

COMMISSION SCOLAIRE SIR-WILFRID-LAURIER
SIR WILFRID LAURIER SCHOOL BOARD

PROJET DE LOI 40

Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaire

Commission scolaire Sir-Wilfrid-Laurier – Commentaires

Introduction

La Commission scolaire Sir-Wilfrid-Laurier (la « **CSSWL** ») est pleinement en accord avec les conclusions et les recommandations présentées par l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec (l'« **ACSAQ** ») dans son mémoire déposé en commission parlementaire le 4 novembre dernier concernant le projet de loi 40 : *Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaire* (le « **Projet de loi** »). Ce mémoire est joint à la présente.

La CSSWL est la troisième commission scolaire anglophone en importance au Québec et ses écoles sont fréquentées par plus de 14 000 élèves. Pour cette raison, il nous importait de fournir les commentaires additionnels suivants aux députés et députées de l'Assemblée nationale :

1) ÉTENDUE DU TERRITOIRE DE LA CSSWL – DÉFIS

Comprenant les régions administratives de Laval, de Lanaudière et des Laurentides, le territoire de la CSSWL couvre plus de 35 000 kilomètres carrés. Il s'agit d'une superficie supérieure à celle du Royaume de Belgique.

Malgré la présence de sept commissions scolaires francophones sur notre territoire, il est important de préciser que le secteur anglophone affiche le taux de participation le plus élevé aux élections scolaires.

Le taux de participation lors des dernières élections dans le secteur anglophone était de 17 %. La réforme de la gouvernance scolaire ne fournit aucune mesure concrète pour accroître la participation de l'électorat. Ceci est particulièrement vrai pour des commissions scolaires couvrant de vastes territoires, comme la CSSWL. Nous sommes d'avis qu'il serait possible d'augmenter considérablement ce taux par la mise en place des mesures suivantes :

- I. Donner aux électeurs et électrices la possibilité de voter en ligne.
- II. Rendre les bureaux de vote plus accessibles (aux dernières élections, certaines personnes ont dû parcourir 150 kilomètres pour déposer leur bulletin de vote.)

COMMISSION DE LA CULTURE ET DE
L'ÉDUCATION

Déposé le : 2019-11-28

N° : CCE-037

Secrétaire : OLIVIER CHAMPAGNE

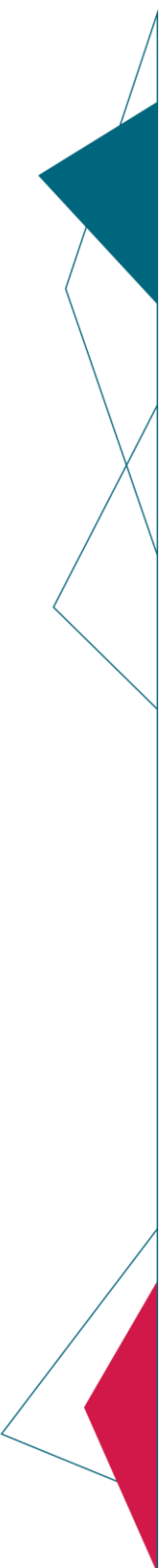


450-621-5600
1 866-621-5600
F 450-965-4208

Sir Wilfrid Laurier School Board
239, montée Lesage
Rosemère (Québec)
J7A 4Y9



swlauriersb.qc.ca

- 
- III. Fusionner les élections scolaires avec les élections municipales pour prévenir l'apathie des électeurs et augmenter le taux de participation dans ces deux institutions démocratiques. Parmi les territoires et les provinces du Canada, le Québec est la seule province qui ne fusionne pas les élections scolaires et municipales.
 - IV. Réviser et corriger les listes électorales pour s'assurer que tous les membres de la communauté sont éligibles à voter, ce qui n'était pas le cas aux dernières élections.
 - V. Fournir un financement public approprié pour les activités publicitaires. La publicité est un élément nécessaire pour mieux sensibiliser la population à l'importance de voter.
 - VI. Inclure le coût des élections dans le budget provincial pour s'assurer que les fonds ne sont pas retirés de la salle de classe.
 - VII. Advenant l'adoption du Projet de loi, le mandat des membres du conseil d'administration (le « **Conseil** ») devrait être de quatre ans. Un mandat de trois ans rend impossible une fusion des élections. De plus, trois ans ne représentent pas une période assez longue pour bien former les membres du Conseil et faire en sorte qu'ils maîtrisent suffisamment leur rôle et leurs responsabilités, étant donné la complexité d'une telle fonction. Par ailleurs, tenir des élections aux trois ans sera non seulement un exercice coûteux, cette fréquence risque de saturer les électeurs et renforcer leur apathie.

2) REPRÉSENTATION ÉQUITABLE – DROITS CONSTITUTIONNELS

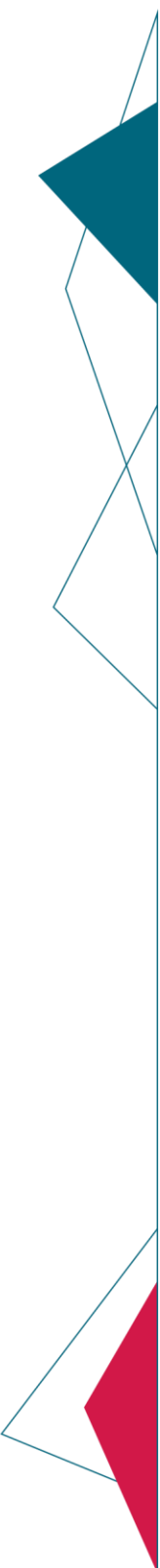
ARTICLE 49 DU PROJET DE LOI

Les conditions d'éligibilité prévues dans le Projet de loi pour être élu au Conseil sont trop restrictives et, dans l'ensemble, portent excessivement atteinte à nos droits constitutionnels, en tant que minorité linguistique, de gérer et de contrôler nos établissements scolaires. À cet égard, nous souhaitons soumettre les commentaires suivants :

- a) Étant donné l'expertise spécifique exigée, bien des membres de la communauté ne seront pas éligibles. De plus, ils n'auront pas un accès égal à la présidence ou à la vice-présidence du Conseil puisque le président et le vice-président doivent être choisis parmi les membres siégeant à titre de parents (article 51 du Projet de loi).

AN ENGLISH
EDUCATION,
A BILINGUAL
FUTURE

UNE ÉDUCATION
EN ANGLAIS,
UN AVENIR
BILINGUE

- 
- b) Pourquoi cibler le groupe des 18 à 35 ans plus que tout autre groupe? Les personnes dans ce groupe d'âge sont déjà les bienvenues et satisfont aux critères d'éligibilité. Qu'advient-il si nous n'arrivons pas à trouver une personne pour représenter cette catégorie? Comme nous sommes une société vieillissante, il faudrait aussi tenir compte du groupe des 65 ans et plus. Leur contribution à la société a-t-elle moins de valeur? Encore une fois, nous sommes devant des inégalités.
 - c) Il faut aussi envisager le risque de conflits d'intérêts concernant les employés siégeant au Conseil (qui devront voter sur des questions concernant les salaires, les avantages sociaux, les ressources humaines, la répartition des fonds, et ainsi de suite). Par ailleurs, le déroulement des élections des membres du personnel demeure vague. Ceci représente une autre source potentielle de conflits d'intérêts et d'iniquités entre les groupes d'employés.
 - d) La représentation devient extrêmement exigeante, car les parents siégeant au Conseil doivent également siéger au conseil d'établissement, le tout sans rémunération. Pour cette raison, nous prévoyons de très faibles taux de participation. Cette situation pourrait conduire à une absence de représentation dans plusieurs circonscriptions électorales du Conseil, et ceci est d'autant plus vrai dans le cas de notre commission scolaire, qui couvre un vaste territoire. Pour ajouter à cette situation, les conditions d'éligibilité des parents souhaitant être élus au Conseil sont des règles d'exclusion, car les parents qui ne siègent pas au conseil d'établissement ne peuvent être élus à un poste de parent au Conseil.
 - e) Il n'existe aucun financement pour faciliter la participation, par des réunions virtuelles, des membres du Conseil devant voyager de grandes distances. Cette absence de financement est un obstacle à la représentation régionale. Il est important de faciliter l'accès de tous les membres sur le territoire.
 - f) La représentation de parents ayant des enfants avec des besoins particuliers n'est pas abordée dans le Projet de loi. À l'heure actuelle, le conseil des commissaires de la CSSWL comprend un commissaire-parent représentant la communauté EHDA.

