

Quand le plus élémentaire devient secondaire : Des devoirs à compléter

Suivi au rapport

Toronto
Juillet 2016

Commissariat aux
services en français
de l'Ontario



Office of the
French Language Services
Commissioner of Ontario

Vous pouvez commander des exemplaires gratuits de ce rapport et de nos autres publications en communiquant avec nous.

Par la poste :

Commissariat aux services en français

800, rue Bay, bureau 402

Toronto (Ontario) M5S 3A9

Par courriel : flsc-csf@csfontario.ca

Sans frais : 1 866 246-5262

Région de Toronto : 416 847-1515

Télécopieur : 416 847-1520

ATS (téléimprimeur) : 416 640-0093

Ce document est également disponible en format accessible (HTML) et en format PDF au csfontario.ca, sous la rubrique « Publications ».

NOTE : L'usage du masculin dans ce rapport vise uniquement à alléger le texte.

© Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 2016

ISBN 978-1-4606-8401-6 (imprimé)

ISBN 978-1-4606-8405-4 (PDF)

ISBN 978-1-4606-8404-7 (HTML)

Juillet 2016

REMERCIEMENTS

Le Commissariat aux services en français tient à remercier chaleureusement Jean-Luc Bernard et Stéphanie Chouinard pour leur importante contribution à ce rapport.

TABLE DES MATIÈRES

Table des matières	3
Sigles et abréviations	4
Contexte	5
1 – Premier rapport d'enquête du CSF, juin 2011	5
2 – Réponse du ministère de l'Éducation, février 2012.....	8
3 – Contexte constitutionnel, législatif et réglementaire.....	10
L'article 23 de la <i>Charte canadienne des droits et libertés</i> , et son interprétation par les tribunaux	10
<i>Loi sur les services en français</i> (LSF).....	13
<i>Loi sur l'éducation</i>	13
Politique d'aménagement linguistique (PAL).....	13
Sujets abordés par le présent suivi.....	13
Processus d'enquête	14
Analyse : la situation actuelle – où en sommes-nous aujourd'hui ?.....	14
L'analyse de l'équivalence réelle du réseau scolaire francophone du grand Toronto par rapport au réseau de la majorité.....	14
Le manque perçu d'écoles secondaires de langue française dans la région du grand Toronto.....	14
Le problème de la rétention et la perte d'effectifs dans le réseau scolaire francophone du grand Toronto	17
La comparaison entre les installations scolaires de la minorité linguistique et celles des écoles de la majorité linguistique dans le grand Toronto.....	18
La qualité de l'instruction.....	19
Le temps de déplacement	20
Les incitatifs de collaboration et de planification conjointe entre les conseils scolaires public et catholique de langue française du grand Toronto.....	23
L'utilisation de la DIF dans le calcul des besoins en matière d'éducation de langue française à Toronto.....	24
La révision du Règlement 444/98.....	26
Conclusion : Il est grand temps d'agir.....	28
Annexe.....	29
Bibliographie	36
Jurisprudence.....	36
Textes législatifs.....	36

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

<i>Charte</i>	<i>Charte canadienne des droits et libertés</i>
CSDCCS	Conseil scolaire de district catholique Centre-Sud
CSF	Commissariat aux services en français
CSV	Conseil scolaire Viamonde (public)
DIF	Définition inclusive de francophone
LSF	<i>Loi sur les services en français</i>
OQRE	Office de la qualité et de la responsabilité en éducation
PAL	Politique d'aménagement linguistique
PLOP	Première langue officielle parlée
TCDSB	Toronto Catholic District School Board
TDSB	Toronto District School Board (public)

CONTEXTE

En janvier 2016, le ministère de l'Éducation faisait part au Commissariat aux services en français de l'Ontario (CSF) des tendances dans les effectifs scolaires des conseils scolaires de langue française de la province. Les données du ministère permettaient d'effectuer quelques constats sur la santé du système scolaire minoritaire provincial. D'une part, les effectifs des 10 dernières années démontrent une forte augmentation de la demande, passant de près de 90 000 élèves en 2004-2005 à près de 102 000 étudiants en 2014-2015, ce qui est une excellente nouvelle pour les conseils scolaires de langue française¹. Le Sud de la province, à lui seul, compte une augmentation de près de 10 000 élèves dans les dix dernières années, soit une augmentation de 27 % de fréquentation². Cette augmentation semble par ailleurs s'accroître : depuis l'année scolaire 1998-1999, c'est à une croissance de l'ordre de 47 % à laquelle les conseils scolaires de la région Sud ont eu à faire face³. Les projections du ministère n'envisagent aucun ralentissement de cette croissance au cours des prochaines années. D'ici 2036, les conseils scolaires de langue française de l'Ontario pourraient accueillir jusqu'à 130 000 élèves⁴.

Malgré ces nouvelles réjouissantes, les statistiques ministérielles signalent une ombre au tableau. Certaines écoles de langue française peinent à retenir leurs étudiants à mesure qu'ils progressent dans le système scolaire. En 2014-2015, les élèves inscrits aux écoles de langue française constituaient 6,7 % de la part de marché de la province à la maternelle, alors qu'ils n'en constituaient plus que 3,1 % à la 12^e année. Il s'agit d'une baisse de 24 % du taux de fréquentation des écoles de langue française entre la première et la dernière année de scolarité du système provincial, et d'un manque à gagner de près de 32 000⁵. **Le Sud de la province, malgré sa croissance fulgurante des dernières années, est le plus fortement frappé par cette tendance, perdant près du tiers de sa population estudiantine entre la maternelle et la 12^e année⁶. Entre la 8^e et la 9^e année seulement, c'est plus d'un élève sur cinq inscrit à une école de langue française de cette région qui transfère vers une école du système anglophone⁷.**

La cause de cette hémorragie vécue par les conseils scolaires du Sud de la province est pourtant connue depuis plusieurs années : est à blâmer la difficulté d'accès aux écoles secondaires de langue française dans cette région, et tout particulièrement dans le grand Toronto, région la plus densément peuplée de la province. Le commissaire s'était déjà penché sur cet enjeu en 2011, à la suite de la réception de plusieurs plaintes de la part de parents torontois francophones, et avait fait part des résultats de son enquête au ministère de l'Éducation.

1 – PREMIER RAPPORT D'ENQUÊTE DU CSF, JUIN 2011

En juin 2011, le Commissariat publiait un rapport intitulé **Les écoles de langue française dans la région du grand Toronto : Quand le plus élémentaire devient secondaire**. Ce rapport faisait part des résultats d'une enquête à la suite de la réception de plus de 70 plaintes au sujet « d'un manque perçu

1 Ministère de l'Éducation, 2016b : 10. Voir aussi tableau 1 en annexe.

2 *Ibid.* : p. 14. Voir tableau 2.

3 *Ibid.* : p. 41. Voir tableau 3.

4 *Ibid.* : p. 20. Voir tableau 4.

5 *Ibid.* : p. 60. Voir tableau 5.

6 *Ibid.* : p. 72. Voir tableau 6.

7 *Ibid.* : p. 91 ; p. 92. Voir tableau 7.

d'écoles de langue française dans la région du grand Toronto »⁸. Selon ce rapport, les écoles de la région du grand Toronto n'étaient pas assez nombreuses pour répondre à la demande, comme en témoignait le nombre d'écoles de langue française surpeuplées dans la métropole. La dispersion des écoles sur ce grand territoire avait aussi comme effet d'obliger certains élèves à « subir un trajet de deux heures par jour »⁹ en autobus afin de se rendre à l'école. **Ce phénomène était ressenti avec une acuité particulière au niveau secondaire**, puisque seulement trois écoles de ce niveau se trouvaient sur le territoire de la métropole, soit deux écoles secondaires dans le secteur public (Conseil scolaire Viamonde [CSV]) et une dans le secteur catholique (Conseil scolaire de district catholique Centre-Sud [CSDCCS]). En outre, les deux écoles secondaires du système public débordaient déjà en 2011 : l'École secondaire Étienne-Brûlé était à 105 % de sa capacité d'occupation, et le Collège français, à près de 110 %¹⁰.

Les calculs du CSF, en prenant en compte les données du recensement de 2006, démontraient alors que pour obtenir l'égalité formelle¹¹ entre le nombre d'écoles de langue anglaise et d'écoles de langue française dans le grand Toronto, tout en gardant le statu quo du nombre d'écoles existant dans la ville, il y avait un manque à gagner d'au moins 10 écoles de langue française¹². Le manque était plus criant au niveau secondaire qu'au niveau élémentaire, puisque comprenant seulement 3 des 16 écoles de langue française de la région. Cette lacune au niveau secondaire était d'autant plus inquiétante que près de 20 % des élèves de langue française passaient aux conseils de langue anglaise entre la 8^e et la 9^e année. Comme l'expliquait le commissaire en 2011 : « On peut difficilement douter que cette situation soit directement liée à l'inaccessibilité de certaines écoles de langue française, car les données montrent que les taux de rétention diminuent lorsqu'augmentent la distance et l'inaccessibilité des écoles »¹³. Ces constats ont amené le commissaire, dans son rapport de 2011, à formuler sa première recommandation afin que le ministère de l'Éducation :

- a. **construise ou fournisse de nouveaux établissements dans les secteurs insuffisamment desservis de la région du grand Toronto afin de combler l'écart entre le nombre d'écoles et celui des élèves francophones ;**
- b. **demande aux conseils scolaires de langue française de la région du grand Toronto de collaborer afin de combler cet écart ;**
- c. **utilise dorénavant la définition inclusive de francophone (DIF) dans ses exercices de détermination des besoins en matière d'éducation de langue française.**¹⁴

Le commissaire signalait aussi à l'époque qu'alors que le nombre d'élèves de langue française à Toronto était en augmentation constante, le nombre d'élèves anglophones, pour sa part, diminuait. Par conséquent, les conseils anglophones de la région, soit le Toronto District School Board (TDSB)

8 Commissariat aux services en français, 2011 : p. 4.

9 *Ibid.*

10 *Ibid.* : p. 29.

11 Nous entendons ici une égalité en termes purement mathématiques : puisque 3,2 % des enfants d'âge scolaire de la ville sont francophones, 3,2 % des écoles de la ville, soit 26 des 822 écoles existantes, devraient être des écoles de langue française. Or, en 2011, il n'en existait que 16. En 2011, les 16 écoles de langue française représentaient un peu moins de 2 % des écoles financées par les fonds publics de Toronto. Par ailleurs, en 2011, le ministère de l'Éducation n'utilisait toujours pas la définition inclusive de francophone (DIF) dans ses calculs du nombre d'ayants droit sur le territoire, ce qui signifie que ce pourcentage était sensiblement plus bas que le nombre réel d'étudiants potentiels des écoles de langue française de Toronto.

12 Commissariat aux services en français, 2011 : p. 7.

13 *Ibid.* : p. 9.

14 *Ibid.* : p. 10.

et le Toronto Catholic District School Board (TCDSB), avaient des écoles vacantes parmi les éléments de leur parc immobilier respectif. Or, les actions du ministère de l'Éducation autant que celles des conseils scolaires à cet égard sont régies par le **Règlement de l'Ontario 444/98 – Aliénation de biens immeubles excédentaires**. Ce règlement stipule qu'il est de la responsabilité des conseils scolaires de « déterminer lesquelles de ses propriétés ou parties de propriétés sont excédentaires » et confère aux conseils « le pouvoir de vendre, de mettre en location ou d'acheter des propriétés »¹⁵. Ce règlement, comme le relevait le commissaire, permet en outre aux conseils de diviser un terrain avant de le mettre en vente. Par cette pratique, les conseils peuvent tirer plus grand profit de la vente, mais ils rendent par la même occasion l'achat de ces terrains impossible pour d'autres conseils scolaires, car la grandeur des terrains divisés les rend inutilisables à des fins éducatives. Il s'agissait, pour les conseils scolaires souhaitant faire l'achat de ces terrains dans leur intégrité, d'une pratique de vente déloyale. Le conseil scolaire en possession d'immobilisations excédentaires a aussi la possibilité de louer ses locaux à des locataires à des fins non éducatives. En vertu du Règlement 444/98, le ministère n'a aucune autorité sur ces pratiques complètement dépourvues de transparence envers le public ou sur la protection de l'intégrité des biens immobiliers appartenant aux conseils scolaires. Il n'a pas non plus « l'autorité légale d'exiger des conseils de déclarer une propriété excédentaire ou [de la mettre en vente] »¹⁶. Le ministère a toutefois un rôle de contrôle financier des achats de biens immobiliers d'un conseil par un autre, car c'est celui-ci qui approuve les achats.

Cette situation mettait les conseils scolaires de langue française dans une situation d'inégalité systémique vis-à-vis de leurs homologues de langue anglaise, les conseils de langue française n'ayant été créés qu'en 1998, alors que les conseils de langue anglaise étaient depuis longtemps déjà propriétaires de nombreuses écoles. Les conseils de langue française ont alors « dû construire leur système d'éducation à partir d'anciennes installations des conseils scolaires de langue anglaise »¹⁷, dont plusieurs étaient désuètes ou nécessitaient des rénovations considérables. Par ailleurs, entre 1998 et 2005, il était possible, en vertu du Règlement 444/98, pour un conseil de vendre ses propriétés à un homologue pour la somme de 1 \$, une pratique que le commissaire applaudissait, car il lui semblait illogique que les contribuables aient à payer une deuxième fois un investissement en immobilisation déjà payé de leur poche par le passé. Le ministère a mis fin à cette pratique en 2005. En somme, le Règlement entravait, pour plusieurs raisons, l'acquisition d'écoles vacantes appartenant aux conseils scolaires de langue anglaise par les conseils scolaires de langue française, dont le nombre d'écoles était insuffisant et dont certains des établissements dépassaient déjà leur capacité d'occupation¹⁸.

C'est pourquoi le commissaire avait formulé sa deuxième recommandation à l'effet de la nécessité de modifier le Règlement 444/98 afin :

- a. **que le ministère de l'Éducation ait le pouvoir d'ordonner aux conseils scolaires de vendre des sites inutilisés ou excédentaires dans des situations bien définies ;**
- b. **qu'il y ait des limites établies concernant la durée pendant laquelle un conseil scolaire peut conserver une propriété inutilisée ;**
- c. **qu'il y ait des limites établies concernant la durée pendant laquelle une offre d'achat de propriété est valide avant qu'une transaction financière ait lieu ;**
- d. **que les propriétés divisées soient uniquement accessibles aux conseils scolaires à des fins scolaires, à moins d'obtenir une dispense du ministre, restreinte à des situations bien définies ;**

15 *Ibid.* : p. 19.

