

La Fédération
des commissions
scolaires
du Québec



MÉMOIRE
de la Fédération des commissions scolaires du Québec
à la Commission de la culture et de l'éducation

concernant le projet de loi n° 103 intitulé
Loi modifiant la Charte de la langue française et d'autres dispositions législatives

Août 2010

Document : 6809

Fédération des commissions scolaires du Québec
1001, avenue Bégon
C. P. 10490, succursale Sainte-Foy
Québec (Québec) G1V 4C7
Téléphone : 418 651-3220
Télécopieur : 418 651-2574
Courriel : info@fcsq.qc.ca
Site : www.fcsq.qc.ca

Note — Dans le présent document, le générique masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

PRÉSENTATION

La Fédération des commissions scolaires du Québec (FCSQ) a pour mission de promouvoir l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire et secondaire. La Fédération représente les 60 commissions scolaires francophones du Québec et la Commission scolaire du Littoral.

Parmi les principaux mandats qui lui sont confiés, la Fédération a comme objectif de faire avancer la cause de l'éducation publique au Québec et défendre les intérêts de ses membres. Elle produit, notamment à la suite de consultations auprès des commissions scolaires, des mémoires, des avis, des recommandations et des propositions afin de soumettre ses positions sur des projets concernant le système public d'enseignement de même que l'avenir des commissions scolaires.

Le présent mémoire expose la position de la Fédération des commissions scolaires du Québec à l'égard du projet de loi n° 103 intitulé Loi modifiant la Charte de la langue française et d'autres dispositions législatives.

INTRODUCTION

La Fédération des commissions scolaires a toujours été soucieuse de la place première que le français doit occuper comme langue d'enseignement au Québec. Cette préoccupation a pris davantage d'importance depuis 1998, année où les commissions scolaires sont devenues à statut linguistique après avoir existé plus de 150 ans comme commissions scolaires avec un statut fondé sur la confessionnalité.

Comme elle l'a déjà affirmé dans son mémoire présenté à la Commission des états généraux sur la situation et l'avenir de la langue française au Québec en 2001, la Fédération, en tant que représentante du réseau des commissions scolaires francophones, croit fondamentalement en l'affirmation du français comme langue commune de tous les Québécois.

Depuis l'avènement des commissions scolaires linguistiques, la défense de la langue française, comme langue d'enseignement, est devenue partie intégrante de la mission de la Fédération.

Tout comme la langue française doit être et doit demeurer la langue commune des Québécois, les commissions scolaires francophones ont l'obligation d'accueillir et de scolariser tous les élèves québécois, quelles que soient leurs origines, à l'exception des élèves qui ont été déclarés admissibles à l'enseignement en anglais et qui choisissent de recevoir leur enseignement en anglais.

En raison même de leur statut et de leurs obligations dévolues par la Loi sur l'instruction publique, les commissions scolaires francophones se doivent donc de mettre tout en œuvre pour assurer, à leur niveau, tant l'application que la défense de la Charte de la langue française.

Afin de bien situer les réactions de la Fédération relativement au projet de loi n° 103, le présent mémoire fera d'abord ressortir les principaux principes qui sous-tendent la position qui sera émise.

Suivra, en deuxième partie, la compréhension qu'a retenue la Fédération quant au jugement de la Cour suprême portant sur le projet de loi n° 104 adopté en 2002 et intitulé Loi modifiant la Charte de la langue française.

En dernière partie, la Fédération fera part de sa position quant au contenu spécifique du projet de loi n° 103 qui touche le chapitre VIII de la Charte de la langue française portant sur la langue d'enseignement.

1. LES PRINCIPAUX PRINCIPES À LA BASE DE LA POSITION DE LA FCSQ

Comme principaux principes qui sous-tendent sa position :

- La Fédération croit en l'affirmation du français comme langue commune d'enseignement à tous les Québécois sans égard à leurs origines.
- La Fédération respecte la Charte de la langue française et fait siens les principes qui y figurent en préambule et qui méritent d'être rappelés ici, à savoir :

« L'Assemblée nationale reconnaît la volonté des Québécois d'assurer la qualité et le rayonnement de la langue française. Elle est donc résolue à faire du français la langue de l'État et de la loi aussi bien que la langue normale et habituelle de travail, de l'enseignement, des communications, du commerce et des affaires.

