



Mémoire présenté par la Commission scolaire English-Montréal à la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale du Québec au titre du projet de loi n° 105 : Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique

SOMMAIRE

La Commission scolaire English-Montréal (CSEM) s'oppose dans l'ensemble au projet de modification de la *Loi sur l'instruction publique* énoncé dans le projet de loi n° 105.

Le projet de loi n° 105 limite la capacité des commissions scolaires du Québec, tant les commissions scolaires anglophones que francophones, à gérer et à contrôler efficacement leur propre réseau scolaire. À ce titre, les changements proposés dans le projet de loi n° 105 ont sensiblement les mêmes incidences que la réforme de l'organisation et de la gouvernance des commissions scolaires que prévoyait le défunt projet de loi n° 86.

Au moment du retrait du projet de loi n° 86, le ministre de l'Éducation Sébastien Proulx expliquait que le projet de loi « ne répondait pas au droit de la minorité au Québec et ne permettait pas non plus à votre commission scolaire (sic) de gérer et de contrôler son réseau de manière à assurer la réussite des élèves. » Or, le projet de loi n° 105 qui lui succède ne change rien à ce titre.

À nouveau, la CSEM se doit de rappeler au gouvernement du Québec que les pouvoirs des communautés de langue officielle minoritaires de gérer et de contrôler leur propre réseau scolaire découlent des droits à l'instruction dans la langue de la minorité que leur confère la Constitution canadienne. Notre commission scolaire déplore le fait qu'elle doit sans cesse revenir sur ce point et signale au gouvernement que les modifications à la *Loi sur l'instruction publique* proposées dans le projet de loi n° 105 sont selon toute vraisemblance inconstitutionnelles et contraires à la volonté de la communauté anglophone de notre province.

Nos préoccupations à ce titre émanent de deux importantes mesures prévues dans le projet de loi n° 105 concernant les pouvoirs conférés au nouveau comité de répartition des ressources et les pouvoirs accrus attribués au ministre de l'Éducation. Ces deux changements diluent les responsabilités du conseil des commissaires élu dans une mesure inacceptable.

Plus tôt cette année, la CSEM montrait très bien en quoi le projet de réforme du système d'éducation du Québec énoncé dans le projet de loi n° 86 n'était pas adapté à son objet et allait à l'encontre de la Constitution.

Nous saluons alors le constat du gouvernement du Québec quant à la nécessité d'abandonner ce projet de réforme et de déposer un nouveau projet de loi qui favoriserait mieux la réussite scolaire et la participation de la communauté à la gestion de nos écoles. Le ministre de l'Éducation nous assurait que le nouveau projet de loi serait axé sur la réussite scolaire, une orientation que nous appuyions sans réserve. Or, le projet de loi n° 105 nous ramène plutôt à la case départ.

La CSEM exhorte le gouvernement du Québec à modifier le projet de loi n° 105 de sorte que les commissions scolaires de l'ensemble du Québec, y compris les commissions scolaires anglophones auxquelles la Constitution confère des droits spécifiques, puissent continuer d'exercer la gestion et le contrôle de leur propre réseau scolaire où un conseil des commissaires démocratiquement élu par les citoyens pour représenter la communauté exerce le pouvoir final de décision. Nous sommes convaincus **qu'il est possible, par le dialogue et la collaboration avec le gouvernement, d'élaborer un cadre législatif plus approprié et judicieux** qui non seulement répondrait aux besoins de toutes les parties prenantes, mais protégerait aussi les droits constitutionnels de la communauté anglophone minoritaire pour l'avenir.

À PROPOS DE LA CSEM

La Commission scolaire English-Montréal est la plus grande commission scolaire publique au Québec. Ses secteurs de la formation des jeunes et de la formation des adultes accueillent plus de 36 000 personnes. Le réseau de la CSEM compte 89 écoles et centres de formation sur l'île de Montréal. La commission scolaire est gérée et contrôlée par un conseil des commissaires élu. Le conseil établit les politiques de la commission scolaire et administre un budget annuel de plus de 300 millions de dollars.

La CSEM a recours à des outils de gestion financière pour effectuer sa planification, son suivi et ses prévisions budgétaires, outils qui facilitent la répartition des ressources et la prise de décisions. Outre ses politiques et procédures de contrôle et de reddition de comptes en matière de gestion financière, la commission scolaire s'est dotée il y a quelques années de nouvelles mesures pour accroître ses revenus autogénérés dans les secteurs de la formation des adultes et de la formation professionnelle, et ainsi assurer sa croissance et sa pérennité.