16 *Ibid.* : p. 20.

17 *Ibid.* : p. 9.

18 *Ibid.* : p. 29.

- e. que les coûts de location pour les conseils coïncidents soient établis selon une formule « au prix coûtant », de sorte que les conseils scolaires ne récoltent pas de profits de la location ;
- f. que le Règlement favorise des transactions plus efficaces et efficaces entre les conseils scolaires ;
- g. que le ministère de l'Éducation rende publics régulièrement des actes d'aliénation de propriétés scolaires excédentaires¹⁹.

Finalement, le commissaire reconnaissait que les conseils scolaires public et catholique auraient avantage à collaborer afin de fournir des installations scolaires de langue française de façon aussi rationnelle que possible sur le territoire du grand Toronto vu la faible densité de la population francophone dans certains quartiers, et que le ministère faisait des efforts afin de faciliter des ententes entre les deux entités. Le commissaire faisait par ailleurs mention d'un Groupe de travail sur les actifs publics créé en 2009, où les quatre conseils scolaires présents sur le territoire du grand Toronto, ainsi que la Ville de Toronto, la Toronto Lands Corporation et le ministère de l'Éducation siégeaient. Ce groupe de travail visait la coopération et l'amélioration de l'utilisation des actifs publics dans la ville. Ce groupe n'était toutefois pas en mesure de répondre en des temps raisonnables aux lacunes du système d'éducation en français à Toronto, surtout après la 8^e année. C'est pourquoi le commissaire recommandait, dans un troisième temps, qu'

en vue de soutenir les projets menés en collaboration par les conseils scolaires de langue française, le Ministère (i) examine la possibilité de fournir des incitatifs pour des projets d'immobilisations conjoints entre les conseils scolaires, et (ii) élabore un cadre administratif et conceptuel pour la planification et la mise en œuvre de tels projets²⁰.

2 – RÉPONSE DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, FÉVRIER 2012

Huit mois après la parution du rapport du Commissariat, le sous-ministre de l'Éducation d'alors a fait parvenir une note de service au commissaire en guise de réponse. Cette note de service faisait part d'investissements significatifs dans l'expansion du réseau d'écoles de langue française de Toronto. Au printemps et à l'été 2011, le ministère a alloué 700 millions de dollars en investissements immobiliers afin que les conseils public et catholique de langue française acquièrent ou agrandissent neuf écoles :

- une école élémentaire dans le sud d'Etobicoke pour le CS Viamonde ;
- une école élémentaire dans le sud de Scarborough pour le CS Viamonde ;
- un ajout à une école élémentaire (Pierre-Elliott-Trudeau) à Toronto pour le CS Viamonde [...] ;
- une école secondaire (ouest de Toronto) à Toronto pour le CS Viamonde (ce projet se fera en collaboration avec le CSDC Centre-Sud qui a reçu du financement dans le passé) ;
- une nouvelle école élémentaire dans The Beaches (sud-est de Toronto) pour le CSDC Centre-Sud ;
- une nouvelle école élémentaire à Etobicoke pour le CSDC Centre-Sud ;
- une nouvelle école élémentaire à Stouffville pour le CSDC Centre-Sud ;
- une nouvelle école secondaire à Stouffville pour le CSDC Centre-Sud (qui sera bâtie sous le modèle d'une école de la maternelle à la 12^e année)²¹.

¹⁹ *Ibid.* : p. 23.

²⁰ *Ibid.* : p. 25.

²¹ Ministère de l'Éducation, 2012 : p. 5-p. 6.

Selon la note de service du ministère, à la lumière de la recommandation du commissaire selon laquelle environ une dizaine de nouvelles écoles de langue française étaient nécessaires à Toronto, « les investissements que nous avons faits dans neuf nouvelles écoles additionnelles rencontrent adéquatement les besoins du réseau d'écoles de langue française de Toronto »²². Ces investissements, bien que significatifs, visaient la création de sept nouvelles écoles élémentaires, d'une école de la maternelle à la 12^e année et d'une seule école de niveau secondaire, alors que le commissaire avait démontré que les besoins les plus criants en matière d'instruction en français à Toronto se trouvaient au niveau secondaire. Autrement dit, **seulement deux des neuf nouvelles écoles répondaient directement à la recommandation du commissaire**. De plus, les élèves inscrits à ces nouvelles écoles élémentaires passeront éventuellement au niveau secondaire. Où iront-ils si les écoles secondaires existantes débordent déjà et qu'aucune nouvelle école n'est construite pour les accueillir ?

Le sous-ministre a aussi informé le commissaire que malgré son autorité limitée en matière d'incitatifs de collaboration entre les conseils scolaires, celui-ci appuyait les partenariats et que les deux conseils scolaires siégeaient notamment au Groupe de travail sur les actifs publics de Toronto. La note de service faisait par ailleurs mention de rencontres ayant eu lieu en février 2012, durant lesquelles le sous-ministre a encouragé les conseils scolaires de langue française à « s'engage[r] dans un processus de planification conjoint », et que « [l]e personnel du Ministère assurera le suivi »²³.

En ce qui a trait à l'utilisation de la DIF par le ministère dans son évaluation des ayants droit, la note de service a fait valoir que la différence entre l'utilisation des statistiques selon la première langue officielle parlée (PLOP) et la DIF était de moins de 1 % et donc non significative²⁴. Le ministère soutient que, bien qu'il supporte la DIF dans un contexte politique, les données recueillies par l'entremise de Statistique Canada ne comportent pas les données de la DIF puisque ces dernières ne seraient pas encore considérées comme des variables standards. Il ne faut pas perdre de vue non plus que les données du recensement ne permettent pas d'établir le nombre exact d'ayants droit. Seule une enquête postcensitaire, **comme cela a été le cas en 2007**, pourrait permettre d'extrapoler le nombre d'ayants droit.

À l'égard des recommandations du commissaire préconisant la révision du Règlement 444/98, le Ministère a annoncé que ce règlement était en processus de révision « dans le but de proposer des changements visant à le rendre plus efficace quant à l'utilisation des actifs immobiliers »²⁵. Toutefois, le ministère soulevait que certains changements plus substantiels nécessiteraient des amendements à la *Loi sur l'éducation*, et donc que le ministère ne pouvait agir de façon unilatérale à cet égard, dépendant de l'action des législateurs.

En somme, la note de service du sous-ministre faisait montre d'améliorations apportées par la province au réseau d'écoles de langue française de la région du grand Toronto, ainsi que de signes d'ouverture envers la plupart des recommandations du commissaire. Néanmoins, le petit nombre de nouvelles écoles secondaires de langue française financées, de même que les nombreux dossiers lors de la rédaction de cette note de service (les initiatives de collaboration entre conseils scolaires, l'utilisation de la DIF dans l'évaluation des besoins en matière de nombre de places disponibles dans les écoles de langue française et les modifications au Règlement 444/98), demeuraient en suspens. Le commissaire a décidé de rouvrir le dossier cette année dans le but d'effectuer un suivi.

22 *Ibid.* : p. 6-p. 7.

23 *Ibid.* : p. 8 ; voir aussi p. 10.

24 *Ibid.*

25 *Ibid.* : p. 9.

3 – CONTEXTE CONSTITUTIONNEL, LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE

Un certain nombre de dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires encadrent le domaine de l'éducation dans la langue officielle de la minorité en Ontario. Les voici, rapidement passées en revue.

L'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, et son interprétation par les tribunaux

Depuis l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la *Charte*) en 1982, les parents dont la « première langue apprise et encore comprise est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province où ils résident [...] [ou] qui ont reçu leur instruction, au niveau primaire [...] en français ou en anglais [...] ont, dans l'un ou l'autre cas, le droit d'y faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans cette langue »²⁶. Les francophones en situation minoritaire souhaitant se prévaloir de ce droit se sont par ailleurs tournés vers les tribunaux à maintes reprises afin que cette disposition constitutionnelle soit interprétée. Quelques arrêts de la Cour suprême du Canada ont subséquemment éclairé l'étendue et les limites de l'article 23, et sont d'une utilité certaine pour comprendre les obligations du gouvernement de l'Ontario en matière d'éducation dans la langue officielle de la minorité qui sont en jeu dans le présent rapport.

En 2000, la Cour suprême a rendu son verdict dans l'affaire *Arsenault-Cameron c. Île-du-Prince-Édouard*, [2000] 1 R.C.S. 3. Un groupe de parents de la région de Summerside réclamaient alors depuis plusieurs années une école francophone dans leur ville, une priorité qui avait été relayée par la commission scolaire francophone de la province. Le gouvernement provincial refusait de leur octroyer la construction de cette école malgré la justification de cette école par le nombre potentiel d'étudiants dans la région, préférant suggérer aux parents d'envoyer leurs enfants à l'école d'immersion ou à l'école d'Abram Village, située à 28 km. La Cour suprême, à l'unanimité, a donné raison aux parents francophones. Le transport des enfants de la région de Summerside vers l'École Évangéline du Village Abram ne répondait pas aux obligations de la province en vertu de l'article 23. Le ministère de l'Éducation ne pouvait utiliser son pouvoir discrétionnaire afin de renverser la décision de la commission scolaire francophone d'offrir des classes en français à Summerside – d'autant plus que cette décision ne posait pas d'obstacle financier pour la province²⁷. Comme l'expliquent les juges, « [l]orsqu'une commission de la minorité linguistique a été établie en vue de satisfaire à l'art. 23, il revient à la commission, parce qu'elle représente la communauté de la minorité linguistique officielle, de décider ce qui est le plus approprié d'un point de vue culturel et linguistique »²⁸. Le plus haut tribunal explique aussi dans cette décision la nécessité pour la minorité d'obtenir des établissements locaux lorsque cela est raisonnable, et que « les parents de la minorité linguistique et leurs représentants sont les mieux placés pour identifier les besoins locaux »²⁹. La question des établissements locaux est aussi directement liée à l'enjeu du transport scolaire et du temps de transport qui peut être considéré comme raisonnable pour qu'un élève se rende à son école. Selon la Cour suprême, les questions de transport doivent être analysées, comme toute question ayant trait à l'éducation dans la langue de la minorité, en fonction de l'égalité réelle, c'est-à-dire de façon à rendre compte des différences rencontrées par les enfants de la minorité et les enfants de la majorité, comme il en sera question plus loin dans ce rapport, dans la section portant spécifiquement sur le transport scolaire.

26 *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, c. 11.

27 *Arsenault-Cameron c. Île-du-Prince-Édouard*, [2000] 1 R.C.S. 3 : au para. 55.

28 *Ibid.* : au para. 42.

29 *Ibid.* : au para. 57.

Il incombe donc au ministère de l'Éducation de prendre ces différences en compte dans l'évaluation de la nécessité d'un établissement d'enseignement de langue française.

Trois ans plus tard, la Cour suprême se faisait à nouveau entendre sur l'étendue des protections octroyées par l'article 23 de la *Charte* dans l'affaire ***Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation)***, [2003] 3 R.C.S. 3. Un groupe de parents demandait que soient construites des écoles secondaires de langue française dans les cinq districts scolaires d'où ils provenaient et où existaient déjà des écoles primaires. De 1997 à 1999, le gouvernement a annoncé la mise en chantier de ces nouvelles écoles³⁰. Or, en 1999, la construction de ces écoles n'avait toujours pas eu lieu. Ce groupe de parents et la Fédération des parents francophones se sont alors présentés devant la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse la même année.

En première instance, les parents demandeurs se sont vu reconnaître le droit à des écoles secondaires homogènes françaises puisque le nombre d'étudiants potentiels le justifiait. Selon le juge, la province avait manqué à ses obligations en vertu de l'article 23 en ne prenant pas en compte le contexte particulier de la Nouvelle-Écosse, où le taux d'assimilation était « inquiétant »³¹. Pour répondre à ses obligations, la province aurait dû agir sans tarder afin de contrer ce taux d'assimilation. Il a ordonné à la province de construire ces écoles et d'offrir les programmes scolaires nécessaires dans les districts touchés dans des délais plus ou moins précis, en faisant « de leur mieux » pour remplir leurs obligations dans un délai raisonnable³². Quelques années plus tard, la Cour suprême donnait raison au juge de première instance en rappelant le caractère temporel important des droits enchâssés dans l'article 23 :

Les droits garantis par l'art. 23 [...] sont particulièrement vulnérables à l'inaction ou aux attermoiements des gouvernements. Le risque d'assimilation et, par conséquent, le risque que le nombre cesse de « justifier » la prestation de services augmentent avec les années scolaires qui s'écoulent sans que les gouvernements exécutent les obligations que leur impose l'art. 23. Ainsi, l'érosion culturelle que l'art. 23 visait justement à enrayer peut provoquer la suspension des services fournis en application de cette disposition tant que le nombre cessera de justifier la prestation de ces services. [...] Si les attermoiements sont tolérés, l'omission des gouvernements d'appliquer avec vigilance les droits garantis par l'art. 23 leur permettra éventuellement de se soustraire aux obligations que leur impose cet article. La promesse concrète contenue à l'art. 23 de la *Charte* et la nécessité cruciale qu'elle soit tenue à temps obligent parfois les tribunaux à ordonner des mesures réparatrices concrètes destinées à garantir aux droits linguistiques une protection réelle et donc nécessairement diligente³³.

En somme, la Cour suprême a décidé, dans l'arrêt *Doucet-Boudreau*, que les juges avaient les moyens d'assurer l'action d'un gouvernement afin de respecter ses obligations constitutionnelles de façon diligente, lorsqu'il y a « nécessité cruciale que [l'obligation constitutionnelle] soit tenue à temps »³⁴. Les taux d'assimilation subis par la population minoritaire francophone touchée et l'inaction continue du ministère de l'Éducation justifiaient un remède robuste de la part de la Cour.

Finalement, le plus récent jugement de la Cour suprême du Canada en matière de droits scolaires, ***Association des parents de l'école Rose-des-Vents c. Colombie-Britannique (Éducation)***, 2015 CSC 21, vient étayer la notion d'égalité réelle en matière d'éducation dans la langue de la minorité.

30 *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation)*, [2003] 3 R.C.S. 3 : au para. 38.

31 *Ibid.* : au para. 6.

32 *Ibid.* : au para. 7.

33 *Ibid.* : au para. 29.

34 *Ibid.* : introduction.