L'Assemblée nationale entend poursuivre cet objectif dans un esprit de justice et d'ouverture, dans le respect des institutions de la communauté québécoise d'expression anglaise et celui des minorités ethniques, dont elle reconnaît l'apport précieux au développement du Québec.

L'Assemblée nationale reconnaît aux Amérindiens et aux Inuits du Québec, descendants des premiers habitants du pays, le droit qu'ils ont de maintenir et de développer leur langue et culture d'origine. »

- La Fédération croit en l'égalité de tous les élèves face à la loi nonobstant leur communauté d'appartenance, leur origine ethnique, leur langue, leur religion et leur milieu socioéconomique.
- La Fédération reconnaît à la communauté anglophone ainsi qu'aux communautés autochtones le droit de faire scolariser leurs enfants dans leur langue respective.
- La Fédération considère que tous les élèves venant des communautés francophones et allophones doivent être inscrits et scolarisés en français sauf s'ils ont, au

préalable, été déclarés admissibles à l'enseignement en anglais dans le respect de la Charte de la langue française.

2. NOTRE COMPRÉHENSION QUANT AU JUGEMENT DE LA COUR SUPRÊME PORTANT SUR LE PROJET DE LOI N° 104

Le projet de loi n° 104, Loi modifiant la Charte de la langue française (2002, chapitre 28), modifiait, entre autres, certains articles du chapitre VIII portant sur la langue d'enseignement. Parmi les articles modifiés, seules les modifications apportées par l'article 3 du projet de loi à l'article 73 de la Charte ont fait l'objet de contestation et ont conduit au jugement de la Cour suprême.

L'article 3 du projet de loi avait pour effet d'ajouter des alinéas 2 et 3 à l'article 73 de la Charte en vue d'empêcher certains enfants de se prévaloir de l'article 73(2) pour être déclarés admissibles à l'enseignement en anglais.

2.1 Article 73 de la Charte, 2^e alinéa

Cet alinéa visait à ne plus reconnaître l'enseignement reçu en anglais dans un établissement privé non subventionné pour rendre admissible à l'enseignement en anglais, soit l'enfant lui-même, un frère ou une sœur, soit un enfant d'un parent qui a reçu un tel enseignement.

Il est à noter que depuis l'entrée en vigueur de la Charte de la langue française en 1977 jusqu'à maintenant, les élèves fréquentant les établissements privés non subventionnés y reçoivent légalement l'enseignement en anglais sans être tenus d'y être déclarés admissibles. Cependant, avant 2002, les élèves pouvaient invoquer cet enseignement pour se faire déclarer admissibles à l'enseignement en anglais pour, par la suite, poursuivre leurs études dans un établissement public ou privé subventionné.

La volonté gouvernementale de vouloir « fermer la porte » de l'accès à l'enseignement en anglais par la voie des établissements privés non subventionnés était fort louable. Elle visait à resserrer ce qui demeurait la principale voie de contournement de la Charte de la langue française qui restait, après avoir fermé, en 1993, la voie des établissements privés subventionnés.

Par ailleurs, il faut se rappeler que, même si le deuxième alinéa voulait empêcher de se prévaloir de l'enseignement en anglais reçu dans un établissement privé non subventionné, cet enseignement en anglais demeure un enseignement légalement reçu puisque ce type d'établissement n'est toujours pas visé par l'article 72 de la Charte qui édicte quels sont les établissements scolaires qui sont soumis au chapitre de la langue d'enseignement.

Jugement de la Cour suprême

La Cour suprême a déclaré inconstitutionnel le deuxième alinéa de l'article 73. Pour les juges, cet alinéa n'est pas respectueux de l'article 23 de la Charte canadienne des droits et libertés, lequel n'établit aucune distinction entre le type d'enseignement reçu par un enfant. Donc, en vertu de la Charte canadienne et selon les juges, il ne faut pas distinguer entre le caractère public et privé de l'enseignement reçu ni entre un établissement subventionné et un établissement non subventionné pour déterminer si l'enfant a reçu la majeure partie de son enseignement primaire ou secondaire en anglais au Canada.