ARTICLE 90 DU PROJET DE LOI

- g) Le Projet de loi stipule que le directeur général est le porte-parole officiel du centre de services scolaire. Un tel rôle peut entraîner des conflits d'intérêts. En effet, puisque le directeur général fait rapport au Conseil, mais qu'il est aussi un employé de l'État, son devoir de loyauté peut s'avérer ambigu. Si les représentants sont élus par la population, ils doivent s'exprimer au nom de la population et c'est à celle-ci qu'ils devraient faire rapport.

AN ENGLISH
EDUCATION,
A BILINGUAL
FUTURE

UNE ÉDUCATION
EN ANGLAIS,
UN AVENIR
BILINGUE

3) CENTRES DE SERVICES SCOLAIRES ET CENTRALISATION DES POUVOIRS

Les commissions scolaires agissent déjà comme centres de services scolaires. Toutes les activités qui seront nécessaires pour communiquer le changement de nom à « centre de services » représentent des coûts élevés et une utilisation inefficace de fonds qui devraient plutôt être investis dans les salles de classe. De plus, imposer des responsabilités additionnelles aux administrateurs risque d'alourdir une fonction qui est déjà suffisamment exigeante.

La centralisation des décisions au ministère créera un sentiment d'éloignement chez les élèves et les écoles et les décisions elles-mêmes ne refléteront pas le caractère unique de chaque école et de chaque communauté. À cet égard, la CSSWL soumet ce qui suit :

- I. De nombreux articles du Projet de loi risquent d'invalidier toutes les décisions prises au niveau local. Ils sont donc contraires aux principes de subsidiarité et aux principes de gestion et de contrôle prévus à l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. En fait, les articles suivants du Projet de loi représentent une centralisation des décisions :
 - Article 132 (les modalités et les conditions à l'élection des membres du Conseil)
 - Article 133 (les obligations de formation continue du personnel enseignant)
 - Article 134 (les renseignements que doit contenir le rapport annuel)
 - Article 136 (la formation à l'intention des membres des conseils d'établissement et des conseils d'administration)
 - Article 137 (les objectifs et les cibles des centres de services)
 - Article 308 (l'annulation de décisions)
 - Article 310 (toute mesure utile à l'application de la présente loi)
- II. Article 114 (la rénovation d'immeubles) : Cette nouvelle disposition risque de ralentir l'exécution des projets et d'avoir des répercussions sur les commissions scolaires dans les régions et les villes.
- III. Article 102 (le partage des ressources) : Le ministère ne devrait pas centraliser les décisions concernant des partenariats avec d'autres organismes publics. Ce genre de décision devrait demeurer la responsabilité du Conseil. Par ailleurs, les commissions scolaires publiques ne devraient pas soutenir les écoles privées.

AN ENGLISH
EDUCATION,
A BILINGUAL
FUTURE

UNE ÉDUCATION
EN ANGLAIS,
UN AVENIR
BILINGUE

IV. Article 46 (modifications du territoire des commissions scolaires) :

- Les conséquences sur la dotation en personnel et sur les syndicats seront considérables, sans compter les graves répercussions sur les commissions scolaires couvrant un vaste territoire, comme c'est le cas de la CSSWL.
- Une consultation adéquate sur tout changement est de la plus haute importance et doit être menée de façon démocratique.

Conclusion

Comme nous avons indiqué dans l'introduction à ce mémoire, la CSSWL est en parfait accord avec les conclusions et les recommandations présentées par l'ACSAQ. Ainsi, nonobstant tous les commentaires inscrits à la présente, la CSSWL souhaite réitérer sa demande principale, qui est celle indiquée dans le mémoire de l'ACSAQ ci-joint, soit le retrait du Projet de loi ou, sinon, une exemption à la loi en question.

AN ENGLISH
EDUCATION,
A BILINGUAL
FUTURE

UNE ÉDUCATION
EN ANGLAIS,
UN AVENIR
BILINGUE



Association des commissions scolaires anglophones du Québec
Quebec English School Boards Association

Mémoire présenté par
l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec

**à la Commission de la culture et de l'éducation
de l'Assemblée nationale portant sur le**

Projet de loi n° 40

**Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique
relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaires**

Novembre 2019

**Sous embargo strict jusqu'à la comparution de l'ACSAQ
devant la commission parlementaire
prévue le 4 novembre 2019 à 15h00**

Introduction

L'Association des commissions scolaires anglophones du Québec (ACSAQ) a toujours été guidée par l'impératif que toute législation liée à l'éducation au Québec doit d'abord contribuer à la réussite scolaire et, deuxièmement, s'avérer efficace et productive pour définir le cadre selon lequel notre système d'éducation publique assure cette réussite. L'analyse du projet de loi n° 40 par l'ACSAQ tient compte de l'impératif supplémentaire, pour la minorité anglophone au Québec, que les obligations positives imposées au gouvernement du Québec par l'article 23 de la Charte canadienne des droits et libertés (la Charte), tel qu'il a été interprété par divers arrêts de la Cour suprême du Canada, soit respectées. Notamment, à cet égard, l'analyse du projet de loi n° 40 par l'ACSAQ tient compte de l'impact de la législation sur le droit de la minorité de langue anglaise de gérer et de contrôler les institutions de sa collectivité, un droit exprimé à plusieurs reprises dans les décisions rendues par la Cour suprême du Canada, constitutionnalisés dans la Charte pour protéger et la minorité de langue anglaise au Québec, et la minorité de langue française du reste du Canada.

Le projet de loi n° 40 représente le plus important changement à la gouvernance scolaire depuis la création, il y a plus de 20 ans, des commissions scolaires linguistiques. Il imposera nécessairement des changements structurels perturbateurs au système scolaire public québécois qui fait l'envie de nombreux pays de l'OCDE. Cette loi doit être étudiée à fond et ses répercussions, évaluées avec soin de la perspective de la réussite scolaire.

Les conclusions exposées dans ce mémoire sont formulées à la suite d'une analyse détaillée s'appuyant sur cet impératif de contribuer à la réussite scolaire et sur le droit de notre communauté de gérer et de contrôler nos institutions d'enseignement.

Nous concluons ce qui suit :

- a) Il incombe au gouvernement du Québec de démontrer, par le biais d'une analyse de la politique publique fondée sur des données probantes, comment le projet de loi n° 40 contribuera à la réussite scolaire. Nous estimons qu'il ne l'a pas fait de façon adéquate;
- b) Tout en reconnaissant que le gouvernement du Québec a fait un effort pour répondre à la situation particulière de la communauté anglophone du Québec, le projet de loi n° 40, sous sa forme actuelle, limite excessivement les droits constitutionnels de notre communauté de gérer et de contrôler nos institutions d'enseignement;
- c) Le projet de loi n° 40 confère au ministre de l'Éducation le pouvoir d'intervenir, de diriger et d'exercer un degré de contrôle important sur les centres de services scolaires (ci-après dénommés « centres de services »). Les modifications prévues au projet de loi n° 40 portent atteinte à l'indépendance et à l'autonomie des centres de services en tant que personnes morales au service des communautés locales qui, dans le cas des centres de services anglophones, sont élus par l'ensemble de la population;

- d) Le projet de loi n° 40 crée, pour les centres de services anglophones, une structure de gouvernance complexe, déroutante, compliquée et difficile à mettre en œuvre.