La cause portait sur le système d'éducation minoritaire à Vancouver, où la seule école française était surpeuplée et très mal équipée³⁵, alors que ce n'était pas le cas des écoles de la majorité dans la même zone scolaire³⁶. Par ailleurs, « le trajet en autobus de plus des deux-tiers de ces élèves dur[ait] plus de 30 minutes », alors que la plupart des élèves inscrits aux écoles de la majorité pouvaient se rendre à l'école à pied³⁷. Selon les demandeurs, cette iniquité entre l'expérience scolaire des élèves de l'école francophone et ceux des écoles anglophones de la même zone allait à l'encontre de l'objet de l'article 23.

Afin de trancher la question en litige, la Cour suprême a déterminé certains facteurs clés à analyser pour déterminer s'il y avait « équivalence réelle » entre le système scolaire de la majorité et celui de la minorité³⁸. Elle a aussi précisé que les indications d'équivalence formelle, comme les coûts par personne, devraient être subordonnées aux indications d'équivalence réelle, notamment à la lumière des économies d'échelle dont profitent les écoles de la majorité nécessairement plus peuplées³⁹. L'équivalence réelle devrait plutôt « être axée sur des comparaisons susceptibles de compromettre l'exercice des droits garantis par l'art. 23 de la *Charte* »⁴⁰, par exemple la possibilité qu'un parent raisonnable soit dissuadé de se prévaloir de ses droits à cause de l'infériorité de l'école de la minorité par rapport à une école de la majorité dans le même secteur :

Si les titulaires de droits se demandent quelle école devrait fréquenter leur enfant ou s'il y a lieu de retirer leur enfant d'une école de la minorité linguistique, ils songeront aux écoles de la majorité linguistique des environs comme solutions de rechange. Ainsi, le groupe de comparaison qui conviendra généralement à l'évaluation de l'équivalence réelle d'une école de la minorité linguistique sera constitué des écoles avoisinantes de la majorité linguistique qui représentent une solution de rechange réaliste pour les titulaires de droits⁴¹.

La Cour énonce plus loin les critères spécifiques de comparaison qu'elle croit importants afin de juger de **l'équivalence réelle de l'expérience éducative** :

La comparaison est **de nature contextuelle et holistique**, tenant compte non seulement **des installations matérielles**, mais aussi de plusieurs autres facteurs, y compris **la qualité de l'instruction, les résultats scolaires, les activités parascolaires et le temps de déplacement**. Une telle approche s'apparente à la façon dont les parents prennent des décisions relatives à l'instruction de leurs enfants⁴².

En somme, ces trois arrêts permettent de clarifier **la responsabilité du gouvernement ontarien** envers les deux conseils scolaires de langue française de la région du grand Toronto ainsi que le mandat de ces conseils scolaires. Les juges de la Cour suprême du Canada énoncent l'obligation des gouvernements de **respecter le droit de leur minorité de langue officielle d'avoir accès à une éducation dans leur langue dans un laps de temps raisonnable, ce afin d'éviter un risque accru d'assimilation**. De plus, ils énoncent l'obligation des gouvernements d'octroyer aux conseils scolaires de langue officielle minoritaire les moyens nécessaires afin qu'ils puissent offrir une **expérience éducative d'équivalence réelle à celle de la majorité**, « partout dans la province »⁴³, soit une expérience qui passerait le test d'une comparaison

35 *Association des parents de l'école Rose-des-Vents c. Colombie-Britannique (Éducation)*, 2015 CSC 21 : aux paras. 6-7.

36 *Ibid.* : au para. 8.

37 *Ibid.* : au para. 9.

38 *Ibid.* : au para. 22.

39 *Ibid.* : au para. 33.

40 *Ibid.* : au para. 35.

41 *Ibid.* : au para. 37.

42 *Ibid.* : au para. 39. Les caractères gras ont été ajoutés.

43 *Charte canadienne des droits et libertés op. cit.* ; alinéa 23. (3) a).

générale et contextualisée **sur les plans de l'instruction, des résultats scolaires des élèves, des activités parascolaires et du temps de déplacement des élèves de la maison à l'école.**

Loi sur les services en français (LSF)

Le préambule de la *Loi sur les services en français (LSF)* énonce que :

la langue française a joué en Ontario un rôle historique et honorable, et [...] la Constitution lui reconnaît le statut de langue officielle au Canada attendu que cette langue jouit, en Ontario, du statut de langue officielle devant les tribunaux et dans l'éducation; attendu que l'Assemblée législative reconnaît l'apport du patrimoine culturel de la population francophone et désire le sauvegarder pour les générations à venir.⁴⁴

En vertu de la *LSF*, le Commissariat est chargé de mener des enquêtes indépendantes, par suite de plaintes ou de sa propre initiative. Il doit aussi « recevoir, traiter les plaintes et assurer leur suivi »⁴⁵ en vertu de ses pouvoirs d'enquête, et surveiller les progrès accomplis par les organismes gouvernementaux en ce qui concerne la prestation de services en français en Ontario.

Loi sur l'éducation

La *Loi sur l'éducation* permet au ministère de l'Éducation d'administrer le système public d'éducation élémentaire et secondaire. Le paragraphe 1(3) de la Loi définit le rôle joué en éducation par les partenaires comme le ministre, le ministère et les conseils dans « l'amélioration du rendement des élèves et de leur bien-être, la suppression des écarts en matière de rendement des élèves et le maintien de la confiance dans les systèmes d'éducation de la province financés par les deniers publics »⁴⁶.

Politique d'aménagement linguistique (PAL)

La Politique d'aménagement linguistique (PAL) du ministère de l'Éducation, adoptée en 2004, vise les objectifs suivants : (i) dispenser dans les écoles de langue française un enseignement de qualité adapté au milieu minoritaire, (ii) former des jeunes francophones responsables, compétents et fiers de leur identité linguistique et culturelle, (iii) accroître la vitalité des institutions éducatives ontariennes en favorisant, entre autres, le recrutement et la rétention des élèves des écoles de langue française, et contribuer ainsi au développement durable de la communauté francophone⁴⁷.

SUJETS ABORDÉS PAR LE PRÉSENT SUIVI

Le rapport initial du CSF datant maintenant de plus de quatre ans, le Commissariat a cru pertinent d'effectuer un suivi afin de connaître les progrès réalisés depuis la réponse du ministère de février 2012 au sujet des éléments suivants :

- A. L'analyse de l'équivalence réelle du réseau scolaire francophone du grand Toronto par rapport au réseau de la majorité, soit :
 - a. le manque perçu d'écoles de langue française dans la région du grand Toronto – particulièrement au niveau secondaire ;

44 *Loi sur les services en français*, L.R.O. 1990, chapitre F.32 : préambule.

45 Disponible en ligne : csfontario.ca/fr/mandat. (page consultée en juin 2016)

46 Commissariat aux services en français, 2011 : p. 4.

47 *Ibid.*

- b. la comparaison entre les installations scolaires de la minorité linguistique et celles des écoles de la majorité linguistique dans le grand Toronto ;
 - c. la qualité de l'instruction⁴⁸ ;
 - d. le temps de déplacement.
- B. les incitatifs de collaboration et de planification conjointe entre les conseils scolaires public et catholique de langue française du grand Toronto ;
 - C. l'utilisation de la DIF dans le calcul des besoins en matière d'éducation de langue française à Toronto ;
 - D. la révision du Règlement 444/98.

PROCESSUS D'ENQUÊTE

Dans le cadre de la présente mise à jour du rapport de juin 2011, les consultants ont procédé aux démarches suivantes :

- analyse du rapport de juin 2011 ;
- analyse de la note de service du sous-ministre de l'Éducation, datée du 14 février 2012 ;
- analyse du cadre légal et réglementaire entourant l'éducation dans la langue officielle de la minorité en Ontario, incluant la jurisprudence récente provenant de la Cour suprême du Canada ;
- rencontres avec les personnes suivantes :
 - les instances du ministère de l'Éducation responsables du dossier d'immobilisations ;
 - la direction de l'éducation et la personne responsable du dossier d'immobilisations du CS Viamonde ;
 - la direction de l'éducation et la personne responsable du dossier d'immobilisations du CSDC Centre-Sud.

ANALYSE : LA SITUATION ACTUELLE – OÙ EN SOMMES-NOUS AUJOURD'HUI ?

Les prochaines sections serviront de mise à jour de la situation du système éducatif de langue française dans la région du grand Toronto, notamment au regard des recommandations du premier rapport du Commissariat à la suite de l'enquête effectuée en 2011.

L'analyse de l'équivalence réelle du réseau scolaire francophone du grand Toronto par rapport au réseau de la majorité

Le manque perçu d'écoles secondaires de langue française dans la région du grand Toronto

Comme il le fut rappelé précédemment, déjà en 2011, le commissaire faisait part au ministère de l'Éducation d'un grand nombre de plaintes provenant de la communauté francophone du grand Toronto à l'égard du manque d'écoles de langue française, et tout particulièrement au niveau secondaire. Seulement trois écoles secondaires de langue française se partageaient tout le territoire de la métropole. Après la publication de ce rapport, quelques mois plus tard, le ministère a débloqué des fonds afin que soient créées une nouvelle école

⁴⁸ Pour les fins de ce rapport, seuls les résultats scolaires seront abordés. Les données disponibles ne permettent pas d'effectuer une étude des activités parascolaires, bien qu'elles constituent un pan crucial de l'instruction en milieu scolaire.

secondaire et une école de la maternelle à la 12^e année. En septembre 2013, une nouvelle école de 948 places, partagée par le CSV et le CSDCCS, a ouvert ses portes à Toronto : 474 places à l'École secondaire publique Toronto Ouest et 474 places à l'École secondaire catholique Saint Frère André.

En novembre 2015, le ministère de l'Éducation annonçait de nouveaux investissements immobiliers de près de 500 millions de dollars dans la construction ou la réfection de 56 écoles dans la province. De ce nombre, on comptait certains investissements du côté francophone dans la région du grand Toronto :

- une nouvelle école élémentaire catholique (École élémentaire catholique Mississauga) à Mississauga ;
- une nouvelle école élémentaire publique (Académie de la Moraine) à Richmond Hill ;
- la reconstruction de l'école secondaire publique Gaétan-Gervais à Oakville⁴⁹.

Finalement, en mars 2016, le CSDCCS a octroyé un contrat de construction pour une nouvelle école de 500 places à Scarborough. La construction a commencé en avril 2016.

Bien que nécessaires, la plupart de ces investissements n'octroient aucun fonds visant la construction de *nouvelles* écoles secondaires de langue française à Toronto – lacune demeurant la plus criante dans tout le réseau, en particulier dans l'est de la ville – et ce, malgré le fait que cinq différents projets furent présentés par les deux conseils scolaires francophones au ministère à cet effet⁵⁰.

Cette lacune institutionnelle importante dans le réseau scolaire de langue française prend par ailleurs un sens particulièrement dramatique pour la vitalité de la francophonie du Sud de l'Ontario. D'une part, comme l'expliquent Landry et coll., « [I]es francophones qui s'établissent dans les grands centres urbains tendent peu à se regrouper sur un territoire où vit une communauté établie et concentrée et ils n'ont pas toujours le réflexe de créer une communauté »⁵¹. L'urbanisation rend cette population beaucoup plus prompte à l'assimilation, et des lacunes institutionnelles au niveau scolaire ne font qu'alimenter ce phénomène. Il vaut la peine ici de citer ces chercheurs au long :

[L'école] est le pilier de l'autonomie culturelle. Non seulement est-elle la source de toutes les autres institutions en préparant les futurs leaders de tous les autres secteurs de vitalité communautaire (pour autant que l'éducation dans la langue du groupe puisse se poursuivre au niveau postsecondaire), elle est concomitamment une instance clé de proximité socialisante, le lieu de socialisation langagière privilégié pour le plein développement de la compétence langagière et un facteur de construction identitaire aussi déterminant que la famille et les réseaux sociaux [...]. L'école et d'autres acteurs de la société civile [...] dans le cadre de leur leadership auprès de la communauté peuvent, en effet, servir d'agents de conscientisation. Cette conscientisation aux enjeux de vitalité du groupe s'avère essentielle à l'engagement communautaire des membres du groupe et l'école peut s'avérer un lieu de conscientisation par excellence. En somme, l'« éducation tout au long de la vie » dans des institutions gérées par le groupe est indispensable à la complétude institutionnelle et, par conséquent, à tout projet d'autonomie culturelle⁵².

49 Pour plus de détails : <http://news.ontario.ca/edu/fr/2015/11/ontario-investit-dans-la-creation-ou-la-refection-de-56-ecoles-et-dans-2-135-nouvelles-places-de-ga.html> (page consultée en juin 2016).

50 Selon les informations du Ministère, les deux conseils scolaires avaient toutefois formulé un nombre élevé de demandes au Programme d'immobilisations prioritaires et se sont vu octroyer plus de 172 millions de dollars en financement par l'entremise de ce programme, soit 7% du budget de ce dernier depuis 2011.

51 Landry, Allard et Deveau, 2010 : p. 29.

52 *Ibid.* : p. 37.

D'autre part, les conseils scolaires de la région Sud de la province connaissent une croissance importante de la demande (leurs effectifs ayant augmenté de 47 % dans les 15 dernières années⁵³) – croissance sans pareil dans le reste de la province et en particulier par comparaison avec les conseils anglophones, où la demande ne cesse de décroître. Il est raisonnable de s'attendre du ministère de l'Éducation qu'il octroie à ces conseils les moyens de répondre de façon adéquate à cette croissance.

Il est pertinent de rappeler que la Cour suprême a clarifié l'obligation des provinces en matière d'instruction dans la langue de la minorité, en soulignant **leur obligation d'agir dans des délais raisonnables**. Les attermolements des provinces ne peuvent être tolérés dans le cas d'un droit ne s'exerçant que si « le nombre le justifie », car :

[!]Le risque d'assimilation et, par conséquent, le risque que le nombre cesse de « justifier » la prestation des services augmentent avec les années scolaires qui s'écoulent sans que les gouvernements exécutent les obligations que leur impose l'art. 23. [...] La promesse concrète contenue à l'art. 23 [inclut] la nécessité cruciale qu'elle soit tenue à temps [...]⁵⁴.

Pour le dire autrement, le besoin réel et urgent de nouvelles écoles secondaires de langue française à Toronto constitue un manquement aux obligations du gouvernement de l'Ontario envers l'article 23 de la *Charte*, mais il va au-delà de celui-ci. C'est la pérennité de la collectivité franco-ontarienne qui est menacée si un système réellement complet et réellement égal en qualité – et ceci inclut l'accessibilité – à celui de la majorité linguistique n'est pas mis sur pied. De toute évidence, cette égalité réelle n'est pas atteinte en matière d'éducation de niveau secondaire dans la région du grand Toronto.