En excluant du parcours scolaire d'un enfant son passage dans un établissement privé non subventionné, la Charte québécoise fait non seulement une distinction que la Charte canadienne ne fait pas, mais elle ne permet pas de procéder à une évaluation ni quantitative ni qualitative du parcours scolaire d'un enfant, tout en reconnaissant qu'un court passage dans un tel établissement ne peut suffire, à lui seul, à respecter les prescriptions de la Charte canadienne des droits et libertés ainsi que de la Charte de la langue française.

De plus, la Cour suprême refuse de considérer cette exclusion comme une atteinte minimale au sens de l'article 1 de la Charte canadienne.

2.2 Article 73 de la Charte, 3^e alinéa

Le troisième alinéa consistait à ne plus reconnaître l'enseignement reçu en anglais à la suite d'une autorisation particulière accordée à un frère ou à une sœur en vertu des articles 81 (difficultés graves d'apprentissage), 85 (séjour temporaire) et 85.1 (situation grave d'ordre familial ou humanitaire).

La cause qui a été amenée devant la Cour visait à rendre un frère admissible à l'enseignement en anglais à la suite d'une autorisation spéciale accordée à sa sœur en vertu de l'article 85.1 pour situation grave d'ordre familial ou humanitaire (article qui a été ajouté à la Charte de la langue française en 1986).

Jugement de la Cour suprême

Encore ici, cet alinéa a été déclaré inconstitutionnel par la Cour suprême. Pour les juges de la Cour suprême, cet alinéa n'est pas respectueux de l'article 23(2) de la Charte canadienne des droits et libertés.

2.3 Autres particularités du jugement de la Cour suprême

Dans le jugement, les juges ont formulé différents commentaires dont certains méritent une attention particulière.

Ainsi, concernant le deuxième alinéa de l'article 73 de la Charte de la langue française, lorsqu'ils parlent des établissements privés non subventionnés, les juges soulèvent les problématiques suivantes :

« La CLF (Charte de la langue française) ne s'est pas souciée alors du cas des écoles privées non subventionnées. Toutefois, ces dernières ont occupé une place de plus en plus importante dans le milieu éducatif québécois. Ces institutions ne sont pas assujetties à la réglementation de la province sur la langue d'enseignement. » (Jugement, alinéa 6)

« Finalement, lorsqu'il renvoie à l'enseignement que l'enfant a reçu ou qu'il reçoit dans un établissement pour déterminer le droit de celui-ci de recevoir l'enseignement dans la langue de la minorité, le texte même du par. 23(2) ne distingue pas entre l'enseignement public ou privé, subventionné ou non. » (Jugement, alinéa 27)

« Les écoles dites « passerelles » semblent parfois des institutions créées dans le seul but de qualifier artificiellement des enfants pour l'admission

dans le système d'éducation anglophone financé par les fonds publics. Lorsque des écoles sont établies principalement dans le but d'aménager le transfert d'élèves non admissibles au réseau anglophone financé par les fonds publics et que leur enseignement sert, en effet, à réaliser ce transfert, on ne saurait affirmer que l'on se retrouve devant un parcours scolaire authentique. » (Jugement, alinéa 36)

Puis, les juges ajoutent :

« Selon l'article 72 CLF (de la Charte de la langue française), sauf exceptions, l'enseignement se donne en langue française à tous les élèves, tant à la maternelle qu'aux niveaux primaire et secondaire, sur le territoire du Québec. Cette règle exprime un choix politique valide. L'Assemblée nationale du Québec peut légitimement vouloir faire respecter ce choix, sans dérogations autres que celles qu'imposent les droits linguistiques reconnus par l'art. 23 de la Charte canadienne. La création d'une voie d'accès quasi automatique aux écoles de la minorité linguistique par l'intermédiaire de ces écoles tremplins compromettrait la réalisation de cette volonté du législateur. Résoudre cette difficulté représente un objectif important et légitime. » (Jugement, alinéa 38)

Enfin, selon les juges :

« En l'absence de toute mesure susceptible de contrôler le développement de ce phénomène, les écoles passerelles pourraient devenir éventuellement un mécanisme permettant de manière quasi automatique de contourner les dispositions de la CLF (Charte de la langue française) portant sur les droits scolaires linguistiques, de créer de nouvelles catégories d'ayant droit en vertu de la Charte canadienne et de rétablir indirectement un régime de libre choix linguistique dans le domaine scolaire au Québec. » (Jugement, alinéa 43)

Concernant le troisième alinéa de l'article 73 de la Charte, les juges ont mentionné :

« Par ailleurs, il ne faut pas oublier que le mécanisme des autorisations spéciales continue de relever entièrement du gouvernement du Québec.