Grâce à une saine gestion financière, le conseil des commissaires investit dans les écoles et les centres de formation. En 2015-2016, il a affecté 20 000 \$ à chaque école et centre pour du matériel pédagogique ou des rénovations à leurs bâtiments respectifs. D'autres sommes ont été octroyées aux fins suivantes : nettoyage des systèmes CVCA; achat d'outils et de matériel spécialisé pour des programmes de formation professionnelle; services de tutorat pour les élèves du secondaire; achat de livres pour les bibliothèques; et peinture de 18 écoles primaires.

Le principal objectif du conseil est de décentraliser la gestion des fonds vers les écoles et les centres de formation, afin de permettre aux directions, au personnel et aux conseils d'établissement d'en déterminer la répartition en fonction de leurs besoins liés au matériel, aux services, aux projets éducatifs et à la rénovation des bâtiments. Les élèves des secteurs de la formation des jeunes, des adultes et professionnelle de la CSEM ont tous bénéficié de ces sommes investies tant dans les opérations que dans les immobilisations, et nous en sommes fiers.

Chaque établissement d'enseignement de la CSEM est gouverné par un conseil d'établissement composé d'un nombre égal de parents et de membres du personnel, ainsi que du directeur ou de la directrice de l'établissement. S'y ajoutent des représentants de la communauté et, au deuxième cycle du secondaire, des élèves. Le conseil d'établissement a pour rôle de veiller à l'administration efficace de l'établissement qu'il gouverne.

La CSEM loge au premier rang pour le taux de diplomation des élèves parmi toutes les commissions scolaires du Québec, tant francophones qu'anglophones. En 2014-2015, elle affichait un taux de réussite de 87,8 %, en hausse de plus de cinq points de pourcentage par rapport à 2013, et atteignait pratiquement, quelque quatre ans plus tôt que prévu, son objectif d'augmenter d'ici 2020 le taux de réussite des élèves pour qu'il s'établisse à 88 %.

Les taux de diplomation parmi les plus élevés au Québec qu'affiche systématiquement la Commission scolaire English-Montréal au fil des ans sont le résultat direct de sa capacité à gérer et à contrôler son propre réseau scolaire. C'est aussi le cas pour les huit autres commissions scolaires anglophones de la province. Ces pouvoirs de gestion et de contrôle découlent des droits à l'instruction dans la langue de la minorité que confère la Constitution canadienne aux communautés de langue officielle minoritaires dans toutes les provinces, y compris le Québec. Ces droits ont été confirmés par la Cour suprême du Canada dans des jugements qu'elle a rendus depuis l'adoption de la Charte canadienne des droits et libertés. Le respect de ces droits est fondamental pour la CSEM et, dans ce contexte, nous abordons plus longuement ci-après l'incidence du projet de loi n° 105 à ce titre.

La CSEM est en mesure de gérer ses écoles avec efficacité et d'obtenir des résultats probants grâce à la confiance que lui témoignent les électeurs qui élisent leurs représentants au conseil des commissaires. Le suffrage universel confère incontestablement aux élus une légitimité démocratique qui est tout aussi incontestablement assortie de responsabilités et de l'obligation de reddition de comptes envers les citoyennes et les citoyens qu'ils représentent. La CSEM salue donc la décision du gouvernement de préserver l'intégrité du processus d'élections scolaires en retirant le projet de loi n° 86.

Droits de gestion et de contrôle conférés par la Constitution

La Charte canadienne des droits et libertés reconnaît le bilinguisme et contient les dispositions nécessaires pour protéger le droit à l'instruction dans la langue de la minorité. L'article 23 de la Charte énonce spécifiquement ces droits et exige que les gouvernements provinciaux offrent aux citoyens canadiens l'instruction dans la langue officielle de leur choix, même dans les provinces où cette langue est celle d'une minorité des résidents.

Au Québec, les citoyens canadiens qui ont reçu leur instruction au niveau primaire en anglais au Canada, ou dont un enfant a reçu ou reçoit son instruction en anglais au Canada, ont le droit de faire instruire leurs enfants en anglais.

La Cour suprême du Canada a confirmé ces droits constitutionnels, notamment dans l'arrêt *Mahé c. Alberta (1990)*, où elle confirme aussi le droit des communautés en situation minoritaire à un système d'éducation dirigé par leurs propres représentants. En somme, **la Charte confère le droit à l'instruction dans la langue de la minorité, tandis que la Cour suprême du Canada a statué qu'il fallait garantir le droit « de gestion et de contrôle » des communautés de langue officielle minoritaires à l'égard de leurs établissements scolaires.**

La CSEM est fermement convaincue que le droit à un système d'éducation dirigé par ses propres représentants est la clé de la réussite et de la pérennité des écoles et de l'enseignement de langue anglaise au Québec. Nous croyons que certaines mesures du projet de loi n° 105 risquent cependant de porter atteinte au droit de gestion et de contrôle de nos écoles, mesures qui nous préoccupent au plus haut point.