En étant arrivés à ces conclusions il faut noter que, compte tenu de la portée des changements que le projet de loi n° 40 entraîne dans le système d'éducation publique du Québec, il est très inquiétant que le nouveau modèle structurel et organisationnel proposé dans le projet de loi n'a pas été précédé par des consultations et des discussions publiques exhaustives à l'échelle du Québec. De notre avis, un dialogue constructif entre le gouvernement et toutes les parties intéressées de la société civile, tel que des États généraux ou un processus livre vert, aurait eu une meilleure chance de produire le consensus public très large nécessaire pour modifier des institutions vouées à l'éducation de la ressource la plus précieuse dont notre société dispose : la jeunesse du Québec.

Notre association, ainsi que les neuf commissions scolaires anglophones publiques et la commission scolaire à statut particulier qu'elle représente, regrettons vivement l'absence de telles consultations publiques préalables et rétroactions qui s'est traduite par une proposition de supprimer un niveau de démocratie en éliminant les élections au suffrage universel pour les commissions scolaires francophones du Québec. Les élections au suffrage universel représentent le processus démocratique le plus légitime qui soit. Elles assurent l'apport des citoyens et l'obligation de rendre des comptes en ce qui concerne la gestion des deniers publics. Elles garantissent

l'inclusion, l'identité et la réactivité au niveau communautaire, local. Elles renforcent aussi le lien critique entre notre système d'éducation et les communautés locales. L'élimination des commissions scolaires élues au sein du réseau francophone porte un sérieux coup à la démocratie locale et les avantages du modèle proposé par le gouvernement ne sont pas du tout évidents.

Contexte historique

Depuis 1929, l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec (ACSAQ) et ses prédécesseurs ont été le principal vecteur ayant permis aux commissions scolaires, aux commissaires élus et aux parents de partager leurs idées et de travailler ensemble en vue d'atteindre l'objectif commun de notre communauté, soit celui d'assurer des services éducatifs de qualité. Les commissions scolaires membres de l'ACSAQ desservent quelque 100 000 élèves répartis dans plus de 340 écoles primaires et secondaires, et centres d'éducation des adultes et de formation professionnelle un peu partout au Québec. Chaque commission scolaire possède des caractéristiques démographiques, des orientations et une histoire qui lui sont propres et uniques. Elles partagent toutes une sensibilité « anglo-qubécoise » en ce qui concerne la prestation de l'enseignement public et fournissent des services équitables pour répondre aux désirs et aux besoins de l'ensemble des élèves, des membres du personnel et des communautés. Nos commissions scolaires membres ont fait leurs preuves successivement, la réussite scolaire constituant toujours l'objectif central de leur travail.

L'ACSAQ évoque au moins cinq éléments qui décrivent cette sensibilité « anglo-qubécoise » :

- a) *Une approche pédagogique axée sur l'apprentissage de l'élève plutôt que sur l'enseignement de la matière, c'est-à-dire qui, conformément à l'esprit de la réforme des programmes d'études au Québec, met l'accent sur l'acquisition de compétences et de connaissances afin d'encourager l'esprit critique, le comportement citoyen, le questionnement et le travail d'équipe;*
- b) *La participation des parents et de la collectivité : puisque nos commissions scolaires sont redevables devant la collectivité, nos écoles ont toujours été accessibles et transparentes vis-à-vis tous les membres de la collectivité, dont les parents constituent un élément essentiel;*
- c) *Un engagement à préparer nos élèves en vue d'un avenir au Québec : cet engagement commence avec une concentration poussée sur l'acquisition du français comme langue seconde. Chacune de nos commissions scolaires se donne pour mission première d'offrir à chaque élève la possibilité de maîtriser le français. Notre engagement contribue à veiller à ce que tout élève diplômé du système scolaire anglophone ait la capacité de demeurer, de vivre et de travailler au Québec. Cet engagement se transpose dans une approche générale de l'enseignement des arts, de la littérature et de l'histoire et il s'étend même aux activités parascolaires, représentant ainsi une approche consciente et respectueuse de la personnalité riche et unique du Québec;*

- d) *La reconnaissance de notre statut particulier en tant qu'institutions anglophones* : la communauté anglophone du Québec, dans toute sa diversité, ne cesse de contribuer au riche tissu social du Québec. Les commissions scolaires anglophones, qui représentent le seul ordre de gouvernement élu redevable à cette communauté, assument dans le cadre de leur mission la tâche d'enseigner et de renforcer cette contribution fondamentale;
- e) *La reconnaissance de l'article 23 de la Charte canadienne des droits et libertés* : les commissions scolaires publiques anglophones du Québec sont la manifestation des droits constitutionnels de la communauté anglophone du Québec de recevoir et de conserver une éducation et un enseignement public en anglais grâce au contrôle et à la gestion des institutions d'enseignement de langue anglaise. Nos commissions scolaires et les écoles qu'elles gèrent reflètent l'engagement envers la langue et la culture anglaise dans le contexte de donner à nos élèves les outils nécessaires pour vivre et s'épanouir au Québec, et y contribuer.

Les commissaires scolaires élus représentent toute la collectivité. Ils sont des parents, grands-parents, anciens éducateurs et membres intéressés de la communauté en première ligne de toutes les décisions qui toucheront les élèves et dont ils

bénéficieront ultimement. Nos commissions scolaires ont tout lieu d'être fières d'afficher un taux de réussite scolaire de 85 %¹.

Réforme de la gouvernance scolaire

Nous n'avons vu aucune analyse comparative fondée sur des données probantes démontrant que le modèle de gouvernance proposé dans le projet de loi n° 40 améliorera la réussite scolaire. À l'ère de l'analyse de la politique publique fondée sur des données probantes, il s'agit d'une importante lacune dans la réforme du gouvernement, une lacune qui remet en cause la justification sous-jacente du projet de loi n° 40.

L'un des avantages des commissaires scolaires actuels, élus au suffrage universel, est qu'ils représentent le souci de la population de l'importance de l'éducation au sein de la société dans son ensemble. Les commissaires actuels répondent à leur électorat, soit, la population en général.

En ce qui concerne la situation particulière de la communauté anglophone, l'article 23 de la Charte exige que les commissions scolaires anglophones soient contrôlées et gérées directement par la minorité de langue anglaise du Québec qu'elles desservent. Dans des décisions successives de la Cour suprême du Canada, les francophones hors Québec ont fait valoir avec succès leurs droits prévus à l'article 23 d'avoir des écoles

¹ Taux de diplomation et qualification par commission scolaire au Québec, Édition 2018, Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur. Cohorte de 2010 suivie jusqu'en 2016-2017, page 14.

et des commissions scolaires uniques et autonomes au service de la langue et de la culture française hors Québec. Ces décisions s'appliquent aux écoles publiques de langue anglaise du Québec et à leurs parents, élèves et communautés avec autant de vigueur.

L'importante affaire devant la Cour suprême *MAHE c. ALBERTA (MAHE)*, [1990] 1 RCS 342 précise de façon instructive : « il vise, [à l'article 23]... à maintenir les deux langues officielles du Canada ainsi que les cultures qu'elles représentent... il est indispensable... que... la minorité linguistique ait une certaine mesure de gestion et de contrôle à l'égard des établissements d'enseignement où leurs enfants se font instruire... Ils sont nécessaires parce que plusieurs questions de gestion en matière d'enseignement (programmes d'études, embauche et dépenses, par exemple) peuvent avoir des incidences sur les domaines linguistique et culturel... les minorités linguistiques ne peuvent pas être toujours certaines que la majorité tiendra compte de toutes leurs préoccupations linguistiques et culturelles... L'article 23 englobe clairement un droit de gestion et de contrôle... dans certaines circonstances, un conseil scolaire... indépendant est nécessaire pour atteindre l'objet de l'article 23. »

Le jugement de la Cour suprême note que, minimalement, même si les chiffres relatifs à la minorité linguistique ne justifient pas l'existence d'un conseil scolaire, et les conseils scolaires indépendants anglophones sont manifestement justifiés au

Québec, « les représentants de la minorité linguistique devraient avoir le pouvoir exclusif de prendre des décisions concernant l'instruction dans sa langue et les établissements où elle est dispensée, notamment :

- a) les dépenses de fonds prévus pour cette instruction et ces établissements;
- b) la nomination et la direction des personnes chargées de l'administration de cette instruction et de ces établissements;
- c) l'établissement de programmes scolaires;
- d) le recrutement et l'affectation du personnel, notamment des professeurs; et
- e) la conclusion d'accords pour l'enseignement et les services dispensés aux élèves de la minorité linguistique. »

Il est intéressant de citer ce qu'a écrit le juge en chef de la Cour suprême il y a près de 30 ans, par rapport à l'énumération ci-dessus : « Je ne doute pas que, dans d'autres affaires, les tribunaux auront l'occasion de développer ou de préciser ces principes. Il est impossible, à ce stade de l'évolution de l'art 23 de prévoir toutes les circonstances entourant son application ».

