

LA GRATUITÉ DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE
ET LES FRAIS SCOLAIRES EXIGÉS DES PARENTS

Lucie France Dagenais, Ph.D. (sociologue)
M^e Karina Montminy, conseillère juridique
Direction de la recherche et de la planification

Avril 2007

Document adopté à la 523^e séance de la Commission,
tenue le 13 avril 2007, par sa résolution COM-523-5.1.2

Jacinthe Gagnon
Secrétaire de la Commission

Traitement de texte :

Chantal Légaré
Direction de la recherche et de la planification

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
☉ PARTIE 1	
L'INSTRUCTION PUBLIQUE GRATUITE	4
1 LE CADRE JURIDIQUE.....	4
1.1 Le principe de la gratuité de l'instruction publique.....	4
1.2 Les règles d'encadrement des frais pour le matériel scolaire et la formation professionnelle	7
1.3 Les frais exigibles relatifs au transport et à la surveillance du midi, aux services de garde et aux projets d'études particuliers	9
1.4 Les récentes modifications législatives d'encadrement des frais scolaires.....	10
2 LES FRAIS SCOLAIRES : UNE TENDANCE À LA HAUSSE.....	11
2.1 Les coûts directs liés aux activités scolaires par catégorie de frais.....	13
2.1.1 Les frais pour le matériel scolaire.....	13
2.1.2 Les frais de surveillance du midi et après les classes et les frais de garde en milieu scolaire	15
2.1.3 Les frais de transport le midi	18
2.1.4 Les frais exigés dans les projets d'études particuliers.....	18
2.1.5 Les frais exigés en formation professionnelle.....	19
2.2 Une estimation des frais scolaires directs aux niveaux primaire et secondaire.....	20
2.3 Les frais indirects rattachés aux activités scolaires.....	21
2.4 Les frais pour activités parascolaires.....	22
3 LA PORTÉE DES MODIFICATIONS À LA LOI SUR L'INSTRUCTION PUBLIQUE RELATIVES À L'ENCADREMENT DES FRAIS	22
3.1 L'encadrement des frais pour le matériel scolaire en formation générale	23
3.2 L'encadrement des frais pour le matériel scolaire en formation professionnelle.....	25
3.3 L'encadrement des frais pour le transport et la surveillance du midi et les services de garde en milieu scolaire	26
3.4 L'absence d'encadrement des frais liés aux projets d'études particuliers.....	27
4 DES FRAIS SCOLAIRES QUI NE SONT PAS PRÉVUS À LA LOI SUR L'INSTRUCTION PUBLIQUE.....	28
4.1 Les frais pour le matériel scolaire : les documents et les fournitures scolaires.....	28
4.2 Les autres frais liés aux activités scolaires relatifs au transport, aux projets d'études particuliers et à la formation professionnelle	30

☐	PARTIE II	
	LE DROIT À L'ÉGALITÉ DANS L'EXERCICE DU DROIT	
	À L'INSTRUCTION PUBLIQUE GRATUITE	34
5	LA SITUATION SOCIOÉCONOMIQUE DES FAMILLES :	
	UNE CAPACITÉ FINANCIÈRE SOUVENT LIMITÉE	35
5.1	Le revenu moyen des familles.....	35
5.2	Le revenu des familles selon les territoires de commissions scolaires du Québec et la situation particulière des familles montréalaises.....	40
5.3	Le budget familial	43
6	L'APPLICATION DU DROIT À L'ÉGALITÉ.....	45
6.1	La discrimination indirecte.....	46
6.3	Les effets préjudiciables discriminatoires découlant de l'imposition de frais scolaires.....	49
☐	PARTIE III	
	LES REMÈDES POUR CONTRER L'ATTEINTE AU DROIT À L'ÉGALITÉ	
	DANS L'EXERCICE DU DROIT À L'INSTRUCTION PUBLIQUE	56
7	LES REMÈDES CONTRE L'IMPOSITION DES FRAIS ILLÉGAUX, NON CONFORMES	
	OU DISCRIMINATOIRES.....	57
7.1	Les formes d'aide mises en place par les commissions scolaires ou les établissements : une application discrétionnaire	57
7.2	Les recours judiciaires contre l'imposition de frais illégaux, non conformes ou discriminatoires des commissions scolaires.....	60
7.2.1	Le recours contre les frais illégaux ou non conformes en vertu de la <i>Loi sur l'instruction publique</i>	60
7.2.2	Le recours en cas d'atteinte discriminatoire au droit à l'instruction publique prévu dans la Charte.....	63
8	LES SOLUTIONS SYSTÉMIQUES À LA PRÉVENTION DE SITUATIONS	
	DISCRIMINATOIRES EN LIEN AVEC LA CONDITION SOCIALE	66
8.1	L'appréciation des disparités socioéconomiques à l'école.....	66
8.2	Le développement d'une approche systémique et de leviers d'action en milieu scolaire axés sur les besoins des élèves.....	70
	CONCLUSION	75
	RECOMMANDATIONS	79
	ANNEXE.....	83

INTRODUCTION

Cette étude fait suite à une demande adressée à la Direction de la recherche et de la planification par les membres de la Commission. La demande porte sur l'opportunité d'effectuer une recherche relative à l'impact, sur l'exercice du droit à l'instruction publique gratuite en toute égalité, sans discrimination fondée sur la condition sociale, des divers frais imposés aux parents d'enfants fréquentant les écoles publiques, pendant la période de la scolarité obligatoire; ces frais ont pour objet l'achat de matériel ou l'accès à des services offerts par l'école.

L'existence et la pertinence d'informations sur le sujet, notamment les récentes modifications apportées à la *Loi sur l'instruction publique*¹ obligeant désormais les commissions scolaires à adopter une politique relative à certaines contributions financières exigées des parents et conférant des pouvoirs élargis aux conseils d'établissement d'une école ou d'un centre de formation professionnelle dans l'encadrement de certains frais scolaires, nous ont permis d'entreprendre une recherche en profondeur sur les frais scolaires en regard du principe de gratuité de l'instruction publique prévu dans la L.I.P. et la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec².

L'augmentation constante de divers frais scolaires aux niveaux primaire et secondaire par les établissements scolaires du secteur public au Québec constitue une problématique réelle que des groupes d'experts mandatés par le ministère de l'Éducation et des groupes de parents ont tenté de circonscrire. Afin de mieux saisir les enjeux qui en découlent et la portée des récentes modifications législatives, nous exposons dans une première partie, le cadre juridique actuel relatif à l'instruction publique gratuite et ensuite, les diverses facettes de la problématique.

¹ *Loi sur l'instruction publique*, L.R.Q. c. I-13.3, (ci-après aussi désignée L.I.P.).

² *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12, (ci-après désignée Charte).

Nous serons ainsi en mesure de déterminer les conséquences des récentes modifications législatives à la L.I.P. sur les frais actuellement exigés des parents par les établissements et les commissions scolaires et de vérifier si ces modifications permettent réellement d'assurer une application étanche du principe de la gratuité scolaire prévu dans la loi.

Notre analyse devra par la suite nous permettre de nous prononcer sur la conformité et la légalité de certains frais scolaires avec les dispositions prévues dans la L.I.P. et la Charte québécoise, consacrant toutes deux la gratuité de l'instruction publique.

En deuxième partie, l'analyse portera sur une autre dimension découlant de l'imposition de frais scolaires, soit celle de l'exercice du droit à l'instruction publique en toute égalité. À cet égard, nous jugeons opportun de présenter le portrait général de la situation socioéconomique des familles du Québec, en examinant leur revenu moyen et leur budget familial. Nous démontrons ensuite les effets préjudiciables de l'imposition de certains frais sur les familles à faible revenu. Ces informations nous permettront de nous prononcer sur le respect du droit en toute égalité, sans discrimination fondée sur la condition sociale, à l'instruction publique gratuite par les commissions scolaires lorsqu'elles imposent des frais scolaires aux parents.

Une fois établies les situations d'atteintes au droit à l'instruction publique gratuite ainsi qu'au droit à l'égalité, nous serons en mesure de présenter, dans une troisième partie, les remèdes dont disposent les parents dans de telles situations.

Nous y exposerons en premier lieu les formes d'aide actuellement offertes par les commissions scolaires aux parents aux prises avec une situation financière précaire et vérifierons, le cas échéant, si elles permettent d'assurer le respect du droit à l'instruction publique gratuite. En deuxième lieu, nous verrons quels sont les recours judiciaires offerts aux parents lorsqu'une commission scolaire impose des frais illégaux ou non conformes avec les dispositions de la L.I.P. ou contrevenant au droit à l'instruction publique gratuite, sans discrimination, prévu dans la Charte.

Enfin, nous examinerons les remèdes à caractère plus systémique qui auraient avantage à être considérés pour prévenir ou mieux agir à la source sur les situations préjudiciables à la condition sociale des élèves et intervenir sur le long terme.

Pour terminer, nous proposons des recommandations permettant d'identifier certaines pistes d'action aux principaux intervenants institutionnels concernés.

☉ PARTIE 1 L'INSTRUCTION PUBLIQUE GRATUITE

1 LE CADRE JURIDIQUE

Dans ce premier point, nous présentons le cadre juridique international et québécois consacrant le principe de la gratuité de l'instruction publique ainsi que les règles particulières d'encadrement des différentes catégories de frais scolaires, incluant les nouvelles dispositions législatives sur le sujet.

1.1 Le principe de la gratuité de l'instruction publique

Le *Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*³, qui a fait l'objet d'une ratification par le Canada ainsi que par le Québec⁴, reconnaît expressément à l'article 13 que l'éducation « doit viser le plein épanouissement de la personnalité humaine ». L'enseignement primaire doit ainsi être obligatoire et accessible gratuitement pour tous :

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

2. Les États parties au présent Pacte reconnaissent qu'en vue d'assurer le plein exercice de ce droit :

a) L'enseignement primaire doit être obligatoire et accessible gratuitement à tous;

³ *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (1966), (1976) 993 R.T.N.U. 13, [1976] R.T. Can. n° 47.

⁴ Le Québec a ratifié en 1976 le *Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* par un arrêté en conseil (Arrêté en conseil non publié daté du 21 avril 1976, numéro 1438-76).

b) L'enseignement secondaire, sous ses différentes formes, y compris l'enseignement secondaire technique et professionnel, doit être généralisé et rendu accessible à tous par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité;

[...]. » (nos soulignés)

L'article 28 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*⁵, ayant fait l'objet d'une ratification par le Canada et le Québec, prévoit également la gratuité de l'enseignement primaire :

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

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

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

[...]. » (nos soulignés)

Les États doivent ainsi donner la priorité à la gratuité de l'enseignement primaire. Cependant, ils « ont aussi l'obligation de prendre des mesures concrètes en vue d'assurer à terme la gratuité de l'enseignement secondaire et de l'enseignement supérieur »⁶.

Au Québec, précisons d'abord que l'article 14 la L.I.P. pose l'obligation de fréquentation scolaire pour les enfants âgés de 6 à 16 ans :

« Tout enfant qui est résident du Québec doit fréquenter une école à compter du premier jour du calendrier scolaire de l'année scolaire suivant celle où il a atteint l'âge de 6 ans jusqu'au dernier jour du calendrier scolaire de l'année scolaire au cours de

⁵ *Convention relative aux droits de l'enfant* (1989), Doc. N.U. A/RES/44/25, [1992] R.T. Can. n° 3, R.T. Qué. 9 décembre 1991.

⁶ Voir : Déclaration du Comité économique et social des Nations Unies à la Conférence consultative internationale sur l'éducation scolaire, observation générale 13, E/C.12/1999/10, par. 1.

laquelle il atteint l'âge de 16 ans ou au terme de laquelle il obtient un diplôme décerné par le ministre, selon la première éventualité. »

Le corollaire de cette obligation est la gratuité de l'instruction publique. Le principe de gratuité est clairement reconnu dans la L.I.P. et dans la Charte, au chapitre des droits économiques et sociaux. L'article 3 de la L.I.P. prévoit que :

« Tout résident du Québec visé à l'article 1 a droit à la gratuité des services éducatifs prévus par la présente loi et par le régime pédagogique établi par le gouvernement en vertu de l'article 447.

Tout résident du Québec visé à l'article 2 a droit à la gratuité des services d'alphabétisation et à la gratuité des autres services de formation prévus par le régime pédagogique applicable aux services éducatifs pour les adultes, aux conditions déterminées dans ce régime.

Tout résident du Québec a droit à la gratuité des services éducatifs prévus par le régime pédagogique applicable à la formation professionnelle; ce droit est assujéti aux conditions déterminées dans ce régime s'il a atteint l'âge de 18 ans, ou 21 ans dans le cas d'une personne handicapée au sens de la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées. »⁷ (nos soulignés)

Tandis que l'article 40 de la Charte prévoit que :

« Toute personne a droit, dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi, à l'instruction publique gratuite. » (nos soulignés)

⁷ L'article 1 de la L.I.P. prévoit : « Toute personne a droit au service de l'éducation préscolaire et aux services d'enseignement primaire et secondaire prévus par la présente loi et le régime pédagogique établi par le gouvernement en vertu de l'article 447, à compter du premier jour du calendrier scolaire de l'année scolaire où elle a atteint l'âge d'admissibilité jusqu'au dernier jour du calendrier scolaire de l'année scolaire où elle atteint l'âge de 18 ans, ou 21 ans dans le cas d'une personne handicapée au sens de la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale (chapitre E-20.1)

Elle a aussi droit, dans le cadre des programmes offerts par la commission scolaire, aux autres services éducatifs, complémentaires et particuliers, prévus par la présente loi et le régime pédagogique visé au premier alinéa ainsi qu'aux services éducatifs prévus par le régime pédagogique applicable à la formation professionnelle établi par le gouvernement en vertu de l'article 448.

[...]. »

De plus, l'article 10 de la Charte québécoise, qui protège le droit à l'égalité en interdisant notamment la discrimination fondée sur la condition sociale, prévoit que :

« Toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier à un handicap. »

1.2 Les règles d'encadrement des frais pour le matériel scolaire et la formation professionnelle

La L.I.P. prévoit expressément que les manuels scolaires ainsi que tous autres matériels spécialisés utilisés en classe doivent être mis gratuitement à la disposition des élèves par l'établissement scolaire qu'ils fréquentent. Cette règle ne s'applique toutefois pas aux documents dans lesquels les élèves dessinent, découpent ou écrivent. L'article 7 de la L.I.P. est à l'effet que :

« L'élève, autre que celui inscrit aux services éducatifs pour les adultes, a droit à la gratuité des manuels scolaires et du matériel didactique requis pour l'enseignement des programmes d'études jusqu'au dernier jour du calendrier scolaire de l'année scolaire où il atteint l'âge de 18 ans, ou 21 ans dans le cas d'une personne handicapée au sens de la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale (chapitre E-20.1). Cet élève dispose personnellement du manuel choisi, en application de l'article 96.15, pour chaque matière obligatoire et à option pour laquelle il reçoit un enseignement.

Ce droit à la gratuité ne s'étend pas aux documents dans lesquels l'élève écrit, dessine ou découpe.

Les crayons, papiers et autres objets de même nature ne sont pas considérés comme du matériel didactique. » (nos soulignés)

L'article 21 du *Régime pédagogique de l'éducation préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire*⁸ prévoit que :

« En outre du droit de disposer personnellement du manuel scolaire conformément à l'article 7 de la Loi sur l'instruction publique, l'élève de l'enseignement primaire ou secondaire doit avoir accès au matériel didactique, choisi en application de la loi, pour les programmes d'études suivis par cet élève; l'élève de l'éducation préscolaire doit avoir accès au matériel didactique requis pour les programmes d'activités qui lui sont offerts. » (nos soulignés)

De même, les centres de formation professionnelle doivent permettre l'accès aux manuels scolaires et au matériel didactique pour les étudiants inscrits à la formation professionnelle. L'article 16 du *Régime pédagogique applicable à la formation professionnelle* prévoit que :

« La personne inscrite dans un centre de formation professionnelle a accès aux manuels scolaires et au matériel didactique choisis, en application de la loi, pour les programmes d'études suivis par cet élève.

Toutefois, l'élève visé à l'article 1 de la Loi sur l'instruction publique dispose personnellement du manuel scolaire choisi, en application de la loi, pour chaque matière obligatoire et à option pour laquelle il reçoit une formation générale suivie en concomitance avec sa formation professionnelle. » (nos soulignés)

Les services éducatifs prévus par le régime pédagogique applicable à la formation professionnelle sont de même gratuits⁹.

De plus, soulignons que l'article 230 de la L.I.P. impose à la commission scolaire de s'assurer que les élèves disposent gratuitement des manuels scolaires et du matériel didactique :

⁸ *Régime pédagogique de l'éducation préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire*, c. I-13.3, r.4.2.

⁹ Art. 3 (3) de la L.I.P. et art. 26 du *Régime pédagogique de la formation professionnelle*, c. I-13.3, r.4.2. Les services éducatifs sont décrits à l'art. 1 de ce même Régime: « Les services éducatifs offerts en formation professionnelle comprennent des services de formation et des services complémentaires. [...] » et l'art. 2 prévoit : « Les services de formation sont ceux qui sont liés à l'acquisition, à l'évaluation et à la sanction des compétences visées par les programmes d'études offerts ».

« La commission scolaire s'assure que pour l'enseignement des programmes d'études établis par le ministre, l'école ne se serve que des manuels scolaires, du matériel didactique ou des catégories de matériel didactique approuvés par le ministre.

Elle s'assure en outre que l'école, conformément à l'article 7, met gratuitement à la disposition de l'élève les manuels scolaires et le matériel didactique requis pour l'enseignement des programmes d'études et lui assure un accès gratuit à des ressources bibliographiques et documentaires. » (nos soulignés)

1.3 Les frais exigibles relatifs au transport et à la surveillance du midi, aux services de garde et aux projets d'études particuliers

Le transport pour l'entrée et la sortie quotidienne des classes est gratuit. Le transport du midi pour les élèves qui dînent à la maison ne l'est toutefois pas, tel est le cas également de la surveillance du midi.

L'article 292 de la L.I.P. prévoit que :

« Le transport des élèves organisé par une commission scolaire, pour l'entrée et la sortie quotidienne des classes, est gratuit. Lorsque ce transport est effectué sous contrat avec un organisme public de transport en commun ou un titulaire de permis de transport par autobus, au sens d'un règlement du gouvernement, une commission scolaire peut réclamer à l'élève la partie du coût d'un laissez-passer qui correspond à un service additionnel à celui nécessaire pour l'entrée et la sortie quotidienne des classes.

Une commission scolaire qui organise le transport du midi pour permettre aux élèves d'aller dîner à domicile peut en réclamer le coût à ceux qui choisissent de l'utiliser.

Une commission scolaire, qu'elle organise ou non le transport le midi pour permettre aux élèves d'aller dîner à domicile, assure la surveillance des élèves qui demeurent à l'école, selon les modalités convenues avec les conseils d'établissement et aux conditions financières qu'elle peut déterminer. » (nos soulignés)

Une commission scolaire peut assurer des services de garde pour les élèves de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et exiger des frais à cet effet. L'article 256 de la L.I.P. prévoit que :

« À la demande d'un conseil d'établissement d'une école, la commission scolaire doit, selon les modalités d'organisation convenues avec le conseil d'établissement, assurer, dans les locaux attribués à l'école ou, lorsque l'école ne dispose pas de locaux adéquats, dans d'autres locaux, des services de garde pour les élèves de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire. »

Tandis que l'article 258 de la L.I.P. précise que :

« Pour l'application des articles 255 à 257, une commission scolaire peut engager du personnel et conclure des ententes. Elle peut en outre exiger une contribution financière de l'utilisateur des services qu'elle dispense. »

La gratuité pour la participation à un projet d'étude particulier, tel que celui relatif aux sports ou aux arts, n'est pas clairement prévue dans la loi. En effet, la L.I.P. permet à une commission scolaire d'établir une école aux fins d'un projet particulier sans toutefois préciser quels frais peuvent être exigés pour leur application. L'article 240 de la L.I.P. prévoit que :

« Exceptionnellement, à la demande d'un groupe de parents et après consultation du comité de parents, la commission scolaire peut, avec l'approbation du ministre, aux conditions et pour la période qu'il détermine, établir une école aux fins d'un projet particulier autre qu'un projet de nature religieuse. »

1.4 Les récentes modifications législatives d'encadrement des frais scolaires

En 2005, deux articles ont été ajoutés à la L.I.P. dans le but d'assurer un meilleur encadrement des divers frais scolaires par les commissions scolaires.