RECOMMANDATION 1

Considérant le nombre manifestement inadéquat d'écoles secondaires de langue française sur le territoire du grand Toronto ;

Considérant que depuis le premier rapport du CSF en 2011, seulement deux nouvelles écoles secondaires de langue française ont été ajoutées au nombre des établissements d'enseignement secondaire de la métropole ;

Considérant le fait que plusieurs des écoles secondaires de langue française existantes aient atteint ou dépassent leur capacité d'occupation ;

Considérant l'augmentation fulgurante de la demande rencontrée par les conseils scolaires de langue française de la région Sud de la province dans les dernières années ;

Considérant l'obligation légale de la province d'agir dans des délais raisonnables afin de remplir ses obligations en vertu de l'article 23 de la Charte, et que celle-ci n'a pas réagi de façon adéquate au premier rapport du CSF dans les cinq dernières années ;

Le commissaire recommande à la ministre de l'Éducation :

1) d'agir sans tarder afin d'octroyer au CSV et au CSDCCS les moyens de répondre de façon adéquate à l'augmentation fulgurante de la demande à laquelle ils font face par l'entremise de financement additionnel, dont une partie soit dédiée à la mise en place de nouveaux établissements d'enseignement secondaire dans la région du grand Toronto.

53 Ministère de l'Éducation, 2016b : p. 41. Voir tableau 3.

54 *Doucet-Boudreau, op. cit* : introduction.

2) de respecter le droit à la communauté francophone d'avoir accès à une expérience éducative d'équivalence réelle à celle de la majorité, notamment sur les plans de l'instruction, des résultats scolaires des élèves, des activités parascolaires et du temps de déplacement des élèves de la maison à l'école.

Le problème de la rétention et la perte d'effectifs dans le réseau scolaire francophone du grand Toronto

Les taux de rétention des conseils scolaires de langue française de la région du grand Toronto sont une preuve indéniable de la carence du système scolaire de la minorité en matière d'instruction de niveau secondaire. Comme l'introduction de ce rapport en faisait état, les dernières analyses provenant du ministère de l'Éducation démontrent l'ampleur de l'hémorragie à laquelle les conseils scolaires de langue française font face dans cette région de la province : près du tiers des élèves commençant leur scolarité dans le système francophone l'auront quitté avant la fin de leurs études secondaires⁵⁵. **Plus de 20 % des étudiants inscrits aux conseils scolaires de la région Sud migrent vers le système anglais entre la 8^e et la 9^e année**⁵⁶. Comme il le sera démontré plus loin, cette migration ne peut pas être causée par la qualité de l'instruction prodiguée en salle de classe, puisque les résultats des étudiants des conseils scolaires de langue française de cette région sont comparables ou supérieurs à ceux des élèves des conseils anglophones. Le nombre élevé de plaintes reçues par le CSF de la part de parents francophones de Toronto à l'effet que l'école secondaire la plus proche de chez eux est à une distance inacceptable est tributaire de cet écueil majeur.

Il n'est pas anodin qu'un transfert aussi important des élèves des conseils scolaires francophones vers les conseils anglophones prenne place durant les dernières années de transition avant la fin de leur scolarité. **Le manque d'accès aux études postsecondaires en français dans le Centre-Sud-Ouest de la province, un sujet sur lequel le Commissariat a publié un important rapport en 2012⁵⁷, est une autre cause probable de cette migration.** Le CSF soulignait cette année-là que « **les francophones de la région n'ont qu'un taux d'accès de 3 % aux programmes de premier cycle et collégiaux en français** »⁵⁸. Pourtant, la communauté francophone de cette région avait le plus haut taux de diplomation postsecondaire de la province :

Presque un tiers des francophones dans le Centre de l'Ontario ont un grade universitaire en comparaison d'un sur dix dans le Nord-Est. En fait, une proportion supérieure de francophones dans le Centre détient un baccalauréat, ce qui est plus élevé que chez les Ontariens dans leur ensemble (32,2 % comparativement à 28,1 %). Cependant, étant donné le manque important de possibilités d'études postsecondaires en langue française, il est probable que ces étudiants soient diplômés d'universités anglophones⁵⁹.

Il est raisonnable d'extrapoler des données ci-dessus qu'au moins une partie de la population étudiante inscrite aux écoles des conseils scolaires de langue française de cette région décide de faire la transition vers le système anglophone afin de parfaire ses connaissances de cette langue avant son entrée au postsecondaire (ce qu'ils font de façon plus concentrée que dans le reste de la province), puisque ces étudiants se voient dans l'impossibilité de poursuivre leur éducation en français dans cette région après la 12^e année. Le rapport du CSF arrivait aux mêmes conclusions en 2012 :

55 Ministère de l'Éducation, 2016b : p. 72. Voir tableau 6.

56 *Ibid.* : p. 91. Voir tableau 7.

57 Commissariat aux services en français, 2012.

58 *Ibid.* : p. 19.

59 *Ibid.* : p. 24.

Malgré les droits constitutionnels de la minorité linguistique à un enseignement offert dans sa langue, et malgré les politiques comme la Politique d'aménagement linguistique, le manque d'établissements et de programmes postsecondaires en langue française a pour effet de dissuader les élèves de l'élémentaire et du secondaire à opter pour un enseignement en français dans le Centre-Sud-Ouest de l'Ontario et à conserver ce choix. Le manque d'établissements et de programmes en français dans la région semble être perçu comme étant restrictif à la carrière et à la possibilité de faire valoir ses compétences⁶⁰.

Par conséquent, il est impossible de se pencher sur l'enjeu de l'éducation en langue française dans cette région de la province sans prendre en compte le palier postsecondaire, où l'accessibilité à des programmes dans la langue de la minorité est quasiment nulle. Compte tenu du fait que le Centre-Sud-Ouest est de surcroît la région de la province où la population francophone est en croissance la plus rapide⁶¹, il semble impératif que des investissements majeurs soient effectués de la part du ministère, tant au niveau secondaire que postsecondaire.

La comparaison entre les installations scolaires de la minorité linguistique et celles des écoles de la majorité linguistique dans le grand Toronto

Lorsqu'ils ont été consultés, les représentants des deux conseils scolaires francophones du grand Toronto ont dit être conscients des efforts déployés par le ministère dans le dossier des immobilisations depuis 2011 et des fonds qui ont été investis à Toronto en particulier. Toutefois, ces efforts n'ont pas été suffisants pour répondre à la demande grandissante à laquelle font face ces conseils, ni pour leur permettre de mettre sur pied un système scolaire de qualité égale à celui de la majorité. Dans certains cas où le Ministère a permis aux conseils scolaires de langue française d'acquérir de vieilles écoles appartenant autrefois aux conseils anglophones dans le but de les rénover, les fonds fournis par le ministère afin de mettre à niveau ces installations ont parfois été lacunaires, selon les témoignages des deux conseils scolaires de langue française. Parmi les exemples de dépenses supplémentaires encourues, les conseils ont nommé la remise à niveau des systèmes de chauffage et des réseaux d'électricité, la rénovation des salles de toilette, la modernisation des gymnases, l'installation de mesures assurant l'accessibilité de l'édifice pour les personnes à mobilité réduite et la réfection des toits des édifices nouvellement acquis. Des difficultés budgétaires se présentent déjà pour certaines nouvelles écoles, dont l'ÉEC Saint-Noël-Chabanel qui, tout juste agrandie, est déjà au maximum de sa capacité de fréquentation⁶². Le ministère avait de surcroît émis une autre attente auprès du CSV : le partage temporaire de l'édifice abritant l'École élémentaire Charles-Sauriol avec le TCDSB. Tout projet de partage d'édifice engendre des frais additionnels de mise en œuvre malgré les économies d'échelle subséquentes, car des dispositions spéciales doivent être prises pour respecter l'intégrité des deux systèmes.

Par ailleurs, l'intervention du ministère s'avère toujours nécessaire afin de répondre aux priorités des conseils en matière d'accès à l'instruction en français au niveau secondaire dans la région du grand Toronto. La gravité du problème de rétention des conseils scolaires francophones lors du passage de l'élémentaire au secondaire expliqué ci-haut est à cet égard particulièrement révélatrice. Le ministère de l'Éducation rappelle que certaines écoles de langue française ne sont pas au maximum de leur capacité afin d'éviter de nouveaux investissements dans le parc immobilier des conseils scolaires de langue française. Cette logique ne permet pas de comprendre la réalité sur le terrain. Lorsqu'ils font

60 *Ibid.* : p. 35.

61 *Ibid.* : p. 28. (Selon les données des recensements entre 1991 et 2006.)

62 Selon les entrevues avec les directions de conseils scolaires de langue française.

l'acquisition d'une école existante, les conseils scolaires de langue française n'ont pas nécessairement besoin de toute la superficie de leur nouvel édifice dès la première année d'ouverture de cette école, puisqu'ils optent souvent pour une entrée progressive des élèves dans les nouveaux établissements (soit au rythme d'un niveau par année). Ils louent parfois des locaux à des organismes afin de combler leurs besoins financiers lorsque l'édifice se révèle trop grand à plus long terme.

Ce phénomène où les conseils scolaires francophones « héritent » d'écoles de la majorité devenues excédentaires qui sont parfois trop grandes pour leurs besoins s'explique par la création tardive des conseils scolaires francophones, qui sont encore en « mode rattrapage » par rapport à leurs homologues anglophones. Alors que ces derniers ont des écoles établies et des ententes avec les municipalités depuis plusieurs années, les conseils de langue française doivent encore aujourd'hui faire la recherche de terrains vacants propices à la construction d'écoles, et la signature d'ententes avec les municipalités est loin d'être un fait accompli. À titre d'exemple, le territoire du CSV couvre 178 municipalités, et celui du CSDCCS en compte 123. Ces conseils scolaires doivent déployer énormément d'efforts afin de créer des relations de travail avec les gouvernements locaux et de trouver des terrains propices à l'acquisition.

Alors que le manque d'écoles de langue française se fait sentir de façon particulièrement aiguë dans le Sud de la province, les effectifs des conseils scolaires de langue anglaise dans cette région, pour leur part, sont en décroissance. Depuis 2002, le nombre d'élèves inscrits à ces écoles a baissé de près de 100 000 élèves, soit de 5,9 % de la totalité des inscriptions⁶³. Cette décroissance signifie que les taux d'occupation des écoles de la majorité sont aussi à la baisse. Les deux conseils scolaires anglophones du grand Toronto sont maintenant propriétaires d'écoles qui sont soit inoccupées, soit louées à des fins autres que scolaires. Cette question sera abordée en profondeur plus loin.

La qualité de l'instruction

Les résultats scolaires des élèves de la province sont testés de façon périodique afin d'évaluer le rendement des élèves en lecture, en écriture et en mathématiques par rapport aux attentes et contenus d'apprentissage prescrits dans le curriculum de l'Ontario par l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation (OQRE). Les résultats de l'OQRE aident en retour les conseils scolaires et les écoles à identifier les domaines devant faire l'objet d'une attention particulière afin d'améliorer l'enseignement et l'apprentissage.

Le plus récent contrôle des résultats scolaires des élèves des deux conseils scolaires de langue française du grand Toronto, grâce aux tests de l'OQRE, ont mis en lumière les informations suivantes :

- Les données du **Conseil scolaire Viamonde** révèlent une amélioration continue du rendement des écoles élémentaires de ce conseil. En écriture, en 6^e année, le taux de réussite s'élève à 90 %, soit une augmentation de 2 points de pourcentage par rapport aux résultats de l'an dernier, dépassant ainsi la moyenne provinciale. En lecture, les élèves de 6^e année ont réalisé une progression de 3 % par rapport à l'an dernier et leurs résultats sont équivalents à ceux de la moyenne provinciale. En mathématiques, 76 % des élèves de 3^e année et 81 % des élèves de 6^e année ont atteint les niveaux 3 et 4. Depuis les cinq dernières années, les élèves de 3^e année se rapprochent progressivement de la moyenne provinciale, tandis que les élèves de 6^e année atteignent ou dépassent la moyenne provinciale aux tests de l'OQRE. Les résultats des tests de l'OQRE démontrent que le travail effectué par le personnel, les parents et les élèves sont bénéfiques et sont équivalents à norme provinciale⁶⁴.

63 Ministère de l'Éducation, 2016b : p. 41. Voir tableau 3.

64 Les données sont obtenues par le CSV.

- Le **Conseil scolaire de district catholique Centre-Sud**, pour sa part, a obtenu des résultats aux tests de l'OQRE l'an dernier qui dépassaient les normes provinciales. Au cours des cinq dernières années, on a noté une hausse constante des élèves du CSDCCS atteignant la norme provinciale. La hausse la plus fulgurante est au niveau du test de lecture des élèves de 3^e année qui a fait un bond de 16 % en cinq ans. Dans toutes les catégories, le pourcentage des élèves du CSDCCS qui atteignent ou surpassent la norme provinciale est supérieur au pourcentage des élèves de toute la province⁶⁵.

Pour ce qui est des tests en mathématiques au niveau secondaire, les résultats des écoles de langue française sont à la hausse et sont comparables à la norme provinciale.

En somme, les résultats des élèves de langue française aux tests de l'OQRE portent à croire que **la qualité de l'instruction offerte dans les écoles des deux conseils scolaires de langue française du grand Toronto est comparable à celle des écoles de la majorité et n'est pas l'un des facteurs pouvant expliquer la perte d'effectifs dramatique vécue par ces conseils.**

Le temps de déplacement

L'un des aspects importants du travail des conseils scolaires de langue française différant de celui des conseils scolaires de la majorité est sans conteste la question du transport des élèves. Le déplacement des élèves constitue un défi de taille, et la distance que doivent parcourir les élèves des conseils de langue française, ainsi que la durée du trajet, pour arriver à leur école peuvent dissuader les parents d'inscrire leurs enfants à ces écoles. Selon les entrevues menées avec les directions du Conseil scolaire Viamonde et du CSDCCS, la distance entre l'école et la maison des élèves peut être d'une dizaine de kilomètres, et la durée du trajet en autobus peut s'échelonner de quelques minutes à plus d'une heure⁶⁶.