Les remarques du juge en chef étaient visionnaires. La jurisprudence en matière des droits de gestion et de contrôle de la minorité linguistique a effectivement évolué depuis la décision Mahé en 1990. Ce droit jurisprudentiel ne peut être ignoré par le gouvernement du Québec. Une loi conforme aux droits constitutionnels désormais

bien établis de la communauté anglophone du Québec n'est pas un compromis : elle est une nécessité juridique.

RECOMMANDATIONS

Retirer le projet de loi

1. Étant donné que ni la nécessité de changements en profondeur à la gouvernance scolaire, ni les améliorations à la réussite scolaire qui découleraient du modèle proposé n'ont été démontrées de manière convaincante, le projet de loi n° 40 devrait être retiré dans l'attente d'un processus d'États généraux de notre système d'éducation, y compris la réforme de sa gouvernance.

Exemption pour les commissions scolaires anglophones

2. Advenant que le gouvernement et l'Assemblée nationale décident de procéder avec le projet de loi n° 40, et compte tenu du fait que dans sa forme actuelle il impose des limites aux droits constitutionnels de la communauté anglophone, à titre de communauté de langue officielle minoritaire, de contrôler et de gérer notre système scolaire, il convient d'accorder aux commissions scolaires anglophones la même exemption générale des dispositions de la loi que celle accordée à la Commission scolaire Cri et à la commission scolaire du Nunavik, Kativik Ilisarniliriniq.

Si la Convention de la Baie James et du Nord québécois constitue, avec raison, juste cause d'exempter les réseaux d'éducation cri et inuit du projet de loi n° 40, le droit constitutionnel de la communauté anglophone de contrôler et de gérer

notre système scolaire mérite un traitement similaire. Qui plus est, cette exemption représente l'approche qu'ont adoptée les provinces de la Nouvelle-Écosse et de l'Île-du-Prince-Édouard et le territoire du Yukon pour les conseils et les commissions scolaires francophones et acadienne de la minorité linguistique lorsqu'ils ont entrepris une réforme de la gouvernance.

Modifications nécessaires

3. Advenant que le gouvernement et l'Assemblée nationale rejettent l'exemption des commissions scolaires anglophones du projet de loi n° 40, nous sommes convaincus que minimalement les modifications suivantes s'imposent afin de réduire le préjudice causé par le modèle de gouvernance proposé dans le projet de loi n° 40 et afin que celui-ci puisse, au minimum, fonctionner.

Conseils d'administration des Centres de services scolaires

Nous avons de nombreuses et sérieuses réserves concernant la composition proposée des conseils d'administration des centres de services, en l'occurrence, leur représentativité, leur efficacité et le mode d'élection, qui limitent tous l'exercice de notre droit de gestion et de contrôle.

D'abord, comptant seulement quatre (4) membres de la communauté, la représentation de la population en général sur les conseils d'administration est déséquilibrée. Ainsi :

- 3.1. Les conseils d'administration des centres de services scolaires anglophones devraient être composés d'un minimum de huit (8) représentants des parents et du même nombre de représentants de la communauté, un de chaque étant élu dans la même circonscription.

Deuxièmement, limiter la participation des représentants des parents, qui seraient élus au suffrage universel dans notre réseau, à celle de membres d'un conseil d'établissement scolaire au moment de leur élection empêche la vaste majorité des parents de poser leur candidature au conseil d'administration du centre de services. Par ailleurs, cette double exigence de siéger à un conseil d'établissement et au conseil d'administration du centre de services constitue une charge très lourde pour les parents déjà très occupés. Elle pose également le risque que les représentants des parents ne sentent que leur allégeance va d'abord à leur école locale. Ainsi :

- 3.2. L'exigence que les représentants des parents sur le conseil d'administration d'un centre de services scolaire anglophone soient

membres d'un conseil d'établissement scolaire au moment de leur élection devrait être supprimée.

Troisièmement, les exigences relatives à l'âge et à « l'expertise » des représentants de la communauté sur les conseils d'administration des centres de services sont difficilement applicables en pratique et limitent déraisonnablement qui peut poser sa candidature à ces postes. La démocratie, et d'ailleurs, l'exercice du droit de gestion et du contrôle, ne se limite pas à qui peut voter : c'est aussi qui peut poser sa candidature. Ainsi :

- 3.3. Les exigences relatives à l'âge et à « l'expertise » des représentants de la communauté sur les conseils d'administration des centres de services scolaires anglophones devraient être supprimées.

Quatrièmement, nous avons de sérieuses réserves concernant la présence de membres du personnel des centres de services ayant droit de vote au conseil d'administration. Leur présence introduit un élément corporatiste manifeste au sein de ces conseils d'administration. Le risque de conflits d'intérêts institutionnalisés (par exemple dans l'adoption de conventions collectives locales, l'affectation du personnel, le règlement des griefs) est réel. Par ailleurs, la présence d'un nombre important de membres du conseil d'administration qui ne sont pas nécessairement des personnes ayant droit à l'enseignement dans la

langue de la minorité contrevient évidemment aux droits constitutionnels de la minorité linguistique de gérer et de contrôler notre système d'éducation. Ainsi :

3.4. Les postes de membres du personnel des centres de services devraient être supprimés de la composition du conseil d'administration.

3.4.1. Si les postes de membres du personnel sur les conseils d'administration des centres de services scolaires anglophones sont conservés, les membres du personnel doivent être des ayant-droits au sens des dispositions de la Charte de la langue française.

Cinquièmement, nous ne comprenons pas la transition vers des mandats de trois ans et la responsabilité qui en résulte d'organiser et de financer des élections générales pour les conseils d'administration des centres de services scolaires anglophones à tous les trois ans plutôt qu'aux quatre ans présentement. Ainsi :

3.5. Le mandat des membres des conseils d'administration des centres de services scolaires anglophones devrait être de quatre ans.

Sixièmement, nous sommes d'avis qu'il est trop restrictif de limiter la présidence et la vice-présidence à des représentants de parents, ce qui risque de priver le conseil d'administration du centre de services du candidat le mieux qualifié ou le plus disponible pour ces postes. En outre, étant donné que la présidence et la vice-présidence des conseils d'administration des centres de services doivent

être élues au suffrage universel, la présidence a la légitimité voulue pour agir à titre de porte-parole officiel du centre de services. Ainsi :

- 3.6. La présidence et la vice-présidence des conseils d'administration des centres de services scolaires anglophones devraient être élues par le conseil d'administration parmi les représentants des parents ou de la communauté.
- 3.7. Le porte-parole officiel du conseil d'administration devrait être la présidence du conseil d'administration ou la personne à qui il/elle délègue cette responsabilité.

Élections des centres de services scolaires :

L'ACSAQ soutient depuis longtemps que les élections des commissions scolaires devraient être tenues la même journée que les élections municipales, à la fois pour réduire considérablement les coûts et favoriser une plus grande participation électorale.