L'article 77.1 de la L.I.P. est à l'effet que :

« Le conseil d'établissement établit, sur la base de la proposition du directeur de l'école, les principes d'encadrement du coût des documents mentionnés au deuxième alinéa de l'article 7. Les principes ainsi établis sont pris en compte dans le cadre de l'approbation du choix des manuels scolaires et du matériel didactique, visée au paragraphe 3° du premier alinéa de l'article 96.15.

De plus, le conseil d'établissement approuve la liste, proposée par le directeur de l'école, des objets mentionnés au troisième alinéa de l'article 7.

Ces principes sont établis et cette liste est approuvée en tenant compte de la politique de la commission scolaire adoptée en vertu de l'article 212.1 ainsi que des autres contributions financières qui peuvent être réclamées pour des services visés aux articles 256 et 292. »

L'article 212.1 de la L.I.P. prévoit que :

« Après consultation du comité de parents, la commission scolaire adopte une politique relative aux contributions financières qui peuvent être assumées pour les documents et les objets mentionnés aux deuxième et troisième alinéas de l'article 7 ou qui peuvent être réclamées pour des services visés aux articles 256 et 292.

Cette politique doit respecter les compétences du conseil d'établissement et favoriser l'accessibilité aux services éducatifs prévus par la présente loi et les régimes pédagogiques établis par le gouvernement. »

2 LES FRAIS SCOLAIRES : UNE TENDANCE À LA HAUSSE

Même si la L.I.P. et la Charte consacrent le principe cadre de la gratuité scolaire au Québec tout en reconnaissant des exceptions à la règle, sur le terrain, nous constatons différents coûts directs et indirects rattachés aux activités scolaires. Les frais exigés des parents pour l'obtention du matériel et des services en milieu scolaire primaire et secondaire public suscitent des débats depuis plusieurs années¹⁰. Ils ont entraîné des travaux d'évaluation visant à cerner l'ampleur d'un problème de plus en plus aigu et persistant au fil des ans, soit leur augmentation en nombre et en coût. Ainsi, à plusieurs reprises, le ministère de l'Éducation du Québec (MEQ),

¹⁰ Voir sur la question Delpha BÉLANGER, « La gratuité scolaire vécue dans nos écoles est-elle conforme à la Loi sur l'instruction publique? », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit scolaire*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1995, p. 129-139.

aujourd'hui ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS), et la Fédération des comités de parents de la province de Québec (FCPPQ) ont analysé le sujet¹¹.

C'est à partir de ces sources que nous tenterons d'effectuer une estimation des frais scolaires demandés aux parents d'élèves des niveaux primaire et secondaire et de vérifier s'il y a effectivement une tendance à la hausse des frais.

¶ La liste des frais scolaires exigés des parents : difficultés d'estimation

Le travail d'estimation des frais scolaires réels qui incombent aux parents se heurte à trois obstacles de taille. D'abord, on constate une difficulté à pouvoir identifier des données exhaustives et à jour dressant un tableau complet des différents effets scolaires et frais correspondants demandés aux parents. Ensuite, en l'absence de ces chiffres, il est impossible de saisir l'évolution dans le temps de chaque catégorie de frais de façon à pouvoir estimer avec précision leur progression. Enfin, il est parfois malaisé de distinguer les frais vraiment obligatoires, directement liés aux programmes scolaires et exigés de la part des parents, et les frais identifiés comme facultatifs pouvant néanmoins faire l'objet d'indications fortement incitatives. S'ajoutent à ces difficultés le fait qu'aux frais exigés des parents en début d'année, d'autres dépenses s'additionnent en cours d'année scolaire, notamment pour la participation à certains activités scolaires et parascolaires.

Une chose est certaine, au fil des ans, une kyrielle d'objets et de services n'a cessé d'allonger la liste, exigeant une participation financière toujours plus importante des parents. Une liste provisoire de ces éléments ainsi qu'une estimation même partielle de leurs coûts correspondants, permettent déjà d'apprécier le fardeau qu'ils représentent de plus en plus pour les familles.

¹¹ Plusieurs études ont été effectuées par le MEQ ou MELS (1991, 1999, 2004 et 2005) tandis que trois ont été réalisées par la FCPPQ (dont une en 1993).

Selon les différentes estimations ayant été produites sur la question, on retrouve au moins cinq grandes catégories de frais scolaires : le matériel scolaire, les services de garde en milieu scolaire et de surveillance du midi, le transport du midi, les projets d'études particuliers et la formation professionnelle. À ces cinq catégories de frais directement reliés à l'activité scolaire, s'ajoutent les frais indirects rattachés aux activités scolaires et parascolaires.

2.1 Les coûts directs liés aux activités scolaires par catégorie de frais

À la faveur de plusieurs rapports institutionnels, l'examen des frais exigés des parents s'est graduellement élargi au-delà du seul « matériel scolaire » pour englober d'autres rubriques de frais. Les informations comprises dans ces rapports successifs posent des difficultés de comparaison évoquées plus haut. Par conséquent, le regard porté reste partiel.

2.1.1 Les frais pour le matériel scolaire

En 1993, une première étude produite par la FCPPO analysait de façon détaillée une liste de matériel – cahiers d'exercice, photocopies, fournitures scolaires, autre matériel divers – correspondant aux frais obligatoires réclamés aux parents pour la scolarisation de leurs enfants¹². L'étude s'inquiétait déjà d'une érosion évidente du principe de la gratuité scolaire face aux frais demandés. Le rapport présentait des recommandations visant à « enrayer l'escalade des coûts » jugeant que « des redressements vigoureux s'imposent de manière urgente ».

Les résultats de l'estimation révélaient que la moyenne annuelle des frais exigés des parents à cette époque pour la rubrique « matériel scolaire » s'élevait à 215,02 \$ pour l'élève du primaire et 218,38 \$ pour celui du secondaire. L'étude faisait état des disparités entre ses propres estimations et celles produites par le ministère de l'Éducation pour la même période, qui étaient

¹² FÉDÉRATION DES COMITÉS DE PARENTS DE LA PROVINCE DE QUÉBEC INC., *La gratuité scolaire. Rapport d'étude et recommandations*, février 1993.

de : 165,14 \$ au primaire et 165,60 \$ au secondaire¹³. Selon nous, ces écarts de coûts pourraient en partie s'expliquer par le fait que les commissions scolaires qui font appel à des fournisseurs officiels pour s'approvisionner en fourniture scolaire, peuvent sous-évaluer les déboursés réels effectués par les parents qui ne s'approvisionneraient pas auprès de l'établissement scolaire. Les disparités dans l'appréciation des coûts illustrent déjà toute la complexité de produire une estimation fiable et complète des frais scolaires incombant aux parents.

Malgré l'existence de ces difficultés, les études subséquentes portant sur le sujet arrivent toutes au même constat, soit celui de l'augmentation croissante des frais scolaires qui se poursuit. Ce constat a été confirmé par les autorités du ministère : « Les données tirées des rapports financiers des commissions scolaires au cours des quatre dernières années [2000 à 2004] permettent de constater que les montants figurant au titre des frais exigés des parents pour les cahiers d'exercices, les autres types de matériel et la surveillance du midi connaissent une croissance constante »¹⁴. Selon le ministère, en quatre ans seulement, les frais relatifs au matériel scolaire ou pédagogique ont augmenté de 44 %¹⁵.

De plus, il faudrait également inclure dans la liste des frais de matériel scolaire tout ce qui concerne l'utilisation pédagogique des nouvelles technologies de l'information. Ces outils, tels que : ordinateurs, imprimantes, papier, logiciels, CD-ROM, disquettes, etc., constituent de plus en plus du matériel didactique et des supports pédagogiques de base qui viennent appuyer les apprentissages de compétences effectués en classe pendant le jour. Afin de poursuivre ces apprentissages à la maison, les familles doivent faire l'acquisition de certains de ces outils informatiques qui représentent des coûts élevés. Plusieurs parents n'ont pas les moyens d'acquérir

¹³ *Id.*, p. 47-48.

¹⁴ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Les frais exigés des parents – Rapport – Groupe de travail sur les frais exigés des parents*, Gouvernement du Québec, août 2004, p. 9, [En ligne].
http://www.mels.gouv.qc.ca/daasa/PDF/frais_parents_2004.pdf

¹⁵ *Id.*

le matériel informatique onéreux, à moins d'obtenir une aide spéciale à l'achat, en général non disponible.

Ajoutons que les coûts du matériel scolaire peuvent aussi comporter les frais d'agendas, de cahiers d'exercices requis pour différents cours, de costume pour les cours d'éducation physique, de raquette de badminton, etc. Ils peuvent également comporter d'autres effets scolaires : cahiers, crayons, compas, autre matériel et uniforme obligatoire, s'il y a lieu, une pratique de plus en plus répandue même dans le secteur scolaire public¹⁶.

2.1.2 *Les frais de surveillance du midi et après les classes et les frais de garde en milieu scolaire*

L'augmentation la plus importante des frais demandés aux parents est surtout attribuée aux montants facturés pour les services de surveillance du midi. Quelques éléments d'information permettent de quantifier le phénomène. Ainsi, entre 1999 et 2004, la catégorie des frais de surveillance du midi pour les écoles francophones seulement est passée, en moyenne, annuellement, de 90 \$ à 139 \$ (minimum) et de 106 \$ à 186 \$ (maximum)¹⁷. Les montants sont plus élevés dans les écoles anglophones. De plus, en 2004-2005, 230 698 enfants fréquentaient un service de garde en milieu scolaire, soit près de 40,0 % de tous les enfants inscrits à l'école primaire publique au Québec¹⁸. En 1999-2000, cette proportion n'était que de 23,6 % (152 164 élèves).

La question des frais de garde soulève des enjeux sociaux importants relatifs aux transformations sociologiques de la famille dont le fait que la plupart des deux parents d'enfants d'âge

¹⁶ La question des uniformes ou codes vestimentaires à l'école a fait l'objet d'un avis juridique distinct. Voir Daniel CARPENTIER, *Codes vestimentaires et uniformes dans les écoles publiques*, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, (Cat. 2.113-3.24), juin 2005.

¹⁷ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *op. cit.*, note 14, p. 12.

¹⁸ CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION, *Les services de garde en milieu scolaire : inscrire la qualité au cœur des priorités*, Avis au ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, septembre 2006, p. 25.

scolaire sont au travail de nos jours. Pour les autorités, une partie des sommes en croissance dans les commissions scolaires est attribuée à la mise en place des services de garde et au passage de la maternelle à temps partiel à la maternelle à temps plein, des services auxquels recourent les mères de plus en plus en activité (voir tableau ci-dessous). « En conséquence, les enfants passent en moyenne plus de temps à l'école, en dehors des heures de classes »¹⁹. L'instauration des places à contribution réduite à 5,00 \$ s'est faite à partir de 1996. Cependant, en septembre 2004, le coût de la contribution réduite demandée aux parents pour les services de garde a été haussé à 7,00 \$.

Taux d'activité des mères québécoises de 20 à 44 ans avec enfants de 6 à 15 ans

Année	Taux d'activité	
	Famille biparentale	Famille monoparentale
1976	44 %	54 %
1996	74 %	73 %
2002	83 %	84 %

Source : Statistique Canada, *Enquête sur la population active*²⁰.

Les enfants passent plus de temps qu'avant à l'école, en service de garde payant en dehors des heures de classe, non seulement le midi, mais également après la classe en fin d'après-midi jusqu'à ce qu'un parent vienne les chercher. Vu l'implication plus grande que par le passé des mères dans le monde du travail, plusieurs voudraient faire reconnaître comme un coût collectif l'organisation des services de garde en milieu scolaire et de surveillance du midi.

La reconnaissance des frais de surveillance du midi constitue une revendication spécifique portée par la FCPPQ. Ainsi :

¹⁹ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *L'éducation : l'avenir du Québec*. Rapport sur l'accès à l'éducation, présenté au ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, Québec, 2005, p. 86.

²⁰ *Id.*

« [...] pour les élèves bénéficiant gratuitement du transport matin et soir et qui sont contraints de rester à l'école pendant la période du dîner, la surveillance à l'heure du midi devrait être disponible sans frais [...]. À ces élèves, s'ajoutent ceux qui dînent à l'école sans être transportés, et pour lesquels il peut être facturé jusqu'à \$ 540 par an aux parents. Plusieurs formules, toutes plus originales les unes que les autres, sont en place, mais il faudrait pouvoir discerner les montants applicables à la surveillance, aux activités et aux frais de repas afin de pouvoir en mesurer le rapport qualité/prix. »²¹

En 2005, le Groupe de travail ministériel sur les frais exigés des parents s'est également penché sur la question des frais de transport et de surveillance du midi et a réitéré que, s'ils ne devaient pas être totalement exclus, ces frais devraient du moins être très restreints. Cependant, étant donné la complexité du sujet, le Groupe de travail n'a pas pu en arriver à des recommandations faisant l'unanimité. Il a donc recommandé au gouvernement que : « soit amorcé un débat public sur la pertinence d'étendre le principe de la gratuité scolaire à l'organisation des services offerts le midi. Il lui apparaît que cette question nécessite une réflexion plus large avec les principaux partenaires gouvernementaux visés par les services offerts à la famille »²².

Dans la démarche de reconnaissance, il serait par ailleurs nécessaire, toujours selon le Groupe de travail, de définir des balises, afin d'assurer une réelle diminution de la facture des parents. Finalement, il est suggéré que l'indice de défavorisation socioéconomique du milieu où est située l'école soit pris en considération. Cette démarche favoriserait sans doute l'identification des catégories de parents qui, utilisant les services de surveillance du midi ou encore les services de garde en milieu scolaire, éprouvent des difficultés particulières à assumer les frais qui en découlent car ils appartiennent à une catégorie socioéconomique défavorisée.

²¹ FÉDÉRATION DES COMITÉS DE PARENTS DE LA PROVINCE DE QUÉBEC INC., *op. cit.*, note 12, p. 52.

²² MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Les frais scolaires exigés des parents*, Rapport du Groupe de travail sur les frais exigés des parents, mars 2005, p. 14.

2.1.3 Les frais de transport le midi

Pour les frais de transport du midi, le montant annuel de leurs coûts pour le secteur primaire francophone, pour lequel des chiffres sont disponibles, est passé, entre 1999 et 2004, de 119 \$ à 120 \$ (minimum) et de 122 \$ à 137 \$ (maximum)²³. Les frais de transport le midi s'appliquent si l'élève n'est pas en services de garde ou en surveillance à l'école. Les commissions scolaires conviennent de la tarification pour l'ensemble de leurs écoles. Les dispositions relatives au transport du midi indiquent qu'elles utilisent toutefois différents modes de tarification²⁴, jugés comparables d'une commission scolaire à l'autre : tarification annuelle individuelle; tarification annuelle familiale (pour plus de deux ou trois enfants); tarification par voyage pour les élèves ne voyageant qu'occasionnellement. D'autres modes de tarification sont également employés : tarification mensuelle ou hebdomadaire, tarification pour les élèves transportés le matin et le soir, tarification par midi (aller-retour), tarification pour la période hivernale.

Sur le terrain, nous rencontrons ainsi des pratiques fort disparates et différenciées selon les milieux en cause, pratiques difficiles à appliquer de façon uniforme alors que la L.I.P. entend encadrer le transport du midi pour les élèves qui dînent à la maison²⁵.

2.1.4 Les frais exigés dans les projets d'études particuliers

Des projets d'études particuliers peuvent être offerts dans une école y étant dédiée ou peuvent être offerts à l'intérieur d'une même école avec les programmes d'études réguliers. Ils regroupent

²³ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *op. cit.*, note 14, p. 11.

²⁴ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, « Les dispositions relatives au transport du midi », *Frais exigés des parents*, Rapport d'étude, novembre 1999, p. 8.

²⁵ Une étude du ministère de l'Éducation a examiné les dispositions prises par les commissions scolaires ou par les écoles pour tenter d'encadrer les frais exigés des parents. On y apprend que des 39 commissions scolaires qui ont transmis des dispositions au ministère, 17 traitent du transport du midi. Trois commissions scolaires en ont confié l'administration et l'organisation aux écoles. MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *op. cit.*, note 24, p. 8-9.

pent trois catégories : programmes en collaboration avec un organisme externe, programmes spécialisés en art, sports, ou autres et programmes internationaux. Le développement de ces projets particuliers et l'offre de services additionnels qu'ils requièrent se sont accélérés au cours des dernières années. Ces projets sont appelés à continuer de se multiplier, mais impossible ici encore de comparer aux années passées et d'en estimer l'augmentation. En 2004, l'estimation des frais globaux directs relatifs aux projets particuliers concernant le niveau primaire indique un minimum annuel de 99,57 \$ et un maximum de 173,63 \$. Au secondaire, ces frais s'élèvent à 144,01 \$ minimum et à 259,27 \$ maximum²⁶.

2.1.5 Les frais exigés en formation professionnelle

La situation à l'égard des frais demandés dans un programme de formation professionnelle est différente de celle de la formation scolaire générale des jeunes, la majorité des élèves inscrits ayant plus de 18 ans. Cependant, même si les conditions de la gratuité sont inscrites dans la L.I.P.²⁷ et le *Régime pédagogique de la formation professionnelle*²⁸, notamment pour les moins de 18 ans, « les centres de formation professionnelle exigent certains frais des jeunes et des adultes inscrits »²⁹. Nous constatons que les montants varient beaucoup d'un centre de formation professionnelle à l'autre pour un même programme d'études et, également, entre les programmes d'étude en formation professionnelle. Certains centres de formation professionnelle imposent des frais pour les cahiers d'exercice, les notes de cours, les volumes, les équipements personnels de protection, les vêtements et certains outils³⁰. À ce sujet, notons que le Groupe de travail sur les frais exigés des parents, recommandait qu'un document sur les frais exigés des

²⁶ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *op. cit.*, note 14, p. 13.

²⁷ Art. 1, al. 2 de la L.I.P.

²⁸ *Régime pédagogique de la formation professionnelle*, c. I-13.3, r.4.2, a.448, art. 26.

²⁹ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT, *Frais exigés des parents et des élèves en formation professionnelle. Quelques balises*, Gouvernement du Québec, 2005, p. 8, [En ligne].
http://www.mels.gouv.qc.ca/daasa/PDF/FraisexigesBalises2005_f.pdf

³⁰ *Id.*, p. 11.

adultes et des parents pour la formation professionnelle soit produit et distribué aux commissions scolaires afin d'harmoniser les façons de faire et que certaines pratiques soient revues³¹.

Des données recueillies par les autorités auprès de quelques centres de la formation professionnelle du Québec permettent de dégager un portrait de la situation pour l'année 2004-2005³². Ces données, encore une fois très partielles, ne permettent pas de comparer leur évolution dans le temps pour prendre la mesure de l'augmentation des coûts de la formation professionnelle pour les familles avec des jeunes. La compilation nous indique des frais minimums et maximums. Par exemple, en « Coiffure » les frais minimums annuels sont de 684 \$ et les frais maximums de 1 563 \$; en « Électromécanique de systèmes automatisés », les frais minimums sont de 585 \$ et les frais maximums de 1 196 \$; en « Techniques d'usinage » : frais minimums : 423 \$, frais maximums : 999 \$; en « Secrétariat » : frais minimums : 177 \$ et frais maximums : 776 \$; et ainsi de suite³³.

2.2 Une estimation des frais scolaires directs aux niveaux primaire et secondaire

Une estimation complète des frais scolaires à défrayer par les parents des élèves de l'école primaire et secondaire ne pourrait s'établir qu'à partir d'une cueillette systématique d'informations effectuée auprès de parents, d'écoles et de commissions scolaires. En l'absence de telles données, les chiffres très fragmentaires dont nous disposons sur les frais directs des activités scolaires en 2004 permettent d'estimer, de façon très conservatrice, à 358 \$, minimum et à 496 \$, maximum, pour un élève du primaire, les dépenses de matériel scolaire et de transport ou de surveillance du midi (voir tableau ci-dessous). Ajoutons, que pour certains parents,

³¹ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *op. cit.*, note 22, p. 12.

³² *Id.*, p. 11.