Celui-ci peut donc accorder des autorisations qui excèdent le cadre de ses obligations constitutionnelles, mais il ne peut, ce faisant, nier les droits qui découlent de ces autorisations et qui sont garantis par la Charte canadienne. » (Jugement, alinéa 45)

La Fédération des commissions scolaires croit que, par ces commentaires, les juges ont soulevé des points qui peuvent potentiellement diluer l'esprit et la portée de la Charte de la langue française et ont identifié des pistes importantes qui méritent certes d'être examinées afin de résoudre les problèmes soulevés.

3. POSITION DE LA FCSQ CONCERNANT LE PROJET DE LOI N° 103

Les commentaires émis par les juges de la Cour suprême soulèvent beaucoup d'interrogations. La présente position de la Fédération des commissions scolaires sur le projet de loi n° 103 s'en inspirera grandement.

La position de la Fédération portera spécifiquement sur les dispositions du projet de loi n° 103 qui ont trait directement au chapitre VIII de la Charte de la langue française portant sur la langue de l'enseignement (articles 1 à 7 et 22 à 24).

Articles 1 et 2

L'article 1 vise à modifier l'article 73 de la Charte de la langue française en vue, d'une part, de supprimer les paragraphes 3°, 4° et 5° du premier alinéa et, d'autre part, de supprimer les deuxième et troisième alinéas.

Suppression des paragraphes 3°, 4° et 5° du premier alinéa

Concernant la suppression des paragraphes 3°, 4° et 5° du premier alinéa, il est possible que ceux-ci soient devenus obsolètes avec le temps puisqu'il s'agissait de dispositions s'adressant à des parents ou à des enfants qui avaient fait des études de niveau maternelle, primaire ou secondaire avant le 26 août 1977, soit la date d'entrée en vigueur de la Charte. Cependant, la Fédération invite à la prudence puisqu'il pourrait être encore techniquement possible que certaines personnes puissent se prévaloir de ces dispositions, notamment les paragraphes 3° et 5°.

Suppression des deuxième et troisième alinéas

Concernant la suppression du deuxième alinéa de l'article 73 qui vise l'enseignement en anglais reçu dans un établissement privé non subventionné, la Fédération émet plusieurs réserves.

En supprimant ces dispositions, le gouvernement donne certes suite au jugement de la Cour suprême qui a déclaré que ces dispositions contrevenaient au paragraphe 23(2) de la Charte canadienne des droits et libertés.

Cependant, le projet de loi n° 103 enlève la référence à la notion d'établissement d'enseignement privé non subventionné. La Fédération y voit là un danger puisque le projet de loi donne l'apparence que le gouvernement veuille reculer concernant l'invocation des études faites en anglais dans ces établissements pour se faire admettre à l'enseignement en anglais.

En ce qui a trait à la suppression du troisième alinéa de l'article 73, qui vise le recours à une autorisation spéciale reçue en vertu de l'un ou l'autre des articles 81, 85 et 85.1 pour rendre un enfant admissible, encore ici le projet de loi n° 103 devient muet et il semble que le gouvernement ait plutôt choisi de procéder par la voie réglementaire prévue au nouvel article 73.1 pour se conformer au jugement de la Cour suprême. Cependant, à moins de supprimer complètement les articles 81, 85 et 85.1, la décision de la Cour suprême ne laisse pas beaucoup place à interprétation.

Ajout d'un nouvel article 73.1

Ce qui paraît plausible, c'est que le gouvernement ait substitué les 2^e et 3^e alinéas de l'article 73 par l'ajout des nouveaux articles 73.1 et 78.2 à la Charte, lesquels sont respectivement introduits par les articles 2 et 5 du projet de loi. Or, il se dégage à la lecture de l'article 2 que le gouvernement a plutôt choisi de procéder par voie réglementaire pour se conformer au jugement de la Cour suprême. Cependant, rien dans cet article ne laisse présager que des mesures seront prises pour contrecarrer ce que les juges appellent « la création d'une voie d'accès quasi automatique aux écoles de la minorité linguistique par l'intermédiaire de ces écoles tremplins (ou passerelles) » ainsi

que les conséquences des autorisations spéciales accordées à des enfants, à leurs frères et sœurs.

