

# Réponse au ministère de l'Éducation concernant les modifications proposées à la Loi sur l'éducation (2008)

Présentée par le Bureau du représentant de l'enfance et de la jeunesse

Le 2 septembre 2016



ᓄᑕᓃᓃᓄᑦ ᓂᓄᓂᓄᑦ ᓄᓂᓂᓄᑦ  
ᓄᓂᓂᓄᑦ

**NUTAQQANUT INULRAMIRNULLU**  
UQAGTIKHAANIK

REPRÉSENTANT DE  
L'ENFANCE ET DE LA JEUNESSE

REPRESENTATIVE FOR  
CHILDREN AND YOUTH

## INTRODUCTION

Le Bureau du représentant de l'enfance et de la jeunesse est fier d'adresser au ministère de l'Éducation (MDE) le présent mémoire concernant la révision de la Loi sur l'éducation (2008). Ce mémoire s'inscrit dans son obligation juridique de formuler des recommandations sur la législation touchant les enfants et les jeunes.

Le Bureau félicite le ministère de l'Éducation de s'être donné comme objectif de « faire les changements nécessaires pour mettre en place le meilleur système d'éducation possible pour les élèves, le personnel enseignant et les collectivités<sup>1</sup> ». Il reconnaît également que pour apporter ces changements, il faudra modifier la loi. Après lecture du document intitulé *Une vision collective : Projet de modifications à la Loi sur l'éducation de 2008*<sup>2</sup>, il remarque cependant que les modifications proposées laissent d'importantes lacunes concernant les droits de l'enfant. C'est de ces lacunes dont traitera ce mémoire.

En effet, le Bureau craint que les modifications proposées à la Loi sur l'éducation du Nunavut ne tiennent pas compte des engagements du Canada et du Nunavut à l'égard de la *Convention relative aux droits de l'enfant* des Nations Unies, un document exécutoire ratifié par le Canada en 1991. Il souhaite, par la présente, exhorter le ministère de l'Éducation à faire de cette convention un principe directeur dans la version révisée de la Loi sur l'éducation et à porter une attention particulière au droit de l'enfant à participer à son éducation. Ainsi, le Nunavut respecterait son obligation de mettre en œuvre la Convention, et plus important encore, tout en donnant une plus grande autonomie individuelle et collective aux enfants et aux jeunes du Nunavut.

## CONTEXTE

### **Mandat du représentant de l'enfance et de la jeunesse**

Le représentant de l'enfance et de la jeunesse est un agent indépendant qui veille à ce que le gouvernement du Nunavut défende et protège les droits et les intérêts des

---

<sup>1</sup> Ministère de l'Éducation. Sur internet : <<http://www.gov.nu.ca/fr/information/consultation-publique-amendements-la-loi-sur-leducation>>.

<sup>2</sup> Ministère de l'Éducation, *Une vision collective : Projet de modifications à la Loi sur l'éducation de 2008*, Iqaluit, 2016.

jeunes Nunavummiuts. Ses fonctions et ses pouvoirs sont définis dans la Loi sur le représentant de l'enfance et de la jeunesse.

En voici quelques exemples :

- Protéger les droits et les intérêts individuels et collectifs des jeunes Nunavummiuts.
- Veiller à ce que le gouvernement écoute et prenne en compte les points de vue des jeunes Nunavummiuts sur les questions qui les touchent.
- Veiller à ce que les jeunes aient accès aux services gouvernementaux.
- Formuler des recommandations au gouvernement sur les lois, les politiques, les programmes et les services relatifs à l'enfance et à la jeunesse.

Dans son travail, le Bureau du représentant de l'enfance et de la jeunesse tient compte de la *Convention relative aux droits de l'enfant* des Nations Unies<sup>3</sup>, des valeurs sociétales inuites, du point de vue des enfants et des normes nationales établies par le Conseil canadien des défenseurs des enfants et des jeunes.

### ***Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies***

D'une importance particulière pour le présent mémoire, la *Convention relative aux droits de l'enfant* des Nations Unies est une entente exécutoire qui définit les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels de chaque enfant. Elle définit l'enfant, à l'article 1, comme étant « tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable ».

