

**MÉMOIRE À LA COMMISSION DE L'ÉDUCATION
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE SUR LE PROJET DE LOI N^o 180,**

***LOI MODIFIANT LA LOI SUR L'INSTRUCTION PUBLIQUE
ET DIVERSES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES***

Décembre 1997

Recherche et rédaction :

Pierre Bosset, conseiller juridique

Muriel Garon, Ph.D.

Direction de la recherche

Philippe Robert de Massy, conseiller juridique

INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse remercie les membres de la Commission de l'éducation de l'Assemblée nationale de lui permettre de présenter ses observations sur le Projet de loi n° 180, *Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et diverses dispositions législatives*.¹

Dans son mémoire sur l'avant-projet de loi déposé plus tôt cette année, la Commission a attiré l'attention du législateur sur trois aspects qui, sous l'angle des droits et libertés de la personne, méritent une considération spéciale : l'égalité des chances, l'éducation aux droits, et l'intégration scolaire des enfants qui présentent une déficience intellectuelle.² Sur chacune de ces questions, la Commission constate que le Projet de loi n° 180 comporte, par rapport à l'avant-projet, des changements notables.

Au chapitre de l'égalité des chances, la Commission note avec satisfaction l'introduction formelle du critère de la proximité géographique pour l'inscription dans une école,³ ainsi qu'un meilleur encadrement de la possibilité de créer une école pour un projet particulier.⁴ Soucieuse, toutefois, d'éviter que l'enrichissement des contenus académiques entraîne une plus grande stratification sociale, la Commission réitère sa conviction à l'effet que cet enrichissement des contenus doit s'accompagner de mesures concrètes de soutien à l'école publique et à ses diverses clientèles, de façon à résorber les écarts de performance et de réussite entre les groupes sociaux.

1 Assemblée nationale, 2^e session, 35^e législature (1997).

2 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire sur l'avant-projet de loi visant à modifier la Loi sur l'instruction publique*, 12 août 1997, 18 pages. Mémoire présenté devant la Commission de l'éducation de l'Assemblée nationale le 4 septembre 1997.

3 Art. 239 L.I.P. (art. 72 du projet de loi).

4 Art. 240 L.I.P. (art. 73 du projet de loi).

En ce qui concerne l'éducation aux droits de la personne, la Commission relève que le projet de loi énonce désormais clairement la mission de l'école en regard de la socialisation de l'enfant.⁵ Comme le souligne avec justesse le récent projet de politique sur l'éducation interculturelle, déposé conjointement par la ministre de l'Éducation et le ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration,⁶ la socialisation vise à transmettre à l'enfant les valeurs qui fondent notre société démocratique. Les droits de la personne, héritage commun de l'humanité, occupent une place prééminente parmi ces valeurs et doivent inspirer l'ensemble de la vie scolaire. À ce titre, la Commission estime qu'ils devraient faire explicitement partie du mandat de socialisation confié à l'école par la loi.

C'est en regard de l'intégration scolaire des enfants présentant une déficience intellectuelle, toutefois, que la Commission désire formuler les observations les plus détaillées.

Dans un premier temps, la Commission tient à souligner deux changements positifs intervenus par rapport à l'avant-projet de loi. D'une part, les références aux «faiblesses» de l'élève, présentes dans l'avant-projet en ce qui concerne le plan d'intervention destiné à l'élève handicapé, ainsi que l'adaptation des services éducatifs, ont disparu. Le Projet de loi n^o 180 renvoie désormais aux besoins et aux capacités de l'élève.⁷ Ce changement est conforme aux politiques du ministère de l'Éducation,⁸ et répond aux préoccupations exprimées par la Commission.

D'autre part, la possibilité de faire dispenser les services éducatifs par une autre commission scolaire est maintenant mieux encadrée. La commission scolaire dont relève l'enfant devra normale

5 Art. 36 L.I.P. (art. 13 du projet de loi).

6 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Une école d'avenir. Intégration scolaire et éducation interculturelle*, projet de politique, [novembre] 1997, p. 7.