En outre, le projet de loi n° 40 prévoit entre huit et dix-sept représentants des parents sur les conseils d'administration des centres de services anglophones, élus dans des circonscriptions. Nous comprenons que ce large éventail est destiné à refléter le nombre actuel de quartiers dans nos commissions scolaires

(communément appelées des « *wards* » en anglais), qui varient entre un minimum de neuf et un maximum de douze. Étant donné notre recommandation que le nombre de représentants des parents et de la communauté soit égal, un de chaque par circonscription, et étant donné que cela produirait des conseils d'administration de centres de services comptant jusqu'à 28 membres (si le gouvernement conserve les quatre représentants du personnel), nous croyons qu'il est nécessaire de réduire le nombre de quartiers grâce à une redistribution. Ainsi :

- 3.8. Afin de respecter les délais prescrits pour la redistribution des circonscriptions des centres de service scolaires au besoin, les élections prévues pour 1^{er} novembre 2020 devraient être tenues en novembre 2021 de façon à coïncider avec les élections municipales, ou en juin 2021 si le gouvernement rejette le jumelage des élections des centres de services scolaires et des élections municipales.

Le projet de loi n° 40 nous donne l'occasion de réexaminer les critères d'admissibilité des électeurs dans un système scolaire linguistique. Ainsi :

- 3.8.1. Les électeurs des centres de services scolaires anglophones devraient être des ayant-droits tels que définis par les dispositions de la Charte de la langue française.

En 2015, la communauté anglophone, par le biais du Comité d'étude des systèmes électoraux des commissions scolaires anglophones, communément appelé le Rapport Jennings du nom de sa présidente, l'honorable Marlene Jennings, ancienne députée, a formulé une série de recommandations relatives aux élections des commissions scolaires. En plus d'avoir conclu que « la très grande majorité des organismes, partenaires, experts et personnes qui ont soumis des documents au [Comité] étaient d'accord que le système actuel de suffrage universel des commissions scolaires anglophones du Québec s'avère le modèle qui respecte au mieux les droits constitutionnels des communautés minoritaires d'expression anglaise à l'article 23 de la Charte... » [traduction libre]², le comité a examiné des moyens de rendre les élections des commissions scolaires plus accessibles. Ainsi :

- 3.8.2. Afin d'assurer la plus grande accessibilité possible, le gouvernement devrait donner au DGEQ le mandat de travailler avec les centres de services scolaires anglophones en vue d'implanter diverses méthodes de vote et les mesures qui facilitent l'inscription des électeurs sur la liste des électeurs.

² Rapport du Comité d'étude des systèmes électoraux des commissions scolaires anglophones, le 16 septembre 2015, page 20.

Centralisation des pouvoirs :

Il ne fait aucun doute que le projet de loi n° 40 élargit les pouvoirs du ministre de l'Éducation, dont certains sont énumérés ci-dessous. Pris isolément ces pouvoirs supplémentaires peuvent ne pas sembler significatifs, mais pris comme un tout, une tendance se dessine, laquelle compromet l'indépendance et l'autonomie des centres de services en tant que personnes morales au service des communautés locales. Ce point est particulièrement important pour les centres de services anglophones qui doivent être régis, dans notre réseau, par des organes élus. Ainsi :

- 3.9. Le pouvoir du gouvernement de modifier, par décret, les territoires des centres de services scolaires anglophones de sa propre initiative (article 46 du projet de loi), est très vaste et pourrait être exercé d'une manière incompatible avec l'article 23 de la Charte. Ce pouvoir devrait être circonscrit afin de respecter nos droits constitutionnels de la gestion et du contrôle de notre système d'éducation.
- 3.10. L'article 308 du projet de loi, qui habilite le ministre de l'Éducation à annuler rétroactivement certaines décisions des commissions scolaires, est excessif compte tenu des pouvoirs qui lui sont déjà conférés par la *Loi sur l'instruction publique*. Cet article devrait être supprimé.

3.11. Le pouvoir conféré au ministre de l'Éducation de déterminer unilatéralement les objectifs ou les cibles qui ont trait à l'administration, à l'organisation ou à l'exploitation des centres de services scolaires constitue une importante restriction de l'autonomie et de l'indépendance de ces institutions élues. L'article 137 du projet de loi devrait être supprimé.

3.12. Le nouveau pouvoir réglementaire conféré au ministre de l'Éducation de prescrire l'information que doit contenir le rapport annuel d'un centre de services scolaire, ainsi que le format du rapport, est une autre ingérence inutile sur l'autonomie et l'indépendance de ces institutions élues. L'article 134 du projet de loi devrait être supprimé.

Conclusion

L'Association des commissions scolaires anglophones du Québec est fermement convaincue que le gouvernement du Québec fait fausse route avec le projet de loi n° 40. Nous n'avons vu aucune preuve convaincante que le projet de loi améliorera la réussite scolaire. Il n'a pas fait l'objet d'un large soutien de la part des partenaires éducatifs. Selon un récent sondage, les Québécois ne considèrent pas la réforme structurelle comme une priorité en matière d'éducation. Ce projet de loi plongera le système scolaire du Québec dans des années de modifications structurelles, nous détournant ainsi de notre mission première de mieux éduquer nos élèves.

En revanche, deux sondages effectués par Leger ont confirmé que les Québécois anglophones sont fortement attachés à leurs commissions scolaires et qu'ils leur font confiance pour défendre les intérêts de notre collectivité. Les taux de réussite scolaire des commissions scolaires anglophones dépassent ceux de la moyenne québécoise. Comme le dit le vieil adage : pourquoi vouloir réparer ce qui va bien?

Nous estimons aussi que tel qu'élaboré, et en dépit des efforts du gouvernement d'écouter nos préoccupations, le projet de loi n° 40 représente une limitation aux droits constitutionnels de contrôle et de gestion de notre collectivité. Le projet de loi devrait être retiré et le gouvernement devrait revenir à la case zéro.

Advenant que le gouvernement et l'Assemblée nationale décident de procéder avec le projet de loi n° 40, et compte tenu du fait que dans sa forme actuelle il impose des limites aux droits constitutionnels de la communauté anglophone, à titre de communauté de langue officielle minoritaire, de gérer et de contrôler notre système scolaire, il convient d'accorder aux commissions scolaires anglophones une exemption générale des dispositions de la loi.

Jugées au vu des résultats des élèves, les commissions scolaires anglophones sont un modèle de réussite. Nous devrions nous concentrer sur les moyens d'améliorer les commissions scolaires et non sur le modèle de remplacement qui doit être imposé à notre collectivité. Le gouvernement devrait travailler avec les commissions scolaires et les autres partenaires de manière consensuelle afin de renforcer

le système actuel au profit de nos élèves. Nous sommes désireux de faire partie de ce processus. Nous espérons que le gouvernement l'est aussi.



BILL 40

An Act to amend mainly the Education Act with regard to school organization and governance

Sir Wilfrid Laurier School Board – Comments

Introduction

The Sir Wilfrid Laurier School Board (the "**SWLSB**") is in full agreement with the conclusions and recommendations set forth by the Quebec English School Boards Association ("**QESBA**") in its brief presented on November 4, 2019 before the Parliamentary Committee regarding Bill 40 - *An Act to amend mainly the Education Act with regard to school organization and governance* (the "**Bill**"). Said brief is herewith attached.

As the third largest English school board of the Province of Québec servicing over 14 000 students, it was important for the SWLSB to provide to the members of the National Assembly the following additional comments:

1) SIZE OF THE SWLSB TERRITORY – CHALLENGES

Comprising the administrative regions of Laval, Lanaudière and the Laurentides, the territory of the SWLSB spans over 35,000 km². This is more than the entire Kingdom of Belgium.

Though there are seven francophone school boards on our territory, it is important to note that the anglophone sector has the highest participation rate at school board elections.

The last elections in the anglophone sector resulted in a 17% participation rate. The school governance reform does not provide for any concrete measures to encourage voter participation especially for school boards covering large territories such as the SWLSB. In our opinion, said participation rate would see great improvement if the following measures were implemented:

- I. Provide the possibility for online voting.
- II. Provide access to closer polling stations (some voters had to travel 150 km one way to vote at the last elections).
- III. Merge school board elections with municipal elections to avoid voter apathy and increase turnout in both local democratic institutions. Québec is the only province/territory in Canada that does not merge municipal and school board elections.