Lorsque le Canada a ratifié la Convention en 1991<sup>4</sup>, il s'est engagé à fournir aux enfants et aux jeunes tout ce dont ils ont besoin pour vivre et atteindre leur plein potentiel. Les droits de l'homme s'appliquent aussi bien aux enfants qu'aux adultes, mais comme les enfants et les jeunes sont plus vulnérables que les adultes, ils ont parfois besoin d'une

---

<sup>3</sup> Assemblée générale des Nations Unies, 1989.

<sup>4</sup> La *Convention relative aux droits de l'enfant* a été ratifiée par le Canada le 13 décembre 1991, et est entrée en vigueur au pays le 12 janvier 1992. Sur Internet : [https://sencanada.ca/content/sen/committee/391/huma/rep/rep10apr07-f.htm#\\_Toc164835151](https://sencanada.ca/content/sen/committee/391/huma/rep/rep10apr07-f.htm#_Toc164835151).

aide et d'une protection particulières. C'est précisément ce qu'offre la Convention, en plus de garantir le statut des enfants comme détenteurs de droits.

La Convention compte 54 articles établissant les droits des enfants ainsi que les rôles et les responsabilités du gouvernement et des familles à cet égard. Il y a lieu de noter que ces droits sont indivisibles et qu'aucun d'entre eux n'est plus important que l'autre. Cela dit, par souci de concision, le présent mémoire ne s'attardera qu'aux articles en lien avec les lacunes importantes relevées dans les modifications proposées à la Loi sur l'éducation. Il est néanmoins fortement recommandé au ministère de l'Éducation d'étudier toute réforme législative dans l'optique des droits de l'homme, et notamment des articles 28 et 29, qui concernent le droit à l'éducation et les objectifs de cette éducation<sup>5</sup>.

## **LACUNES RELEVÉES DANS LES MODIFICATIONS PROPOSÉES À LA LOI SUR L'ÉDUCATION**

### **Point 1 : L'obligation du Nunavut de traiter les enfants comme des détenteurs de droits**

La Convention ayant été ratifiée, les instances fédérale, provinciales et territoriales sont tenues de traiter les enfants canadiens comme des détenteurs de droits. Autrement dit, chaque enfant du Nunavut possède les droits intrinsèques nommés dans la Convention, et le gouvernement du Nunavut doit prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir ces droits.

L'article 4 de la Convention explique comment les gouvernements doivent s'y prendre : « les États parties s'engagent à prendre toutes les mesures législatives, administratives et autres qui sont nécessaires pour mettre en œuvre les droits reconnus dans la présente Convention ».

Cette mise en œuvre est supervisée par le Comité des droits de l'enfant de l'ONU. Selon ce comité, une bonne mise en œuvre implique l'adoption par l'État de lois qui tiennent compte des obligations prévues par la Convention pour les gouvernements ayant compétence sur certains domaines, comme l'éducation ou la santé. Au Canada,

---

<sup>5</sup> UNICEF, *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*, 2007, p. 54.

ces obligations retombent à la fois sur les provinces et territoires et sur le gouvernement fédéral.

Pourtant, la Loi sur l'éducation du Nunavut (2008) ne contient aucun renvoi à la Convention et ne reconnaît pas clairement les enfants en tant que titulaires de droits, contrairement à d'autres lois du territoire qui citent la Convention, notamment la Loi sur les services à l'enfance et à la famille et la Loi sur le représentant de l'enfance et de la jeunesse. La première de ces deux définit les principes qui doivent guider son administration et son interprétation, y compris le respect de la Convention. La deuxième oblige le Nunavut non seulement à respecter la Convention, mais aussi à l'appliquer au territoire :

« Affirmant l'engagement du Nunavut à mettre en œuvre la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989 et ratifiée par le Canada le 13 décembre 1991 [...] »

De plus, la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents, une loi fédérale qui s'applique aux Nunavummiuts de 12 à 18 ans, reconnaît expressément que le Canada est partie à la Convention et que les enfants possèdent des droits garantis.