³³ Notons qu'en vertu du régime québécois de prêts et bourses certains étudiants inscrits en formation professionnelle peuvent recevoir une aide financière. Voir la *Loi sur l'aide financière aux études*, L.R.Q., c. A-13.3. et le *Règlement sur l'aide financière aux études*, L.R.Q., c. A-13.3, a. 57; 2003, c. 17, a. 41 et 42.

les frais de services de garde en milieu scolaire s'imposent pour chaque enfant à raison de 7 \$ par enfant par jour, soit 140 \$ par mois.

Au secondaire, le coût du matériel scolaire uniquement représente entre 238 \$ (minimum) et 314 \$ (maximum), toujours en frais directs, ce qui n'inclut pas les autres frais indirects d'activités scolaires ainsi que les coûts d'activités parascolaires. Si on les considère, la facture pourrait dépasser 400 \$ par année par élève aux différents niveaux du secondaire.

Frais scolaires directs minimums et maximums par élève du primaire et du secondaire

Frais directs	Minimums				Maximums			
	1993/1999		2004		1993/1999		2004	
Primaire								
\$ Matériel scolaire	165 (MEQ)		238*		215 (parents)		310*	
\$ Surveillance midi (écoles francophones) Ou	90		139		106		186	
\$ Transport (écoles francophones)		119		120		122		157
Total avec surveillance	255		377		321		496	
Total avec transport			284				358	
					337		447	

Secondaire	1993	2004	1993	2004
\$ Matériel scolaire	166 (MEQ)	238	218 (parents)	314
Total	166	238	218	314

* Chiffres estimés en reprenant pour 2004 les chiffres de 1993 et en leur appliquant l'augmentation 44 % signalée dans l'étude du MEQ (août, 2004).

2.3 Les frais indirects rattachés aux activités scolaires

Les frais indirects rattachés aux activités scolaires, dont les sorties ou la participation aux conférences tenues hors de l'école, complètent souvent le programme d'apprentissage en classe. Ces dépenses concernent, par exemple, une visite au musée des Beaux-Arts ou encore, assister à une pièce de théâtre dont le sujet sera travaillé dans le cours de français ou, enfin, une visite à l'école d'un membre d'une troupe de théâtre pour parler d'un auteur. Ce type

d'activités peut être assez courant, soit de 5 à 10 par année, pour certains programmes scolaires particuliers, notamment le programme d'éducation internationale, mais également en programmes réguliers même au niveau primaire. On évalue à environ 150 \$ à 200 \$ les dépenses indirectes annuelles liées à ces activités qui peuvent s'ajouter aux frais scolaires directs.

2.4 Les frais pour activités parascolaires

Les activités parascolaires, dites non obligatoires et pouvant se dérouler lors des journées pédagogiques, entraînent souvent des frais pour les parents. Ce sont, par exemple, les sorties de ski, ou autres sorties sportives, récréatives ou culturelles identifiées comme facultatives mais pouvant faire l'objet d'indications fortement incitatives par le milieu scolaire, les compagnons de classes ou les enseignants. Ces sorties payantes, qui s'ajoutent aux autres catégories de frais scolaires directs et indirects, représentent un coût additionnel important surtout pour les parents dont les moyens financiers sont faibles.

3 LA PORTÉE DES MODIFICATIONS À LA LOI SUR L'INSTRUCTION PUBLIQUE RELATIVES À L'ENCADREMENT DES FRAIS

Au printemps 2005, des modifications législatives ont été apportées à la L.I.P. afin d'encadrer les frais scolaires. La volonté des acteurs du milieu de l'éducation au Québec de baliser, voire de mettre un frein à la hausse des frais exigés des parents pour le matériel scolaire semble réelle, bien que la portée véritable de ces modifications doit être appréciée.

Dans cet esprit, nous examinerons la portée que les modifications pourraient avoir sur les frais exigés des parents et ce, pour chacune des catégories de frais.

3.1 L'encadrement des frais pour le matériel scolaire en formation générale

Les modifications législatives viennent préciser les rôles et responsabilités des différents acteurs dans l'établissement des coûts liés au matériel scolaire. En fait, le législateur a incorporé dans la loi l'obligation pour les commissions scolaires de consulter le comité de parents³⁴ avant d'adopter une politique relative aux frais qui peuvent être assumés et exigés des parents pour les frais de documents et les objets mentionnés à l'alinéa 2 et 3 de l'article 7 de la loi – les documents dans lesquels les élèves écrivent, dessinent et découpent et les crayons, papiers et autres objets de même nature – ou qui peuvent être réclamés pour des services visés aux articles 256 et 292 de la L.I.P. – les services de garde et le transport du midi³⁵ –.

C'est par contre au conseil d'établissement³⁶ de chacune des écoles qu'incombe la responsabilité d'établir, sur proposition du directeur d'école, les principes d'encadrement des coûts des

³⁴ Art. 189 de la L.I.P. : « Est institué dans chaque commission scolaire un comité de parents composé des personnes suivantes :

1° un représentant de chaque école, élu par l'assemblée des parents conformément au deuxième alinéa de l'article 47;

2° un représentant du comité consultatif des services aux élèves handicapés et aux élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage désigné, parmi les parents membres de ce comité, par ceux-ci. »

Art. 193 de la L.I.P. : « Le comité de parents doit être consulté sur les sujets suivants :

3.1° la politique relative aux contributions financières adoptée en vertu de l'article 212.1. »

³⁵ Art. 193 (3.1) et 212.1 de la L.I.P.

³⁶ Art. 42 de la L.I.P. : « Est institué, dans chaque école, un conseil d'établissement.

Le conseil d'établissement comprend au plus 20 membres et il est composé des personnes suivantes :

1° au moins quatre parents d'élèves fréquentant l'école et qui ne sont pas membres du personnel de l'école, élus par leurs pairs;

2° au moins quatre membres du personnel de l'école, dont au moins deux enseignants et, si les personnes concernées en décident ainsi, au moins un membre du personnel professionnel non enseignant et au moins un membre du personnel de soutien, élus par leurs pairs;

3° dans le cas d'une école qui dispense l'enseignement secondaire du second cycle, deux élèves de ce cycle élus par les élèves de l'école inscrits au secondaire ou, selon le cas, nommés par le comité des élèves ou l'association qui les représente;

(...suite)

documents mentionnés à l'alinéa 2 de l'article 7, soit les documents dans lesquels les élèves écrivent, dessinent et découpent. De plus, il doit approuver, sur proposition du directeur d'école, la liste des objets mentionnés à l'alinéa 3 de l'article 7, soit crayons, papiers et autres objets de même nature.

Pour sa part, le directeur d'école propose au conseil d'établissement les principes d'encadrement des frais pour les documents et les objets mentionnés à l'alinéa 2 et 3 de l'article 7 de la loi devant être approuvés par le conseil d'établissement. De plus, il approuve, sur proposition des enseignants et après consultation du conseil d'établissement, les manuels scolaires et le matériel didactique requis pour l'enseignement des programmes d'études³⁷, en tenant compte des principes d'encadrement des coûts qui auront été établis par le conseil d'établissement. Ainsi, bien qu'encadrées par le conseil d'établissement, les responsabilités du directeur d'école demeurent importantes et ses décisions peuvent être déterminantes lorsque vient le temps d'établir les différents frais scolaires.

Les nouvelles responsabilités dévolues aux parents dans ce processus d'encadrement des frais scolaires par le biais du comité de parents et du conseil d'établissement augmentent leur pouvoir décisionnel concernant les coûts pour le matériel scolaire. Cependant, le pouvoir du comité de parents est plus limité que celui du conseil d'établissement. Concrètement, il n'est que consulté par la commission scolaire avant l'adoption d'une politique relative aux contributions financières qui peuvent être assumées et exigées des parents alors que le conseil d'établissement approuve la liste des objets utiles aux élèves, tels que les crayons ou papier. Cette situation est déplorable et a d'ailleurs été dénoncée dans un rapport ayant fait l'examen

4° dans le cas d'une école où des services de garde sont organisés pour les élèves de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire, un membre du personnel affecté à ces services, élu par ses pairs;

5° deux représentants de la communauté et qui ne sont pas membres du personnel de l'école, nommés par les membres visés aux paragraphes 1° à 4°.

[...]. »

³⁷ Art. 96.15 (3).

de l'exercice de la démocratie scolaire au Québec concernant l'enseignement primaire et secondaire. Dans les faits, tel que l'a constaté le Conseil supérieur de l'Éducation, la participation au sein du comité de parents n'offre « aucun pouvoir décisionnel »³⁸. Malgré les modifications à la L.I.P., « La pleine participation des parents semble encore loin d'être acquise »³⁹.

Il ressort de l'analyse des nouvelles dispositions que le véritable pouvoir d'encadrement des frais pour le matériel scolaire prévus à l'article 7 de la L.I.P. revient aux établissements scolaires, où le rôle du directeur est important. Les attributions de pouvoirs correspondent toutefois à la réalité voulant que les établissements sont les mieux placés pour juger de la pertinence des frais scolaires requis des élèves fréquentant leur établissement. Cependant, ces attributions ne permettent pas une uniformité des frais scolaires au sein d'une même commission scolaire. Dans ce contexte, il pourrait être plus difficile pour les commissions scolaires d'assurer un réel contrôle sur les frais scolaires, ce qui était pourtant l'un des objectifs visés par les modifications législatives apportées à la L.I.P.

3.2 L'encadrement des frais pour le matériel scolaire en formation professionnelle

Il est intéressant de constater que le nouvel article 77.1 de la L.I.P. s'applique également à un centre de formation professionnelle⁴⁰. Son conseil d'établissement doit établir les principes d'encadrement du coût des documents dans lesquels l'élève écrit, dessine ou découpe et approuver la liste des crayons, papiers et autres objets de même nature, autre que le matériel didactique. Ces nouvelles responsabilités devraient permettre aux parents et étudiants d'avoir

³⁸ CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION, *Agir pour renforcer la démocratie scolaire*, rapport annuel (version abrégée) sur l'état et les besoins de l'éducation, 2005-2006, décembre 2006, p. 20.

³⁹ *Id.*, p. 5.

⁴⁰ Art. 110.3.2 de la L.I.P. : « L'article 77.1 s'applique au conseil d'établissement d'un centre de formation professionnelle en ce qui concerne ses élèves visés à l'article 1, compte tenu des adaptations nécessaires. »

un meilleur contrôle sur les nombreux frais pouvant être exigés aux étudiants inscrits dans les différents programmes.

Par contre, le fait que les centres de formation professionnelle jouissent d'un pouvoir décisionnel accru pour l'encadrement des frais de matériel scolaire risque de laisser inchangées les grandes disparités observées entre les centres, au regard des divers frais réclamés.

3.3 L'encadrement des frais pour le transport et la surveillance du midi et les services de garde en milieu scolaire

Pour ce qui est des frais de transport du midi et de surveillance, les modifications législatives prévoient leur encadrement grâce à l'ajout de l'obligation pour les commissions scolaires d'adopter une politique relative aux contributions financières exigées de ceux-ci (art. 212.1 de la L.I.P.). Par contre, même si les commissions scolaires sont entières responsables des services de transport du midi ainsi que des services de garde ou de surveillance en vertu de la L.I.P., dans les faits, les établissements exercent avec elles la responsabilité de l'organisation de ces services. Cette pratique n'ayant toutefois pas été incorporée dans la loi, le conseil d'établissement ne s'est vu attribuer aucun pouvoir en lien avec ces types de frais. L'implication du comité de parents dans leur encadrement se limitera ainsi à être consulté par la commission scolaire lors de l'adoption de la politique relative aux contributions financières exigées des parents.

Déjà, des insatisfactions manifestes ont été exprimées par des acteurs du réseau scolaire au regard du financement et des choix financiers effectués concernant les services de garde en milieu scolaire⁴¹. La décentralisation des responsabilités entre les commissions scolaires et les établissements laisse donc présager des disparités importantes dans le montant des frais exigés des parents pour ce type de services. En conséquence, nous croyons qu'il pourrait y avoir des

⁴¹ CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION, *Les services de garde en milieu scolaire : inscrire la qualité au cœur des priorités*, Avis au ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, septembre 2006, p. 36.

écarts non négligeables dans le tarif exigé pour le transport et la surveillance du midi entre les établissements scolaires.

3.4 L'absence d'encadrement des frais liés aux projets d'études particuliers

Contrairement à ce qu'avait proposé, en 2005, le Groupe de travail⁴² mandaté par le MELS, les frais exigés dans le cadre des projets d'études particuliers ne sont pas visés par les modifications législatives. Cela est regrettable considérant que les politiques relatives aux contributions financières exigées des parents pourraient permettre d'uniformiser ce type de frais variant grandement d'un établissement à l'autre et d'un programme à l'autre ainsi que d'assurer une meilleure accessibilité aux élèves.

Les larges pouvoirs laissés aux établissements à ce sujet répondent certainement à un objectif de valorisation de l'autonomie des établissements mis de l'avant en 1997 lors de la réforme de la L.I.P. qui a « conduit à la décentralisation de certains pouvoirs vers les établissements scolaires »⁴³, entraînant dans les faits une certaine compétition entre ceux-ci.

Malgré tout, les commissions scolaires devraient, à notre avis, prévoir spécifiquement dans leur politique relative aux contributions financières exigées des parents, des règles d'encadrement de ce type de frais et ce, afin de s'assurer qu'ils ne représentent pas des coûts additionnels pour les familles. À cet égard, soulignons que la L.I.P. prévoit déjà l'obligation de consulter le comité de parents sur les critères d'inscription des élèves d'une école ou d'un établissement ayant un projet particulier⁴⁴.

⁴² GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *op. cit.*, note 19, p. 9.

⁴³ CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION, *op. cit.*, note 38, p. 5.

⁴⁴ Art. 193 de la L.I.P.

4 DES FRAIS SCOLAIRES QUI NE SONT PAS PRÉVUS À LA LOI SUR L'INSTRUCTION PUBLIQUE

Tel que nous l'avons démontré, il existe de grandes disparités relativement aux frais exigés par les établissements scolaires dans les différentes catégories. Pour contrer ce phénomène, le MEQ a publié, en 1999, un guide visant à favoriser une interprétation et une compréhension plus uniformes du principe de la gratuité en identifiant les contributions pouvant être exigées par les commissions scolaires et les conseils d'établissement et en définissant ce qui devait être gratuit⁴⁵. Ce guide a été révisé et publié à nouveau en 2005 pour tenir compte des modifications législatives apportées à la L.I.P.⁴⁶.

Les guides énumèrent certaines pratiques développées par les établissements scolaires dans le passé et devant être revues. Nous nous inspirons de leur contenu afin de dresser une liste de frais et pratiques des établissements scolaires et de les analyser à la lumière des dispositions de la L.I.P. autorisant l'imposition de frais scolaires.

4.1 Les frais pour le matériel scolaire : les documents et les fournitures scolaires

Rappelons qu'en vertu de l'article 7 de la L.I.P. des frais pour les documents dans lesquels les élèves écrivent, dessinent et découpent ainsi que les crayons, papiers et autres objets de même nature peuvent être réclamés aux parents. Or, le même article prévoit la gratuité des manuels scolaires et du matériel didactique requis pour l'enseignement des programmes d'études. De même, l'article 21 du *Régime pédagogique de l'éducation préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire* précise que l'élève de l'enseignement primaire ou secondaire doit avoir accès gratuitement au matériel didactique. De plus, l'article 16 du *Régime pédagogique applicable à la formation professionnelle*, précise que la personne inscrite dans un centre de for-

⁴⁵ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Frais exigés des parents : quelques balises*, Gouvernement du Québec, novembre 1999, [En ligne]. http://www.meq.gouv.qc.ca/publications/Frais_parents/frais_f.pdf

⁴⁶ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT, *op. cit.*, note 29.

mation professionnelle a accès gratuitement aux manuels scolaires et au matériel didactique. Enfin, selon l'article 230 de la L.I.P., la commission scolaire doit s'assurer que l'école met gratuitement à la disposition de l'élève les manuels scolaires et le matériel didactique requis pour l'enseignement des programmes d'études et lui assure un accès gratuit à des ressources bibliographiques et documentaires.

Nous avons identifié certains frais scolaires réclamés des parents qui ne sont pas autorisés en vertu de ces dispositions législatives. Il en est de même des pratiques impliquant des déboursés et mises en place par des commissions scolaires ou des écoles. Nous énumérons ces frais et pratiques ci-dessous :

- § frais exigés pour le matériel didactique nécessaire à l'enseignement des programmes obligatoires, tels que des instruments de musique, des calculatrices scientifiques ou des pinceaux spécialisés;
- § frais pour le matériel utilisé en maternelle (jeux spécialisés, peinture...);
- § frais exigés pour les manuels de références (dictionnaire ou grammaire) constituant des ressources bibliographiques ou documentaires;
- § frais exigés pour tout matériel dont la transformation par l'élève est requise pour certains cours prévus au programme obligatoire même si l'élève demeure propriétaire du bien fini, tels que le bois et les aliments;
- § frais pour l'entretien d'instrument de musique;
- § frais pour prêt de matériel;
- § frais pour le matériel, les outils et objets nécessaires au programme d'étude suivi en formation professionnelle (pour les étudiants de moins de 18 ans);
- § frais pour les accessoires requis pour la protection et pour la sécurité de l'étudiant inscrit en formation professionnelle.
- § dépôt en argent pour les manuels scolaires et remis à la fin de l'année;
- § obligation pour les parents d'acheter la fourniture scolaire auprès de leur établissement scolaire, à un prix déjà établi par celui-ci;

§ retenue du matériel scolaire obligatoire, de l'horaire, du bulletin ou de l'agenda personnel de l'étudiant qui n'a pas acquitté les frais scolaires exigés.

4.2 Les autres frais liés aux activités scolaires relatifs au transport, aux projets d'études particuliers et à la formation professionnelle

Nous dressons cette fois une liste, non exhaustive, des autres frais scolaires, notamment ceux relatifs au transport, à la participation à un programme particulier et à la formation professionnelle, qui ne sont pas conformes au principe de la gratuité de l'instruction publique inscrit aux articles 3 et 292 – transport scolaire – de la L.I.P. et à l'article 40 de la Charte.

Précisions que des projets d'études particuliers et des programmes d'études réguliers peuvent être offerts à l'intérieur d'une même école. Dans ce contexte, il devient nécessaire de bien distinguer les services éducatifs particuliers, certains n'étant pas toujours gratuits de ceux faisant partie du programme régulier.

Les frais scolaires non conformes sont les suivants :

- § frais accessoires exigés des élèves pour qu'ils puissent bénéficier du transport scolaire gratuit, tels que les frais de carte d'identité obligatoire;
- § frais d'admission, de sélection, d'inscription ou d'ouverture de dossier pour les projets d'études particuliers⁴⁷;

⁴⁷ Dans le paragraphe 7 de l'Observation générale n° 11 (1999) du COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS DES NATIONS UNIES (HRI/GEN/1/Rev.5), on peut lire : « Les frais d'inscription imposés par le Gouvernement, les collectivités locales ou les établissements scolaires, et d'autres frais directs, sont un frein à l'exercice du droit et risquent de nuire à sa réalisation. Ils entraînent aussi souvent un net recul de ce droit. Le plan exigé doit tendre à leur suppression. Les frais indirects, tels que les contributions obligatoires demandées aux parents (quelquefois présentées comme volontaires, même si cela n'est pas le cas), ou l'obligation de porter un uniforme scolaire relativement coûteux, peuvent également être considérés sous le même angle. D'autres frais indirects peuvent s'avérer acceptables, sous réserve d'un examen par le Comité au cas par cas. » (nos soulignés)

- § frais d'admission, de sélection, d'inscription ou d'ouverture de dossier pour la formation professionnelle (pour les élèves de moins de 18 ans);
- § frais d'inscription, d'ouverture de dossier ou d'admission pour la formation générale;
- § frais exigés à tous les élèves pour des services destinés qu'à certains d'entre eux, par exemple, le service de restauration⁴⁸;
- § frais pour sorties éducatives reliées au programme d'étude en formation générale;
- § frais pour l'obtention d'une carte d'identité et la photographie pour cette carte à des fins de sécurité alors qu'elle peut donner accès à des services éducatifs gratuits, tels que ceux de la bibliothèque;
- § frais pour des reprises d'épreuves d'établissement ou d'épreuves officielles;
- § frais pour cours de rattrapage;
- § frais pour location de casier ou de cadenas;
- § amplitude de tarification pour les effets scolaires des élèves en formation générale.