PROJET DE LOI N° 105 – NOUVEAU LEURRE POUR NOTRE COMMUNAUTÉ

La Commission scolaire English-Montréal communique dans le présent mémoire sa position relativement au projet de loi n° 105 à la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale du Québec.

Notre commission scolaire souhaite réitérer qu'elle n'est nullement réfractaire au changement au sein du système d'éducation québécois. De fait, la CSEM cherche constamment à améliorer ses pratiques et à accroître son efficacité dans tous les aspects de son travail, de manière à toujours mieux appuyer la réussite de ses élèves et à continuer d'afficher les taux de diplomation les plus élevés au sein du réseau scolaire public du Québec.

La présentation du projet de loi n° 105 le 9 juin 2016 a suscité à la fois espoir et déception au sein de la CSEM. Notre commission scolaire est consciente de la nécessité d'apporter certains changements afin de stimuler la participation de la communauté à la gestion des commissions scolaires. Elle appuie donc les efforts du gouvernement en vue de conférer aux commissaires parents le droit de vote au conseil des commissaires.

Bien que la CSEM bénéficie depuis longtemps d'une forte et solide participation des parents à la prise de décisions, nous comprenons que ce n'est pas nécessairement le cas pour toutes les commissions scolaires de la province. C'est pourquoi la CSEM appuie la proposition de conférer le droit de vote aux commissaires parents.

La CSEM se réserve le droit de se prononcer ultérieurement quant à la règle selon laquelle un commissaire coopté doit œuvrer au sein du milieu du sport ou de la santé. Nous devons mener une consultation interne à ce sujet. Nous soulignons toutefois que l'intérêt supérieur de l'élève en matière de santé est déjà au cœur des décisions que prennent les membres de notre conseil. Par ailleurs, la CSEM appuie la mesure selon laquelle, pour être éligible à un poste de commissaire coopté, une personne doit être domiciliée sur le territoire de la commission scolaire. À notre avis, cette mesure fait en sorte que les commissaires sont de véritables représentants de la communauté.

D'autres propositions énoncées dans le projet de loi n° 105 nous ont cependant déçus. **La CSEM est vivement opposée au projet du gouvernement de créer des comités de répartition des ressources (CRR) qui jouiraient de pouvoirs indus par rapport aux dépenses budgétaires des écoles.** Les mesures à cet égard dans le projet de loi n° 105 affaibliront les pouvoirs de contrôle budgétaire du conseil des commissaires, dont les membres sont pourtant élus démocratiquement par la communauté afin de la représenter. Cette dilution des pouvoirs est inacceptable du fait, entre autres, qu'à peine le tiers des membres du CRR seront nommés par le conseil et que la communauté n'aura que peu de contrôle sur les dépenses budgétaires des écoles par l'intermédiaire de ses représentants élus.

La CSEM s'oppose également au projet de conférer des pouvoirs de gouvernance accrus au ministre de l'Éducation, comme le faisait le défunt projet de loi n° 86. En s'inscrivant en faux contre ces propositions, la CSEM ne cherche pas à se soustraire à sa responsabilité de collaborer avec le ministre de l'Éducation du Québec à l'administration de notre système scolaire. Au contraire, notre commission scolaire est totalement ouverte à une discussion sur un pied d'égalité avec le ministre et le ministère à ce sujet. Nous réprouvons simplement la dilution des pouvoirs de gestion et de contrôle de nos écoles qu'entraînent pour notre communauté les dispositions du projet de loi n° 105.

Comités de répartition des ressources

Le projet de loi n° 105 exige l'institution de comités de répartition des ressources au sein des commissions scolaires. Il attribue d'importants pouvoirs à ces comités quant à l'établissement de principes, d'objectifs et de moyens régissant la répartition annuelle des revenus. Ces comités seraient principalement formés d'employés des commissions scolaires, alors qu'à peine le tiers de leurs membres, nous le répétons, pourraient être nommés par le conseil. Ces dispositions se solderaient par un important déficit démocratique au cœur même de nouveaux comités par ailleurs dotés de pouvoirs considérables.

Au sein de la commission scolaire où il serait institué, le CRR présenterait des recommandations concernant les dépenses budgétaires au conseil des commissaires. Or, ces supposées recommandations sur la répartition annuelle des ressources seraient en fait des directives péremptoires et exécutoires ne pouvant être rejetées qu'avec l'accord d'au moins les deux tiers des membres du conseil. Le projet de loi n° 105 ne précise pas la marche à suivre en cas de rejet des recommandations, mais toute porte à croire que le comité serait de nouveau saisi de la question pour réexamen. Selon le système proposé, les pouvoirs des commissaires se limiteraient à voter pour ou contre les recommandations. Les représentants élus de la communauté n'auraient donc ni le pouvoir de modifier les recommandations ni celui d'en déposer.