Ce long trajet a un double effet sur le (non-)respect des obligations gouvernementales en matière d'instruction dans la langue officielle de la minorité, comme l'ont soulevé les juges de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Arsenault-Cameron* :

Premièrement, contrairement aux enfants de la majorité linguistique, les enfants visés par l'art. 23 devaient faire un choix entre fréquenter une école locale dans la langue de la majorité et fréquenter une école moins accessible dans la langue de la minorité. La décision du ministre créait une situation qui avait pour effet de dissuader de nombreux enfants visés par l'art. 23 de fréquenter l'école de la minorité linguistique en raison de la durée du transport. Un tel facteur dissuasif n'existerait pas dans le cas des enfants de la majorité.

Deuxièmement, le choix de transporter les élèves aurait une incidence sur l'assimilation des enfants de la minorité linguistique tandis que les modalités de transport n'avaient aucune répercussion culturelle sur les enfants de la majorité linguistique. Pour la minorité, il s'agissait en grande partie d'une question culturelle et linguistique; il s'agissait non seulement de la durée des trajets, mais aussi des distances parcourues du fait qu'il fallait envoyer les enfants à l'extérieur de leur communauté et qu'il n'y avait pas d'établissement d'enseignement au sein de la communauté même⁶⁷.

Ces observations s'appliquent tout à fait à la situation du grand Toronto. D'une part, le trajet en autobus nuit directement à l'accès à l'instruction dans la langue officielle de la minorité : les parents

65 Les données sont obtenues par le CSDCCS.

66 Selon les entrevues avec les directions d'écoles.

67 *Arsenault-Cameron C. Ile-du-Prince-Édouard*, [2000] 1 R. C. S. 3, au para. 50.

du grand Toronto trouvent inacceptable que leurs enfants passent une si longue période de temps en autobus chaque jour. Et, puisqu'il est surtout question de la transition vers les écoles secondaires, il faut bien admettre que, pour les élèves qui eux aussi commencent à avoir leur mot à dire, l'option de passer plusieurs heures par jour en autobus scolaire ou en transports en commun apparaît beaucoup moins intéressante. Cette situation a un impact direct sur la rétention des élèves dans le système scolaire de langue française, puisque les parents ont le choix d'envoyer leurs enfants à une école de la majorité à proximité de chez eux. D'ailleurs, comme il fut démontré plus haut, le passage de l'élémentaire au secondaire (entre la 8^e et la 9^e année) est le moment où les conseils scolaires de langue française du grand Toronto perdent le plus d'étudiants, et ce, dans des proportions alarmantes. Le peu d'écoles secondaires de langue française sur le territoire du grand Toronto, et donc la durée accrue du trajet scolaire pour la grande majorité du corps étudiant les fréquentant, affectent grandement le taux de rétention des conseils scolaires.

D'autre part, il nuit à la *qualité* de l'instruction prodiguée : la distance est notamment délétère à la participation de plusieurs élèves aux activités parascolaires, qui ont lieu en dehors des heures de cours. Ces activités sont primordiales dans le maintien et l'épanouissement non seulement de la langue, mais aussi de la culture des élèves. L'impossibilité pour certains élèves habitant trop loin de l'école de participer à ces activités contribue à leur assimilation.

En somme, la question du transport scolaire est centrale à l'atteinte de *l'égalité réelle* en matière d'instruction dans la langue de la minorité, et la situation présente dans la région du grand Toronto démontre que l'égalité réelle est encore loin d'être atteinte.

L'une des motivations derrière le rapport de 2011 était justement que certaines plaintes reçues par le Commissariat représentaient un appel au secours de la part de parents du quartier The Beaches, un grand quartier de l'est de la ville sans école secondaire de langue française. Un parent cite :

Nous comprenons l'importance de l'apprentissage du français au niveau secondaire et, si ce n'était de la courageuse décision de notre plus jeune enfant, nous aurions été disposés à examiner d'autres possibilités, y compris celle d'abandonner le système francophone. Cela aurait été radical, mais ce n'était pas et ce n'est toujours pas hors de question⁶⁸.

Malheureusement, en 2015, **aucun des deux conseils scolaires de langue française de Toronto ne s'est encore vu octroyer des fonds afin d'ouvrir une école secondaire de langue française dans le quartier The Beaches, malgré leur priorisation de l'élargissement de l'accessibilité à l'instruction de niveau secondaire de langue française dans cette partie de la ville⁶⁹.**

Finalement, et ce dernier point est relié à la question du transport en autobus plus qu'au temps de déplacement en tant que tel, mais puisque la grande majorité des élèves inscrits aux écoles de la majorité anglophone sont à distance de marche de leur établissement respectif, ces derniers ne sont pas dotés de débarcadères pour que les autobus puissent les déposer en toute sécurité. Ces débarcadères sont nécessaires aux écoles de langue française, pour les raisons énoncées ci-haut, mais aussi en fonction des règlements municipaux. Or, ces installations prennent beaucoup d'espace, et

68 Commissariat aux services en français, 2011 : p. 2.

69 Selon les informations du ministère, les deux conseils scolaires de langue française de Toronto « ont présenté une analyse de rentabilité pour une nouvelle école secondaire dans le quartier The Beaches pour la première fois en 2015, dans le cadre du processus lié aux immobilisations prioritaires. Le [CSDCCS] lui avait attribué le rang de priorité 3, et le [CSV], le rang de priorité 6. Le Ministère n'a approuvé aucune de ces demandes, mais il a financé d'autres demandes présentées par ces deux conseils scolaires auxquelles un rang de priorité plus élevé avait été attribué » (ministère de l'Éducation, 2016a : 12).

cet espace n'est pas pris en compte dans le calcul des terrains des écoles de langue française. L'espace résiduel pour la construction des établissements scolaires est donc de moindre taille que l'espace réservé aux élèves de langue anglaise, puisque les écoles de la majorité n'ont pas besoin des mêmes installations à l'extérieur de leurs édifices.

RECOMMANDATION 2

Considérant que certains quartiers de la ville, notamment le quartier The Beaches, n'ont toujours pas leur propre école secondaire de langue française, et ce, malgré la demande accrue de tels établissements partout sur le territoire du grand Toronto ;

Considérant que les élèves fréquentant les écoles de langue française du grand Toronto doivent couvrir des distances plus grandes que leurs homologues anglophones, nécessitant le transport en autobus scolaire ;

Considérant que la durée de ce transport peut aller jusqu'à plus d'une heure chaque matin et chaque soir, ce que plusieurs parents ont déjà signifié comme étant une situation déraisonnable par l'entremise de plaintes au Commissariat ;

Considérant l'obligation du ministère de l'Éducation de prendre en compte les effets délétères des longs trajets en autobus sur la qualité de l'éducation de la minorité et les effets à court, moyen et long termes sur la vitalité de la communauté minoritaire, tel qu'énoncé par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt Arsenault-Cameron ;

Considérant surtout les taux alarmants de transfert des élèves inscrits à l'école élémentaire de langue française vers des écoles secondaires de langue anglaise dans la région du grand Toronto, un phénomène sans égal dans le reste de la province précipité par les carences importantes en accessibilité à des écoles secondaires de langue française sur le territoire de la métropole ;

Considérant qu'en fonction de la jurisprudence récente, il est du devoir de la ministre de l'Éducation de respecter le droit à la communauté francophone d'avoir accès à une expérience éducative d'équivalence réelle à celle de la majorité, notamment sur les plans de l'instruction, des résultats scolaires des élèves, des activités parascolaires et du temps de déplacement des élèves à la maison ;

Le commissaire recommande à la ministre de l'Éducation :

- 1) qu'elle accorde sans tarder des fonds supplémentaires aux conseils scolaires de langue française du grand Toronto afin d'entamer la construction ou l'acquisition d'établissements d'éducation secondaire, en visant tout particulièrement les quartiers où ces établissements sont lacunaires et où la durée du trajet en autobus vers l'école secondaire la plus proche est présentement la plus névralgique, de façon à réduire l'écart entre le nombre d'écoles et le nombre d'élèves francophones, et à assurer l'accessibilité de l'éducation secondaire en français dans la métropole ;**
- 2) qu'elle prenne dorénavant en compte l'espace nécessaire à la construction de débarcadères d'autobus sécuritaires lors de l'attribution de terrains pour la construction ou la rénovation d'écoles destinées à la minorité de langue française, ceci afin d'assurer que les élèves inscrits aux écoles de langue française puissent bénéficier de locaux et de terrains de jeu de taille comparable à ceux des écoles de la majorité pour le même nombre d'élèves.**

LES INCITATIFS DE COLLABORATION ET DE PLANIFICATION CONJOINTE ENTRE LES CONSEILS SCOLAIRES PUBLIC ET CATHOLIQUE DE LANGUE FRANÇAISE DU GRAND TORONTO

Le commissariat et le ministère de l'Éducation ont tous les deux reconnu les bienfaits de la collaboration des deux conseils scolaires francophones du grand Toronto afin d'établir une meilleure planification de l'évolution du système scolaire de langue française et l'amélioration de l'accès à ces écoles dans la métropole. Comme le souligne le ministère, les partenariats d'utilisation conjointe comportent plusieurs avantages pour les conseils scolaires ainsi que pour les élèves, dont la « réduction des coûts de construction et d'exploitation », une « plus grande souplesse d'utilisation des espaces » et la « possibilité d'élargir le nombre de programmes offerts aux élèves »⁷⁰.

Par le passé, le ministère de l'Éducation a fait des efforts considérables pour faciliter la négociation d'ententes entre les deux conseils de langue française. Par ailleurs, un Groupe de travail sur les actifs publics avait été créé en 2009, auquel les quatre conseils scolaires de Toronto siégeaient aux côtés de représentants de la Ville de Toronto et du ministère. Il a été impossible de savoir si ce Groupe de travail avait fait des recommandations sur l'utilisation d'actifs immobiliers pour répondre aux besoins des conseils scolaires de langue française. Le mandat du Groupe de travail s'est terminé en 2014, pour être remplacé en 2015 par une nouvelle Ligne directrice du gouvernement visant la planification communautaire et les partenariats. Comme l'explique le ministère de l'Éducation, cette ligne directrice

prévoit que les conseils scolaires doivent mener des consultations publiques auprès de leurs conseils coïncidents et de leurs partenaires municipaux et communautaires pour leur présenter leurs idées en vue de régler le problème des espaces sous-utilisés sur leur propre territoire. La communication entre les conseils scolaires et au sein de la communauté est ainsi améliorée, et peut donner lieu à de nouvelles occasions de planification⁷¹.

Toutefois, l'impact de cette ligne directrice adoptée en 2015 sur l'utilisation et la vente des espaces et bâtiments excédentaires des parcs immobiliers des conseils scolaires reste à ce jour inconnu. Le Commissariat tient néanmoins à souligner les récents investissements du ministère dans le programme *Capacité de planification des immobilisations*, un programme dont le financement facilite la planification des immobilisations des conseils scolaires. En mars dernier, le ministère a annoncé que 600 000 dollars du budget de ce programme seront désormais réservés annuellement pour appuyer des projets d'utilisation conjointe d'écoles⁷².

En 2013, le ministère de l'Éducation a aussi publié la note de service B18 intitulée *Initiative visant à encourager l'utilisation commune et à la collaboration entre conseils scolaires pour des projets d'immobilisations*. Cette initiative visait à encourager les conseils scolaires, francophones comme anglophones, à partager leurs locaux ou leurs installations. En contrepartie, le ministère s'engageait à prioriser les projets de collaboration dans leurs demandes de financement⁷³.

Comme le fait remarquer le ministère, cette initiative pourrait d'autant plus bénéficier aux projets d'écoles secondaires qui cherchent à offrir un plus grand choix de cours spécialisés :

70 Ministère de l'Éducation, 2016a : p. 12.

71 *Ibid.* : p. 5.

72 *Ibid.* : p. 6.

73 *Ibid.* : p. 4.

Sachant que l'un des avantages des grandes écoles, en particulier au palier secondaire, est leur capacité à offrir un plus grand choix de programmes, et sachant que les petites écoles n'ayant pas une « masse critique » d'élèves ont, quant à elles, de la difficulté à offrir des cours autres que ceux du programme de base, l'utilisation conjointe des installations scolaires permet aux conseils scolaires comptant des écoles à faible effectif de les regrouper en vue d'offrir un plus grand choix de cours à leurs élèves⁷⁴.

Par ailleurs, en mars 2016, le CSDCCS et le CSV ont signalé leur intention de collaborer à un projet de construction d'une école secondaire de langue française conjointe à Hamilton⁷⁵, une initiative que salue le commissaire et qui pourrait servir d'exemple de pratiques exemplaires pour des initiatives semblables à l'avenir.

RECOMMANDATION 3

Considérant les obligations constitutionnelles du gouvernement ontarien envers le respect de l'intégrité des conseils scolaires publics et catholiques ;

Considérant les économies pouvant être réalisées par les conseils scolaires de langue française si ceux-ci collaborent afin d'élaborer une planification conjointe de l'expansion du réseau d'écoles de langue française du grand Toronto ;

Considérant les difficultés rencontrées par les deux conseils dans la recherche de terrains vacants ou d'établissements adéquats pour l'expansion du réseau d'écoles de langue française dans le grand Toronto ;

Le commissaire recommande que la ministre de l'Éducation :

- 1) continue de fournir des incitatifs de collaboration aux conseils scolaires public et catholique pour des projets d'immobilisations conjoints ;**
- 2) élabore un cadre administratif de planification et de mise en œuvre de ces projets d'immobilisations conjoints ;**
- 3) veille à la mise en œuvre de la Ligne directrice relative à la planification communautaire et aux partenariats afin que soit exigé des conseils scolaires qu'ils mènent des consultations publiques sur leurs plans d'immobilisations et sur les solutions envisagées afin de réduire leur capacité excédentaire.**

L'UTILISATION DE LA DIF DANS LE CALCUL DES BESOINS EN MATIÈRE D'ÉDUCATION DE LANGUE FRANÇAISE À TORONTO

La DIF permet de mieux représenter le nombre d'immigrants parlant français mais dont le français n'est pas la langue maternelle. Les statistiques les plus récentes du ministère de l'Éducation à l'égard des effectifs scolaires dans les écoles de langue française démontrent que le nombre d'élèves nés à l'étranger et inscrits à ces écoles a augmenté de façon significative dans les dernières années. En 2013-2014, près de 10 % des élèves dans les écoles de langue française de la province étaient nés à l'étranger, alors qu'en

74 *Ibid.*

75 *Ibid.*

2008-2009, cette proportion s'élevait à plus de 5%⁷⁶. La moitié de ces élèves n'ont pas le français comme première langue apprise⁷⁷. En 2013-2014, à eux seuls, **les deux conseils scolaires du grand Toronto ont accueilli près de la moitié des élèves nés à l'extérieur du Canada fréquentant les écoles de langue française de l'Ontario**⁷⁸. Bien qu'important, le commissaire considère ce chiffre comme relativement prudent étant donné que bon nombre d'enfants nés au Canada de parents issus de l'immigration ne se retrouvent pas dans ces données, ce qui ne permet pas de refléter la réalité démographique des conseils scolaires de langue française – et notamment dans la région du grand Toronto.