Concernant cette dernière pratique, il semble que certaines commissions scolaires déterminent des montants maximums pour les coûts d'achat des effets scolaires et ce, pour chaque niveau d'étude, soit le préscolaire, le primaire, le premier et le deuxième cycle du secondaire, lesquels doivent être respectés par les établissements scolaires. Cette façon de faire qui à première vue semble permettre un meilleur encadrement des frais va, à notre avis, à l'encontre du principe de gratuité de l'instruction publique. En effet, cette pratique autorise les établissements à réclamer des frais alors que les politiques devraient plutôt tendre vers leur abolition ou encore vers des barèmes de contribution établis en fonction de la capacité de payer des parents. Le fait pour un établissement de savoir qu'il est autorisé à réclamer un montant déterminé d'avance pourrait l'amener à ajouter des effets scolaires à la liste de ceux qui sont obligatoires lorsque le montant maximum ne serait pas atteint.

⁴⁸ Art. 258 de la L.I.P. : « Pour l'application des articles 255 à 257 [services de restauration], une commission scolaire peut engager du personnel et conclure des ententes. Elle peut en outre exiger une contribution financière de l'utilisateur des services qu'elle dispense. »

Par ailleurs, ajoutons que sans être des pratiques contraires à la L.I.P., les frais exigés des parents pour la participation à des activités parascolaires non obligatoires, mais fortement suggérées peuvent, dans certains cas, poser problèmes. Les établissements scolaires doivent s'assurer qu'aucun enfant ne soit marginalisé en raison de l'incapacité des parents de défrayer les frais demandés. Nous reviendrons plus loin sur ce sujet.

* * *

Au terme de cette première partie, nous constatons que les types de frais scolaires se multiplient et que leurs coûts augmentent au fil des ans plutôt que de tendre vers la gratuité.

Par ailleurs, nous venons de voir que concernant le matériel scolaire certains frais, ainsi que des pratiques mises en place par des commissions scolaires ou des établissements, sont illégaux. Ils le sont en ce que leur imposition n'est pas prévue par les dispositions de la L.I.P. autorisant certains frais scolaires, qui elles constituent les limites même d'application du droit à l'instruction publique gratuite, prévues à l'article 40. De plus, nous avons identifié d'autres frais scolaires, notamment ceux relatifs au transport, à la participation à un projet d'étude particulier ou à la formation professionnelle, qui ne sont pas conformes au principe de la gratuité de l'instruction publique inscrit aux articles 3 et 292 de la L.I.P. et à l'article 40 de la Charte.

Par conséquent, nous sommes d'avis que l'imposition par les commissions scolaires de ce type de frais illégaux ou non conformes, aux parents, porte atteinte au droit à l'instruction publique gratuite pour l'ensemble des enfants québécois, prévu à l'article 40 de la Charte.

Ajoutons que l'examen des premières applications des politiques relatives aux contributions financières exigées des parents adoptées par les commissions scolaires, ne nous permet pas de croire que l'imposition de ce type de frais ne se produira plus. Pour cette raison, les frais illégaux ou non conformes doivent être abolis ainsi que certaines pratiques également illégales.

Dans un autre ordre d'idées, concernant les politiques récemment élaborées par les commissions scolaires relativement aux contributions financières exigées des parents et mises en œuvre par les établissements scolaires depuis le début de l'année scolaire 2006-2007, nous jugeons qu'il est prématuré de se prononcer sur leur portée réelle quant à la réduction des frais imposés aux parents.

Cependant, un constat se dégage dès maintenant des quelques politiques consultées, soit la grande disparité existante entre les commissions scolaires relativement aux principes et balises qui y sont énoncés. En effet, certaines politiques sont rédigées en termes très généraux, se limitant aux grands principes, alors que d'autres sont très élaborées et précises, allant même jusqu'à énumérer les frais pouvant être exigés des parents et ceux étant interdits. À notre avis, il est essentiel que la mise en œuvre de ces politiques assure le maintien du principe de l'instruction publique gratuite en toute uniformité dans l'ensemble des secteurs scolaires du Québec.

☉ **PARTIE II**
LE DROIT À L'ÉGALITÉ DANS L'EXERCICE DU DROIT
À L'INSTRUCTION PUBLIQUE GRATUITE

L'état sommaire de la situation exposé jusqu'ici nous indique que les frais scolaires exigés des parents, autorisés en vertu de la L.I.P. se sont multipliés et ont suivi une courbe ascendante depuis quelques années. Considérant ce fait, nous verrons maintenant si ces frais peuvent constituer un fardeau indu compte tenu de la capacité financière des familles et ainsi, porter atteinte au droit à l'instruction publique gratuite sans discrimination, consacrés par les articles 10 et 40 de la Charte.

Il convient d'abord de dresser un portrait global de la situation de ces familles à partir d'indicateurs socioéconomiques, tels que le revenu moyen et le budget familial. Cet exercice nous permettra notamment d'établir la part allouée aux coûts de l'éducation par les familles.

Par la suite, à partir de ces données, nous serons en mesure de déterminer si l'exercice, sans discrimination, du droit à l'instruction publique gratuite est compromis par l'imposition de divers frais scolaires par les commissions scolaires.

Pour y parvenir, nous appliquerons aux faits que nous aurons précédemment exposés, les règles de droit concernant le droit à l'égalité.

5 LA SITUATION SOCIOÉCONOMIQUE DES FAMILLES : UNE CAPACITÉ FINANCIÈRE SOUVENT LIMITÉE

Nous examinons d'abord la situation des familles du Québec à partir d'indicateurs socioéconomiques comme le revenu moyen établi d'une part, d'après des données générales et d'autre part, des informations spécifiques aux territoires de commissions scolaires. Nous analysons ensuite les données relatives au budget familial, et ce, afin d'y indiquer la part allouée aux coûts de l'éducation.

5.1 Le revenu moyen des familles

Dans le but de cerner la capacité financière des familles, il convient de considérer le revenu moyen des ménages avec enfants, constituant un bon baromètre pour permettre de saisir l'évolution de la situation économique des familles dans les dernières années.

¶ Les revenus des familles plafonnent ou déclinent

L'évolution du revenu moyen des familles fluctue selon les cycles économiques mais l'on constate que les revenus familiaux n'augmentent pas au rythme attendu. À la fin de la décennie 1990, le revenu moyen après impôt des familles (ajusté au coût de la vie) était presque équivalent à celui de l'année 1981. Depuis lors, le pouvoir d'achat des familles ne cesse de se dégrader.

Le taux d'activité des mères, avec enfants d'âge scolaire (moins de 16 ans), est passé de 50 % à 78 %, au cours de la même période; celui des femmes de 25 à 44 ans (avec ou sans enfants) a augmenté jusqu'à 82,6 %. Pourtant, les revenus d'emploi des familles plafonnent ou diminuent. Les résultats de la croissance de la participation des femmes à la vie active ne correspondent pas à ce qu'il était justifié de s'attendre. En fait, l'augmentation des revenus familiaux n'est pas

en proportion du nombre de personnes qui travaillent dans la famille⁴⁹. Dans la dernière décennie, les revenus de l'emploi de 40 % des familles ont chuté en termes réels⁵⁰. Les revenus au bas de l'échelle chutent à la fois en dollars réels et en termes relatifs.

L'écart entre le revenu du haut de l'échelle et celui du milieu et du bas de l'échelle continue de s'accroître. La situation financière des familles les plus pauvres s'est aggravée, tandis que celle des mieux nanties s'est améliorée. La polarisation des revenus se constate particulièrement à l'échelle montréalaise. « Le revenu a diminué de près de 3 % entre 1980 et 2000 dans les quartiers à faible revenu, alors qu'il a augmenté de 12 % dans les quartiers au revenu le plus élevé »⁵¹. La polarisation croissante des revenus à laquelle on assiste ces dernières années n'est que partiellement compensée par les transferts gouvernementaux, insuffisants à pallier les difficultés financières des familles à faible revenu⁵². En effet, dans la décennie 1990, « Des mesures restreignant l'accès à l'assurance-chômage ainsi qu'une baisse du taux de remplacement de revenu ont été mises en place [...] choix qui ont eu pour effet de diminuer l'efficacité des politiques de lutte contre la pauvreté »⁵³. Ce phénomène témoigne du peu d'impact rééquilibrant des revenus de transferts gouvernementaux au Canada à ce jour et de l'échec de la lutte aux taux élevés de pauvreté.

⁴⁹ CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (CFE), *Bilans et perspectives. Le rapport 2004-2005 sur la situation et les besoins des familles et des enfants*, Québec 2005, p. 65-67.

⁵⁰ CONSEIL CANADIEN DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL, *Le monde où nous vivons. Vers une nouvelle architecture sociale*, K. Scott, (sans date), p. 16-17, [En ligne]. <http://www.ccds.ca>

⁵¹ CONFÉRENCE RÉGIONALE DES ÉLUS DE MONTRÉAL (CRE), *Regard sur les familles montréalaises*, CRE et Affaires municipales et Régions, janvier 2007, p. 27 et 29.

⁵² D. ROSS, P. ROBERTS et K. SCOTT, « Le bien-être de l'enfant et le revenu familial », *ISUMA*, Automne 2000.

⁵³ P. MAKDISSI, « Quelques faits saillants tirés du programme de recherche : "Politique publique et évolution de la distribution des revenus au Canada" », *L'Annuaire du Québec 2007*, Éditions Fides 2006, p. 289.

¶ La précarité et la stagnation des revenus d'emploi

L'éclatement de l'emploi traditionnel à temps complet a généré une forte croissance de la pauvreté, en particulier celle des personnes au travail. Le nombre de personnes travaillant involontairement à temps partiel passait de 32 800 à 206 000 en 1998⁵⁴. On constate alors une hausse des emplois précaires, emplois généralement peu rémunérés et protégés, dont l'emploi à temps partiel qui est passé de 16,8 % à 18,7 % entre 1989 et 2002⁵⁵. Dans ce contexte, au moins un travailleur adulte sur trois, en majorité des femmes, ne peut trouver un emploi à temps plein afin de parvenir à accroître son niveau de revenu.

¶ La pauvreté des personnes qui travaillent

La faiblesse des gains horaires et de la protection sociale face aux risques de la vie affecte tout particulièrement les petits salariés et les personnes rémunérées au salaire minimum. Ce phénomène confirme que nombre de personnes vivent dans la pauvreté même en travaillant. Le statut socioéconomique d'une famille peut grandement varier en quelques années. Ainsi, la « pauvreté transitoire »⁵⁶ peut se produire à différentes étapes de la vie pour de nombreux ménages. Les familles de classe moyenne dépourvues de richesse, soit un tiers des Canadiens, ne sont pas à l'abri de la menace de la précarité financière. Ces ménages peuvent subir une perte importante de revenu occasionnée par une mise à pied, une maladie ou tout autre incapacité, des obstacles de taille face à leurs responsabilités familiales.

⁵⁴ P. J. ULYSSE, et autres, *Quand le travail n'empêche plus d'être pauvre!*, Forum régional pour le développement social de l'île de Montréal, Montréal 2006, p. 21.

⁵⁵ CONSEIL CANADIEN DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL (K. Scott), *op. cit.*, note 50, p. 14.

⁵⁶ CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (CFE), *op. cit.*, note 49, p. 69-71.

q La pauvreté des jeunes familles

La pauvreté des jeunes familles se répand d'abord chez les jeunes parents encore aux études, par leur entrée plus tardive dans le marché de l'emploi ainsi que par l'endettement aux études. La hausse marquée des dettes d'études parmi les plus jeunes familles témoigne d'une véritable érosion de la position économique de ces ménages. La pauvreté se retrouve ensuite non seulement parmi les jeunes familles dont l'un ou les deux parents sont aux études mais également dans les familles en activité au travail. La pauvreté des ménages en emploi signifie que les enfants vivant dans les familles à faible revenu ne mangent pas à leur faim ainsi que le reconnaissent les autorités du ministère⁵⁷. L'endettement domestique élevé et le niveau d'épargne en baisse constituent des indices additionnels de la pauvreté grandissante pour de nombreuses jeunes familles du Québec⁵⁸. Les familles dont le soutien économique est jeune (moins de 35 ans) sont ainsi plus nombreuses par rapport aux autres familles (35 à 44 ans) à recourir aux prêts sur salaire, un marché parallèle du crédit à la consommation en pleine croissance au Canada. Elles obtiennent des avances de fonds très onéreuses pour des sommes assez modestes⁵⁹. Finalement, la réforme et les changements introduits depuis 1995 dans les programmes de protection sociale au Québec, « n'ont pas eu d'impact sur le taux et l'intensité de la pauvreté, notamment chez les jeunes familles »⁶⁰.

q La grande pauvreté des familles monoparentales

La pauvreté des ménages touche de façon plus marquée les familles monoparentales dirigées par une femme. Celles-ci représentent 82 % de l'ensemble des familles monoparentales avec

⁵⁷ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Agir autrement pour la réussite des élèves du secondaire en milieu défavorisé*, Pour améliorer les pratiques éducatives : des données d'enquête sur les jeunes, série recherche, Gouvernement du Québec, 2003, p. 21.

⁵⁸ CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (CFE), *op. cit.*, note 49, p. 68.

⁵⁹ STATISTIQUE CANADA (Wendy Pyper), « Les prêts sur salaire », (avril 2007) 8 (4) *Perspective*, 3.

⁶⁰ C. BOUCHARD, *L'exclusion sociale. De la naissance jusqu'aux politiques économiques et sociales*, Groupe de recherche sur la victimisation des enfants, Novembre 2001, p. 29.

enfants au Québec⁶¹. Les enfants qui vivent dans une famille monoparentale ont de très grandes chances de vivre dans la pauvreté. En effet, dans les familles monoparentales dirigées par une femme, 59 % des enfants et des adolescents sont pauvres, constate une étude citée dans un rapport officiel du ministère⁶². En 1991, 19,7 % des enfants étaient pauvres contre 22,2 % en 1996.

q Les hausses de loyer et la très grande pauvreté des sans abri

La pauvreté des familles dans la décennie 2000 est devenue plus profonde et plus concentrée. Elle est plus profonde en raison d'abord du fait que les prestations de la sécurité du revenu n'ont pas été indexées au rythme de l'inflation ou de la hausse du coût de la vie et ensuite compte tenu de l'effondrement des revenus d'emploi, en particulier chez les petits salariés. Si l'on considère l'impact de cette non indexation sur les enfants, on constate que l'incidence de pauvreté pour ceux-ci en 2002 est supérieure (de 16 %) comparées aux années 1990⁶³. Comme notre système public est maintenant moins généreux, les revenus des familles les plus vulnérables combinés à la hausse du loyer dans plusieurs grandes villes connaissant une crise du logement, ont produit dans la seconde moitié des années 1990 une hausse marquée du nombre de locataires mal logés et de la population des sans abri : « Une famille sans abri était un phénomène [...] inconnu au Canada à la fin des années 1980 [...] »⁶⁴. Depuis les années 1990, le nombre de ces familles a augmenté de façon très nette et demeure à des niveaux sans précédent.

⁶¹ BUREAU DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC et autres, *Les familles et les enfants au Québec*, Principales statistiques (1996).

⁶² F. VITARO, C. GAGNON et autres, *Prévention des problèmes d'adaptation chez les enfants et les adolescents*, tome II, *Les problèmes externalisés*, Presses de l'Université du Québec, 2000, p. 16, cité dans Rapport Gouvernement du Québec, *L'éducation : l'avenir du Québec*. Rapport sur l'accès à l'éducation, présenté au Ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, Québec, 2005, p. 13.

⁶³ P. MAKDISSI, *op. cit.*, note 53, p. 289.

⁶⁴ G. PICOT, R. MORRISSETTE et J. MYLES, 2003, cité dans Conseil Canadien de développement social, *op. cit.*, note 50.

q Le risque de pauvreté parmi les nouveaux immigrants

La pauvreté dans les années 2000 est également plus concentrée qu'auparavant. On retrouve par exemple des taux de pauvreté plus élevés que par le passé chez les nouveaux arrivants. Ces immigrants tendent à se concentrer dans la zone urbaine montréalaise soit là où la pauvreté des familles est déjà la plus marquée au Québec. Le risque de pauvreté parmi ceux-ci a augmenté brusquement de 1980 à 2000 : alors qu'un quart des nouveaux arrivants au Canada vivaient dans la pauvreté en 1980, cette proportion a grimpé à 36 % en 2000⁶⁵. De plus, on constate que les taux de faible revenu chez les nouveaux immigrants se sont détériorés après 2000⁶⁶. En 2002, les taux de faible revenu des immigrants durant leur première année au pays sont supérieurs à ceux affichés dans les années 1990. Par ailleurs, même si la plupart des immigrants continuent de progresser économiquement au fil du temps, une minorité non négligeable est confrontée à de faibles revenus d'emploi souvent en occupant des fonctions bien au-dessous de leur niveau de compétence⁶⁷. En un mot, la dynamique de la pauvreté s'est détériorée chez les immigrants arrivés au Canada après 2000 : leur probabilité d'entrer en situation de faible revenu s'est accrue tandis que celle d'en sortir a diminué.

5.2 Le revenu des familles selon les territoires de commissions scolaires du Québec et la situation particulière des familles montréalaises

L'examen du profil socioéconomique des familles avec enfants effectué en fonction des territoires de commissions scolaires permet de mettre en évidence les secteurs où se concentrent les familles défavorisées à travers le Québec. L'examen de la capacité financière des familles québé-

⁶⁵ CONSEIL CANADIEN DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL (Scott, K.), *op. cit.*, note 50, p. 20.

⁶⁶ G. PICOT, F. HOU, et S. COULOMBE, « Le faible revenu chronique et la dynamique du faible revenu chez les nouveaux immigrants », Statistique Canada, Division de l'analyse des entreprises et du marché du travail, janvier 2007, [En ligne]. <http://www.statcan.ca/bsolc/français/bsolc?catno=11F0019M1F2007294> (Page consultée par Chantal Légaré le 31 janvier 2007)

⁶⁷ Lucie France DAGENAIS, « Le portrait de la discrimination en emploi au Québec », *La discrimination en emploi. Quels moyens faut-il prendre?* Présentation au 61^e congrès des relations industrielles de l'Université Laval 1^{er} et 2 mai 2006, Hôtel Loews Le Concorde, Québec, 1^{er} mai 2006, p. 33.

coises fait ressortir la situation particulière du milieu montréalais du fait de sa concentration élevée du nombre de familles défavorisées comparée à l'ensemble du territoire québécois. La Commission scolaire de Montréal (CSDM) assure la scolarisation de 42,3 % des enfants parmi les plus défavorisés de toute l'île de Montréal⁶⁸. Ce pourcentage représente selon le MELS, 28 183 élèves qui risquent, plus que d'autres, d'éprouver des difficultés dans leur parcours de vie, étant donné le milieu socioéconomique dont ils sont issus.

La situation socioéconomique des familles (avec enfants) issues des commissions scolaires du territoire de Montréal est particulière tant au regard du niveau de revenu que de sa provenance (revenu d'emploi, revenu de transferts gouvernementaux ou aucun revenu), selon les données fournies par le ministère⁶⁹.

q Les niveaux de revenu

D'abord les familles des commissions scolaires de Montréal ont la situation la plus déplorable concernant la faiblesse du niveau de revenu quant à leur proportion comparé à l'ensemble des territoires du Québec. On y retrouve en effet la proportion la plus forte de familles avec enfants à revenu faible et à revenu le plus faible (seuil de faible revenu).

L'analyse par tranche de revenu révèle que c'est sur le territoire urbain de la commission scolaire francophone de Montréal (99 645 familles) où l'on retrouve la proportion la plus élevée (25 % soit 24 920) de familles avec enfants ayant un revenu annuel inférieur à 20 000 \$. Les proportions sont légèrement plus basses même en territoires de commissions scolaires autochtones (Kativik : 24,3 %) ou éloignés (Gaspésie-les-Îles-de-la-Madeleine : Commission

⁶⁸ COMMISSION SCOLAIRE DE MONTRÉAL, *Au-delà des apparences, des chiffres et des questions – Diagnostic organisationnel*, Montréal, 2004 cité dans *Le défi de la réussite*, Plan stratégique 2005-2010, 2005, p. 6.