Selon une autre proposition tout aussi préoccupante du projet de loi n° 105, le ministre de l'Éducation pourrait émettre des directives à une commission scolaire qui auraient en outre pour effet de compléter ou de préciser les règles budgétaires en cours d'année scolaire, ou décréter le transfert d'enveloppes budgétaires directement aux écoles. Selon certains détracteurs de cette proposition, dans les cas où le conseil rejeterait une recommandation du CRR, le ministre pourrait émettre une directive qui infirme cette décision. Les préoccupations de la CSEM par rapport aux pouvoirs ministériels accrus sont exposées plus précisément ci-après.

Le fait est que les CRR, une fois institués, détermineront et contrôleront chaque aspect des opérations de la commission scolaire où des dépenses entrent en ligne de compte. Il y aura aussi risques de conflits d'intérêts, puisque la majorité de leurs membres seront des employés de la commission scolaire. La situation sera particulièrement problématique au moment de décisions budgétaires liées à des questions d'emploi ou de décisions touchant des écoles dont la direction siège au comité.

Les problèmes liés à la création des comités de répartition des ressources sont extrêmement clairs pour la CSEM. En mettant le projet de loi n° 86 au rebut, le gouvernement du Québec reconnaissait l'importance et la valeur de commissaires élus. Or, **le projet de loi n° 105 affaiblit les pouvoirs mêmes que le gouvernement jugeait alors bon de protéger, en cantonnant le conseil des commissaires à un rôle limité, voire de figurant, quant aux décisions financières.** En outre, le projet de loi n° 105 **crée une forme passive de prise de décisions financières**, les commissaires n'ayant ni le pouvoir de formuler leurs propres recommandations en matière budgétaire ni celui de modifier les recommandations dont ils sont saisis. Enfin, nous craignons que le projet de loi n° 105 **entraîne une politisation accrue des directions d'école et des manœuvres indues de la part des membres du CRR auprès des commissaires** afin qu'ils approuvent leurs recommandations, d'où un risque important de dérive du système de prise de décisions.

Pouvoirs accrus du ministre

Les pouvoirs accrus que confère au ministre de l'Éducation du Québec le projet de loi n° 105 menacent les droits de gestion et de contrôle de la communauté minoritaire anglophone à l'égard de ses établissements d'enseignement.

Le projet de loi **attribue au ministre le pouvoir d'émettre des directives dans des domaines de la plus haute importance**. Le ministre pourra par exemple émettre des **directives à une commission scolaire sur son administration, son organisation, son fonctionnement et ses actions** afin de compléter ou de préciser les règles budgétaires en cours d'année scolaire.

Cette mesure risque de mener à la création d'un ensemble disparate de règles d'une commission scolaire à l'autre. Elle a sans doute le mérite de mettre en place les conditions nécessaires pour soutenir les commissions scolaires qui éprouvent des difficultés à réaliser leur projet éducatif, mais elle risque aussi d'ébranler des commissions scolaires aux résultats exemplaires comme la CSEM, et de porter atteinte aux droits que nous confère la Constitution dans ce contexte.

Le projet de loi n° 105 accorde au ministre le pouvoir de déterminer **des orientations, des objectifs et des cibles** que les commissions scolaires seraient tenues de prendre en compte dans **l'élaboration de leur plan d'engagement vers la réussite**. Celles-ci devraient ensuite soumettre ce plan à l'examen du ministre et y apporter les modifications demandées, le cas échéant. Cette mesure viendrait réduire l'autonomie des commissions scolaires.

Qui plus est, le ministre serait en mesure d'influer sensiblement sur les **modalités, conditions et paramètres du projet éducatif de chaque école**. Il exercerait dès lors un contrôle direct sur chaque école, s'interposerait entre l'école et la commission scolaire, et saperait l'autorité de cette dernière au titre de la gestion de son réseau scolaire.

Plus tôt cette année, la CSEM, de concert avec d'autres parties prenantes du système d'éducation québécois, avait porté à l'attention des élus et du public les écueils du défunt projet de loi n° 86. Notre commission scolaire, entre autres, avait alors montré que les mesures proposées ne donnaient pas de pouvoirs décisionnels accrus aux parents et à la communauté. Au moment du dépôt du projet de loi n° 105, le ministre a expliqué que la nouvelle mesure avait pour but de renforcer le rôle des parents et des directions d'école en matière de gouvernance et de gestion du réseau scolaire. Au même titre que le projet de loi n° 86, qui ne parvenait nullement à conférer des pouvoirs de décision accrus aux parents et à la communauté, le projet de loi n° 105, en confiant des pouvoirs accrus au ministre de l'Éducation, ne répond pas non plus aux objectifs qu'il est censé réaliser.