7 Art. 96.9 L.I.P. (plan d'intervention) et 234 L.I.P. (adaptation des services éducatifs).

8 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Cadre de référence pour l'établissement des plans d'intervention*, Québec, Ministère de l'Éducation, 1992, p. 26.

ment démontrer qu'elle n'a pas les ressources nécessaires pour dispenser elle-même les services; de plus, l'entente entre les deux commissions scolaires devra favoriser la prestation des services le plus près possible du lieu de résidence des élèves.⁹

La Commission se réjouit de ces changements et apprécie l'écoute dont ses recommandations ont fait l'objet.

Dans le cadre de la présente consultation, cependant, la Commission souhaiterait attirer l'attention du législateur sur l'écart qui subsiste, à son avis, entre l'engagement ministériel en faveur de l'intégration en classe ordinaire, d'une part, et la formulation du projet de loi, d'autre part. Elle aimerait à cet égard formuler des recommandations propres à assurer une meilleure convergence des normes législatives et des politiques ministérielles en matière d'intégration scolaire des enfants présentant une déficience intellectuelle.

1. La politique ministérielle : un engagement en faveur de l'intégration en classe ordinaire

Comme la Commission le soulignait dans son mémoire sur l'avant-projet, l'évolution des politiques éducatives québécoises montre, depuis le rapport Parent, un passage lent mais sûr vers la déségrégation des élèves ayant des besoins spéciaux. Cette évolution trouve un aboutissement dans l'énoncé de politique ministériel de 1992 sur l'adaptation scolaire. On y lit :

«La classe ordinaire est, pour la grande majorité des élèves, un lieu particulièrement propice aux apprentissages à cause, entre autres choses, de la stimulation qui constitue la fréquentation d'autres jeunes. Elle est, de plus, un moyen privilégié d'insertion dans la société. Elle devrait donc être le premier moyen utilisé par toutes les commissions scolaires.»¹⁰

9 Art. 209 L.I.P. (art. 46 du projet de loi).

10 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *La réussite pour elles et eux aussi : mise à jour de la politique sur l'adaptation scolaire*, Québec, Ministère de l'Éducation, 1992, p. 5.

La politique ministérielle se prononce donc sans ambiguïté pour la *classe ordinaire* comme lieu privilégié d'instruction pour les élèves handicapés. Cette orientation concorde d'ailleurs avec l'ensemble des politiques gouvernementales relatives à l'insertion sociale des personnes handicapées.

Il importe de préciser, ici, que l'intégration en classe ordinaire ne signifie pas que l'élève handicapé passe nécessairement tout son temps en classe ordinaire. Elle suppose que l'élève handicapé bénéficie d'une appartenance véritable à un groupe ordinaire, avec les adaptations requises. Il se peut fort bien que certaines activités d'apprentissage gagnent à être faites dans un groupe plus restreint d'élèves ayant le même besoin d'apprentissage, ou dans un rapport individuel avec un enseignant ou un éducateur spécialisé.

2. La jurisprudence

La jurisprudence confirme que l'intégration en classe ordinaire doit être vue comme la norme à partir de laquelle doit se faire le classement d'un élève handicapé.

2.1 Jurisprudence québécoise : l'affaire Rouette

Dans l'affaire *Rouette*, le Tribunal des droits de la personne avait fait une lecture conjointe de la Charte québécoise¹¹ et de la *Loi sur l'instruction publique*, pour conclure ainsi :

*«En représentant, dans le contexte scolaire, le cadre de référence de l'ensemble des apprentissages auxquels sont conviés les élèves, la classe ordinaire constitue la norme d'égalité à laquelle une mesure d'adaptation peut éventuellement s'ajouter, de même que le principe général par rapport auquel la validité d'une mesure dérogatoire doit être appréciée.»*¹²

11 *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12.

12 *Commission des droits de la personne c. Commission scolaire régionale Chauveau*, [1993] R.J.Q. 929, 972 (T.D.P.Q.). Les italiques sont de nous.