⁶⁹ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT (Guy Baillargeon), *La carte des unités de peuplement de 2003, Les principales données socio-économiques et démographiques du recensement de 2001 selon les territoires des commissions scolaires*, 11 mars 2005.

scolaire René-Lévesque : 20,8 %). L'autre commission scolaire montréalaise la plus importante, du côté anglophone, English-Montreal (156 630 familles), compte une proportion moins élevée de familles ayant un revenu annuel inférieur à 20 000\$. Elle affiche un taux de 22,6 % représentant 35 350 familles gagnant ce faible revenu. À la commission scolaire Central Québec (la plus importante avec 206 770 familles), on compte 11,9 % des familles (soit 24 625) vivant avec ce revenu.

Les proportions les plus élevées de familles avec enfants dans le besoin vivant cette fois avec un revenu annuel inférieur au seuil de faible revenu⁷⁰ se retrouvent à nouveau sur le territoire de trois commissions scolaires montréalaises, deux francophones et une anglophone. Ainsi, on compte plus de 30 % des familles vivant sous le seuil de faible revenu, soit dans les commissions scolaires francophones de Montréal (38,3 % représentant 38 125 familles) et de la Pointe-de-l'Île (31,7 % ou 11 925 familles), ainsi que dans la commission scolaire anglophone English-Montreal (35,1 % ou 54 895 familles).

Par comparaison, ailleurs au Québec, on compte plus d'une famille sur cinq (avec enfants) vivant sous le seuil de faible revenu dans deux commissions scolaires, soit dans les commissions scolaires la Capitale à Québec (24,5 % ou 6 650 familles) et Marie-Victorin (21,7 % ou 8 875 familles), en Montérégie, banlieue sud de Montréal.

¶ La provenance du revenu

Concernant la provenance du revenu, le territoire urbain de la commission scolaire francophone de Montréal compte aussi peu que 72,3 % des familles (ou 71 995) avec enfants ayant des

⁷⁰ La notion de « Seuil de faible revenu » (SFR) est un indice pour estimer le nombre de familles avec enfants dans le besoin. Cet indice calcule la proportion de familles avec enfants vivant autour du seuil de faible revenu ou sous ce seuil. Les SFR se définissent comme « les niveaux de revenu selon lesquels on estime que les familles consacrent 20 % de plus que la moyenne générale à la nourriture, au logement et à l'habillement », c'est-à-dire les besoins de base. Ces familles sont dites « dans le besoin ». Voir MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT (G. Baillargeon), *op. cit.*, note 69, p. 14 et p. 56-58.

revenus provenant d'emploi, jusqu'à 23,8 % (soit 23 730 familles) qui ont des revenus de transferts gouvernementaux et 0,9 %, aucun revenu. À la commission scolaire English-Montreal on retrouve 21,8 % des familles (34 200) avec situation de revenu provenant des transferts gouvernementaux et 0,7 %, aucun revenu. Par comparaison, en milieu urbain, la commission scolaire Anglo Central Québec est beaucoup moins défavorisée présentant une concentration plus faible de familles à revenu provenant des transferts gouvernementaux, soit 12,2 % des familles (ou 25 280), et une concentration plus élevée de familles qui ont des revenus d'emploi (86,0 % ou 177 740 familles).

En région, on retrouve également des territoires de commissions scolaires, soit francophones soit anglophones, où les taux de provenance de revenu d'emploi des familles sont faibles. Ces taux peuvent être équivalents ou supérieurs à ceux qu'on retrouve en milieux urbains. Dans certains des territoires en région, la provenance des revenus de transferts gouvernementaux est très élevée mais ceux-ci représentent, il va sans dire, un nombre beaucoup plus faible de familles qu'en milieu urbain. Les territoires régionaux affichant les taux les plus élevés de familles dont le revenu provient de transferts gouvernementaux sont les suivants : Commission scolaire du Littoral, (Sept-Îles, Côte-Nord), 32,4 % ou 300 familles; Commission scolaire Kativik, (Nunavik), 30,4 % ou 525 familles; Commission scolaire Crie, (Mistissini, Nord du Québec), 29,5 % ou 665 familles; Commission scolaire René-Lévesque, (Gaspésie-les-Îles-de-la-Madeleine), 27,0 % ou 1 810 familles; Commission scolaire de la Moyenne-Côte-Nord, 26,1 % ou 260 familles; Commission scolaire des Chics-Chocs, (Gaspésie-les-Îles-de-la-Madeleine), 25,4 % ou 1 080 familles; et enfin, Commission scolaire des Hauts-Bois-de-L'Outaouais, 23,5 % ou 1 010 familles.

5.3 Le budget familial

L'examen de la capacité financière effectué dans le cadre plus spécifique du budget familial indique que les postes de dépenses les plus importants pour un ménage sont le logement, le transport et l'alimentation. Or, au fil des ans, l'augmentation de ces dépenses essentielles a

obligé les familles à revoir l'affectation de leurs ressources financières à l'intérieur du budget familial. Cette contrainte est d'autant plus marquée pour les ménages que leur capacité budgétaire est limitée. L'évolution du profil de consommation des ménages⁷¹ reflète bien les ajustements effectués au cours du temps par les familles ayant des enfants qu'elles soient biparentales ou monoparentales.

□ Les besoins primaires et la capacité financière des familles biparentales et des familles monoparentales

Ainsi, les familles biparentales avec enfants allouaient en 2002 un peu moins de la moitié (47,6 %) de leur budget aux besoins primaires de se nourrir, de se vêtir et de se loger et près du cinquième de leurs ressources (17,1 %) au transport. Pour les familles monoparentales, jusqu'à la moitié (49,6 %) du budget est dédiée aux besoins primaires. La capacité financière des familles à assumer l'augmentation des frais directs et indirects liés aux études a donc une limite⁷².

□ Le budget familial et la part croissante des coûts de l'éducation

Alors que la marge de manœuvre budgétaire des familles avec enfants est souvent mince, la part des dépenses d'éducation et de santé dans le budget familial suit une tendance à la hausse. En 2002, l'éducation comme poste budgétaire de dépenses pour les couples avec enfants atteignait 2,1 % contre 1,5 % en 1992⁷³. Pour les familles monoparentales ces dépenses qui n'ont cessé de

⁷¹ Établi par Statistique Canada d'après les données d'*Enquête sur les finances des consommateurs* et de *l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu* et cité dans CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE, *op. cit.*, note 49, p. 72-73.

⁷² CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (CFE), *op. cit.*, note 49, p. 155.

⁷³ *Id.*, p. 72 et p. 155.

fluctuer, représentent 1,8 % du budget familial en 2002, alors qu'entre 1992 et 2001, elles sont passées de 1,9 % à 2,2 %⁷⁴.

Ces chiffres peuvent laisser croire qu'ils ne représentent qu'une petite portion d'un budget familial. Cependant, des familles vivant dans la précarité ou au seuil de la pauvreté, particulièrement les familles monoparentales, sont confrontées quotidiennement au défi d'arbitrer la satisfaction entre leurs différents besoins de base. Dans ces conditions, la part croissante des coûts de l'éducation sur le budget familial est manifeste non seulement pour les familles monoparentales, les plus défavorisées, mais également pour les familles biparentales disposant d'un double revenu modeste, et ce, malgré les mesures d'aide auxquelles elles peuvent parfois avoir droit de la part de l'école ou de la commission scolaire.

6 L'APPLICATION DU DROIT À L'ÉGALITÉ

La hausse constante des frais de matériel et de services scolaires soulève des préoccupations légitimes chez les familles à faible revenu quant à l'exercice, en toute égalité, du droit de leur enfant à l'instruction publique gratuite. Dans cet esprit, nous tenterons de voir si l'imposition des frais scolaires compromet le droit à l'instruction publique gratuite garanti par l'article 40 de la Charte, sans discrimination pour les enfants issus de familles défavorisées, au sens de l'article 10, en ce qu'elle entraîne, pour eux et leur famille, des effets préjudiciables. Nous serions alors dans un cas de discrimination indirecte.

Pour ce faire, il convient d'abord d'exposer ce qu'est la discrimination indirecte et de présenter les éléments constitutifs du droit à l'égalité et ensuite, de les appliquer aux données que nous venons d'exposer sur la situation socioéconomique des familles du Québec.

⁷⁴ *Id.*, p. 73.

6.1 La discrimination indirecte

Pour qu'il y ait discrimination, au sens de l'article 10 de la Charte, trois éléments doivent exister, soit :

- § une distinction, exclusion ou préférence,
- § fondée sur l'un des motifs de discrimination et
- § ayant pour effet de détruire ou de compromettre le droit à une pleine égalité dans la reconnaissance ou l'exercice d'un droit ou une liberté de la personne⁷⁵.

La discrimination est réputée indirecte ou par suite d'effet préjudiciable en présence d'une conduite, une pratique ou une règle qui est neutre à première vue et s'applique également à tous, mais qui a un effet discriminatoire sur un individu ou un groupe d'individus en ce qu'elle leur impose des contraintes non imposées aux autres⁷⁶.

Dans l'affaire *O'Malley*, la Cour suprême déclarait :

« Ce genre de discrimination se produit lorsqu'un employeur adopte, pour des raisons d'affaires véritables, une règle ou une norme qui est neutre à première vue et qui s'applique également à tous les employés, mais qui a un effet discriminatoire pour un motif prohibé sur un seul employé ou un groupe d'employés en ce qu'elle leur impose, en raison d'une caractéristique spéciale de cet employé ou de ce groupe d'employés, des obligations, des peines ou des conditions restrictives non imposées aux autres employés. »

⁷⁵ Ces critères ont été développés et appliqués notamment dans les arrêts suivants : *Johnson c. Commission des affaires sociales*, (1984) C.A. 61; *Forget c. Québec (Procureur général)*, (1988) 2 R.C.S. 90 et *Commission scolaire régionale de Chambly c. Bergevin*, [1994] 2 R.C.S. 525.

⁷⁶ Christian BRUNELLE, « Les droits et libertés dans le contexte civil », dans Collection de droit, Barreau du Québec, vol. 7, *Droit public et administratif*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2004-2005, p. 54-55. Précisons que depuis l'arrêt *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c. BCGSEU*, [1999] 3 R.C.S. 3, la distinction entre la discrimination directe et celle indirecte ne devrait pas avoir d'effets juridiques significatifs.

Ce concept de discrimination a par la suite été appliqué dans le contexte d'une loi provinciale en matière de droits de la personne⁷⁷ et, par la suite, à la Charte québécoise⁷⁸.

Ainsi, pour déterminer si une distinction est fondée sur un motif interdit par l'article 10, il faut tenir compte de la distinction plutôt que de se fonder sur sa nature apparente⁷⁹. « L'acte qui est discriminatoire parce qu'incompatible avec le droit à l'égalité de l'article 10 est celui qui produit un effet de ce droit, de telle sorte que l'article 10 se trouve à condamner la discrimination indirecte ou par effet préjudiciable »⁸⁰. Précisions qu'en matière de discrimination, la personne plaignante n'a pas à prouver l'intention de discriminer ou de porter préjudice⁸¹.

6.2 Le motif de discrimination prohibé : la condition sociale

En l'espèce, le motif de discrimination prohibé est la condition sociale. Plus précisément, ce motif réfère au rang, à la position sociale, ou à la classe attribuable ou attribuée à une personne, à partir, principalement, de son niveau de revenu, de son occupation et de son éducation⁸². Les places, positions sociales ou classes présentent une dimension à la fois objective et subjective. La dimension objective renvoie aux classes économiques dans lesquelles les individus sont catégorisés suivant le pouvoir de marché qu'indique leur revenu, leur occupation ou leur éducation tandis que la dimension subjective fait référence au statut attribué aux individus en fonction

⁷⁷ *Central Alberta Dairy Pool c. Alberta (Human Rights Commission)*, [1990] 2 R.C.S. 489, et *Central Okanagan School District No. 23 c. Renaud*, 1992 IIJCan 81 (C.S.C.), [1992] 2 R.C.S. 970.

⁷⁸ *Commission scolaire régionale de Chambly c. Bergevin*, précité, note 75. Voir aussi les arrêts suivants : *Forget c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 90; *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712; *Devine c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 790.

⁷⁹ *Commission scolaire St-Jean-sur-Richelieu c. Commission des droits de la personne du Québec*, (1994) R.J.Q. 1227 (C.A.).

⁸⁰ *Id.*

⁸¹ *Québec (Ville de) c. C.D.P.*, (1989) R.J.Q. 831, (C.A. autorisation d'appel refusée : (1989) 2 R.C.S. VI).

⁸² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Lignes directrices sur la condition sociale*, mars 1994.

des représentations sociales, des stéréotypes, positifs ou négatifs, associées entre autres à leur éducation, à leur occupation ou à leur revenu⁸³.

Dans les cas où les tribunaux ont eu à se pencher sur la question de la discrimination fondée sur la condition sociale, ils ont privilégié la protection de différentes catégories de personnes dont le dénominateur commun est d'avoir un faible revenu⁸⁴. Ces catégories ont une « condition qui engendre de la discrimination en raison de préjugés, de stéréotypes ou du contexte social »⁸⁵. Il a d'ailleurs été décidé que le fait d'être assisté social ou au seuil de la pauvreté⁸⁶, d'être étudiant⁸⁷ ou d'exercer un travail de pigiste, dont l'occupation est précaire et caractérisée par un faible revenu, était compris dans le concept de condition sociale⁸⁸. De plus, la condition sociale peut représenter un état temporaire⁸⁹.

Les caractéristiques du revenu des familles identifiées précédemment confirment une capacité financière fort restreinte pour une proportion importante des familles avec enfants. En effet, nous avons démontré que les revenus des familles plafonnent ou déclinent, et ce, non seulement pour les familles assistées sociales en raison notamment de la baisse des prestations d'aide sociale. Nous avons également montré qu'il y a une précarité et une stagnation des

⁸³ *Id.*

⁸⁴ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Sinatra*, J.E. 99-2197 (T.D.P.Q.), REJB 1999-14672 (T.D.P.); *Whittom c. Commission des droits de la personne*, [1997] R.J.Q. 1823 (C.A.) et *Commission des droits de la personne c. Gauthier*, [1994] R.J.Q. 253 (T.D.P.Q.), p. 256.

⁸⁵ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Sinatra*, précité, note 84, par. 57. Voir aussi le juge Dalphond, alors à la Cour supérieure dans *Ordre des comptables généraux licenciés du Québec c. Québec (Procureur général)*, [2001] R.J.Q. 1919 (C.S.), AZ-50232743 (C.A.), J.E. 2004-1041, [2004] R.J.Q. 1164 qui souligne que la condition sociale est aussi, sinon surtout, « la résultante des perceptions et représentations qui, au sein de la communauté, se rattachent à la condition de l'individu [...] » (par. 110).

⁸⁶ Notamment dans *Whittom c. Commission des droits de la personne*, précité, note 84 et *C.D.P. c. Gauthier et al.*, (T.D.P.Q. Montréal), 1993 IJCan 2000 (T.D.P.)

⁸⁷ *Québec (Procureur général) c. Champagne*, C.A.M. n° 500-09-011143-013, le 16 septembre 2003, conf. (2000) T.A.Q. 77.

⁸⁸ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Sinatra*, précité, note 84.

⁸⁹ *Johnson c. Commission des affaires sociales*, précité, note 75.

revenus d'emploi, que les personnes qui travaillent, notamment les parents de jeunes familles sont aussi victimes de pauvreté et que les familles monoparentales, surtout dirigées par une femme, et les nouveaux immigrants, sont grandement touchés par la pauvreté.

Ainsi, nous croyons que les familles ou enfants qui se trouveraient dans l'une ou l'autre de ces situations socioéconomiques avérées pourraient invoquer le motif condition sociale afin de faire valoir leurs droits.

6.3 Les effets préjudiciables discriminatoires découlant de l'imposition de frais scolaires

Il importe de préciser qu'en l'espèce ce sont les normes relatives à l'encadrement des frais scolaires prévues dans la L.I.P., qui constituent d'ailleurs les limites au droit à l'instruction publique gratuite prévu à l'article 40 de la Charte, qui sont visées par notre analyse. En effet, notre étude nous a permis de constater que c'est l'évolution de l'application faite de ces normes – autorisant l'imposition de certains frais scolaires – par les commissions scolaires qui aurait aujourd'hui un effet discriminatoire sur des parents ou des enfants, en ce qu'ils font peser un fardeau financier disproportionné par rapport à leur faible condition sociale, fardeau que les autres parents mieux nantis sont davantage en mesure d'assumer.

Concrètement, il s'agit de voir si les frais scolaires imposés actuellement par les commissions scolaires, autorisés par la L.I.P., ont un effet préjudiciable sur certains parents et sur leurs enfants, compromettant ainsi l'exercice du droit à l'instruction publique gratuite de ces derniers en raison de leur condition sociale, motif de discrimination énuméré à l'article 10 de la Charte.

Tout d'abord, la portion grandissante des frais scolaires dans le budget de ces familles exerce une pression importante sur les autres besoins essentiels que sont ceux de se loger, de se nourrir, de s'habiller et de se déplacer. Cette situation a pour effet d'obliger les familles à faire des choix déchirants entre les besoins fondamentaux, certains demeurant de ce fait insatisfaits.

Par exemple, les familles de petits salariés ou encore d'assistés sociaux composées des deux parents sont très touchées par la hausse croissante des frais scolaires car elles vivent avec de très faibles revenus ou encore de montants fixes des transferts gouvernementaux. Comme travailleurs pauvres, leurs revenus d'emploi plafonnent et comme assistés sociaux, leurs prestations limitées ne laissent aucune marge de manœuvre pour assumer la hausse continue des frais scolaires des enfants.

De même, les familles de jeunes parents, celles à revenu modeste et même à revenu moyen, qui travaillent mais qui font face aux différentes formes d'endettement répandues parmi les jeunes ménages (dettes d'études, dettes hypothécaires ou encore dettes domestiques, etc.), risquent également à court terme de ne pas être en mesure d'assumer les frais scolaires qui leur sont exigés. Il faut aussi considérer le phénomène de pauvreté transitoire. Les familles qui se retrouveraient dans une telle situation seraient donc également contraintes de faire des choix difficiles afin de pouvoir combler les besoins fondamentaux de leurs enfants. À plus long terme, ces parents feront aussi face à l'augmentation des coûts généraux de l'éducation. Cette pression à assumer des coûts scolaires croissants contribue à la précarité financière de ces familles maintenues à la limite de la pauvreté.

De plus, le problème se voit amplifié lorsque les familles sont nombreuses et que les coûts sont multipliés par trois, quatre ou plus. Par exemple, pour une famille de trois enfants, dont deux au niveau primaire et un au niveau secondaire, la somme totale des frais scolaires exigés en début d'année, incluant les frais de surveillance du midi, pourraient s'élever à plus de 1 000 \$, tel qu'estimé précédemment (voir section 2.2), sans tenir compte des frais indirects et de ceux exigés pour les activités parascolaires. Ajoutons que certains enfants fréquentent le service de garde de leur école. Dans ces circonstances, les frais de surveillance du midi (environ de 186 \$ par année) sont remplacés par des frais de garde qui sont généralement plus élevés. Dans ce même exemple, pour les deux enfants du niveau primaire, des frais de garde de 280 \$ par mois peuvent s'ajouter aux autres frais.

Pour une famille dont les revenus sont faibles ou modestes, il va sans dire que les montants de frais scolaires directs et indirects rattachés aux activités scolaires, ainsi que ceux pour les activités parascolaires, représentent des dépenses élevées voire disproportionnées. En effet, c'est souvent le cumul de tous les frais exigés des parents qui est préjudiciable pour les familles.

Par ailleurs, des effets préjudiciables de l'imposition des frais scolaires en éducation peuvent également se manifester sur les enfants eux-mêmes.

D'abord, les enfants des familles en grands besoins peuvent rencontrer des obstacles insurmontables dans l'accès même à une scolarisation régulière, tel est le cas des familles occasionnellement sans abri ou encore mal logées qui doivent constamment se déplacer.