Les données du ministère donnent d'ailleurs raison à cette hypothèse, puisque le pourcentage d'enfants de quatre et cinq ans inscrits aux écoles de langue française dépasse le pourcentage d'enfants francophones dans la province, selon le recensement de 2011⁷⁹. Le calcul ministériel du nombre d'enfants qui sont des clients potentiels du système francophone et basé sur les variables de la première langue officielle parlée semble donc sous-estimé dans la grande région de Toronto ; l'utilisation de la DIF pourrait lui donner un portrait plus près de la réalité et lui permettre d'effectuer des prédictions en conséquence.

Le ministère a récemment informé le commissaire qu'il « collabore actuellement avec les conseils scolaires de langue française pour se servir de données tirées du recensement de 2011 mises à jour en vue d'y intégrer la [DIF] comme source supplémentaire de renseignements sur la langue »⁸⁰. Voilà une nouvelle réjouissante. Néanmoins, puisque l'échéancier de mise en œuvre de cette intégration de la DIF dans le cadre des études réalisées par le ministère reste inconnu, le CSF préfère faire acte de prudence et formule la recommandation ci-dessous.

RECOMMANDATION 4

Considérant que le gouvernement de l'Ontario a officiellement adopté une définition inclusive de francophone (DIF) en 2009 pour mieux refléter la diversité et la réalité démographique ;

Considérant que la DIF permet de mieux saisir le portrait de la communauté de parlants français de la province que la PLOP, en particulier dans le Sud où une grande proportion de parlants français est issue de l'immigration ;

Considérant qu'à eux seuls, les deux conseils scolaires du grand Toronto ont accueilli près de la moitié des élèves nés à l'extérieur du Canada et fréquentant les écoles françaises de la province ;

Considérant que le nombre d'élèves inscrits aux écoles de langue française est plus grand que le nombre d'élèves francophones calculés par le recensement (utilisant la PLOP) aux niveaux de la maternelle et du jardin d'enfants dans le Sud de la province, ce qui signale des disparités probables dans le calcul provincial des besoins aux autres niveaux scolaires ;

Le commissaire recommande à la ministre de l'Éducation de revoir ses pratiques en matière de calculs des besoins dans le domaine de l'éducation de langue française et d'utiliser la DIF, la méthode de calcul adoptée officiellement par le gouvernement de l'Ontario, pour mieux prendre en compte la réalité diverse de la clientèle des conseils scolaires de langue française et effectuer des prédictions d'inscriptions plus exactes.

76 Ministère de l'Éducation, 2016b : p. 97. Voir tableau 8.

77 *Ibid.* : 102. Voir tableau p. 9.

78 *Ibid.* : 98. Voir tableau p. 10.

79 *Ibid.* : 58. Voir tableau p. 11.

80 Ministère de l'Éducation, 2016a : p. 6.

LA RÉVISION DU RÈGLEMENT 444/98

En 2011, le commissaire faisait part au gouvernement des nombreuses lacunes du Règlement 444/98 régissant la vente de biens immeubles excédentaires. Comme le rappelait le commissaire en 2011 :

Selon ce règlement, le conseil est tenu d'offrir, de vendre ou louer la propriété aux organismes publics énumérés par ordre de priorité dans le Règlement (les autres conseils scolaires, les collèges, les universités, les municipalités, le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral) et d'accorder aux parties 90 jours pour donner leur réponse avant de faire une offre à d'autres entités⁸¹.

À l'époque, il était reproché à ce règlement de permettre des transactions manquant de transparence envers le public et de permettre à des conseils scolaires d'utiliser des pratiques déloyales envers les autres organismes publics, notamment en morcelant leurs terrains afin de les rendre inutilisables pour des fins éducatives. Par exemple, en 2013, le TDSB a morcelé 2,74 acres du terrain de Fisherville Senior Public School et l'a vendu au privé⁸². Le ministère n'avait par ailleurs pour le moment aucune autorité sur les actifs des conseils scolaires ; il ne possédait pas, par exemple, l'autorité d'exiger d'un conseil scolaire qu'il se départisse de terrains ou d'écoles devenues excédentaires. Le ministère ne planifie aucune révision de ses pouvoirs à cet égard. Par ailleurs, le commissaire déplorait l'annulation, en 2004-2005, de la clause permettant à un conseil scolaire de vendre une propriété à un de ses homologues pour la somme de 1 \$ et de recevoir en retour une compensation « par le retrait des charges liées à la dotation des nouvelles places-élèves pour les écoles correspondantes, ce qui permettait au conseil de recevoir des subventions d'immobilisations supplémentaires »⁸³. Il n'est pas justifiable qu'un conseil scolaire ayant déjà reçu les fonds du ministère, dans un premier temps, pour la construction d'un établissement d'éducation soit en mesure de le revendre à un autre organisme public, dans un deuxième temps, à la valeur marchande. Pour les contribuables, cette pratique revient à payer la même école à deux reprises.

Il est pertinent de rappeler que la situation actuelle désavantage grandement les conseils scolaires francophones qui, n'ayant été créés qu'en 1998 et dont les installations étaient déjà à l'époque des anciennes écoles dont les conseils scolaires de langue anglaise s'étaient départis, sont propriétaires d'un parc immobilier de moindre valeur que leurs homologues anglophones. Le commissaire avait formulé en 2011 une série de recommandations visant à redresser cette situation.

Dans sa réponse au commissaire, le sous-ministre annonçait que des révisions à ce règlement étaient en voie d'être effectuées en vue d'accroître son efficacité et de permettre aux conseils scolaires de faire une meilleure utilisation de leurs actifs immobiliers⁸⁴. Toutefois, le ministère soulevait que certains changements plus substantiels nécessiteraient des amendements à la *Loi sur l'éducation*, et donc que le ministère ne pouvait agir de façon unilatérale à cet égard, dépendant de l'action des législateurs.

Près de quatre ans plus tard, la situation stagne. Le Règlement 444/98 a fait l'objet d'une révision en profondeur en 2015 suite à une série de consultations avec divers intervenants, et cette révision sera en vigueur à partir du 1^{er} septembre 2016⁸⁵. Un amendement à la *Loi sur l'éducation* n'a pas

81 Commissariat aux services en français, 2011 : p. 19.

82 Ces informations proviennent du ministère de l'Éducation.

83 *Ibid.*

84 Ministère de l'Éducation de l'Ontario, 2012 : p. 9.

85 Ministère de l'Éducation, 2016a : p. 7.

non plus été déposé à l'Assemblée législative afin de modifier les pouvoirs du ministère envers l'échange des immobilisations entre conseils scolaires.

Le commissaire tient donc à rappeler au ministre que le Règlement 444/98 comporte de nombreuses lacunes qui entravent un échange équitable des immobilisations, voire qui favorisent la concurrence déloyale dans l'aliénation de biens immeubles appartenant aux conseils scolaires. Le ministère de l'Éducation devrait avoir un pouvoir de surveillance sur la vente d'immobilisations, puisqu'il constitue une partie impartiale dont la vision est axée uniquement sur l'éducation, et non sur les profits.

Les conseils scolaires adoptent leur plan d'immobilisations et leurs priorités à partir des critères d'admissibilité des programmes du ministère. Ce dernier devrait faciliter les démarches des deux conseils scolaires de langue française du grand Toronto en vue de l'acquisition d'un établissement lorsque le TDSB ou le TCDSB déclare une propriété excédentaire. Le ministère devrait allouer des fonds supplémentaires afin de répondre aux besoins des deux conseils scolaires de langue française de la région du grand Toronto, sachant que leurs effectifs scolaires augmentent d'année en année, que certains quartiers de la métropole ne comptent pas d'écoles de langue française et que ce besoin est particulièrement criant au niveau secondaire.

À l'heure actuelle, le ministère de l'Éducation a le pouvoir de modifier le Règlement de l'Ontario 444/98 conformément à la *Loi sur l'éducation* sans attribuer de nouveaux pouvoirs au ministre. Autrement dit, le Règlement ne peut pas être modifié de façon à donner le droit au ministre d'ordonner aux conseils de vendre des sites précis ou des sites d'une taille en particulier. Néanmoins, le ministère de l'Éducation détient un profil complet de toutes les écoles de la province, incluant leur taux d'occupation. Il pourrait intervenir directement auprès de certains conseils scolaires afin de les obliger à vendre plusieurs de leurs établissements. Dans le cas du TDSB et du TCDSB, le ministère pourrait leur « suggérer » de réorganiser leurs zones de fréquentation scolaire afin de tenir compte des besoins des deux conseils scolaires de langue française dans plusieurs quartiers de Toronto. Ainsi, les deux conseils scolaires de langue française pourraient satisfaire à leurs obligations légales et offrir une éducation de langue française dans des quartiers présentement non desservis. De plus, cette approche s'avérerait rentable du point de vue économique pour toutes les parties, y incluant le ministère.

RECOMMANDATION 5

Considérant que le processus d'aliénation de biens immeubles excédentaires par les conseils scolaires reste encore aujourd'hui un processus manquant de transparence et où la concurrence déloyale entre les conseils scolaires n'est pas sanctionnée ;

Considérant les nombreux obstacles que pose l'intérêt individuel des conseils scolaires à la circulation équitable des propriétés scolaires excédentaires ;

Considérant que toutes les écoles des parcs immobiliers des conseils scolaires, incluant les établissements excédentaires, ont déjà été financées par les deniers publics lors de leur construction ;

Le commissaire réitère sa recommandation à la ministre de l'Éducation de modifier le Règlement de l'Ontario 444/98, *Aliénation des biens immeubles excédentaires*, afin de protéger l'intégrité du parc immobilier des conseils scolaires. Le Règlement devrait être modifié afin que :

a) le ministère de l'Éducation ait le pouvoir d'ordonner aux conseils scolaires de vendre des sites inutilisés ou excédentaires dans des situations bien définies;

- b) le ministère de l'Éducation établit des limites concernant la durée pendant laquelle un conseil scolaire peut conserver une propriété inutilisée ou excédentaire;
- c) le ministère de l'Éducation établit des limites concernant la durée pendant laquelle une offre d'achat de propriété est valide avant qu'une transaction financière ait lieu;
- d) le ministère de l'Éducation légifère afin d'abolir la pratique du morcellement de terrain scolaire créant une concurrence déloyale entre le secteur privé et les conseils scolaires, et visant à vendre les biens immeubles excédentaires à des promoteurs privés pour des sommes plus élevées que ce que pourraient offrir des organismes publics ;
- e) les propriétés divisées soient uniquement accessibles aux conseils scolaires à des fins scolaires, à moins d'obtenir une dispense du ministre, restreinte à des situations bien définies;
- f) le ministère de l'Éducation examine la possibilité de réinstaurer le processus selon lequel les immeubles excédentaires pouvaient être transférés d'un conseil scolaire à l'autre pour la somme de 1 \$;
- g) le ministère de l'Éducation amende le Règlement afin qu'il favorise des transactions plus efficaces et efficaces entre les conseils scolaires ;
- h) le ministère de l'Éducation rend régulièrement compte des actes d'aliénation de propriétés scolaires excédentaires et que cette information soit communiquée au public.

CONCLUSION : IL EST GRAND TEMPS D'AGIR

En 2011, le CSF tirait la sonnette d'alarme sur le manque d'accès à l'éducation dans la langue de la minorité dans la région du grand Toronto, en particulier au niveau secondaire. Cinq ans plus tard, et malgré certains efforts de la part du ministère de l'Éducation afin de rencontrer les attentes du commissaire, la situation reste malheureusement à peu près inchangée. D'une part, les conseils scolaires de langue française n'ont toujours pas obtenu les moyens de subvenir à la demande en croissance fulgurante sur le territoire de la métropole. D'autre part, ces conseils sont témoins d'une baisse d'effectifs dramatique due à des transferts vers les écoles de la majorité entre la 8^e et la 9^e année – un moment crucial dans l'éducation des élèves, où non seulement leur connaissance de la langue se consolide et s'affine, mais aussi l'identité culturelle des élèves se cristallise. Comme l'explique la sociologue Mireille McLaughlin :

L'aisance en français ne se développe pas à l'âge adulte. En fait, les études sur l'insécurité linguistique à travers le monde montrent que **celle-ci tend à se développer à l'adolescence.** Une jeunesse qui se sentirait à l'aise à parler en français aurait donc, rendue à l'âge adulte, plus de chance de souhaiter transmettre le français à ses enfants⁸⁶.

86 Jean-Pierre Dubé, « Une nouvelle théorie pour transmettre la langue », *Franco-Presse*, le 2 février 2016, disponible en ligne : <http://francopresse.ca/index.cfm?Id=69691&Voir=article> (une page consultée en juin 2016). Les caractères gras ont été ajoutés.

Seule l'école de langue française, comme institution de la communauté, peut remplir cette tâche de prime importance dans la prévention contre l'assimilation. Or, tant que les parents ne seront pas en mesure d'envoyer leurs enfants à une école qui se trouve à une distance raisonnable de la maison, les conseils scolaires de langue française peineront à retenir leurs effectifs scolaires jusqu'à la graduation, fragilisant la pérennité de la communauté franco-ontarienne.

En Ontario, l'éducation de niveaux élémentaire et secondaire relève du ministère de l'Éducation et, par conséquent, le ministère a l'obligation de protéger le droit des Ontariennes et des Ontariens à l'éducation en langue française en vertu de l'article 23 de la *Charte*. Cette protection juridique a été interprétée par le plus haut tribunal du pays comme une obligation, pour les provinces, d'octroyer aux conseils scolaires de la minorité les moyens de fournir l'accès à une éducation réellement égale et équivalente à celle de la majorité. À cette fin, la ministre de l'Éducation doit faire tout ce qui est en son pouvoir pour favoriser l'accès à l'enseignement en français et pour influencer le facteur le plus déterminant de cet accès : la proximité des écoles de langue française. Il est impératif que la ministre agisse sans tarder afin d'octroyer aux conseils scolaires de langue française du grand Toronto les moyens de faire face aux défis de croissance et de rétention de leurs effectifs par l'augmentation de l'accès et de la proximité des écoles de langue française sur le territoire métropolitain.