Sans se référer au droit à l'égalité, la Cour d'appel confirma le statut privilégié de l'intégration en classe ordinaire comme mode d'adaptation des services éducatifs :

«L'intégration en classe ordinaire, sans être une norme juridique, demeure un moyen privilégié d'adaptation des services éducatifs aux besoins d'apprentissage et d'insertion sociale des élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage.»¹³

La Cour d'appel donnait ainsi une reconnaissance judiciaire à la politique ministérielle de 1992.

2.2 Jurisprudence de la Cour suprême du Canada

Tout en refusant d'entendre un appel du jugement *Rouette*, la Cour suprême du Canada acceptait d'entendre l'appel formé par une commission scolaire ontarienne à l'encontre d'un jugement de la Cour d'appel d'Ontario déclarant discriminatoire le placement d'une élève multihandicapée dans une classe spéciale contre le gré de ses parents. Dans cette affaire *Eaton*, tout en cassant le jugement de la Cour d'appel d'Ontario, la Cour suprême se réfère à des études et politiques ministérielles ontariennes et reconnaît l'intégration en classe ordinaire, avec les adaptations requises, comme la norme imposée par le droit à l'égalité :

«L'intégration devrait être reconnue comme la norme d'application générale en raison des avantages qu'elle procure habituellement, mais une présomption en faveur de l'enseignement intégré ne serait pas à l'avantage des élèves qui ont besoin d'un enseignement spécial pour parvenir à cette égalité.»¹⁴

Cette norme d'égalité impose aux commissions scolaires le fardeau d'examiner les possibilités d'adapter la classe ordinaire, avant de considérer une autre forme de placement :

13 *Commission scolaire régionale Chauveau c. Commission des droits de la personne*, [1994] R.J.Q. 1197, 1204 (C.A.). Les italiques sont de nous.

14 *Eaton c. Conseil scolaire du comté de Brant*, [1997] 1 R.C.S. 241, 274. Les italiques sont de nous.

«Une instance décisionnelle [c'est-à-dire, au premier chef, la commission scolaire] doit déterminer si le cadre intégré peut être adapté pour répondre aux besoins spéciaux d'un enfant en difficulté. Lorsque ce n'est pas possible, c'est-à-dire lorsque des aspects du cadre intégré qui ne peuvent pas raisonnablement être modifiés empêchent de répondre aux besoins spéciaux de l'enfant, le principe de l'arrangement exigera un placement spécial à l'extérieur de ce cadre.»¹⁵

3. L'application de la norme : des disparités inacceptables

Comme le révèle une étude des pratiques locales d'intégration scolaire réalisée à la Commission, et produite en annexe au présent mémoire,¹⁶ des disparités étonnantes existent entre les commissions scolaires québécoises au chapitre de l'intégration en classe ordinaire, et ce malgré l'existence d'une politique ministérielle favorisant clairement cette intégration.

Selon cette étude, faite sur la base des données fournies par les commissions scolaires elles-mêmes, l'intégration en classe ordinaire est un phénomène très contrasté. Globalement, elle est généralisée au niveau préscolaire, amorcée au niveau primaire, et encore marginale au niveau secondaire. À tous les niveaux, cependant, on note des variations régionales importantes, les moyennes d'intégration pour la déficience légère au primaire, par exemple, allant de 17 % dans certaines régions à 85 % dans d'autres. Les variations dans les taux d'intégration sont également prononcées entre les commissions scolaires dans une même région. Toutes régions confondues, 24 commissions scolaires n'intègrent pas au-delà de la maternelle, sur 144 déclarant une clientèle avec déficience.

Il ne semble pas y avoir de lien absolu entre le nombre d'élèves présentant une déficience intellectuelle dans une commission scolaire,¹⁷ et les choix de celle-ci face à l'intégration. Indépendamment de la taille

15 *Ibid.*, p. 278.

16 Muriel GARON, *L'intégration à la classe ordinaire des élèves qui présentent une déficience intellectuelle : portrait selon les régions et selon les commissions scolaires*, Direction de la recherche, septembre 1997, 21 pages.