Nous croyons que les contraintes financières des familles défavorisées peuvent entraîner une forme de marginalisation de leurs enfants lorsqu'elles sont incapables d'assumer les frais qui leur sont demandés. À l'école, les enfants peuvent se sentir mis de côté puisqu'ils ne possèdent pas le matériel facultatif proposé par l'établissement, tels des crayons spécialisés ou les outils pédagogiques des nouvelles technologies de l'information, ou lorsqu'ils ne peuvent participer à certaines activités scolaires ou parascolaires payantes que leurs parents ne peuvent assumer ou ont du mal à assumer.

Il en serait ainsi pour les enfants qui voudraient participer à un projet d'étude particulier ou encore, à un programme de formation professionnelle. Considérant que l'accès à ces programmes pédagogiques est lié à la capacité de payer des parents, ces programmes engendrent une forme d'exclusion⁹⁰. En effet, considérant la somme totale des frais qui peut être réclamée à chaque élève lors de leur formation, leur maintien dans le projet ou le programme peut être compromis ou remis en question. Concrètement, l'élève admis dans un projet d'étude particu-

⁹⁰ Cette idée trouve écho dans un avis du CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION, *Les projets pédagogiques particuliers au secondaire : diversifier en toute équité*, Avis au ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, avril 2007.

lier ou un programme de formation professionnelle devra déboursier d'importantes sommes, selon le programme et l'école choisis, l'obligeant même dans certains cas à l'abandonner faute de pouvoir faire un tel déboursé. Rappelons qu'un étudiant pourrait avoir à déboursier une somme de plus de 1 550 \$ pour suivre une formation en « Coiffure », ce qui peut certainement être excessif pour plusieurs étudiants.

Nous pouvons certainement craindre que les disparités dans l'encadrement des frais en formation professionnelle se répercutent négativement non seulement sur l'entrée des jeunes dans les programmes mais également sur leur rétention ainsi que sur l'obtention de leur diplôme. Les impacts de ces disparités apparaissent d'autant plus préjudiciables dans le contexte où le nombre de diplômés est faible et où le Québec détient un record peu satisfaisant dans le domaine depuis les années 1990 comparé à la situation dans les pays de *l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)*⁹¹. Ces disparités représentent ainsi un risque additionnel pour les jeunes des milieux défavorisés qui auront d'autant plus de mal à accéder à la formation professionnelle et à s'y maintenir jusqu'à l'obtention de leur diplôme.

Dans un autre ordre d'idées, les frais de fréquentation de services de garde peuvent engendrer des effets préjudiciables pour les enfants défavorisés considérant que plusieurs d'entre eux ne peuvent en bénéficier en raison de l'incapacité de leurs parents à défrayer les frais réclamés. De fait, des enfants n'ont pas accès aux services éducatifs complémentaires qu'offre le service de garde alors que ceux-ci contribuent au développement global de l'enfant. Plus particulièrement, pour les enfants issus de milieux défavorisés les services de garde représentent un soutien pour les familles dans le besoin en ce que les enfants peuvent notamment y faire leurs devoirs sous supervision. Ainsi, des enfants ne pouvant accéder à ces services se retrouveront dans un service de surveillance, beaucoup moins structuré au niveau éducationnel, sans pour autant qu'il soit gratuit. D'autres parents se verront dans l'obligation de faire appel à leur entourage

⁹¹ C. BOUCHARD, *L'exclusion sociale. De la naissance jusqu'aux politiques économiques et sociales*, Groupe de recherche sur la victimisation des enfants, Novembre 2001, p. 22.

immédiat – famille, communauté – milieux qui vivent eux-mêmes souvent en situation de précarité.

En outre, les difficultés financières vécues par les parents telles que précédemment exposées risquent d'affecter le développement et, plus particulièrement, la réussite scolaire de leurs enfants. Les liens entre la réussite scolaire, la persévérance aux études et la condition socioéconomique du milieu familial d'origine ne doivent pas être minimisés car maintes études montrent « de façon significative l'incidence directe et négative de la pauvreté sur la persévérance et la réussite scolaire », ainsi que le reconnaît la CSDM dans son dernier plan stratégique⁹². En effet, les résultats d'études récentes (basées sur l'analyse de données administratives et démographiques d'environ 35 500 élèves de l'île de Montréal) montrent clairement que l'incidence du retard scolaire et la probabilité d'obtenir le diplôme d'études secondaires varient en fonction du niveau de défavorisation socioéconomique du lieu de résidence des élèves⁹³. Ce niveau accuse aussi un lien évident entre le parcours scolaire des élèves au-delà du secondaire et le risque accru de conduire ces jeunes à l'échec dans la vie.

Il existe ainsi une relation démontrée entre les problèmes socioéconomiques des parents et les difficultés de cheminement scolaire des enfants. Le statut socioéconomique de la famille, relié à la scolarité des parents ou à leurs revenus, influence plusieurs aspects de la vie de l'élève dont les résultats scolaires⁹⁴. Par exemple, les jeunes issus des milieux les plus défavorisés réussissent moins bien les tests scolaires au même âge que ceux vivant dans les quartiers les mieux nantis au plan socioéconomique⁹⁵. Les relations à l'école sont beaucoup plus soutenues dans les famil-

⁹² COMMISSION SCOLAIRE DE MONTRÉAL, *op. cit.*, note 68, p. 6.

⁹³ D. SÉVIGNY, *Impact de la défavorisation socio-économique sur la diplomation [sic] des élèves inscrits dans les écoles secondaires publiques de l'île de Montréal*, Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal, 2003, p. 39.

⁹⁴ [En ligne]. <http://www.crepas.qc.ca/abadon/milieux.html> (Page consultée le 24 janvier 2007)

⁹⁵ M. BROWNELL, N. ROOS et R. FRANSOO et autres, « Is the Class Half Empty? A Population-Based Perspective on Socioeconomic Status and Educational Outcomes », *Choices*, Institut de recherche en politiques publiques, vol. 12, n° 5, octobre 2006.

les de milieux favorisés que dans celles de milieux plus modestes. Diverses études montrent que les familles socialement défavorisées s'inscrivent plutôt dans une dynamique absentéiste au regard des mécanismes de participation scolaire⁹⁶. Les effets du chômage d'un parent, de l'absence d'emploi rémunéré ou le fait d'être bénéficiaire d'aide sociale se font sentir au-delà du projet éducatif du jeune par des répercussions sur son devenir à la fois scolaire et professionnel.

De plus, la présence de frais ne peut manquer de constituer un frein additionnel pour l'accès des jeunes de condition sociale défavorisée à des activités particulières. Des données montrent que « les enfants et les jeunes dont les parents déclarent des revenus insuffisants ou très modestes s'abstiennent en plus grand nombre de participer à des activités sportives ou parascolaires »⁹⁷. La participation à des activités scolaires ou encore parascolaires constitue pourtant des éléments déterminants d'attachement et aussi de rattachement à l'école en situation de décrochage scolaire, sévissant particulièrement dans les milieux défavorisés. Les recherches confirmant une forte association entre pauvreté et abandon scolaire montrent que les jeunes des milieux modestes sont deux fois plus nombreux que les autres à quitter l'école⁹⁸. Les élèves prenant du retard ou qui décrochent proviennent de façon disproportionnée de milieux défavorisés et surtout de secteurs socioéconomiques à risque.

La pression financière au sein de la famille ressentie par les enfants provenant des milieux défavorisés peut donc aller non seulement jusqu'à diminuer leur performance scolaire mais également leur faire carrément abandonner l'école, sans parler des impacts négatifs sur l'ensemble de leur trajectoire de vie.

⁹⁶ S. DE SAEDELEER, A. BRASSARD, et L. BRUNET, « Des écoles plus ouvertes à l'implication des parents? Le point de vue des directeurs d'établissement au Québec », (2004) 147 avril-mai-juin *Revue Française de Pédagogie* 70.

⁹⁷ C. BOUCHARD, *op. cit.*, note 91, p. 20.

⁹⁸ P. BOUCHARD et autres, *Familles, école et milieu populaire*, Centre de recherche et d'intervention sur la réussite scolaire (CRIRES), Université Laval, 2000.

* * *

Il nous apparaît donc clair que l'application actuelle des règles autorisant certains frais scolaires par les commissions scolaires dans la L.I.P. crée une distinction entre les enfants défavorisés et ceux plus nantis, fondée sur leur condition sociale, causant des effets préjudiciables discriminatoires importants sur l'enfant et sa famille et ayant pour conséquence de compromettre l'exercice du droit à l'instruction publique gratuite de ces enfants prévu à l'article 40 de la Charte.

De plus, dans certains cas spécifiques, nous pouvons affirmer que l'imposition des frais scolaires de la nature de ceux décrits dans notre étude pourrait avoir pour effet d'exclure un élève de la jouissance du droit à l'instruction publique gratuite, tel serait le cas de celui qui se verrait obligé de renoncer à s'inscrire à une formation professionnelle pour laquelle les frais de base sont exorbitants ou encore à se maintenir dans le programme une fois qu'il y est inscrit.

☉ **PARTIE III**
LES REMÈDES POUR CONTRER L'ATTEINTE AU DROIT À L'ÉGALITÉ DANS
L'EXERCICE DU DROIT À L'INSTRUCTION PUBLIQUE

Considérant que l'exercice du droit à l'instruction publique gratuite, prévu dans la L.I.P. et la Charte, est compromis pour l'ensemble des enfants, dans les cas de frais illégaux ou non conformes, tels que ceux que nous avons énumérés, et plus particulièrement pour les enfants provenant de milieux défavorisés fréquentant les écoles primaires et secondaires lorsque victimes de discrimination, nous jugeons pertinent d'exposer les types de remèdes possibles pour les parents qui se verraient confrontés à ces situations.

À cet égard, dans un premier temps nous analyserons les formes d'aides actuellement offertes aux parents qui éprouvent de la difficulté à acquitter les frais scolaires qui leur sont demandés par les commissions scolaires et apparaissant, dans certains cas, des remèdes pour enrayer les atteintes à l'exercice du droit à l'instruction publique gratuite. Dans un second temps, nous verrons quels sont les différents recours judiciaires disponibles aux parents pour contrer l'imposition de frais ou pratiques illégaux, non conformes ou discriminatoires des commissions scolaires.

Nous examinerons ensuite les éléments d'une approche plus systémique visant à prévenir les situations préjudiciables et à intervenir à la source pour assurer le maintien de la gratuité scolaire et du droit à l'égalité sans discrimination fondée sur la condition sociale.

7 LES REMÈDES CONTRE L'IMPOSITION DES FRAIS ILLÉGAUX, NON CONFORMES OU DISCRIMINATOIRES

7.1 Les formes d'aide mises en place par les commissions scolaires ou les établissements : une application discrétionnaire

Bien que certaines familles démunies, prestataires d'aide sociale, peuvent recevoir une prestation spéciale du gouvernement pour payer les frais occasionnés par la rentrée scolaire des enfants⁹⁹, au fil des ans certaines commissions ou établissements scolaires ont mis en place des formes d'aide afin de faciliter l'acquittement des factures pour les frais scolaires des familles économiquement défavorisées. En voici quelques-unes¹⁰⁰ :

- § montant réservé dans le budget de l'établissement au paiement des frais scolaires pour les familles qui ne peuvent les assumer;
- § fonds de dépannage constitué à partir de levées de fonds sectorielles;
- § référence à des organismes caritatifs associés à l'établissement;
- § référence à des organismes communautaires;
- § frais remboursés par la fondation de l'établissement ou une fondation externe à l'établissement;
- § modalités de paiement plus souples, telles que des paiements échelonnés ou différés pour prendre en compte les situations difficiles;
- § tarif familial pour le transport du midi et les frais de surveillance, par exemple, la gratuité pour le troisième enfant ou un tarif réduit pour plus de deux enfants;

⁹⁹ Cette mesure est annoncée sur le site du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale pour les prestataires d'aide sociale [En ligne]. <http://www.mess.gouv.qc.ca/securite-du-revenu/programmes-mesures/assistance-emploi/prestations-speciales/#>. La prestation spéciale doit servir à payer les frais occasionnés par la rentrée scolaire des enfants. Elle est versée pour chaque enfant admissible, une fois par année, au mois d'août. Le montant de cette prestation spéciale diffère selon que l'enfant fréquente une maternelle, une école primaire ou poursuit des études au secondaire général.

¹⁰⁰ Les exemples d'aide ont pour la plupart été tirés des différentes politiques relatives aux contributions financières exigées des parents ou des usagers récemment élaborées par les commissions scolaires, en vertu de l'art. 212.1 de la L.I.P. Voir Annexe.

§ la facturation pour les documents dans lesquels l'élève écrit, dessine ou découpe au coût réel par l'école, en y ajoutant toutefois une marge n'excédant pas 10 %, qui servira pour la création d'un fonds pour venir en aide aux parents qui éprouvent des difficultés à assumer les frais liés à l'achat de matériel scolaire ou à la participation à des activités. Le fonds doit aussi servir pour réduire les frais que doivent assumer les parents dont plusieurs enfants fréquentent la même école. Le même fonds est dédié à venir en aide aux étudiants, en formation continue, qui éprouvent des difficultés à assumer les frais liés à l'achat de matériel scolaire, ou à la participation à des activités.

À notre avis, cette dernière mesure peut s'avérer problématique dans les secteurs où la pauvreté est dominante. Ce sont les parents qui déboursent pour alimenter ce fonds et aider ceux moins fortunés, mais sans contribution additionnelle de la part de l'école ou de la commission scolaire. Ainsi, des parents à revenus moyens débourseront plus pour les frais scolaires, mais ne pourront bénéficier de l'aide offerte n'étant pas considérés eux-mêmes dans le besoin.

Les exemples de formes d'aide offertes aux parents illustrent leur disparité, laissant présager des applications distinctes d'un établissement à l'autre. Cette disparité implique une difficulté dans l'application uniforme de l'aide offerte, notamment en raison du flou entourant les termes utilisés. Par exemple, le mandat discrétionnaire laissé au directeur de l'établissement de convenir des modalités différentes pour prendre en compte les situations difficiles peut laisser place à l'arbitraire. De plus, les critères socioéconomiques précis à partir desquels les familles dans le besoin sont identifiées et sélectionnées pour recevoir l'aide ponctuelle demeurent obscurs. Cela peut expliquer le fait que des parents font plutôt appel aux aides ponctuelles locales parfois consenties par la famille élargie – évoluant elle-même bien souvent en contexte de pauvreté –, ou encore par la communauté¹⁰¹.

¹⁰¹ Les Magasins-Partage de l'île de Montréal ont offert des fournitures scolaires à prix modique à plus de 1900 élèves dans leurs 123 magasins. A. NICLOUD, « Rentrée scolaire, une facture allégée en 2006? » *La Presse*, 26 août 2006.

Ensuite, dans les documents consultés, nous n'avons pu identifier d'aide pour les enfants défavorisés qui voudraient participer à un projet d'étude particulier, tels que les projets sportifs ou culturels. Ce constat est préoccupant considérant d'une part l'éventail et l'augmentation constante de programmes désormais offerts par les établissements, auxquels ces enfants pourraient participer et, d'autre part, vu l'intérêt qu'ils peuvent présenter pour lier l'enfant à l'école.

En outre, il est important de faire ressortir que ce sont les parents, aux prises avec une situation financière difficile, qui doivent, de leur propre initiative, solliciter une aide ou faire valoir leur difficulté ou leur incapacité à déboursier les frais scolaires exigés auprès de l'établissement d'enseignement de leur enfant. Il faut également tenir compte de l'impact stigmatisant pour les enfants eux-mêmes, à l'école, le fait que leur famille soit ciblée comme une famille défavorisée faisant l'objet d'une aide ponctuelle.

Les résultats précis pour chacune des formes d'aide restent mal connus et on ne peut être assuré que ces aides rejoignent vraiment les enfants des familles démunies. En conséquence, nous constatons que les arrangements actuellement proposés sont discrétionnaires, ponctuels et appliqués au cas par cas.

Il semble qu'aucune mesure globale n'a été retenue par les autorités scolaires afin d'assurer un accès égalitaire à tous les enfants quel que soit leur milieu socioéconomique d'origine. Dans ce contexte, il devient selon nous impératif pour les commissions scolaires d'aller au-delà des arrangements particuliers offerts en recherchant des moyens ou solutions structurés à plus long terme pour assurer et maintenir l'exercice du droit à l'instruction publique gratuite pour tous.

7.2 Les recours judiciaires contre l'imposition de frais illégaux, non conformes ou discriminatoires des commissions scolaires

Comme nous l'avons exposé, la L.I.P. prévoit la participation des parents, soit en tant que membres du conseil d'établissement ou du comité de parents, dans le processus d'approbation de certains frais scolaires de leur enfant. De plus, les parents peuvent former un organisme de participation des parents¹⁰²; celui-ci peut donner son avis aux parents, membres du conseil d'établissement, sur tout sujet qui les concerne¹⁰³.

Malgré ces possibilités d'intervention, il est intéressant de se demander quels recours judiciaires s'offrent aux parents qui auraient échoué dans leur tentative de faire annuler, par le biais de leur représentant au sein du conseil d'établissement, des frais illégaux, non conformes ou discriminatoires.

Dans un premier temps, nous exposerons le recours offert aux parents dans les cas où une commission scolaire imposerait des frais illégaux ou non conformes avec les dispositions de la L.I.P. Dans un deuxième temps, nous exposerons celui offert en cas d'atteinte au droit à l'instruction publique gratuite en pleine égalité, tel que prévu dans la Charte.

7.2.1 *Le recours contre les frais illégaux ou non conformes en vertu de la Loi sur l'instruction publique*

Dans le passé, les tribunaux ont toujours refusé d'intervenir pour sanctionner les décisions des commissions scolaires à moins d'injustice équivalant à fraude ou mauvaise administration¹⁰⁴. En

¹⁰² Art. 96 de la L.I.P.

¹⁰³ Les organismes de participation de parents seraient en place dans seulement le quart des établissements québécois, en majorité des écoles primaires. Voir CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION, *op. cit.*, note 41.

¹⁰⁴ D. BÉLANGER, *loc. cit.*, note 10, 137. Voir la décision *Boudreault & als c. Commission scolaire du Gouffre*, (C.A., 1989, 09-28) J.E. 89-1371 rejetant une requête en *mandamus* présenté par des parents qui demandaient de forcer la commission scolaire à ouvrir une classe de secondaire V sur l'Île-aux-Coudres. La requête reposait principalement sur des allégations de violation de la gratuité scolaire. Les juges ont conclu que la décision de la commission scolaire relevait de sa discrétion et qu'elle était justifiée pour des motifs réels (...suite)

effet, le contrôle exercé par les tribunaux supérieurs sur les commissions scolaires se limite à une surveillance de la légalité de leurs actions et décisions et non à l'opportunité de ces actions et décisions¹⁰⁵. La distinction est importante à faire. Les tribunaux n'ont pas à juger des politiques administratives des commissions scolaires¹⁰⁶, considérant qu'elles sont des administrations publiques décentralisées¹⁰⁷. D'ailleurs, dans plusieurs affaires où les frais de surveillance du midi étaient contestés, il a été décidé que puisqu'il s'agissait de décisions administratives autorisées par la L.I.P., il n'avait pas lieu d'intervenir¹⁰⁸.

Les tribunaux pourraient toutefois décider de le faire si c'était la légalité d'une politique d'une commission scolaire qui était contestée. Dans ce sens, un jugement récent de la Cour suprême de la Colombie-Britannique¹⁰⁹ a déclaré *ultra vires*, n'ayant donc plus d'effet, des articles du *School Board Fees Order* qui autorisaient les commissions scolaires de Colombie-Britannique à réclamer des frais pour le matériel que l'élève peut ramener à la maison et pour la location

d'ordre administratif et pédagogique. Ils sont d'avis que les tribunaux ne doivent pas intervenir, sauf démonstration de mauvaise foi, d'abus ou de détournement de pouvoirs. Le même raisonnement a été suivi dans *Cyr c. Conseil de la Commission scolaire régionale de la Péninsule*, (C.S. 1992-01-07) J.E. 92-641.

¹⁰⁵ « L'administration est juge de l'opportunité de la mesure à prendre, en regard de l'intérêt public; [...] ». Patrice GARANT, *Droit administratif*, (1981), Éditions Yvon Blais, p. 262.

¹⁰⁶ *Matte c. Commission scolaire de Charlesbourg*, AZ-93011384 (C.A.), J.E. 93-610. Dans cette affaire, les appelants contestaient la fermeture de l'école fréquentée par leur enfant.