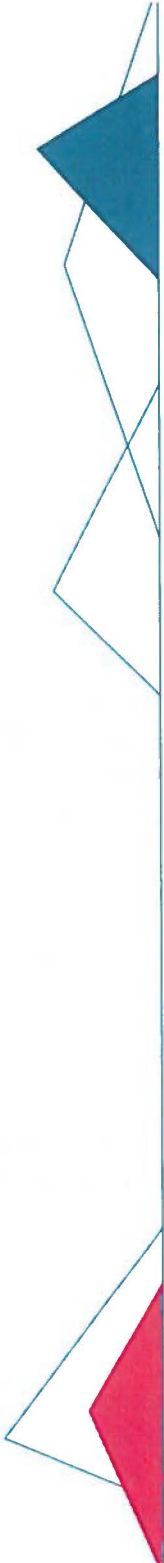
450-621-5600

1 866-621-5600

F 450-965-4208

Sir Wilfrid Laurier School Board
239, montée Lesage
Rosemère (Québec)
J7A 4Y9



- 
- IV. Revise and correct voter lists to ensure community members are not refused voting eligibility at the time of voting, which did occur at the last elections.
 - V. Provide proper government funding for publicity. In order to increase awareness in the community, this is a crucial element.
 - VI. Include election costs in the provincial budget to ensure funds are not removed from the classroom.
 - VII. Should the Bill become an Act, the term of the members of the Board of Directors (the “**BOD**”) should be of four years. A three-year term does not allow for the possibility to merge elections. It also provides for very little training time and very little time for members on the BOD to master their role and responsibilities, considering the complexity of such a role. In addition, elections every three years will be costly and contribute to voter apathy and saturation.

2) EQUITY OF REPRESENTATION – CONSTITUTIONAL RIGHTS

SECTION 49 OF THE BILL

The eligibility conditions as stated in the Bill to be a member on the Board of Directors are too limitative and, as a whole, they excessively restrain our constitutional rights as a linguistic minority to manage and control our educational institutions. In this regard, we wish to submit the following comments:

- a) Many community members will not be eligible considering the specific expertise required. Furthermore, they will not have equitable access to the positions of chair and vice-chair of the BOD, as said chair and vice-chair must be appointed among members sitting as parent representatives (section 51 of the Bill).
- b) Why identify an age group of 18-35 more than any other age group? People in this age group are already eligible and welcome. What happens when we cannot find someone to fill this category? As we are an aging society, what about those in the 65 years+ age group? Are their contributions less valuable? Once again, this creates inequities.
- c) There is the possibility of a conflict of interest for employees on the BOD (ex: voting on salaries, benefits, HR, distribution of funds, etc.). Furthermore, it is unclear how elections will take place for staff members. This creates another level of potential conflict of interest and inequities between groups of employees.

AN ENGLISH
EDUCATION,
A BILINGUAL
FUTURE

UNE ÉDUCATION
EN ANGLAIS,
UN AVENIR
BILINGUE

- 
- d) Representation becomes overwhelming, as parent members also have to sit on the governing board, the whole without remuneration. For this reason, we predict very low participation rates. This will lead to a lack of representation of many electoral divisions on the BOD, especially considering the large territory of the SWLSB. In addition to making representation overwhelming, the conditions required for parent representatives to be elected on the BOD are exclusionary, as parents not sitting on a governing board cannot be elected to a parent representative seat.
 - e) There is no funding to optimize participation via online meetings for BOD members who must travel great distances, thereby complicating regional participation. It is important to facilitate access for everyone on the territory.
 - f) Representation of the special needs parent community is lacking in the Bill. Currently, our Council of Commissioners has a parent commissioner who represents the special needs community.

SECTION 90 OF THE BILL

- g) The Bill states that the director general will be the spokesperson of the service centre. This can lead to potential conflicts. In fact, since the Director General reports to the BOD but is also a government employee, loyalties may become blurry. If the population elects their representatives, then the representatives become their voice and should report to them.

3) SCHOOL SERVICE CENTRES AND CENTRALIZATION OF POWERS

School boards already act as service centres. Therefore, the communication-related expenses concerning the name change to “service centre” will be costly and represent an ineffective use of funds that should be invested in the classroom. In addition, offloading additional responsibilities to administrators will create burdens on a role that is already challenging.

Centralizing decisions to the Ministry will distance decisions from students and schools and not reflect the uniqueness of each school and community. In this respect, the SWLSB submits the following:

- I. Many sections of the Bill have the potential to negate all local decisions and are therefore contrary to the principle of subsidiarity and to the principles of management and control deriving from section 23 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. In fact, the following sections of the Bill clearly represent a centralization of decisions:

**AN ENGLISH
EDUCATION,
A BILINGUAL
FUTURE**

**UNE ÉDUCATION
EN ANGLAIS,
UN AVENIR
BILINGUE**

- Section 132 (terms and conditions for staff members on BOD).
- Section 133 (professional development requirements for teachers).
- Section 134 (information contained in the annual report).
- Section 136 (training for governing board members and BOD members).
- Section 137 (objective and targets of service centres).
- Section 308 (annulment of decisions).
- Section 310 (any measure useful for carrying the Act).

II. Section 114 (renovation of immovable): this new provision will potentially slow down the execution of projects and negatively impact regional and urban school boards.

III. Section 102 (sharing of resources): The Ministry should not centralize decisions regarding partnerships with other public bodies. This decision should remain the responsibility of the BOD. Furthermore, public school boards should not support private schools.

IV. Section 46 (change to school board territory):

- The impact on staffing and unions will be substantial, not to mention the immense negative impact on large-territory school boards such as the SWLSB.
- Proper consultation on any change is paramount and must be conducted in a democratic way.

Conclusion

As mentioned in the introduction section of this document, the SWLSB is in full agreement with the conclusions and recommendations set forth by the QESBA. Therefore, notwithstanding all comments mentioned herein, the SWLSB wishes to reiterate that its main request, as mentioned in the attached brief presented by QESBA, is for the Bill to be withdrawn, or alternatively, for English Schools Boards to be granted an exemption from the legislation in question.

AN ENGLISH
EDUCATION,
A BILINGUAL
FUTURE

UNE ÉDUCTION
EN ANGLAIS,
UN AVENIR
BILINGUE



Association des commissions scolaires anglophones du Québec
Quebec English School Boards Association

Brief presented by
the Quebec English School Boards Association
to the National Assembly Committee
on Culture and Education on

Bill 40
An Act to amend mainly the Education Act with regard to school organization
and governance

November 2019

Under Strict Embargo until QESBA's Appearance
Before the Parliamentary Committee
Scheduled for November 4, 2019 at 3:00 pm

Introduction

The Quebec English School Boards Association (QESBA) has always been guided by the imperative that all legislation concerning education in Québec must firstly contribute to student success and secondly be effective and efficient in setting out the framework by which our public education system ensures that success. QESBA's analysis of Bill 40 considers the additional imperative, for the English-language minority in Québec, that the positive obligations imposed on the government of Québec by Section 23 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms (The Charter), as interpreted by various judgments of the Supreme Court of Canada, be respected. Notably, in this regard, QESBA's analysis of Bill 40 considers the legislation's impact on the English-language minority's right to the control and management of its community's institutions, rights repeatedly expressed in the decisions of the Supreme Court of Canada, constitutionalized in The Charter for the protection of both the English-language minority in Québec and the French-language minority in the rest of Canada.

Bill 40 represents the most significant school governance change since the creation of linguistic school boards more than twenty years ago. It will necessarily impose disruptive structural changes on a Québec public school system that is currently the envy of many OECD countries. This legislation needs to be very deliberately studied and its impacts carefully evaluated from the perspective of student success.