RECOMMANDATIONS POUR L'AMÉLIORATION DU PROJET DE LOI N° 105

La Commission scolaire English-Montréal adresse au gouvernement les recommandations suivantes pour l'amélioration du projet de loi n° 105. Nous sommes convaincus qu'il est possible, par le dialogue et la collaboration avec le gouvernement, d'élaborer une version modifiée du projet de loi qui répondra aux besoins de toutes les parties prenantes et en respectera l'ensemble des droits.

Recommandation 1

Que le conseil des commissaires, en tant qu'organe directement élu par la communauté, continue de détenir tous les pouvoirs d'établissement des orientations et de prise de décisions liés à la répartition des ressources et aux dépenses budgétaires de la commission scolaire.

Recommandation 2

Que le ministre de l'Éducation réexamine la raison d'être des comités de répartition des ressources et la nécessité de les créer, compte tenu du fait qu'ils ne seront pas représentatifs des communautés qu'ils serviront et que le conseil des commissaires est le mieux en mesure de détenir les pouvoirs d'établissement des orientations et de prise de décisions liés aux dépenses de la commission scolaire.

Recommandation 3

Que les comités de répartition des ressources, s'ils sont institués, comptent une proportion plus élevée de membres qui rendent des comptes à la communauté, membres qui seraient nommés par les représentants élus siégeant au conseil des commissaires.

Recommandation 4

Que les recommandations sur les dépenses budgétaires que présente au conseil des commissaires le comité de répartition des ressources, ou tout autre organe investi de pouvoirs semblables soient présentées à titre consultatif et n'aient pas force exécutoire.

Recommandation 5

Que les pouvoirs accrus conférés au ministre de l'Éducation, le cas échéant, soient bien pesés et correspondent précisément, et tout au plus, aux pouvoirs nécessaires pour s'acquitter du rôle d'établissement des orientations et des paramètres du système d'éducation québécois qui incombe au gouvernement.

Recommandation 6

Que les commissions scolaires du Québec soient consultées et puissent directement collaborer avec le ministre de l'Éducation à l'élaboration d'un guide relatif aux pratiques de gestion décentralisée à l'intention des commissions scolaires dans la province.

CONCLUSION

En résumé, la Commission scolaire English-Montréal s'est réjouie de la possibilité de dialogue et de consultation avec le ministre de l'Éducation offerte à la suite du retrait du projet de loi n° 86. Notre commission scolaire était enchantée d'apprendre que le nouveau projet de loi sur la table à dessin serait plus apte à garantir la réussite des élèves à tous les niveaux au sein des commissions scolaires francophones et anglophones du Québec.

La mise au rebut du projet de loi n° 86 nous avait laissés croire que le ministre de l'Éducation et le gouvernement avaient pris conscience de l'importance primordiale de maintenir les pouvoirs de gestion et de contrôle de la communauté anglophone minoritaire à l'égard de ses écoles. Nous avons applaudi les efforts du ministre et son ouverture par rapport à l'élaboration d'un nouveau projet de loi mieux adapté à son objet.

Or, notre commission scolaire et les membres de notre communauté ont vite constaté, à la lecture du projet de loi n° 105, qu'il y avait très peu de différences entre le défunt projet de loi n° 86 et celui qui le remplace.

Nous avons le sentiment que le gouvernement essaie, avec le projet de loi n° 105, d'introduire par une voie quelque peu détournée les mêmes mesures qu'il avait introduites sans ambages dans le projet de loi n° 86.

Nous exhortons le gouvernement du Québec à modifier le projet de loi n° 105 de manière à protéger les droits de gestion et de contrôle de notre communauté de langue officielle minoritaire à l'égard de notre propre réseau scolaire. La CSEM présente des recommandations ciblées pour améliorer le projet de loi n° 105 en ce sens, et offre au gouvernement et aux membres de l'Assemblée nationale son entière et utile collaboration en vue de réaliser cet objectif.

Angela Mancini,
Présidente



Briefing presented by the English Montreal School Board to the National Assembly of Quebec's Commission on Culture and Education on Bill 105: an Act to amend the Education Act

EXECUTIVE SUMMARY

The English Montreal School Board (EMSB) rejects, on the whole, the government of Quebec's proposed amendment of the province's Education Act as outlined in Bill 105.

Bill 105 restricts the ability of school boards to fully and effectively manage and control the school systems which they represent. This is the same for Anglophone and Francophone public school boards across Quebec. In this context, there is little difference in the overall implications of the proposed changes in Bill 105 when compared with the recently scrapped Bill 86 that looked to modify the organization and governance of school boards.

At the time of the Quebec government's withdrawal of Bill 86, Education Minister Sebastien Proulx stated that it "did not respond to the right of the minority in Quebec, nor did it allow your school board (sic) to have the functions and controls to ensure student success." Ultimately, the same can be said of the successor legislation to this bill, namely Bill 105.