¹⁰⁷ Voir à ce sujet : Patrice GARANT, *Droit administratif*, 3^e édition (1991), Éditions Yvon Blais, p. 40-43.

¹⁰⁸ *D'Aoust c. Commission scolaire Vallée-de-la-Lièvre*, AZ-95021088 (C.S.), J.E. 95-237; *Guimond c. Québec (Procureur général)*, AZ-96111109 (C.S.), J.E. 96-1983; *Maranda c. Commission scolaire des Milles-Îles*, AZ-94021234 (C.S.), J.E. 94-632; *Davignon c. Commission scolaire du Val-des-Cerfs*, AZ-00026206 (C.S.).

¹⁰⁹ *Young c. British Columbia (Minister of Education)*, 2006 BCSC 1415. Les articles pertinents de cette politique étaient :

« 3. Subject to sections 4 and 5, a board shall not charge fees for goods and services provided by the board to students of school age resident in the school district without which the student could not meet required learning outcomes or assessment requirements of an educational program provided by the board. »

« 4. A board may charge fees to school age students resident in the school district for

(a) materials used in goods that are intended for the student to take home for personal use or as a gift;

(b) [...]

(c) the rental of a musical instrument for a student's personal use. »

d'instrument de musique. Ces dispositions contrevenaient au *School Act* de Colombie-Britannique assurant la gratuité de l'instruction publique¹¹⁰.

Le juge s'exprimait ainsi concernant le matériel utilisé par l'élève et les instruments de musique :

« [...] that school boards are entitled to charge fees only for materials used that are surplus to what would be necessary for the student to meet the expected outcomes in a course requiring consumption of materials. Similarly, they are intended to say that school boards may only charge fees for use of a musical instrument beyond that which would reasonably be required for a student in a music course that is part of the educational program leading to graduation. »¹¹¹ (nos soulignés)

Et concernant les activités scolaires à l'extérieur de l'école :

« If a field trip is necessary, in the sense that a student will have more difficulty successfully completing the course that gives rise to the field trip, or if a student's attendance on the field trip is mandatory, then it must be free of charge to the student. If, on the other hand, the field trip is an enhancement on the class or course, not necessary for its successful completion, and attendance is optional, the school may attempt to recover expenses from the students who choose to attend. »¹¹²

Le jugement est intéressant en ce qu'il annule des dispositions législatives d'un règlement qui autorisait les commissions scolaires à réclamer des frais scolaires indirects du fait que ces derniers contrevenaient à une disposition législative obligeant les commissions scolaires à offrir,

¹¹⁰ Art. 82 (1) du *School Act*, [RSBC 1996] CHAPTER 412 : « A board must provide free of charge to every student of school age resident in British Columbia and enrolled in an educational program in a school operated by the board,

(a) instruction in an educational program sufficient to meet the general requirements for graduation,

(b) instruction in an educational program after the student has met the general requirements for graduation, and

(c) educational resource materials necessary to participate in the educational program. » (nos soulignés)

¹¹¹ *Young c. British Columbia (Minister of Education)*, précité, note 109, par. 52.

¹¹² *Id.*, par. 56.

sans frais, l'instruction dans un programme d'éducation ainsi que les ressources matérielles nécessaires pour assurer la participation à ce programme.

À notre avis, ce raisonnement pourrait être suivi par les tribunaux québécois pour invalider une politique d'une commission scolaire qui permettrait de réclamer des frais jugés illégaux avec les dispositions de la L.I.P. ou non conformes avec le principe de gratuité de l'instruction publique prévu dans cette même loi. La contestation porterait alors sur la légalité de la politique et non sur son opportunité.

7.2.2 Le recours en cas d'atteinte discriminatoire au droit à l'instruction publique prévu dans la Charte

Dans un autre ordre d'idées, nous croyons qu'il serait possible pour les familles à faible revenu d'intenter – au nom de leur enfant – un recours afin de faire reconnaître leur droit à l'instruction publique sans discrimination fondée sur la condition sociale, en jumelant les articles 40 et 10 de la Charte. Le cumul des articles est important puisque les tribunaux sont réticents à intervenir sur la base de droits économiques et sociaux dont fait partie l'article 40. Jusqu'à ce jour, ces droits n'ont pas été considérés comme des droits indépendants par les tribunaux, ce qui signifie qu'ils ne sont généralement pas invoqués seuls pour faire valoir un droit¹¹³.

Nous l'avons démontré, l'imposition de certains frais aux familles économiquement défavorisées, peut avoir des effets discriminatoires entraînant de ce fait une atteinte au droit à l'instruction publique gratuite. Les tribunaux n'ont toutefois jamais eu à se pencher directement sur cette question. Dans les quelques recours ayant été intentés par les parents contre des

¹¹³ Voir sur le sujet : Pierre BOSSET, « Les droits économiques et sociaux, parents pauvres de la Charte québécoise? », (1996) 75 *Revue du Barreau canadien*, 583, 590 : « Plus fréquentes sont les situations où un droit économique ou social est pris en compte par un tribunal dans la solution d'un litige, sans pour autant constituer le fondement du recours lui-même. L'invocation de ce droit sert alors soit à influencer l'issue du litige, soit à renforcer la conclusion à laquelle est déjà arrivé le juge ou l'arbitre. »

commissions scolaires, le caractère discriminatoire découlant de l'imposition de certains frais n'a pas été abordé¹¹⁴.

Il a par contre déjà été décidé que l'imposition de frais de surveillance du midi ne contrevenait nullement à l'article 40 de la Charte puisque le pouvoir d'imposition par la commission scolaire était permis par l'article 292 de la L.I.P., s'inscrivant dans les limites de l'article 40¹¹⁵. Soulignons que l'article 10 n'avait pas été invoqué dans cette affaire.

Il faut toutefois considérer que ce moyen de contestation des frais scolaires offerts aux parents aux prises avec une situation financière difficile leur laisse tout le fardeau de démontrer leur incapacité socioéconomique, ce qui ne peut manquer d'être stigmatisant.

Or, une fois que les parents auront prouvé que les frais sont discriminatoires à leur égard en raison de leur condition sociale, la commission scolaire serait tenue de démontrer qu'elle a tenté de les accommoder afin d'assurer l'exercice du droit des enfants issus de cette famille à l'instruction publique gratuite, c'est-à-dire qu'elle doit démontrer qu'elle a pris tous les moyens normaux et raisonnables à sa disposition¹¹⁶. Il s'agit ici de l'application du concept d'accommodement raisonnable. Il est intéressant de souligner que ce concept a été développé pour s'appliquer en milieu de travail, mais il a graduellement été étendu à plusieurs autres domaines, notamment à celui des institutions qui offrent des biens et des services au public¹¹⁷,

¹¹⁴ Notons que le caractère discriminatoire d'une résolution adoptée par une commission scolaire portant sur les frais de surveillance du midi a été soulevé dans la décision *Maranda c. Commission scolaire des Milles-Îles*, précitée, note 108. Or, puisque aucun motif de discrimination – prévu à l'article 10 – n'a été prouvé, l'argument a été rejeté.

¹¹⁵ *Commission scolaire des patriotes c. Robert Dion*, AZ-99036102 (C.Q.).

¹¹⁶ En droit canadien et québécois, l'obligation d'accommodement est reconnue comme une conséquence naturelle de l'exercice du droit à l'égalité prévu dans la Charte. Sur cette question voir : l'arrêt *Andrews c. Law Society of Upper Canada*, 1989 IJCan 2 (C.S.C.), [1989] 1 R.C.S., et *Commission ontarienne des droits de la personne c. Simpsons-Sears Ltd.*, 1985 IJCan 18 (C.S.C.), [1985] 2 R.C.S. 536 143, 169 (j. McIntyre).

¹¹⁷ *Alder c. Ontario*, [1996] 3 R.C.S. 609, 658-659.

incluant les institutions d'enseignement qui dispensent des services éducatifs¹¹⁸. Certains sont même d'avis que « l'usage du concept d'accommodement raisonnable en matière de condition sociale pourrait fournir des illustrations inédites du potentiel subversif du droit à l'égalité [...] dans un domaine où la pauvreté est souvent un obstacle à l'exercice des droits, comme l'accès aux biens et services destinés au public »¹¹⁹.

Cependant, les mesures d'accommodement doivent être raisonnables et ne pas imposer de contrainte excessive pour la commission scolaire¹²⁰, tel pourrait être le cas d'une réduction de la facture totale des frais scolaires exigés des parents ou encore, de la non imposition de frais de participation à une activité dans le cadre d'un projet d'étude particulier.

En terminant soulignons que, bien que le recours fondé sur les articles 40 et 10 de la Charte constitue une avenue valable pour les parents aux prises avec des situations financières précaires, ils pourraient être tenus à déboursier des sommes monétaires importantes pour faire valoir leur droit et auraient à subir les conséquences découlant de l'exercice d'un recours en justice (temps, énergie, stress...). De plus, de toute évidence, ce type de recours n'aurait pas pour effet de diminuer les frais scolaires globaux exigés de l'ensemble des parents du Québec, notamment les plus pauvres, en ce que la décision rendue ne serait applicable qu'au demandeur.

¹¹⁸ Voir notamment : *Multani c. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, 2006 CSC 6, [2006] 1 R.C.S. 256 et *Commission scolaire St-Jean-sur-Richelieu c. Commission des droits de la personne du Québec*, précité, note 79.

¹¹⁹ Pierre BOSSET, « Les fondements juridiques et l'évolution de l'obligation d'accommodement raisonnable », Introduction générale de l'ouvrage *Les accommodements raisonnables : quoi, comment, jusqu'où? Des outils pour tous*, Éditions Yvon Blais (Publication prévue : 2007), Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Cat. 2.500.128).

¹²⁰ *Central Okanagan School District No. 23 c. Renaud*, précité, note 77. Voir aussi : *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c. BCGSEU*, précité, note 76.

8 LES SOLUTIONS SYSTÉMIQUES À LA PRÉVENTION DE SITUATIONS DISCRIMINATOIRES EN LIEN AVEC LA CONDITION SOCIALE

Jusqu'ici nous avons examiné les remèdes disponibles aux parents face aux frais illégaux, non conformes ou discriminatoires de la hausse des frais scolaires, une fois que ces situations sont avérées. Nous verrons maintenant les solutions pour agir en amont ou à la source des situations préjudiciables ou discriminatoires pour les prévenir ou mieux les contenir. Ainsi, au-delà des aides ponctuelles aux familles défavorisées et des recours judiciaires en aval, qui ont été examinés, il importe également de considérer les éléments d'une approche plus systémique au regard du principe d'accessibilité à l'éducation et du droit à l'instruction publique gratuite, à maintenir pour tous les enfants des familles québécoises, quelle que soit leur condition sociale.

Nous verrons les composantes d'une telle approche à deux niveaux. Nous exposons d'abord les questions relatives à l'appréciation des disparités socioéconomiques en milieu scolaire et les limites des outils disponibles. Ensuite, nous présenterons une approche dite systémique c'est-à-dire qui tiendrait davantage compte du milieu socioéconomique d'origine des élèves et nous proposerons des leviers d'action en milieu scolaire permettant d'agir à la source des situations préjudiciables pour les enfants ayant une condition sociale défavorisée.

8.1 L'appréciation des disparités socioéconomiques à l'école

Le principe de la gratuité de l'instruction publique permet d'assurer que l'école, comme moteur de départ du développement et de la réussite socioéconomique des enfants dans la vie, favorise l'accessibilité et le maintien pour tous, sans discrimination fondée sur la condition sociale, à l'éducation préscolaire, primaire et secondaire publique. La question des moyens dont dispose l'école, comme moteur de réussite dans la vie, et plus particulièrement pour faire face aux besoins aigus des élèves issus de familles de condition sociale défavorisée, requiert obligatoirement une véritable prise en compte des disparités socioéconomiques en éducation.

Cette prise en compte ne sera possible que si des outils plus fins que ceux dont nous disposons actuellement, c'est-à-dire permettant d'apprécier à sa juste valeur la situation socioéconomique des différents milieux scolaires, sont développés.

Au MELS des indicateurs dits de défavorisation servent à estimer, pour chacune des écoles primaires et secondaires du Québec, la proportion d'élèves provenant de milieux défavorisés. L'indicateur de faible revenu est utilisé pour déterminer la proportion de familles à revenu équivalent ou inférieur au seuil de faible revenu. Quant à l'indicateur de milieu socioéconomique (IMSE) faible, il désigne la proportion de mères sans diplôme et de parents dont aucun ne travaille à temps plein. Ces indicateurs, qui doivent être interprétés avec réserve selon les autorités scolaires, « permettent de repérer les milieux à risque à l'égard des difficultés d'apprentissage, de la non-réussite scolaire ou encore des difficultés sociales vécues par les élèves à l'école »¹²¹. Mentionnons que les résultats de certaines études semblent questionner le « bien-fondé de l'approche méthodologique sur laquelle s'appuie le mode de répartition budgétaire du CGTSIM [Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal], ainsi que la pertinence et l'efficacité de l'outil de mesure de la défavorisation que constitue l'indice global de défavorisation du CGTSIM »¹²².

Les indicateurs sont utilisés dans la répartition des ressources sur les territoires de commissions scolaires et la distribution des allocations afin d'appliquer l'aide aux élèves des milieux défavorisés¹²³. Le CGTSIM a pour mandat de déterminer les règles de répartition du solde du produit de la taxe scolaire qui revient à chacune des commissions scolaires de l'île pour l'éducation en milieux défavorisés selon « une répartition équitable et non discriminatoire »¹²⁴.

¹²¹ COMMISSION SCOLAIRE DE MONTRÉAL, *Au-delà des apparences, un portrait de départ, L'envol du plan stratégique*, Août 2005, p. 32-33.

¹²² D. SÉVIGNY, *op. cit.*, note 93, p. 1.

¹²³ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT (Guy Baillargeon), *op. cit.*, note 69, p. 21.

¹²⁴ D. SÉVIGNY, *op. cit.*, note 93, p. 1.

Les règles budgétaires annuelles des commissions scolaires prévoient en majorité des mesures d'allocation utilisant les indices de défavorisation. Entre autres mesures budgétaires, on compte celle de la « Lutte à la pauvreté »¹²⁵. La mesure désignée par « École montréalaise et lutte à la pauvreté » est décrite comme visant à soutenir financièrement certaines catégories d'interventions dans les écoles primaires accueillant des élèves provenant des milieux les plus défavorisés de l'île de Montréal. En apportant également un soutien alimentaire aux élèves du secondaire fréquentant les écoles situées parmi les 20 % les plus défavorisées, cette mesure vise à accroître l'aide alimentaire aux écoles défavorisées.

Par ailleurs, des indicateurs de suivi sont également utilisés comme mode d'évaluation en matière de réussite éducative des élèves (compétences, qualification, mode d'organisation, aide particulière à l'élève, etc.)¹²⁶. Ces indices de suivi visent essentiellement des objectifs en matière de réussite éducative des élèves, sans lien direct avec leur origine socioéconomique et les besoins particuliers à combler dans ce contexte.

Il apparaît qu'en dépit d'un système fort sophistiqué de répartition par élève selon les différents territoires de commissions scolaires, le mode d'appréciation des disparités socioéconomiques propres aux différents milieux reste incomplet. Nous constatons que le système d'attribution des allocations, en place depuis les années 1960, même s'il a subi des ajustements avec le temps, ne permet pas de connaître les retombées précises, pour les élèves des milieux défavorisés, des ressources distribuées. Bien que les règles de répartition aient évolué depuis leur instauration, à ce jour certaines questions de fond sont restées sans réponse, dont celle du « lien entre la défavorisation et la réussite scolaire »¹²⁷ et les conséquences préjudiciables qui en découlent. Ainsi, nous ne sommes pas en mesure de savoir comment les disparités socioéconomiques dans

¹²⁵ « Mesure 30040 » voir MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT (MELS), *Règles budgétaires pour l'année scolaire 2006-2007 Commissions scolaires*, Direction générale du financement et de l'équipement, Gouvernement du Québec, Juin 2006, p. 43.

¹²⁶ COMMISSION SCOLAIRE DE MONTRÉAL, *op. cit.*, note 92, p. 32-40.

¹²⁷ D. SÉVIGNY, *op. cit.*, note 93, p. 1.

les milieux scolaires sont atténuées au profit des élèves défavorisés ce qui soulève plusieurs questions. Nous énumérons ici celles qui nous semblent les plus préoccupantes :

- § Les montants d'allocation annuelle consentis par élève de la part du MELS peuvent-ils couvrir suffisamment les besoins sociaux et éducatifs des enfants dans les territoires de commissions scolaires les plus pauvres?
- § L'allocation consentie peut-elle véritablement aider les élèves des milieux les plus défavorisés de l'île de Montréal où se concentrent les familles dans le besoin qui sont confrontées à l'augmentation constante des frais scolaires et des coûts de l'éducation?
- § L'aide apportée aux milieux défavorisés, calculée selon l'indice de milieu socioéconomique (IMSE) combiné (proportion des mères sous-scolarisées et des parents inactifs), est-elle appropriée?
- § Cette aide permet-elle de supporter des interventions significatives, par exemple, auprès des familles monoparentales dirigées par une femme, familles où 59 % des jeunes sont pauvres, ainsi que le reconnaît le ministère?
- § Peut-on vraiment atteindre l'objectif de lutte à la pauvreté ou d'aide alimentaire aux enfants qui ne mangent pas à leur faim dans les écoles montréalaises où le quart des familles vit avec moins de 20 000 \$ par an, tel que déjà mentionné?
- § Enfin, l'aide rejoint-elle les familles défavorisées de nouveaux immigrants concentrées à Montréal, ou encore, les familles prestataires d'aide sociale à travers le Québec?

Bref, les outils d'appréciation actuels ne sont pas en mesure d'offrir des réponses précises à ces questions importantes et de savoir si les montants versés au titre de l'aide aux milieux les plus défavorisés, particulièrement en milieu scolaire montréalais, sont adéquats pour préserver l'accessibilité à l'éducation et satisfaire aux besoins de fréquentation et de stabilité scolaires des enfants de familles démunies.

8.2 Le développement d'une approche systémique et de leviers d'action en milieu scolaire axés sur les besoins des élèves

Le maintien d'une accessibilité pour tous à l'éducation primaire et secondaire requiert de l'école de mieux connaître les disparités socioéconomiques afin d'être en mesure de les combattre. Nous croyons que les inégalités socioéconomiques dans les secteurs ou territoires de commissions scolaires du Québec devraient être appréhendées dans le cadre d'une vision systémique d'ensemble. Dans ce contexte, c'est la conception même de la pauvreté et de sa mesure, au fondement des interventions scolaires pratiquées en milieux socioéconomiques défavorisés, qui est en cause¹²⁸.

S'assurer de rejoindre les élèves les plus défavorisés des secteurs scolaires les plus à risque par des mécanismes d'aide satisfaisants pour les différents milieux sont les facettes complémentaires d'un projet incontournable de lutte à la pauvreté¹²⁹. Ce projet constitue un défi qui concerne « notre capacité collective à associer tous les groupes sociaux à une stratégie de lutte à la pauvreté »¹³⁰. Le projet à développer en milieu scolaire requiert donc une concertation et une mobilisation d'un ensemble d'acteurs du milieu de l'éducation.

Ce projet s'inscrit tout à fait dans les positions successives adoptées par la Commission au fil des ans dans la lutte à la pauvreté et particulièrement, dans le soutien apporté à l'instauration de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*¹³¹. Dans son mémoire commentant le projet de loi à l'origine de cette loi, la Commission précisait les termes d'une approche systémique de la pauvreté. Une telle approche vise à agir non seulement sur les causes et

¹²⁸ Voir par exemple B. TERRISSE et autres, *Analyse des caractéristiques des mesures d'intervention éducative précoce et comparaison de leurs effets à moyen terme sur l'adaptation scolaire et sociale d'enfants de milieu socio-économique faible*, Rapport de recherche présenté au Conseil québécois de la recherche sociale, avril 2000, p. 148-152.

¹²⁹ [En ligne]. <http://www.crepas.qc.ca/abadon/milieus.html> (Page consultée le 24 janvier 2007)

¹³⁰ C. BOUCHARD, *op. cit.*, note 91, p. 31.