17 À noter que le nombre d'enfants ayant une déficience intellectuelle dans une commission scolaire peut lui-même être affecté par la décision de celle-ci d'avoir recours à une entente de scolarisation avec une autre commission scolaire.

de la clientèle handicapée, en effet, les commissions scolaires présentent des taux d'intégration tantôt forts, tantôt moyens, tantôt faibles, tantôt nuls. En un mot, le nombre

d'élèves handicapés dans une commission scolaire n'est ni une garantie d'intégration, ni un obstacle insurmontable à celle-ci.

Ces données montrent en somme que la chance d'être scolarisé dans une classe ordinaire, pour un élève présentant une déficience intellectuelle, dépend largement des *options* de sa commission scolaire en regard de l'intégration et, ultimement, de la volonté de celle-ci de se conformer ou non à la politique ministérielle.

4. Les lacunes du projet de loi

Les disparités qui viennent d'être identifiées vont clairement à l'encontre de la politique ministérielle. Dans ces conditions, la Commission estime qu'il est nécessaire de faire de l'intégration en classe ordinaire une norme législative claire.

À cette fin, elle désire attirer l'attention du législateur sur deux lacunes du projet de loi.

4.1 L'article 235

Le projet de loi propose de remplacer le premier alinéa de l'article 235 de la loi par une disposition disant que l'organisation des services éducatifs aux élèves handicapés a pour but de favoriser leur intégration dans les classes ordinaires «chaque fois que cela est possible, profitable à l'élève et propre à faciliter ses apprentissages et son insertion sociale».¹⁸

Cette triple condition oblige à démontrer, pour chaque élève, le bien-fondé d'un placement en classe

18 Art. 235 L.I.P. (art. 70 du projet de loi).

ordinaire. Le moins qu'on puisse dire, c'est que cette formulation ne constitue pas une indication claire que la classe ordinaire doit constituer la norme pour tous les élèves handicapés. L'expérience, aussi bien que les études, montrent bien, pourtant, que l'intégration en classe ordinaire est «possible,

profitable à l'élève et propre à faciliter ses apprentissages et son insertion sociale» dans la très grande majorité des cas.

La Commission, qui note que cette formulation s'inspire d'un règlement adopté à une époque où l'intégration était loin d'être la norme (et abrogé depuis),¹⁹ craint que l'article 235, tel que proposé, ne conforte dans leur attitude les commissions scolaires qui demeurent réfractaires à l'intégration en dépit des énoncés clairs de la politique ministérielle.

4.2 *Les articles 96.12 et 96.13*

Le projet de loi donne au directeur d'école le pouvoir d'autoriser un élève n'ayant pas atteint les objectifs de l'éducation préscolaire à redoubler cette année d'enseignement, «s'il existe des motifs raisonnables de croire que cette mesure permettra à l'enfant de s'intégrer dans une classe régulière de l'enseignement primaire».²⁰ Un pouvoir semblable lui est confié à l'égard d'un enfant qui n'a pas atteint les objectifs ni maîtrisé les contenus notionnels obligatoires de l'enseignement primaire, lorsque cette mesure permettrait à celui-ci «de s'intégrer à une classe régulière de l'enseignement secondaire».²¹

La loi prévoit déjà des dispositions semblables, bien que le pouvoir d'autoriser le redoublement appartienne actuellement à la commission scolaire plutôt qu'au directeur d'école.²²

19 *Régime pédagogique du primaire et du préscolaire*, Gazette officielle du Québec, vol. 113, n° 15 (1981), p. 1733, art. 28.

20 Art. 96.12 L.I.P. (art. 13 du projet de loi).

21 Art. 96.13 L.I.P. (art. 13 du projet de loi).

22 Art. 241.2 L.I.P. et 241.3 L.I.P.

Ces dispositions ne visent pas spécifiquement les élèves handicapés. C'est probablement pourquoi elles ont pu échapper jusqu'ici à l'attention des intervenants favorables à l'intégration en classe

ordinaire. Pourtant, la formulation des articles 96.12 et 96.13 risque de créer un obstacle à cette intégration. En effet, en semblant établir un lien entre l'atteinte des objectifs et la maîtrise des contenus notionnels obligatoires d'une part, et l'intégration en classe «régulière»²³ d'autre part, on risque de prêter au législateur l'intention de faire de la capacité de rencontrer les exigences du programme la condition d'accès à la classe ordinaire.