Le travail entrepris par le ministère de l'Éducation (MDE) pour réviser la Loi sur l'éducation donne au gouvernement du Nunavut une occasion en or de placer les droits des enfants au cœur du système d'éducation. Malheureusement, les modifications proposées ne font rien pour saisir cette occasion. La Loi sur l'éducation risque plutôt de rester une loi sur les enfants qui ne reconnaît pas les droits de ceux-là mêmes qu'elle est censée protéger. Ajoutons qu'en conservant cette omission, le Nunavut ne respecte pas son engagement à mettre en œuvre la Convention, comme le veut la Loi sur le représentant de l'enfance et de la jeunesse.

Le Bureau recommande donc d'inclure un engagement explicite à l'égard de la Convention parmi les principes directeurs guidant l'administration et l'interprétation de la nouvelle Loi sur l'éducation. Cette mesure montrerait l'importance qu'accorde le MDE aux droits des jeunes Nunavummiuts, honorant ainsi l'engagement du Nunavut à l'égard des droits de l'enfant et de la mise en œuvre de la Convention.

## **Point 2 : Le droit des enfants à participer à leur éducation**

La possibilité de participer à la prise des décisions qui les intéressent est un droit important conféré aux enfants et aux jeunes à l'article 12 de la Convention. Autrement dit, lorsqu'un adulte prend une décision qui touche les enfants, ces derniers ont le droit d'exprimer leur point de vue et d'être dûment entendus. Cela ne veut pas nécessairement dire qu'il faut toujours se soumettre à leur volonté<sup>6</sup>.

Dans le système d'éducation du Nunavut, les enfants et les jeunes devraient être plus que de simples bénéficiaires de services et de soutiens; ils doivent être des participants actifs. Leurs idées peuvent éclairer le processus décisionnel, et ils peuvent eux-mêmes être de puissants agents du changement. Par contre, pour que cette participation soit efficace, elle doit être authentique et concrète, et non purement symbolique.

C'est dans cette optique que le Bureau du représentant de l'enfance et de la jeunesse présente trois recommandations pour améliorer la participation des jeunes Nunavummiuts dans le système d'éducation du territoire.

### **2a) L'enfant a le droit de participer à l'élaboration des politiques, des procédures et des lois.**

Dans sa réponse de décembre 2015, le Comité spécial chargé de l'examen de la Loi sur l'éducation recommande que les prochains examens et processus de consultation visent à recueillir les commentaires des élèves du Nunavut, notamment sur le système d'éducation et sa capacité à soutenir les élèves dans la poursuite de leurs objectifs éducationnels<sup>7</sup>.

Cette recommandation du Comité spécial donne vie à l'article 12 de la Convention. Selon cet article, l'État a l'obligation de garantir à l'enfant capable de discernement le droit d'exprimer son opinion sur toute question l'intéressant. Le gouvernement doit donc écouter le point de vue de l'enfant et y accorder l'importance qui lui est due, eu égard aux capacités de l'enfant et aux circonstances. Il convient de noter qu'aux termes de la Convention, le concept de développement des capacités ne dépend pas de l'âge. La Convention reconnaît plutôt que les enfants progressent vers l'autonomie

---

<sup>6</sup> UNICEF, *Fact Sheet: The right to participation*. Sur internet : <[www.unicef.org/crc/files/Right-to-Participation.pdf](http://www.unicef.org/crc/files/Right-to-Participation.pdf)>.

<sup>7</sup> Assemblée législative du Nunavut, *Final Report – Special Committee to Review the Education Act*, Iqaluit, 2015.

de la vie d'adulte à des rythmes différents. Bref, il n'y a pas d'âge minimal pour donner son opinion.

En éducation, la participation des enfants à l'élaboration des politiques, des programmes et des lois est d'autant plus pertinente. Les enfants sont, après tout, les acteurs principaux du système scolaire et la meilleure source d'information concernant leurs besoins. Les avantages sont évidents : la participation réelle des enfants et des jeunes mènera à la création de lois et de politiques plus solides et viables, qui à leur tour entraîneront une amélioration générale du système d'éducation du Nunavut.