¹³¹ *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, L.R.Q., c. L-7.

conséquences de la pauvreté pour créer les conditions socioéconomiques nécessaires à l'insertion des personnes, notamment au plan scolaire, mais également à apporter un support adéquat et suffisant aux individus dans leur trajectoire de vie¹³². Pour la Commission, la raison d'être de tout projet de lutte à la pauvreté est de permettre l'exercice des droits, donc par voie de conséquence, de permettre l'exercice du droit à l'instruction publique gratuite, sans distinction fondée sur la condition sociale. La Commission recommandait d'ailleurs dans son mémoire que cette finalité soit explicitement énoncée parmi les buts de la *Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Elle recommandait également que l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale, instance devant être créée à la suite de la nouvelle législation, rende public les indicateurs devant servir à mesurer la pauvreté, l'exclusion sociale, les inégalités socioéconomiques et autres déterminants de la pauvreté.

Ainsi, à l'instar de ce qu'a déjà proposé la Commission, plutôt que de préconiser une vision individuelle de la pauvreté, de nombreux chercheurs et intervenants d'expérience préconisent de tenir davantage compte du rôle des facteurs systémiques ou environnementaux, considérant les relations avérées entre l'élève et son milieu socioéconomique d'origine¹³³. Une information plus claire et plus pédagogique sur ce que coûte la pauvreté des groupes d'élèves les plus défavorisés, en suscitant une plus grande connaissance du phénomène, serait en mesure de créer une adhésion plus soutenue aux efforts gouvernementaux et collectifs pour la combattre, y compris au-delà des seuls milieux scolaires.

Dans ce contexte, la création d'un répertoire plus complet d'information, c'est-à-dire fondé sur l'utilisation des données administratives et populationnelles, découlant d'une telle approche, apparaît de plus en plus essentielle à une connaissance probante de l'ensemble des réalités du monde scolaire. Ce nouvel outil pourrait sans doute être élaboré en faisant un usage plus

¹³² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale - Projet de loi n° 112, Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, (Cat. 2.412.97), 2002, p. 13.

¹³³ D. SÉVIGNY, *op. cit.*, note 93, p. 1.

poussé des données administratives, socioéconomiques et démographiques déjà recueillies par les autorités scolaires dans le cadre des unités de peuplement¹³⁴.

L'objet d'un tel répertoire ou outil d'information serait de fournir des données socioéconomiques basées sur la population par secteur scolaire, par exemple à partir du Recensement canadien¹³⁵, afin d'en extraire des indicateurs probants décrivant le profil de : la famille, l'élève, le voisinage et l'école. Ces indicateurs qui pourraient ensuite être croisés entre eux permettraient d'améliorer nos méthodes d'observation et offriraient une meilleure vue d'ensemble des secteurs scolaires en fonction du statut socioéconomique des familles de chaque milieu propre. Ils fourniraient alors un regard, par exemple, sur le taux d'achèvement des études secondaires dans un secteur donné ou encore, sur le rendement scolaire des élèves de ce secteur, en 3^e année, toujours en lien avec le statut socioéconomique des familles du secteur.

Un tel registre d'information permettrait de mettre directement en rapport les conséquences préjudiciables d'un statut socioéconomique parental défavorisé sur le cheminement des enfants d'âge scolaire. On verrait aussi quelles sont les catégories d'élèves défavorisés qui présentent une plus faible performance scolaire¹³⁶ et un risque plus grand de décrocher selon le niveau scolaire¹³⁷.

On devrait également disposer d'un portrait plus complet de la situation financière des différents services, dont les services de garde¹³⁸, dispensés en milieu scolaire. Rappelons à cet effet qu'un Groupe de travail du ministère de l'Éducation recommandait que l'indice de défavo-

¹³⁴ Nous référons ici à l'indice de défavorisation produit par le MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT (G. Baillargeon), *op. cit.*, note 69.

¹³⁵ D. SÉVIGNY, *op. cit.*, note 93, p. 43.

¹³⁶ C. BOUCHARD, *op. cit.*, note 91, p. 31.

¹³⁷ D. SÉVIGNY, *op. cit.*, note 93, p. 1.

¹³⁸ CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION, *op. cit.*, note 41, p. 76.

risation socioéconomique du milieu où est située l'école devrait être pris en considération dans l'établissement de services de garde en milieu scolaire¹³⁹.

L'exemple du Manitoba devrait être considéré. Des chercheurs y ont développé un *Index socioéconomique*¹⁴⁰ relativement exhaustif et permettant de combiner différents facteurs – revenu moyen des ménages, niveau d'éducation des adultes, taux de chômage des parents monoparentaux, statut d'immigrants, caractéristiques scolaires des élèves et autres –. Les indicateurs sont mis en rapport de façon spécifique avec les informations sur les compétences, les habiletés et le cheminement scolaire des élèves dans les différents secteurs géographiques. Ces chercheurs ont créé un répertoire de données administratives tirées de plusieurs ministères du gouvernement du Manitoba et ont déjà indiqué leur intérêt à « évaluer la possibilité et la capacité de développer un répertoire semblable au Québec »¹⁴¹.

L'adoption d'une approche systémique similaire permettrait d'appréhender de façon complète les disparités socioéconomiques existantes dans les milieux scolaires québécois les plus à risque en vue de maintenir le droit à l'égalité sans discrimination. Elle offrirait de plus la possibilité d'identifier précisément les obstacles systémiques sur lesquels intervenir en amont de façon appropriée et de manière à préserver l'accessibilité à l'éducation, la fréquentation et le maintien à l'école des jeunes de la communauté par secteur scolaire. Les moyens d'intervention ainsi privilégiés permettraient d'œuvrer à la réussite de tous les élèves qui fréquentent l'école, y compris ceux provenant des milieux les plus défavorisés, et dont les familles éprouvent des difficultés particulières à assumer des frais scolaires en croissance.

¹³⁹ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *op. cit.*, note 22, p. 14.

¹⁴⁰ Voir M. BROWNELL, N. ROOS, R. FRANSOO et autres, *loc. cit.*, note 95.

¹⁴¹ INSTITUT DE RECHERCHE EN POLITIQUES PUBLIQUES, « L'utilisation des données administratives pour mieux combattre les disparités socioéconomiques à l'école : l'exemple du Manitoba », *Conférence : Marni Brownell sur les disparités socioéconomiques à l'école*, Centre de recherche Léa Roback, 3 avril 2007. Au Québec, des équipes de travail incluant des représentants gouvernementaux seraient en place.

Une approche systémique rendrait également possible un travail de suivi conséquent des interventions pratiquées dans les milieux scolaires défavorisés en évaluant l'équivalence entre les besoins d'aide des familles et les ressources allouées. Les décideurs et intervenants chargés d'adopter « des mesures propres à assurer le rattrapage en matière d'éducation dans les milieux défavorisés »¹⁴², tel que la L.I.P.¹⁴³ le requiert de chaque commission scolaire de l'île de Montréal, pourraient disposer d'informations appropriées additionnelles dans leurs prises de décisions.

Nous croyons, avec d'autres, que les mesures de soutien aux milieux à risque devraient être plus affirmées et mieux articulées aux besoins des enfants des familles défavorisées et ce, depuis la petite enfance jusqu'aux études post-secondaires¹⁴⁴.

Nous croyons finalement que seule une approche systémique peut permettre de respecter l'obligation morale de l'égalité d'accès à l'école sans discrimination fondée sur la condition sociale et de créer des leviers d'action appropriés en utilisant les implications de nos connaissances à différents niveaux de décisions : a) sur la conception même des politiques publiques pour mieux prévenir les effets discriminatoires à court et plus long termes. Nous disposerions de moyens appropriés afin b) de mieux suivre le développement des enfants au sein du système scolaire une fois mis en relation avec le statut socioéconomique de la famille; c) d'intégrer dans la conception des programmes sociaux une approche globale fondée sur les besoins pour produire une série de mesures appropriées, notamment au niveau scolaire, s'adressant tant aux enfants qu'aux parents; et d) d'élaborer des politiques publiques visant à modifier, avant qu'il ne soit trop tard (intervention dès le début du cycle primaire; prévention du décrochage scolaire au secondaire), le parcours des enfants défavorisés tant au sein qu'à l'extérieur du système scolaire.

¹⁴² D. SÉVIGNY, *op. cit.*, note 93, p. 43.

¹⁴³ Art. 430 de la L.I.P.

¹⁴⁴ I. BOUCHARD, *Les milieux à risque d'abandon scolaire. Quand pauvreté, conditions de vie et décrochage scolaire vont de pair*, Conseil régional de prévention de l'abandon scolaire (CREPAS), octobre 2001, p. 12.

CONCLUSION

La recherche effectuée a permis d'identifier certains impacts, sur l'exercice du droit à l'instruction publique gratuite en toute égalité, sans discrimination fondée sur la condition sociale, des divers frais imposés aux parents d'enfants fréquentant les écoles publiques, pour l'achat de matériel ou pour bénéficier de services offerts par l'école.

D'abord, nous l'avons longuement démontré, les divers frais scolaires exigés des parents par les établissements scolaires sont clairement en hausse depuis plusieurs années. Face à ce problème, les parents ont exprimé leurs préoccupations, en particulier pour les frais de surveillance du midi, qui semblent accuser une augmentation plus significative. Ajoutons qu'en plus des frais scolaires directs, de nombreux frais indirects rattachés aux activités scolaires et parascolaires sont exigés des parents.

Malgré les modifications législatives apportées à la L.I.P. en 2005, obligeant les commissions scolaires à adopter une politique d'encadrement des différents frais pouvant être exigés des parents pour la fréquentation scolaire de leurs enfants, ces préoccupations demeurent. La mise en œuvre des politiques par les établissements ayant débuté durant l'année scolaire 2006-2007, nous avons jugé prématuré de nous prononcer sur la portée réelle de la nouvelle obligation imposée aux commissions scolaires. Nous considérons toutefois que les commissions scolaires devraient élaborer leur politique d'encadrement des frais en ayant à l'esprit que son unique objectif est de tendre vers la gratuité des frais exigés pour le matériel scolaire, la surveillance et le transport du midi, la formation professionnelle et les projets d'études particuliers. De plus, un seul principe devrait les gouverner : l'accessibilité gratuite à l'école publique, corollaire de l'obligation de fréquentation scolaire.

Nous constatons qu'une responsabilité importante repose sur les commissions scolaires dans l'élaboration des politiques relatives aux contributions exigées des parents, mais aussi sur les établissements devant les appliquer et les parents qui les conseillent. Les parents ont désormais

un rôle accru à jouer dans le processus d'imposition des frais scolaires par le truchement de nouvelles responsabilités dévolues au conseil d'établissement dans l'approbation de certains frais. Il est par contre déplorable que ce rôle soit limité à certaines catégories de frais et qu'il ne s'étende pas aux frais de surveillance et de transport du midi ainsi qu'à ceux relatifs aux projets d'études particuliers.

Par ailleurs, plusieurs pratiques et frais illégaux ou non conformes ont été identifiés relativement au matériel – documents et fournitures scolaires – au transport, aux projets d'études particuliers et à la formation professionnelle, en ce que leur imposition n'est pas autorisée par les dispositions de la L.I.P. ou est jugée contraire à l'esprit de cette loi ou de la Charte. Dans ce contexte, il devient impératif pour les commissions scolaires qui imposent de tels frais de les abolir immédiatement et de mettre fin aux pratiques illégales exercées par certaines d'entre elles.

Nous avons de plus voulu démontrer que la situation socioéconomique des familles du Québec caractérisée par une précarité aiguë pour les assistés sociaux, les jeunes familles, les familles monoparentales dirigées par une femme, les petits salariés et les nouveaux immigrants sans parler de la pauvreté des enfants eux-mêmes, peut avoir des effets préjudiciables majeurs sur le droit à l'égalité dans l'exercice du droit à l'instruction publique gratuite. En effet, alors que les revenus stagnent ou déclinent pour un grand nombre de familles, la portion du budget familial devant être consacrée aux frais scolaires, ne cesse d'augmenter année après année.

De fait, les données que nous avons recueillies sur les situations socioéconomiques des familles appliquées aux éléments constitutifs du droit à l'égalité nous permettent d'affirmer que les frais scolaires demandés aux parents défavorisés compromettent l'exercice du droit à l'instruction publique gratuite de leurs enfants, sans discrimination fondée sur la condition sociale, protégé par les articles 10 et 40 de la Charte. Une distinction – dans certains cas voire une exclusion – existe entre les enfants issus de familles défavorisées et ceux plus nantis du fait de leur condition sociale et des effets préjudiciables qui en découlent, ce qui a pour conséquence de porter

atteinte à leur droit à l'instruction publique gratuite. Les effets de cette distinction ou exclusion s'observent, chez les familles et leurs enfants, à plusieurs niveaux, notamment sur le développement et la réussite scolaire des enfants.

Des remèdes sont toutefois envisageables en cas d'atteinte au droit à l'instruction publique gratuite. D'abord des formes d'aide sont actuellement disponibles pour les parents par les commissions scolaires permettant dans certains cas de corriger des situations qui pourraient par ailleurs être discriminatoires. Or, elles n'offrent pas de solution d'ensemble cohérente et à long terme permettant d'assurer un accès égalitaire à l'instruction publique gratuite pour les enfants.

Par ailleurs, les recours judiciaires contre une commission scolaire qui imposerait des frais scolaires illégaux ou non conformes à la L.I.P. existent mais sont limités en raison de la réticence des tribunaux québécois à intervenir dans les actions administratives des commissions scolaires. Cependant, de tels recours seraient possibles si la légalité même d'une disposition d'une politique relative aux contributions financières exigées des parents était contestée. Un récent jugement de la Colombie-Britannique va dans ce sens.

De plus, un recours judiciaire en vertu des articles 40 et 10 de la Charte, fondé sur le droit à l'instruction publique et le droit à l'égalité de l'enfant, existe pour les parents de condition sociale précaire. Ce remède peut être une solution valable pour les parents qui auraient échoué dans leur tentative de faire annuler ou diminuer les frais scolaires leur étant exigés.

Cependant, au-delà des moyens judiciaires existant, des solutions à caractère systémique visant à prévenir ou contenir les impacts discriminatoires de l'augmentation des coûts du système scolaire, nous paraissent devoir être envisagées. Le développement d'une approche axée sur les besoins des élèves en milieu défavorisé, fondé sur un répertoire plus complet de données, permettrait la création de leviers d'action appropriés pour mieux connaître et faire face de façon satisfaisante aux problèmes des élèves issus des familles de condition sociale défavorisée.

Nous sommes d'avis que le respect du principe de l'instruction publique gratuite nécessite une concertation et une mobilisation de tous les acteurs du milieu de l'éducation. C'est dans cet esprit que nous émettons les recommandations ci-dessous aux commissions scolaires du Québec et au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport.

RECOMMANDATIONS

Nous recommandons ainsi aux **COMMISSIONS SCOLAIRES** du Québec :

1. De s'assurer, par tous les moyens mis à leur disposition, dont la politique relative aux contributions financières exigées des parents ou de l'utilisateur, du respect du droit à l'instruction publique gratuite pour tous les enfants de niveaux préscolaire, primaire et secondaire, prévu à l'article 40 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec et à l'article 3 de la *Loi sur l'instruction publique*, notamment en sensibilisant les conseils d'établissement au principe de gratuité de l'instruction publique;
2. D'abolir les pratiques et les frais scolaires illégaux ou non conformes en vertu de la L.I.P. et de la Charte, tels qu'identifiés dans la partie I de cette étude, qu'il soit prévu dans leur politique relative aux contributions financières exigées des parents ou tout autre document;
3. D'élaborer les règles d'encadrement des frais de transport du midi, incluses dans la politique relative aux contributions financières exigées des parents, de façon à ce qu'elles permettent une application uniforme par les établissements scolaires, notamment dans les modes de tarification;
4. D'élaborer des règles d'encadrement des frais de participation à un programme en formation professionnelle, dans la politique relative aux contributions financières exigées des parents, de façon à ce que les frais pour un même programme d'études soient uniformisés d'un centre de formation professionnelle à l'autre, le cas échéant;
5. De s'assurer que les coûts de matériel de base requis en formation professionnelle permettent un accès égalitaire à tout étudiant désireux de suivre une telle formation, ainsi que son maintien dans le programme;
6. De s'assurer qu'un élève ou un étudiant répondant aux critères d'admission à un projet d'étude particulier puisse être admis et se maintenir dans le projet, indépendamment de sa capacité financière à assumer les frais;

7. De prévoir expressément des règles d'encadrement des frais relatifs aux projets d'études particuliers dans leur politique relative aux contributions financières exigées des parents, le cas échéant;
8. D'abroger tout frais scolaire indirect rattaché aux activités scolaires exigé des parents en cours d'année, complétant habituellement le programme d'apprentissage en classe;
9. De s'assurer que chaque élève ou étudiant puisse participer, indépendamment de sa capacité financière à en assumer les frais, aux activités parascolaires qui constituent des éléments déterminants d'attachement et de rattachement à l'école;
10. De s'assurer de l'uniformité des formes d'aide offertes aux parents et de déterminer avec précision leurs conditions d'application par les établissements;
11. D'informer les parents des formes d'aide mises à leur disposition par les commissions scolaires, de leurs critères d'application et des procédures à suivre pour en bénéficier;
12. De s'assurer, à l'aide de mécanismes spécifiques, du respect par les établissements scolaires, de leur politique relative aux contributions financières exigées des parents.

De même, nous recommandons au **MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT** :

1. D'élaborer un cadre de référence établissant les principes et précisant les balises d'application des politiques relatives aux contributions financières exigées des parents, que sont tenues d'adopter les commissions scolaires afin d'assurer le respect du droit à l'instruction publique gratuite prévu à l'article 40 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec et à l'article 3 de la *Loi sur l'instruction publique*;
2. D'identifier des pistes de solutions qui permettraient un accès égalitaire pour tous les élèves aux services de garde en milieu scolaire et de surveillance du midi, en tenant compte des transformations sociologiques de la famille au Québec et de la condition sociale des familles défavorisées;
3. De considérer l'opportunité de créer un répertoire de données socioéconomiques basées sur la population des secteurs scolaires du Québec qui permettrait de mieux connaître les disparités socioéconomiques et la pauvreté à l'école et d'intervenir à la source sur ces disparités;
4. De considérer l'opportunité d'utiliser un tel outil d'information pour évaluer périodiquement les mesures mises en place destinées à atténuer les disparités socioéconomiques et la pauvreté dans les milieux scolaires, afin de maintenir le droit à l'égalité sans discrimination fondée sur la condition sociale.

ANNEXE

COMMISSION SCOLAIRE DE LA CAPITALE, *Politique relative aux contributions financières exigées des parents ou des usagers*, adoptée au conseil des commissaires du 9 mai 2006 par la résolution CC : 168/05/06.

COMMISSION SCOLAIRE DE LA RÉGION-DE-SHERBROOKE, *Politique relative aux contributions financières des parents ou des usagers*, CSRS-POL-2006-03, Résolution CC 2006-951, entrée en vigueur le 18 avril 2006.

COMMISSION SCOLAIRE DE MONTRÉAL, *Politique relative aux contributions financières des parents ou usagers*, P2006-2, Résolution VIII du conseil des commissaires du 3 mai 2006.

COMMISSION SCOLAIRE DE ROUYN-NORANDA, *Politique relative aux contributions financières exigées des parents ou des usagers*, Code : P-17-RF, Résolution CC-1041, le 18 avril 2006.

COMMISSION SCOLAIRE DES DRAVEURS, *Contributions financières exigées des parents*, Code : 56-05-01, Résolution C134-0605, 8 mai 2006.

COMMISSION SCOLAIRE DES NAVIGATEURS, *Politique relative aux contributions financières exigées des parents ou des usagers*, 3.10, entrée en vigueur et adoption par la conseil des commissaires le 23 mai 2006.

COMMISSION SCOLAIRE DES PATRIOTES, *Politique relative aux contributions financières des parents ou des usagers*, adoptée par le Conseil des commissaires, le 2 mai 2006.

COMMISSION SCOLAIRE DES PHARES, *Recueil des règles de gestion – Relative aux contributions financières qui peuvent être exigées des parents et des élèves (POLITIQUE)*, Code : DG-06-04-24, entrée en vigueur le 25 avril 2006.

COMMISSION SCOLAIRE DU CHEMIN-DU-ROY, *Politique relative aux contributions financières exigées des parents et des élèves*, Approbation 93-CC/06-04-12.