The conclusions listed in this brief are made with a detailed analysis based on this imperative to contribute to student success and on our community's right to control and manage our educational institutions. We conclude that:

- a) The burden is on the Government of Québec to demonstrate, through evidence-based public policy analysis, how Bill 40 will contribute to student success. In our estimation it has not adequately done so;
- b) While we recognize that the Government of Québec has made an effort to respond to the particular situation of the English-speaking community of Québec, Bill 40, in its present form, places unreasonable limits on our community's Constitutional rights to control and manage our educational institutions;
- c) Bill 40 accrues to the Minister of Education the power to intervene, direct, and exercise a significant degree of control over school service centres (hereafter referred to as "service centres"). Modifications contained in Bill 40 threaten the independence and autonomy of service centres as legal persons in the service of local communities, and in the case of English-language service centres, are elected by the population-at-large;
- d) Bill 40 creates a governance structure for English-language service centres that is convoluted, confusing, complicated and difficult to implement.

In coming to these conclusions, we must note that, considering the extent of the changes brought about by Bill 40 to the public education system of Québec, it is most

disturbing that the new structural and organizational model proposed in the Bill, has not been preceded by extensive public consultations and discussions throughout Québec. A meaningful dialogue between government and all interested parties in civil society, such as an “estates general” or green paper process would, in our estimation, have had a better chance at producing the broad public consensus necessary when changing institutions dedicated to the education of the most precious resource we have as a society, the youth of Québec.

Our Association, and the nine English school boards and one special status board it represents, very much regret the lack of such prior public consultation and input which has resulted in a proposal to remove a tier of democracy by eliminating elections by universal suffrage for French-language school boards in Québec. Universal suffrage elections are the most legitimate democratic process. They ensure citizens' input and accountability regarding the management of public money. They guarantee inclusion, identity and responsiveness at a local, community level. They also solidify the critical link between our education system and local communities. The elimination of elected school boards in the French network is a serious blow to local democracy, and any possible benefits of the Government's proposed model are not at all clear.

Historical Background

Since 1929, the Quebec English School Boards Association (QESBA) and its predecessors have served as a vehicle through which school boards, elected commissioners, and parents have shared ideas and worked together to achieve our

community's common goal of ensuring quality educational services. The member school boards of QESBA serve roughly 100,000 students in over 340 elementary and high schools, as well as adult education and vocational training centres across Québec. Each Board has its unique demographics, orientations, and history. All of them share a "made-in-English-Québec" sensibility to delivering public education services, with equal regard for the needs and wants of all students, parents, staff and communities. Our member boards have successively proved themselves, always placing student success as the primary focus of what they do.

QESBA points to at least five elements to describe this "made-in-English-Québec" sensibility:

- a) *An educational approach based on "teaching the student, not the subject",* that is to say, in the spirit of Québec's curriculum reform, to focus on the acquisition of competencies as well as knowledge and to encourage critical thinking, citizenship, enquiry and teamwork;
- b) *Parent and community involvement:* As our school boards answer to our community, our schools have always been accessible to and transparent towards all members of the community, of which parents are a crucial element;
- c) *A commitment to preparing our students for a future in Québec:* This commitment starts with the extensive concentration on French second-language acquisition. It is one of the prime missions of each of our

school boards to provide every student with the opportunity to master French. Our commitment contributes to ensuring that every student graduating from the English school system has the capacity to remain, live and work in Québec. This commitment extends to a general approach to teaching the arts, literature and history and includes extracurricular activities – an approach that is cognizant and respectful of Québec's rich and unique character;

d) *A recognition of our particular status as English-speaking institutions:*

Québec's English-speaking community, in all its diversity, continues to contribute to the rich culture of Québec life. English public school boards, representing the sole level of elected government answerable to our community, assume as part of their mission, the job of teaching and strengthening that fundamental contribution;

e) *The recognition of Section 23 of The Canadian Charter of Rights and*

Freedoms: Québec's English school boards are the manifestation of the Constitutional rights of Québec's English-speaking community to obtain and maintain public education instruction in English through the control and management of English-language educational institutions. Our school boards and the schools they operate reflect the commitment to the English language and culture within the context of providing our students with the tools to live, thrive and contribute to Québec.

Elected school board commissioners are drawn from a wide spectrum from the community. They are parents, grandparents, former educators and interested community members who are on the front lines of all decisions that will affect and ultimately benefit students. Our school boards have much to be proud of, attaining an 85% student success rate¹.

School Governance Reform

We have not seen any evidence-based comparative analysis demonstrating that the governance model proposed in Bill 40 will improve student success. In an era of evidence-based public policy, this is a significant shortcoming in the Government's reform, one that calls into question the underlying rationale of Bill 40.

One of the benefits of the existing universal suffrage elected school commissioners is that the commissioners represent the public's concern for the importance of education in society at large. Existing commissioners answer to their electorate, which currently consists of the population at large.

Regarding the more specific situation of the English-speaking community, section 23 of The Charter requires that English-language school boards be under the direct control and management of the English-language minority in Québec which it serves. In decision after decision of the Supreme Court of Canada, Francophones outside

¹ Taux de diplomation et qualification par commission scolaire au Québec, Édition 2018, Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur. Cohorte de 2010 suivi jusqu'en 2016-2017, page 14

Québec have successfully litigated their rights under Section 23 to have unique and autonomous schools and school boards serving the French language and culture outside Québec. These decisions apply with equal force to the English public schools of Québec and their parents, students and communities.

The landmark Supreme Court case of *MAHE vs. ALBERTA (MAHE)*, [1990] 1 SCR 342 instructively says, “that purpose, [Section 23]... is to preserve and promote minority language and culture throughout Canada...it is essential, ...that...minority language...possess a measure of management and control over the educational facilities in which their children are taught...it is necessary because a variety of management issues in education, e.g., curricula, hiring, expenditures, can affect linguistic and cultural concerns...minority language groups cannot always rely upon the majority to take account of all of their linguistic and cultural concerns....Section 23 clearly encompasses a right to management and control...in some circumstances an independent school board is necessary to meet the purpose of Section 23.”

The *MAHE* Supreme Court case notes that even where official language minority numbers do not warrant an independent school board, (and in Québec, English-language independent school boards are manifestly warranted), minimally, “the minority language representatives should have exclusive authority to make decisions relating to the minority language instruction and facilities, including:

- a) Expenditures of funds provided for such instruction and facilities;

- b) Appointment and direction of those responsible for the administration of such instruction and facilities;
- c) Establishment of programs of instruction;
- d) Recruitment and assignment of teachers and other personnel; and
- e) Making of arrangements for education and services for minority language students."

It is interesting to cite the Chief Justice, writing for the Supreme Court almost thirty years ago, regarding the above enumeration: "I do not doubt that in future cases courts will have occasion to expand upon or refine these words. It is impossible at this stage in the development of s. 23 to foresee all of the circumstances relevant to its implementation". [« Je ne doute pas que, dans d'autres affaires, les tribunaux auront l'occasion de développer ou de préciser ces principes. Il est impossible, à ce stade de l'évolution de l'art 23 de prévoir toutes les circonstances entourant son application ».]

The Chief Justice was prescient in his remarks. Jurisprudence regarding minority - language control and management rights has indeed evolved since the Mahé decision in 1990. This case law cannot be ignored by the government of Québec and legislation which complies with the English-speaking community's now well-established Constitutional rights is not a compromise, it is a legal necessity.

RECOMMENDATIONS

Withdraw the Bill

1. Given that neither the need for wholesale changes to school governance nor how the proposed model would improve student success has been convincingly demonstrated, Bill 40 should be withdrawn pending an “estates general” style process on our education system including governance reform.

Exemption for English School Boards

2. Should the Government and the National Assembly decide to proceed with Bill 40, and given in its current form it imposes limitations on the English-speaking community’s Constitutional rights, as a official linguistic minority community, to control and manage our school system, the English school boards be granted the same blanket exemption from the legislation as the Cree School Board and Kativik Ilisarniliriniq, the school board of Nunavik.