Le Bureau recommande au ministère de l'Éducation de rechercher de façon délibérée et réfléchie l'avis des élèves, anciens et actuels, lors de l'élaboration des politiques et des procédures relatives à la nouvelle version de la Loi sur l'éducation, de même que dans le cadre de toute autre réforme législative.

## **2b) L'enfant a le droit de participer aux procédures administratives.**

Il y a actuellement, dans la Loi sur l'éducation (2008), une grave contravention au droit de participation des jeunes Nunavummiuts en ce qui a trait aux procédures administratives entourant la suspension et l'expulsion. Le deuxième paragraphe de l'article 12 de la Convention, qui s'applique tout particulièrement à la vie scolaire des enfants et des jeunes, dit ceci :

« [...] On donnera notamment à l'enfant la possibilité d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant ou d'une organisation approprié [...]»<sup>8</sup>.

Les gouvernements trouveront des conseils sur l'application de ce droit dans le guide de l'UNICEF intitulé *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child* (en anglais seulement). L'expulsion ou la suspension, le choix de l'école et l'évaluation officielle sont autant de procédures administratives pour lesquelles l'élève a le droit de se faire entendre. L'UNICEF réclame [TRADUCTION] « des procédures et un cadre législatifs régissant la consultation des élèves en tant que groupe, ainsi que l'obtention

---

<sup>8</sup> Assemblée générale des Nations Unies, 1989.

et la considération raisonnable de l'avis de chaque enfant sur les décisions individuelles qui touchent son éducation<sup>9</sup> ».

D'autres instances canadiennes reconnaissent déjà le droit de l'enfant à participer à ces procédures. La Loi sur l'éducation des Territoires du Nord-Ouest, par exemple, permet aux élèves de demander la révision des décisions relatives à leur suspension ou à leur expulsion, ainsi que de participer à la révision en tant que telle. De même, la Loi sur l'éducation du Yukon permet aux élèves de porter en appel la révision d'une suspension et de participer à cette révision. Ni l'une ni l'autre de ces lois ne limite la participation d'un enfant en fonction de son âge.

De leur côté, les élèves du Nunavut n'ont pas l'occasion d'exercer, comme les autres élèves canadiens, le droit de participer aux révisions officielles sur la suspension ou l'expulsion. Les articles 63 et 65 de la Loi sur l'éducation (2008) décrivent la procédure qui s'applique à la suspension ou à l'expulsion par un directeur d'école ou une administration scolaire de district, mais ils ne prévoient la consultation de l'élève concerné que si celui-ci est majeur. Pour les élèves mineurs, la Loi exige seulement la consultation des parents. De plus, seul un élève majeur ou le parent d'un élève mineur peut porter la décision en appel<sup>10</sup>.

La pratique discriminatoire qui consiste à interdire aux élèves mineurs d'entamer des procédures administratives et d'y participer activement constitue une grave atteinte à leur droit de participation. Le Bureau recommande au ministère de l'Éducation de corriger ce problème dans le cadre de sa réforme législative.

## **2c) Des dispositions supplémentaires s'imposent pour encourager la participation des élèves au travail des administrations scolaires de district.**

Outre les obligations juridiques prévues par la Convention, le fait de réaffirmer les droits de participation des enfants peut aider ces derniers à [TRADUCTION] « atteindre leur plein potentiel, à développer la confiance en soi, à faire preuve d'initiative et de créativité, à acquérir des aptitudes à la vie quotidienne et à prendre des décisions éclairées »<sup>11</sup>. Ces avantages correspondent directement à la vision du ministère de

<sup>9</sup> UNICEF, *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*, 2007, p. 167.

<sup>10</sup> Règlement sur la résolution des différends (Règl. Nu. 012-2012).

