toronto a adopté en 2007 une politique pour garantir la confidentialité des informations recueillies sur la situation migratoire des familles¹³.

Si le fait de maintenir des catégories exclues de la gratuité pose des problèmes de confidentialité au moment de l'inscription, il peut aussi donner prise à des pratiques d'intimidation ainsi qu'à de la délation. Récemment, un cas de dénonciation dans une école québécoise a conduit à l'arrestation d'un mineur puis à sa déportation, dans des conditions dramatiques, par les agents des services frontaliers du Canada.

¹³ <http://www2.tdsb.on.ca/ppf/uploads/files/live/98/1555.pdf>

(d) Autres remarques

- L'articulation du projet de loi n°86 avec les règlements, notamment les exemptions de paiement pour certaines catégories de personnes dans les règles budgétaires actuelles n'est pas claire. Les 23 catégories qui bénéficient de la gratuité (règles budgétaires pour l'année scolaire budgétaire 2015-2016¹⁴) seront-elles encore valables ? Deux possibilités sont envisageables :

(1) Dans le cas où les anciennes catégories exemptées du paiement de frais pour la scolarisation ne seraient pas maintenues, alors des enfants qui ont actuellement le droit d'accéder gratuitement à l'école en seront privés.

(2) Dans le cas où les nouvelles catégories bénéficiant de la gratuité s'ajouteraient aux anciennes catégories exemptées de paiement, la législation et les règlements administratifs atteindraient un niveau de complexité problématique (en créant, par exemple, des situations où le personnel en charge de l'inscription devra raisonner en termes d'exemptions aux exemptions). Les problèmes associés à cette complexité sont multiples et résultent d'une combinaison de facteurs parmi lesquels se trouvent : les exigences pratiques du travail administratif ; une très mauvaise circulation de l'information entre le ministère et les agents des commissions scolaires ; ainsi qu'une absence généralisée de formation. Associée à ces facteurs, la complexité législative et réglementaire va se traduire par un renforcement de la latitude interprétative dont disposent les agents d'inscription, ce qui va ouvrir encore davantage la voie à des pratiques discrétionnaires et des inégalités de traitement. Parmi les familles que nous avons accompagnées, plusieurs auraient dû bénéficier de la gratuité (car appartenant à une des catégories exemptées du paiement des frais dans les règles budgétaires) mais se sont vu refuser la gratuité au moment de l'inscription.

¹⁴ Voir les pages 97-101 :

http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/PSG/ress_financieres/regles_budgetaires_CS_fonctionnement_2015_2016.pdf

- Par ailleurs, selon l'article 455, le gouvernement peut, par règlement, ajouter des catégories supplémentaires aux trois catégories ci-dessus de personnes qui sont exclues du droit à la gratuité¹⁵, ce qui pose une question importante : la gratuité scolaire au Québec dépendrait-elle de décisions réglementaires sujettes à variations (dans un sens ou un autre) ? Nous pensons que des questions aussi importantes que celle des droits fondamentaux devraient être inscrites dans le marbre de la loi et ne puissent être changées par la voie réglementaire.
- Enfin, tout changement devrait s'accompagner d'une publicisation claire sans quoi les familles ne seront pas informées et des enfants ne seront toujours pas scolarisés. Il est essentiel que le gouvernement adopte un principe de publicité des mesures. Il est impératif que les commissions scolaires, les écoles mais aussi, surtout, les familles soient informées, notamment par le biais du site internet du ministère sur lequel devraient figurer l'ensemble des informations nécessaires à l'inscription et vers lequel devrait renvoyer tous les sites des commissions scolaires. Il va de soi que ces informations rencontreront d'autant plus efficacement leurs publics qu'elles seront disponibles en plusieurs langues.

¹⁵ Voir le point 109 du projet de loi, page 40 : <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-86-41-1.html>

6. Résumé des arguments

- Le projet de loi n°86 continue de mettre le Québec en contradiction avec ses obligations nationales et internationales et ne respecte toujours pas le droit à l'éducation gratuite pour tous les enfants, quel que soit leur statut, alors que ce droit est respecté dans la plupart des pays.
- Le maintien de catégories exclues de la gratuité scolaire va pénaliser les familles les plus précaires et les plus pauvres car la barrière financière pour accéder à l'éducation est maintenue.
- Le contrôle du statut d'immigration des enfants au moment de l'inscription va maintenir le problème de la non-scolarisation d'enfants au Québec : des familles qui craignent de révéler leur situation de sans-statut, ne vont pas inscrire leurs enfants à l'école.
- La coexistence de la loi et des règlements va perpétuer la complexité du système d'exemptions aux exemptions qui entraîne inévitablement des pratiques discriminatoires et arbitraires.

7. Recommandations principales

Le Collectif Éducation sans frontières recommande que l'article 3 de la loi sur l'instruction publique ne conditionne plus la gratuité scolaire à la résidence (et par là-même au statut migratoire des enfants). Il est ainsi recommandé de rédiger l'article 3 comme suit :

Article 3, premier alinéa : « Tout personne visée à l'article 1, quel que soit son statut et qu'elle réside de manière temporaire, définitive ou indéfinie au Québec, a droit à la gratuité des services éducatifs prévus par la présente loi...»

Nous proposons également de supprimer le règlement sur la définition de résident du Québec (associé à la loi sur l'instruction publique) et les articles ou parties d'articles se rapportant aux paiement des droits de scolarité qui n'auraient plus lieu d'être si la gratuité scolaire devient un droit pour tous les enfants sans discrimination.

8. Recommandations secondaires

Nous pensons qu'une garantie de confidentialité sur la situation migratoire des familles est nécessaire afin de limiter autant que possible la non-scolarisation d'enfants. Il est ainsi recommandé d'ajouter la phrase suivante à l'article 3 de la loi :

« Les exigences d'identification des élèves visés à l'article 1 ou de leurs parents ne peuvent avoir pour effet de rendre l'inscription conditionnelle à la présentation de documents d'immigration »

Pour la même raison, nous recommandons d'ajouter à l'article 447 :

« Ce régime pédagogique peut en outre:

1° déterminer des règles sur l'admission, l'inscription et la fréquentation scolaire; ces règles doivent prévoir des dispositions qui garantissent la confidentialité des informations recueillies sur le statut migratoire des enfants et de leur famille ».