If the James Bay and Northern Quebec Agreement is, quite rightly, sufficient cause to exempt the Cree and Inuit educational networks from Bill 40, then the Constitutional rights of the English-speaking community to control and manage our educational system merits similar treatment. Furthermore, this exemption was the approach adopted by the provinces of Nova Scotia, Prince Edward Island

and the Yukon Territory for minority French-language school boards when those jurisdictions undertook governance reform.

Necessary Modifications

3. Should the Government and the National Assembly reject the exemption of English school boards from Bill 40, we are convinced that the following modifications are necessary in order to, at a minimum, lessen the prejudice caused our community by the governance model proposed in Bill 40 and so that the legislation is workable.

School Service Centres Boards of Directors

As proposed, we have a number of serious reservations regarding the composition of the boards of directors of service centres, reservations which go to their representativity, effectiveness, and the method of election - all of which limit the exercise of our control and management rights.

Firstly, with only four (4) community members there is an imbalance in the representation of the general population on the boards. Therefore:

- 3.1. Boards of directors of English-language school service centres be composed of a minimum of eight (8) parent representatives and an equal

number of community representatives, one of each elected in the same electoral division.

Secondly, restricting parent representatives, who are to be elected by universal suffrage in our network, to membership on a school governing board at the time of their election eliminates the vast majority of parents from being candidates for the service centre board. Additionally, this double requirement to sit on a governing board and the service centre board will place a significant volunteer burden on the already busy daily lives of parents. It also runs the risk that parent representatives may feel that their primary allegiance is to their local school.

Therefore:

- 3.2. The requirement that parent representatives on the board of directors of English-language school service centres be a member of a school governing board at the time of their election should be removed.

Thirdly, the age and “expertise” requirements for community representatives on the boards of service centres are difficult to implement in practice and represent an unreasonable limit on who can run for these positions. Democracy, and for that matter the exercise of control and management rights, are not only about who can vote, but it is also about who can run. Therefore:

- 3.3. The age and “expertise” requirements for community representatives on the boards of directors of English-language school service centres should be removed.

Fourthly, we have serious reservations about the presence of service centre staff as voting members of the board of directors. This introduces a strongly corporatist element on these boards. The potential for institutionalized conflicts of interests (for example in the adoption of local collective agreements, the assignment of personnel, the resolution of grievances) are real. Furthermore, the presence of a significant block of board members who may not be minority-language rights holders clearly contravenes the Constitutional rights of the official language minority community to control and manage our school system. Therefore:

- 3.4. The positions of school service centre staff be removed from the composition of the board of directors.

- 3.4.1. If the staff positions are maintained on the board of directors of English-language school service centres, the staff must be rights holders in the sense of those provisions of Québec’s Charter of the French Language.

Fifthly, we do not understand the shift to three-year mandates, with the attendant responsibility of organizing and financing general elections for the

boards of English-language service centres every three years rather than the current four. Therefore:

- 3.5. The mandate of members of the boards of directors of English-language school service centres should be four years.

Finally, we believe that restricting the chair and vice-chair to parent representatives is too limiting and may deprive the service centre board of the best qualified candidate for these positions. Additionally, since the chair and vice-chair of service centre boards are to be elected by universal suffrage the chair has the legitimacy to be the official spokesperson of the service centre.

Therefore:

- 3.6. The chair and vice-chair of the boards of directors of English-language school service centres be elected by the board from among the parent or community representatives.

- 3.7. The chair of the board or the person he/she delegates be the official spokesperson of the board of directors.

Elections for School Service Centres:

QESBA has long held that school board elections should be held on the same day as municipal elections to both significantly reduce cost and to encourage larger voter participation.

Additionally, Bill 40 specifies that there be eight to seventeen parent representatives on the boards of English-language service centres, elected in electoral divisions (commonly referred to as “wards” in English). We understand that this broad range is meant to reflect the current number of wards in English school boards, which vary from a minimum of nine to a maximum of twelve. Given our recommendation that there be an equal number of parent and community representatives, one each elected per ward and given that this could produce service centre boards with as many as 28 members (if the government retains the four staff representatives), we suggest that there is need to reduce the number of wards through redistribution. Therefore:

- 3.8. In order to meet the legal deadlines for the redistribution of school service centre electoral divisions as necessary, the elections currently scheduled for November 1, 2020 should be held in November 2021 to coincide with municipal elections or, in June 2021 if the Government rejects twinning school service centre elections with municipal elections.

Bill 40 affords us the opportunity to re-examine the eligibility requirements for electors in a language-based school system. Therefore:

3.8.1. Electors of English-language school service centres be rights holders as defined by Québec's Charter of the French Language.

In 2015, the English-speaking community, through the English School Boards Election Systems Study Panel, commonly referred to as the Jennings Report after its Chair, former MP the Hon. Marlene Jennings, made a series of recommendations regarding school board elections. In addition to finding that "the overwhelming majority of the organizations, stakeholders, experts and individuals who made submissions to [the Panel] were in agreement that the current system of universal suffrage of Québec's English school boards is the model which best respects the English Minority Communities' Constitutional Rights on Section 23 of the Charter ..."², the Panel examined ways to make school board elections more accessible. Therefore:

3.8.2. In order to ensure the broadest accessibility possible, the Government mandate the DGEQ to work with English-language school service centres to implement alternate voting methods and measures that facilitate voter registration on the electoral list.

² Report of the English School Boards Election Systems Study Panel, September 16, 2015, page 20.

Centralisation of Powers:

Bill 40 clearly expands the powers of the Minister of Education, some of which are enumerated below. Taken individually these additional powers may not appear that significant, but taken as a whole a pattern emerges which compromises the independence and autonomy of service centres as legal persons in the service of local communities. This is particularly relevant for English-language service centres which are to be governed by elected bodies. Therefore:

3.9. The power of the Government to modify the territories of English-language school service centres, by order, on its own initiative (section 46 of the Bill), is very broad and could be exercised in a manner inconsistent with section 23 of the Charter. This power should be circumscribed in order to respect the control and management rights of the linguistic minority community.

3.10. Section 308 of the Bill, which empowers the Minister of Education to retroactively annul certain decisions of school boards, is excessive given the powers already conferred upon the Minister in the Education Act. This section be removed.

3.11. The power conferred on the Minister of Education to unilaterally determine objectives or targets relating to the administration, organization or operation of school service centres is a significant restriction of the autonomy and independence of these elected institutions. Section 137 of the Bill be removed.

3.12. The new regulatory power conferred on the Minister of Education to prescribe the information that a school service centre's annual report must contain, and the format of the report, is another unnecessary interference into the autonomy and independence of these elected institutions. Section 134 of the Bill be removed.

Conclusion

The Québec English School Boards Association is firmly convinced that the Government of Québec is on the wrong track with Bill 40. We have seen no convincing evidence that the Bill will improve student success. It has not been met with broad support from educational stakeholders. According to a recent poll Quebecers do not view structural reform as an educational priority. It will plunge Québec's school system into years of structural changes, thereby acting as a distraction to our primary mission of better educating our students.

On the other side of the coin, two polls done by Leger have confirmed that English-speaking Quebecers are strongly attached to their school boards, and trust them to defend the interests of our community. English school boards have a student success rate that surpasses that of the Québec average. The old adage “if it isn’t broken, don’t fix it” comes to mind.

We also believe that as drafted, and despite the Government’s efforts to hear our concerns, Bill 40 represents a limitation on our community’s Constitutional control and management rights. For all of the above reasons, the Bill should be withdrawn and the Government should go back to the drawing board.

In the event that the Government and the National Assembly decide to push ahead with Bill 40, and since, in its current form, the Bill imposes limits on our community’s Constitutional rights, as an official language minority community to manage and control our school system, English School Boards should receive a blanket exemption from the provisions of the legislation.

Judged by student results, English school boards are a success story. We should be focussing on how to make school boards better; not on what replacement model should be imposed on our community. The government should work consensually with school boards and other stakeholders to strengthen the current system for the benefit of our students. We are willing to be a part of this process. We hope that the Government is as well.