ANNEXE

Tableau 1 : Effectifs de la maternelle à la 12e année dans les écoles de langue française de l'Ontario

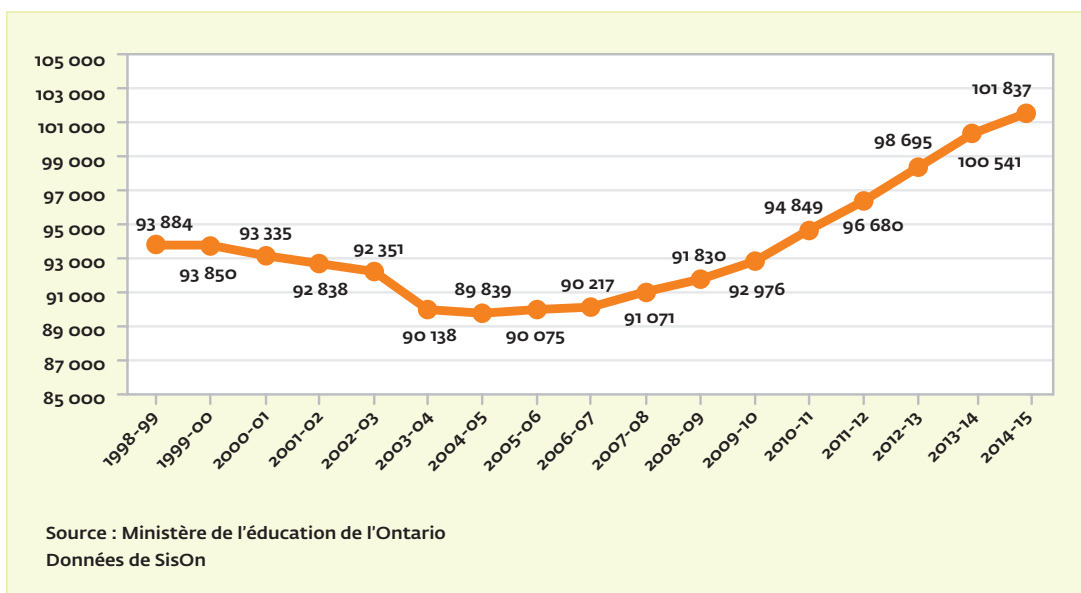


Tableau 2 : Effectifs dans les écoles de langue française par région

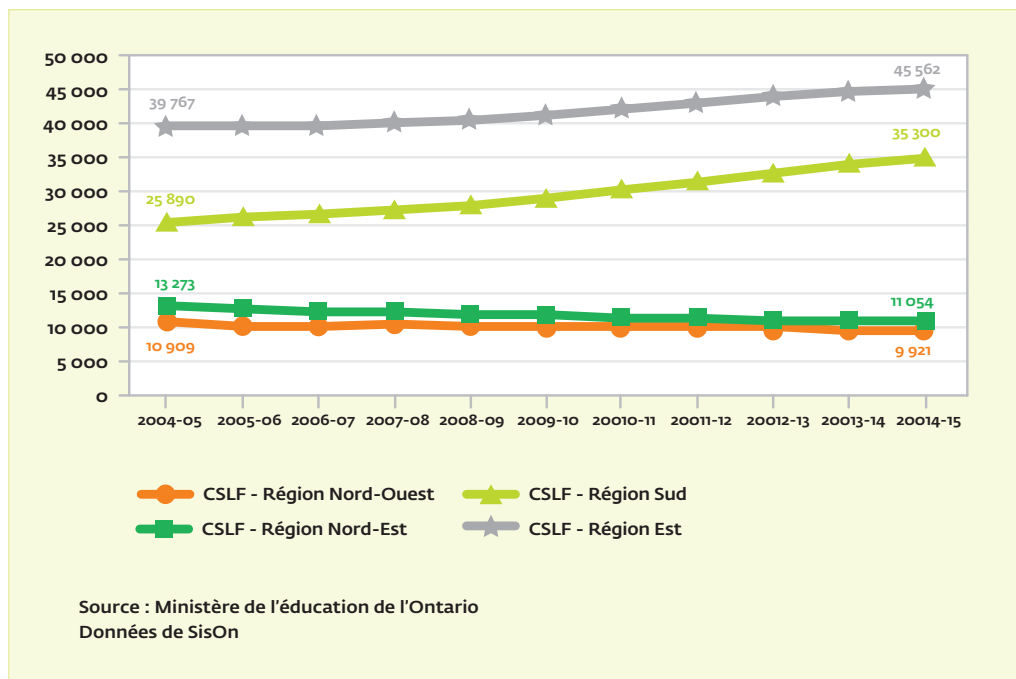


Tableau 3 : Tendence d'effectifs de 1998-1999 à 2014-2015 – Conseils scolaires de la région Sud

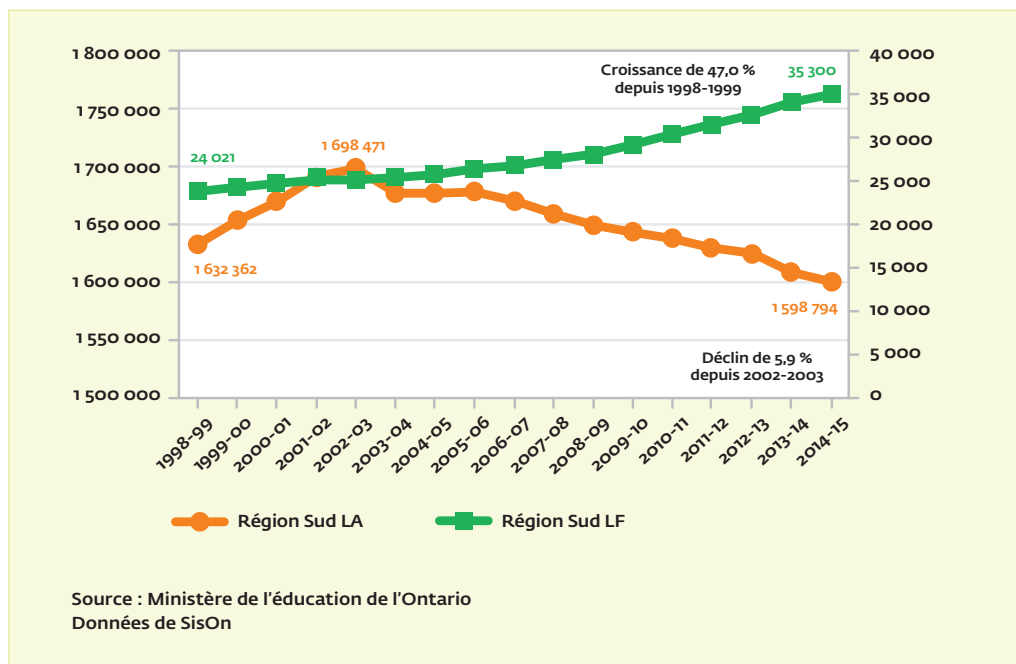


Tableau 4 : Projections des effectifs d'élèves dans les écoles de langue française de l'Ontario de 2006 à 2036

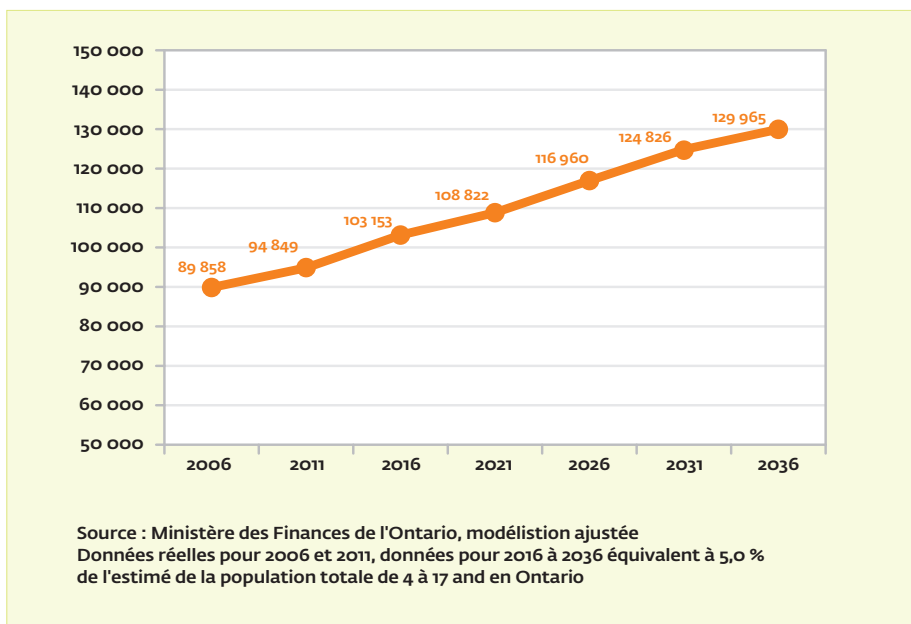


Tableau 5 : Manque à gagner en fonction des effectifs d'élèves en 2014-2015 – 12 conseils scolaires de langue française de l'Ontario

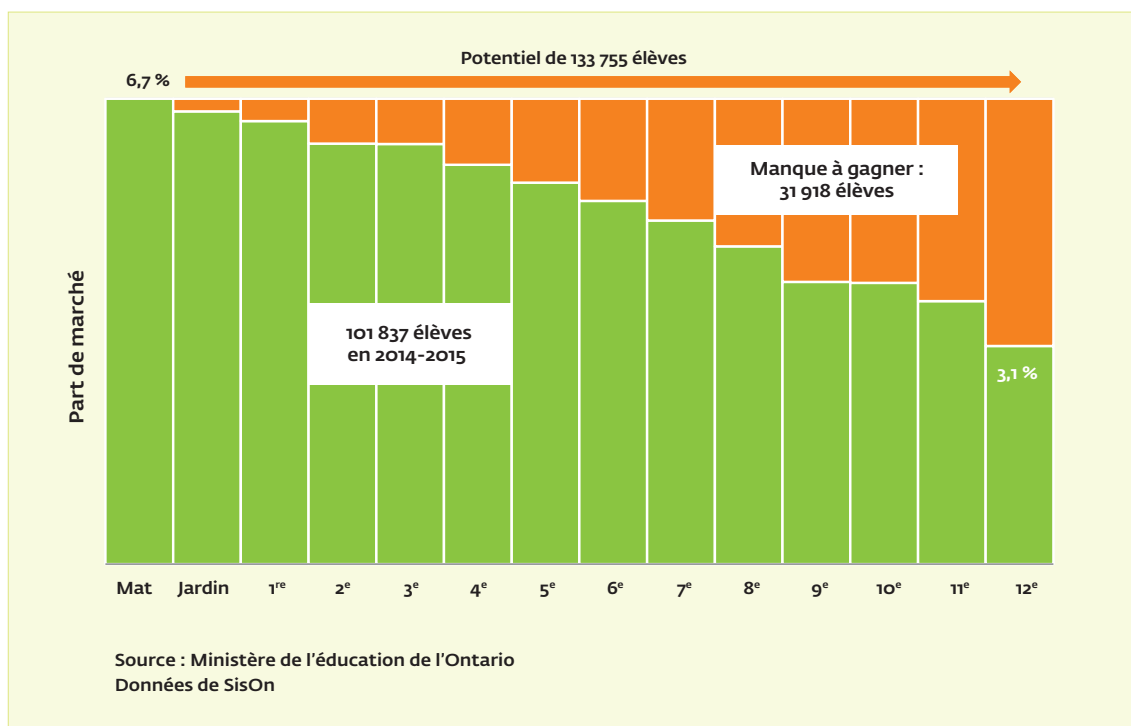


Tableau 6 : Croissance réalisable en fonction des effectifs d'élèves en 2014-2015 – Conseils scolaires de langue française de la région Sud

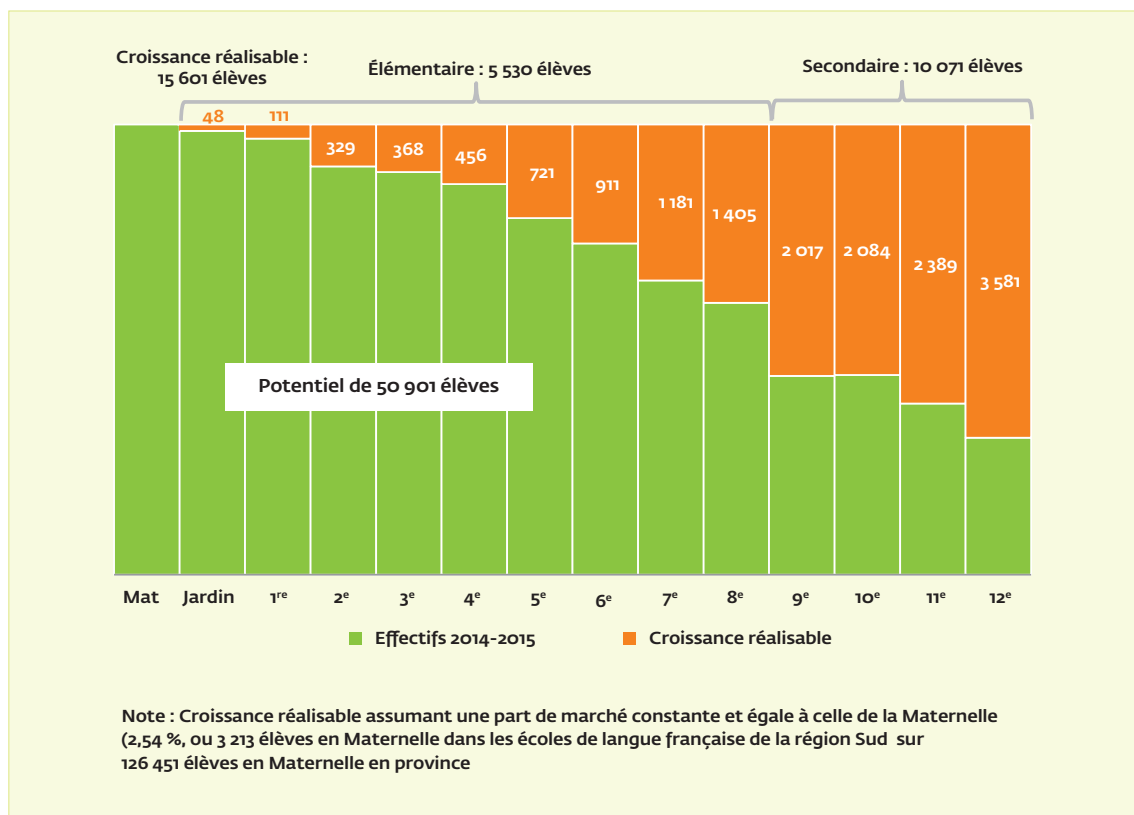


Tableau 7 : Départs des élèves vers les écoles de langue anglaise – 2011-2012 à 2012-2013, 3 conseils scolaires de la région Sud