The EMSB is obliged, once again, to remind the government of Quebec that the powers invested in minority language communities to manage and control their own school systems are constitutionally-recognized and guaranteed rights. It is regrettable that our board must repeatedly stress this point, and signal to the government that the proposed revisions to Quebec's Education Act, as contained within Bill 105, are seemingly unconstitutional and goes against the will of the Anglophone community in our province.

Two important examples that illustrate our concerns in this regard are the powers invested by Bill 105 into the newly-created Resource Allocation Committees (RACs), as well as the additional powers invested in the position of the Minister of Education. Both developments dilute the authority of elected Commissioners on Council to an unacceptable degree.

Earlier this year, the EMSB worked tirelessly to demonstrate how proposed changes to Quebec's education laws under Bill 86 were unfit for purpose, and would fall foul of constitutional law. At the time, we welcomed the Quebec government's realization that new draft legislation was needed to better promote student success and community engagement in the management of our schools. We received assurances from the current Education Minister that a future bill would focus on student success, and the EMSB welcomed these statements wholeheartedly. Unfortunately, we find ourselves back at square one with Bill 105.

The EMSB calls on the government of Quebec to amend Bill 105 to ensure that school boards across the province, including Anglophone boards that have specific constitutionally-recognised rights, retain the management and control of their school systems for which members of the Council of Commissioners act as ultimate decision-makers in their roles as community representatives following election by a group of their peers. We believe that **through dialogue and cooperation with the government, a more appropriate and suitable legislative framework is possible** that not only meets all stakeholders' needs, but also safeguards the constitutional rights of the Anglophone minority language community for the future.

THE EMSB AT A GLANCE

The English Montreal School Board is the largest Anglophone public school board in Quebec, with a youth and adult student population of more than 36,000 people. Our network consists of 89 schools and education centers that operate across the island of Montreal. The board is managed and controlled by its elected Council of Commissioners. This body sets board policies, and oversees an annual budget of more than \$300 million.

EMSB uses financial management tools in budget planning, budget monitoring and forecasting to facilitate the allocation of resources and decision making process. In addition to the EMSB's financial management accountability and control policies and procedures, over the last several years the Board embarked on new measures to increase self-generated funds in the adult and vocational training sectors to ensure long term growth and sustainability.

Sound financial management has allowed the Council of Commissioners to invest in all schools and centres. During the 2015-2016 school year, each school and centre received an allocation of \$20,000 to use for educational materials and/or renovations in their respective buildings. Additional allocations were also provided for the following: cleaning of HVAC systems; purchase of tools and specialized materials for vocational education programs; tutoring services for high school students; purchase of library books; and painting of 18 elementary school buildings.

The Council's primary objective is to decentralize funds to schools and centres, and allow administrators, staff and governing boards to decide where to allocate the funds in terms of materials, services, educational projects and building renovation. We are proud that investments, either operating or capital in nature, have benefited all EMSB students, whether they are in the youth, adult and vocational training sectors.

Individual EMSB schools and education centers are led by governing boards. These are made up of an equal number of parents and staff, along with principals or centre directors. Representatives of the community, and students in the second cycle of high school, also sit on governing boards, which are tasked with the effective administration of individual schools and/or education centers.

The EMSB has the highest graduation success rate in Quebec amongst public school boards in both the Francophone and Anglophone systems. In 2014-15, our 87.8 percent success rate was more than five percent higher than it was in 2013. This achievement allows the EMSB to close in on meeting its stated objective of an 88 percent success rate by 2020, almost four full years ahead of schedule.

The top academic success rates that the EMSB is able to deliver, year after year, are the direct result of our board's ability to manage and control its school system. This is equally the case for the other eight Anglophone school boards in Quebec. These powers of management and control stem from the constitutionally-recognized rights of minority language communities to access education in the language of their choice in all provinces across the country, including Quebec. These rights have been upheld in rulings of the Supreme Court of Canada following their inclusion in the Canadian Charter of Rights and Freedoms. Respect for these rights are fundamental to the EMSB's position on Bill 105, and as such this issue is further elaborated on below.

The EMSB is able to effectively manage its schools and deliver strong results due to the confidence invested in it by voters who elect their commissioner-representatives to Council. The legitimacy that comes from being elected via the process of universal suffrage cannot be underestimated, nor can the responsibilities and accountability that are incumbent on elected representatives resulting from being democratically chosen by a group of their peers. In this regard, the EMSB commends the government for safeguarding school board elections via the withdrawal of Bill 86.

Constitutionally-guaranteed rights of management and control

The Canadian Charter of Rights and Freedoms recognizes bilingualism and has made the necessary provisions to preserve minority education rights. Section 23 of the Charter specifically outlines these rights, and requires provincial governments to provide education to Canadians in the official language of their choice in areas where a minority of residents speak that language.