Or, exclure un enfant handicapé de la classe ordinaire pour le motif que sa déficience intellectuelle l'empêche de rencontrer les normes de réussite définies pour les autres élèves, c'est précisément l'exclure sur la base de son handicap.

La Commission considère que la formulation des articles 96.12 et 96.13 risque de condamner à la ségrégation les élèves qui présentent une déficience intellectuelle et ce, même en présence d'une disposition qui reconnaîtrait, conformément à la politique ministérielle, la classe ordinaire comme la norme.

5. Recommandations

Compte tenu de ce qui précède, et consciente de son mandat en regard de la promotion des principes de la *Charte des droits et libertés de la personne*, la Commission adresse au législateur les recommandations suivantes :

5.1 À l'égard des articles 96.12 et 96.13

La Commission recommande que ces articles, qui ne visent pas spécifiquement les élèves handicapés,

23 La Commission croit noter ici un problème de concordance terminologique. Les autres dispositions de la loi font en effet référence à la classe *ordinaire* et non à la classe «régulière».

soient amendés de façon à éviter qu'un lien soit créé entre l'atteinte des objectifs académiques d'un programme et l'intégration en classe ordinaire.

À titre d'illustration, la Commission soumet au législateur, pour considération, les formulations suivantes :

«96.12. Le directeur de l'école peut, sur demande motivée des parents d'un enfant qui n'a pas atteint les objectifs de l'éducation préscolaire et selon les modalités déterminées par les règlements du ministre, admettre cet enfant à l'éducation préscolaire pour l'année scolaire où il serait admissible à l'enseignement primaire, s'il existe des motifs raisonnables de croire que cette mesure permettra à l'enfant d'atteindre ces objectifs.»

«96.13. Le directeur de l'école peut, sur demande motivée des parents d'un élève qui n'a pas atteint les objectifs et maîtrisé les contenus notionnels obligatoires de l'enseignement primaire au terme de la période fixée par le régime pédagogique pour le passage obligatoire à l'enseignement secondaire et selon les modalités déterminées par les règlements du ministre, admettre cet élève à l'enseignement primaire pour une année additionnelle, s'il existe des motifs raisonnables de croire que cette mesure permettra à l'élève d'atteindre ces objectifs et de maîtriser ces contenus.»

5.2 À l'égard de l'article 235

La Commission est d'avis que la formulation de cet article doit refléter fidèlement les orientations de la politique ministérielle en matière d'adaptation scolaire. Elle recommande donc au législateur de reformuler l'article 235, de façon à faire ressortir l'intégration en classe ordinaire comme une norme claire, et le recours à un cadre autre que la classe ordinaire comme une mesure d'exception dont il faudra démontrer la nécessité dans chaque cas.

À titre d'illustration, la Commission soumet la formulation suivante au législateur pour considération :

«235. La Commission scolaire adopte, après consultation du comité consultatif des services aux élèves handicapés et aux élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage, une politique relative à l'organisation des services éducatifs propre à faciliter les apprentissages de ces élèves et leur intégration dans les classes ou

groupes ordinaires.

Cette politique doit notamment prévoir :

1. les modalités d'évaluation des élèves handicapés et des élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage;
2. les modalités d'élaboration et d'évaluation des plans d'intervention destinés à ces élèves;
3. les modalités d'intégration de ces élèves dans les classes ou groupes ordinaires et aux autres activités de l'école ainsi que les services d'appui à cette intégration et, s'il y a lieu, la pondération à faire pour déterminer le nombre maximal d'élèves par classe ou par groupe;
4. les modalités de regroupement d'élèves dans des écoles, des classes ou des groupes spécialisés *lorsque leur intégration aux classes ordinaires ne s'avère pas possible.»*

04/12/97