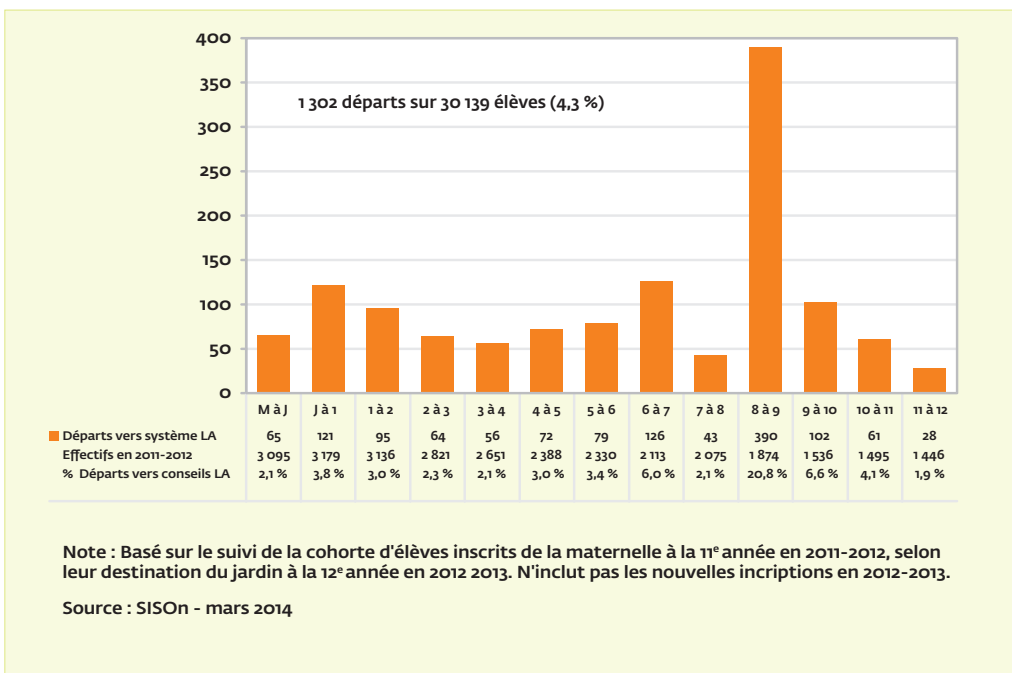


Tableau 8 : Nombre et pourcentage d'élèves nés à l'étranger dans les écoles élémentaires et secondaires de langue française de l'Ontario

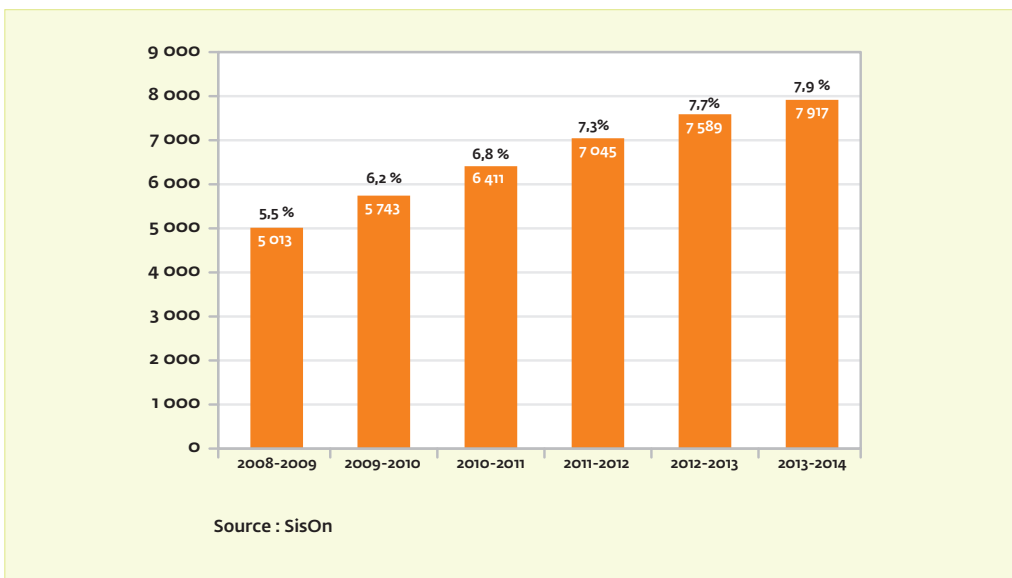


Tableau 9 : Première langue apprise pour les élèves nés à l'étranger – Écoles élémentaires et secondaires de langue française de l'Ontario

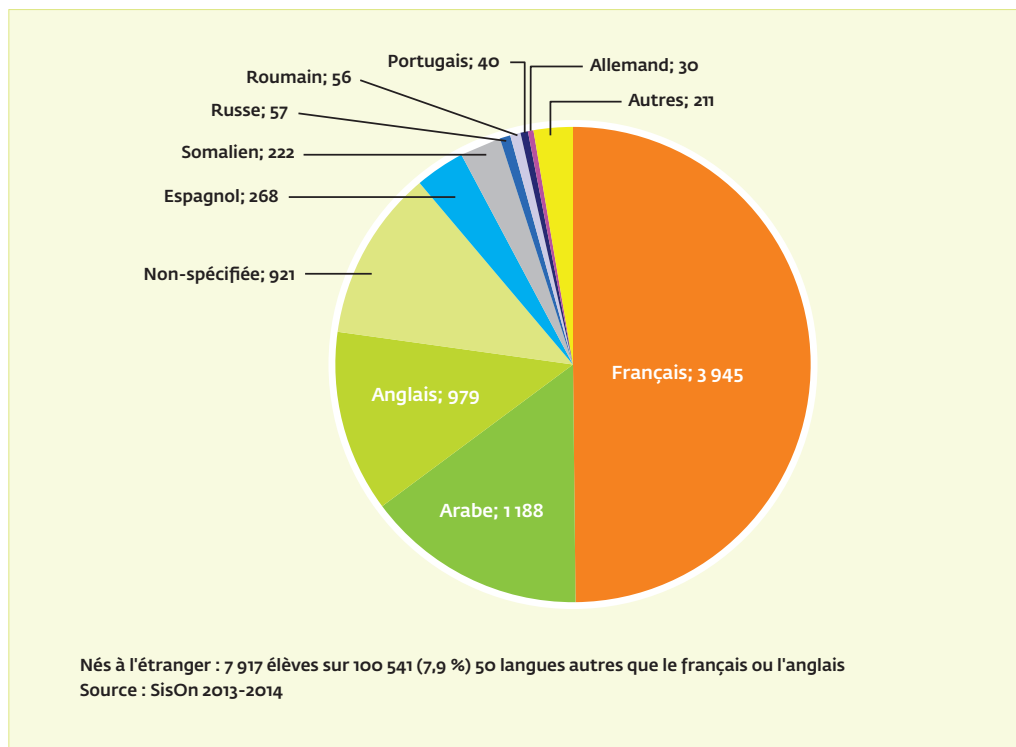


Tableau 10 : Nombre d'élèves nés à l'étranger sur six ans – Conseils scolaires de langue française de l'Ontario

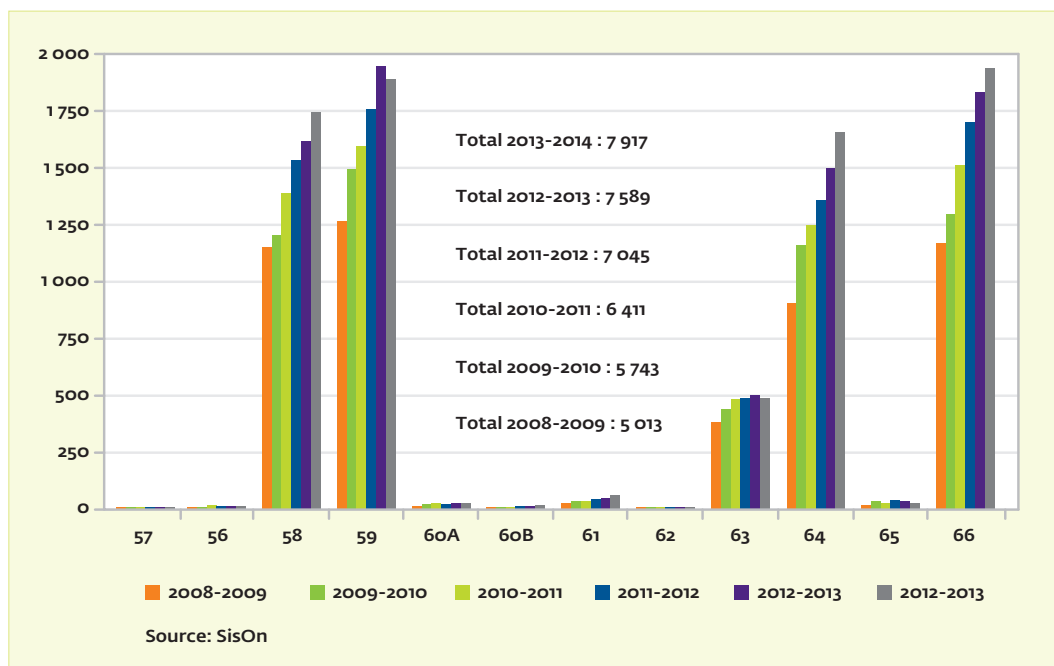
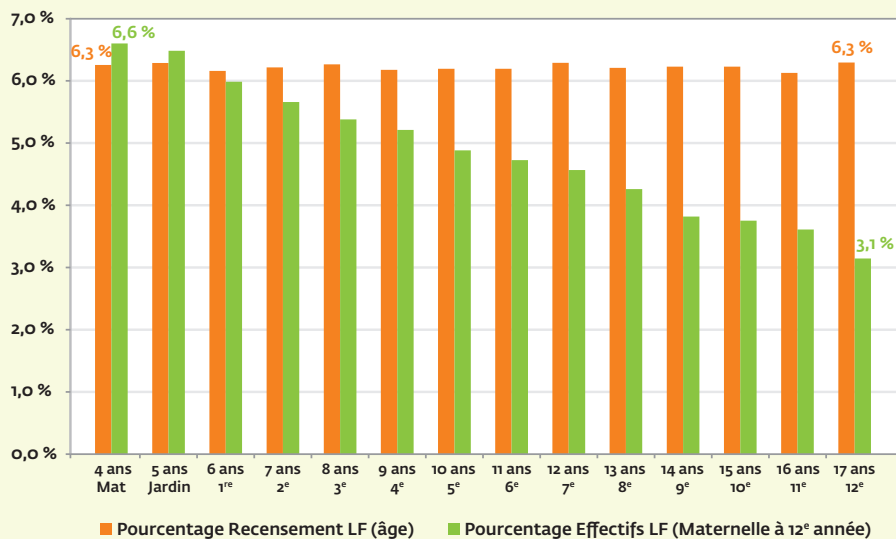


Tableau 11 : Pourcentage d'enfants d'âge scolaire francophones selon le Recensement de 2011 comparé avec le pourcentage d'élèves dans les écoles de langue française de l'Ontario en 2011-2012



Note : Les enfants francophones selon le Recensement de 2011 sont déterminés par la présence d'au moins un parent identifié comme francophone selon la Première langue officielle parlée

Source : Ministère de l'éducation de l'Ontario
Données de SisOn

BIBLIOGRAPHIE

Commissariat aux services en français. (2012). *Rapport d'enquête : L'état de l'éducation postsecondaire en langue française dans le Centre-Sud-Ouest de l'Ontario : Pas d'avenir sans accès*. Toronto.

Commissariat aux services en français. (2011). *Les écoles de langue française dans la région du grand Toronto : Quand le plus élémentaire devient secondaire*. Toronto.

Dubé, Jean-Pierre. (2016). « Une nouvelle théorie pour transmettre la langue », *Franco-Press*, le 2 février 2016, en ligne : <http://francopresse.ca/index.cfm?id=69691&Voir=article> (page consultée en juin 2016).

Landry, Rodrigue, Réal Allard et Kenneth Deveau. (2010). *École et autonomie culturelle. Enquête pancanadienne en milieu scolaire francophone minoritaire*. Moncton : Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques.

Ministère de l'Éducation de l'Ontario. (2016a). Note de service : Réponse à la version provisoire du « Suivi au rapport *Quand le plus élémentaire devient secondaire : Des devoirs à compléter* ». Toronto.

Ministère de l'Éducation de l'Ontario. (2016b). *Tendances d'effectifs scolaires. Éducation en langue française en Ontario*. Toronto.

Ministère de l'Éducation de l'Ontario. (2015). « L'Ontario investit dans la création ou la réfection de 56 écoles et dans 2 135 nouvelles places de garderies agréées », Salle de presse, le 9 novembre 2015. En ligne : <http://news.ontario.ca/edu/fr/2015/11/lontario-investit-dans-la-creation-ou-la-refection-de-56-ecoles-et-dans-2-135-nouvelles-places-de-ga.html> (page consultée en juin 2016).

Ministère de l'Éducation de l'Ontario. (2012). *Note de service : Réponse au rapport d'enquête « Les écoles de langue française de la région du grand Toronto : Quand le plus élémentaire devient secondaire »*. Toronto.

JURISPRUDENCE

Association des parents de l'école Rose-des-Vents c. Colombie-Britannique (Éducation), 2015 CSC 21

Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse, [2003] 3 R.C.S. 3

Arsenault-Cameron c. Ile-du-Prince-Édouard, [2000] 1 R.C.S. 3

TEXTES LÉGISLATIFS

Charte canadienne des droits et libertés, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, c. 11.

Loi sur l'éducation, Ontario, disponible en ligne :

<http://www.edu.gov.on.ca/fre/general/elemsec/speced/edactf.html> (page consultée en juin 2016).

Loi sur les services en français, L.R.O. 1990, Chapitre F.32, Ontario, disponible en ligne :

<http://www.ontario.ca/fr/lois/loi/90f32> (page consultée en juin 2016).

Politique d'aménagement linguistique de l'Ontario pour l'éducation de langue française, disponible en ligne :

<http://www.edu.gov.on.ca/fre/document/policy/linguistique/linguistique.pdf> (page consultée en juin 2016).