In Quebec, Canadian citizens have the right to have their children educated in English if they received their own primary instruction in English in Canada, or if they have a child who has received/is receiving their education in English in Canada.

The Supreme Court of Canada has upheld these constitutional rights, and in one case in particular, namely *Mahe v. Alberta (1990)*, made reference to allowing minority groups to have their own representation in the education system. As a result and taken together, **the Charter provides for the right to minority language education, whilst the Supreme Court adopted the concepts of 'management and control' and afforded these rights to minority language communities.**

The EMSB has long argued that this representational right is key to ensuring the continuity and success of English-language schools and instruction in Quebec. The threats that are posed to the management and control of our schools are at the basis of our preoccupations with certain proposals in Bill 105.

BILL 105 – A FURTHER DECEPTION FOR OUR COMMUNITY

The English Montreal School Board presents its position on the government of Quebec's Bill 105, in the form of this briefing, to the National Assembly's Commission on Culture and Education.

Our board would like to reiterate that we do not oppose change in Quebec's education system. Instead, the EMSB strives to continuously improve, in all aspects of its work, to promote the most effective framework to continuously deliver high graduation success rates at the top of the performance rankings for public schools across the province.

The EMSB received Bill 105 on June 9, 2016 with a mixture of hope and disappointment. On the former, our board understands the need for certain changes to be made that could encourage greater community engagement in school board management. In this regard, the EMSB supports the government's efforts to extend voting rights to Parent Commissioners on Council. Though the EMSB has long benefited from strong and dedicated parental involvement in decision-making at our board, we understand that this may not be the norm elsewhere. For this reason, the EMSB backs the move to extend voting rights to Parent Commissioners.

The EMSB reserves the right to comment in the future on the provision that one co-opted commissioner must originate from the health or sports field. Our board needs to consult internally on this proposal. However, we stress that students' best health interests are already at the heart of decision-making amongst members of our Council. The EMSB supports the government's call for co-opted commissioners to be resident in the territory of a school board to ensure that these commissioners are true community representatives.

In contrast to these points, our school board was disappointed to see other proposals tabled in Bill 105. **The EMSB rejects the government's plans to create Resource Allocation Committees (RACs) that will enjoy undue levels of authority over budgetary spending for schools.** The proposals made in Bill 105 to this effect will result, de facto, in the dilution of powers of budgetary control from the Council of Commissioners, whose members are elected representatives of the community. This dilution of powers is unacceptable, amongst other reasons, given that at most 1/3rd of RAC members will be appointed by Council, and as a result the community will have little control over budgetary spending in schools via their elected representatives.

The EMSB likewise rejects the government's move to invest greater powers in the hands of the Education Minister, which was similarly the case with the now defunct Bill 86. By rejecting these proposals, the EMSB does not look to distance itself from cooperation and coordination with Quebec's Ministry of Education in the administration of our school system. On the contrary, our board welcomes open dialogue with the Minister and the Ministry in this context, and on an even playing field. What we do not support is the dilution of our community's powers of management and control over our schools, which is what the proposals amount to in Bill 105.

Resource Allocation Committees

Bill 105 creates Resource Allocation Committees for school boards. It allocates significant powers to these committees to establish the principles, objectives and means that govern the annual allocation of revenues. If implemented, RACs would be comprised primarily of board employees. As mentioned previously, only 1/3rd of committee members can be nominated by the Council, which results in a significant democratic deficit at the heart of these new committees that wield considerable powers.

If implemented, RACs would submit recommendations on budgetary spending to the Council of Commissioners. These recommendations on the annual allocation of resources are not recommendations per se, but more akin to directives that are decisive and executory unless at least 2/3rds of Council members vote to reject them. Though Bill 105 does not outline what would happen if a RAC recommendation were rejected, there are strong grounds to believe that the procedure would revert back to the committee for reconsideration. Under the system proposed, Commissioners' powers would be limited to voting for or against recommendations. The community's elected representatives would not have the power to amend RAC recommendations, nor table their own.

What is likewise problematic in Bill 105 is the proposal that the Minister of Education can issue directives to complement or clarify budgetary rules during a school year, or decree rules for the transfer of allocations to individual schools. Critics argue that in instances where a RAC recommendation is rejected by Council, the Minister may, by directive, overturn this decision. The EMSB's concerns over increased ministerial powers are further outlined below.

The fact of the matter is that the introduction of RACs means that these committees will determine and control every aspect of school board operations for which expenditures are necessary. Conflicts of interest are also a possibility as the majority of RAC members will be board employees. This could be particularly problematic when faced with budgetary decisions on employment matters, or decisions that affect schools whose principals sit on the committee.