<sup>11</sup> UNICEF, *Fact Sheet: The right to participation*. Sur internet : [www.unicef.org/crc/files/Right-to-Participation.pdf](http://www.unicef.org/crc/files/Right-to-Participation.pdf).

l'Éducation pour les jeunes Nunavummiuts, ainsi qu'au mandat du gouvernement du Nunavut, *Sivumut Abluqta*.

Les administrations scolaires de district (ASD) jouent actuellement un rôle important dans le système d'éducation à l'échelle locale, et la Loi sur l'éducation (2008) permet aux élèves de participer à leurs réunions<sup>12</sup>. Toutefois, l'ASD peut décider à sa discrétion si les représentants élus des élèves peuvent assister aux réunions de ses comités et sous-comités. Le Bureau est conscient qu'il peut y avoir des cas où la confidentialité doit l'emporter sur la participation, mais la version actuelle de la Loi ne précise pas les critères pouvant justifier l'exclusion de ces représentants. En outre, les élèves élus n'ont pas le droit de voter à ces réunions. Le Bureau du représentant de l'enfance et de la jeunesse est d'avis que ce type de participation est plutôt symbolique.

Le Bureau recommande d'accroître la participation des élèves au travail des ASD. Le ministère de l'Éducation devrait préciser selon quels critères les ASD peuvent interdire aux représentants élus des élèves de participer à la réunion d'un comité ou d'un sous-comité. Il devrait aussi accorder le droit de vote à ces représentants.

## CONCLUSION

Le mandat actuel du gouvernement du Nunavut, *Sivumut Abluqta : aller de l'avant ensemble*, met l'accent sur l'importance d'un système d'éducation solide pour l'avenir du territoire.

Dans la section intitulée « L'autonomie et l'optimisme par le biais de l'éducation et de la formation », le gouvernement fait la déclaration suivante : « L'éducation est le fondement de l'emploi et de l'autonomie des individus et des familles. Le gouvernement, les collectivités, les enseignants, les parents et les élèves partagent la responsabilité d'améliorer les résultats scolaires afin d'offrir les meilleures possibilités d'avenir possible<sup>13</sup>. »

---

<sup>12</sup> Loi sur l'éducation (2008), article 134.

<sup>13</sup> Gouvernement du Nunavut, *Sivumut Abluqta : aller de l'avant ensemble*, Iqaluit, 2014.

Il est surprenant de voir que les élèves sont censés contribuer à l'amélioration des résultats scolaires alors que la Loi sur l'éducation (2008) soutient si mal leur droit fondamental de participer à l'élaboration du cadre législatif et politique et aux procédures administratives qui les concernent. Les modifications proposées à la Loi ne changent rien à cet égard. C'est pourquoi le Bureau du représentant de l'enfance et de la jeunesse fait les recommandations suivantes :

1. Inclure un engagement explicite à l'égard de la Convention parmi les principes directeurs guidant l'administration et l'interprétation de la nouvelle Loi sur l'éducation.
2. Rechercher de façon délibérée et réfléchie l'avis des élèves, anciens et actuels, lors de l'élaboration des politiques et des procédures relatives à la nouvelle version de la Loi sur l'éducation, de même que dans le cadre de toute autre réforme législative.
3. Lever l'interdiction qui empêche les élèves mineurs d'entamer des procédures administratives et d'y participer activement, notamment en ce qui touche à la suspension ou à l'expulsion d'un élève.
4. Accroître la participation des élèves au travail des ASD en clarifiant les dispositions de la Loi et en donnant le droit de vote aux représentants élus des élèves.

Le Bureau fait ces recommandations dans l'intérêt des enfants et des jeunes du Nunavut et dans un esprit de collaboration avec le ministère de l'Éducation. Il estime que leur adoption est essentielle au respect de l'engagement du gouvernement du Nunavut à protéger les droits des jeunes Nunavummiuts conformément à la Convention.

Merci de nous avoir donné l'occasion de participer à ce projet important; nous sommes impatients de connaître l'avis du MDE sur nos recommandations. Nous sommes également disponibles en tout temps pour en discuter avec des représentants du ministère de l'Éducation, à cette prochaine étape de la réforme législative.