The problems related to the introduction of Resource Allocation Committees are clear for the EMSB. It is commendable that the government of Quebec realized the importance and value of elected Commissioners when it withdrew Bill 86. However, **Bill 105 erodes the very authority that the government saw fit to protect by giving Council little power over financial decision-making.** Commissioners' roles become somewhat ceremonial in this context as a result. Bill 105 also **introduces a passive form of financial decision-making** in that Commissioners are unable to develop budgetary recommendations on their own, or amend existing ones. Lastly, there are concerns that **Bill 105 could lead to increased politicization of school administrators, as well as lobbying of Commissioners by RAC members** who seek approval of their recommendations. This threatens to lead to more gridlock in the decision-making system.

Additional Ministerial powers

The additional powers that Bill 105 invests in the Education Minister in Quebec threatens the Anglophone minority community's constitutional rights of management and control of its schools.

In the proposed new system, the **Minister can issue top down directives in a number of highly significant areas**. For example, the Minister can issue **directives to individual school boards on their administration, organization, operations and actions** to complement or clarify budgetary rules for the school year. This could create a patchwork of different rules that apply to different boards. Though these measures could arguably support less-performing boards in the realization of their educational projects, they would also threaten to disrupt high-achieving boards like the EMSB, not to mention the erosion of our constitutionally-guaranteed powers in this context.

Under Bill 105, the Minister would also be invested with the authority to issue **policy directions, objectives and targets** that school boards would need to take into account **in the preparation of success plans**. These plans would need to be submitted to the Ministry for inspection and possible changes, where requested. This would make boards less autonomous than they currently are.

In addition to this, the Minister would be able to **exercise considerable influence over the terms, conditions and parameters for each school's educational project**. This would provide the Ministry with direct control over individual schools, and would work against school boards and the authority they have over the management of their school system.

Earlier this year, the EMSB cooperated with other stakeholders in Quebec's education system to demonstrate to elected officials and the public that the now-defunct Bill 86 was unfit for purpose. One of the facts that was raised by our board and others at the time was that the proposals in Bill 86 did nothing to bring decision-making closer to parents and the community. When Bill 105 was presented, it was explained that the purpose of the draft legislation was to reinforce the role of parents and school principals in the governance and management of the school system. Just as Bill 86 failed to show how it brought decision-making closer to parents and the community, the fact that Bill 105 concentrates greater powers in the hands of the Minister of Education shows that it too fails to live up to its objectives.

AMENDMENT RECOMMENDATIONS FOR BILL 105

The English Montreal School Board presents the following recommendations for amendments to Bill 105. We believe that through dialogue and cooperation with the government, that a revised version of this bill can be developed that will meet all stakeholders' needs and respect all rights.

Recommendation 1

That the Council of Commissioners continue to hold all policy and decision-making powers over school board spending and financial allocations as the community's directly-elected representatives.

Recommendation 2

That the Minister of Education revisit the rationale and need to create Resource Allocation Committees, given that they will not be representative of the communities that they serve, and seeing as though the Council of Commissioners should ultimately hold all policy and decision-making powers over school board spending.

Recommendation 3

That Resource Allocation Committees, if created, have a higher proportion of members who are accountable to the community via appointment by directly-elected representatives in the Council of Commissioners.

Recommendation 4

That recommendations on budgetary spending made to the Council of Commissioners by Resource Allocation Committees, or any similarly titled and empowered group, be entirely advisory and non-binding in nature on the Council.

Recommendation 5

That any additional powers invested in the position of the Minister of Education be measured and clearly correspond to the authority necessary to carry out the government's role in setting the policy parameters for Quebec's education system, and nothing more.

Recommendation 6

That school boards in Quebec be consulted and directly involved in the Ministry of Education's development of guidance on decentralized management for school systems in the province.

CONCLUSION

In summary, the English Montreal School Board welcomed the dialogue and consultation with the Education Minister following the withdrawal of Bill 86. As mentioned, our board was particularly pleased to hear that a successor piece of draft legislation would focus more on guaranteeing student success at all levels in Quebec's Francophone and Anglophone school boards.

After withdrawing Bill 86, our board was under the impression that the Minister of Education and the government had realized the vital importance of maintaining the Anglophone minority community's powers of management and control over their schools. We applauded the openness of the Minister in his efforts to return to the drawing table to develop a new bill that was fit for purpose. However, after analyzing Bill 105, our board and members of our community quickly realized that there was little difference between the withdrawn Bill 86, and the new one.

We feel that in Bill 105, the government is trying to introduce through the back door what it attempted to get in via the front door in Bill 86.

We call on the government of Quebec to amend its draft legislation in order to safeguard our minority language community's rights of management and control of our school system. The EMSB believes that targeted amendments to the text of Bill 105 can achieve this aim. Our board is prepared to work with the government and/or Members of the National Assembly to realize this objective, and we offer our constructive and full cooperation towards this end.

Angela Mancini,
Chairman