De plus, l'utilisation de la voie réglementaire risque, de par sa définition même, de rendre la protection de la Charte de la langue française plus vulnérable aux changements et représente une alternative qui sera moins transparente aux yeux de la population. Enfin, l'absence de balises claires pourra générer de grandes difficultés d'application et accroître ainsi les probabilités de contestations judiciaires.

Quant au nouvel article 78.2 introduit par l'article 5 du projet de loi, celui-ci fera l'objet de commentaires un peu plus loin.

Article 3

La Fédération est en accord avec l'article 3 qui modifie l'article 74 de la Charte en permettant dorénavant à une personne désignée de suspendre provisoirement le traitement d'une demande si l'un des deux parents s'oppose à une demande d'admissibilité pour son enfant. D'ailleurs, ceci aurait dû être fait depuis longtemps puisque cela aurait facilité la tâche des personnes désignées en plus de mieux respecter le choix des deux parents.

Article 4

La Fédération est également d'accord avec l'article 4 qui modifie l'article 75 de la Charte en permettant à la personne désignée d'exiger des demandeurs d'autres renseignements ou documents pertinents à la vérification d'une demande d'admissibilité. Peut-être que, dans certains cas, cela aura pour effet d'alourdir le processus. Cependant, ceci permettra à la personne désignée de mieux circonscrire la demande et de rendre ainsi une décision plus conforme à l'esprit de la Charte et plus respectueuse des jugements de la Cour suprême.

Article 5

Comme il a été mentionné précédemment, l'article 5 du projet de loi introduit un nouvel article 78.2 à la Charte. Cet article vise essentiellement à interdire la mise en place ou l'exploitation d'un établissement d'enseignement privé de même que l'adoption de

mesures en vue de contourner la Charte de la langue française, dont celle que les juges de la Cour suprême ont qualifiée « d'école passerelle » ou « d'école tremplin ».

Cet article démontre une volonté du gouvernement de légiférer en vue de mettre en place des mesures visant à contrecarrer ce que les juges appellent « la création d'une voie d'accès quasi automatique aux écoles de la minorité linguistique par l'intermédiaire de ces écoles tremplins (ou passerelles) ».

Cependant, l'article 78.2 introduit des interdictions aux établissements privés de mettre en place des mesures pour contourner la loi mais n'empêchera pas les établissements privés non subventionnés de scolariser les élèves en anglais dans le cas des établissements qui respecteront ledit article.

Ainsi, dans le cas des établissements privés non subventionnés qui se conformeront intégralement aux dispositions des deux nouveaux articles 73.1 et 78.2, ces établissements pourraient continuer de scolariser les élèves en anglais sans l'obligation que ces derniers soient préalablement déclarés admissibles. De plus, les élèves pourraient continuer à se prévaloir de ces études afin de se faire déclarer admissibles à l'enseignement en anglais par la suite.

Aussi, malgré les dangers potentiels soulevés par les juges de la Cour suprême et malgré les pistes que ces derniers ont avancées, les dispositions prévues au projet de loi n° 103 semblent insuffisantes pour assurer la protection et le respect de la Charte de la langue française.

Articles 6 et 7

L'article 6 vise à préciser davantage un pouvoir réglementaire qui était déjà prévu à l'article 80 de la Charte de la langue française alors que l'article 7 vise à modifier l'article 83.4 de la Charte en vue d'introduire d'autres situations où une contestation judiciaire sera possible. La Fédération n'a pas de commentaire particulier à formuler concernant ces deux dispositions du projet de loi n° 103.

Articles 22 à 24

Les articles 22 à 24 modifient les articles 12, 18 et 119 de la Loi sur l'enseignement privé afin d'y introduire des dispositions de concordance avec le nouvel article 78.2 de la Charte de la langue française. Ces articles 22 à 24 visent à soumettre tous les établissements privés, subventionnés ou non, aux dispositions prévues aux articles 78.1 et 78.2 de la Charte en prévoyant des sanctions en cas de non-respect, telles que : refuser d'émettre un permis, assortir un permis de conditions et modifier ou révoquer un permis le cas échéant.

Ce faisant, les articles 5 et 22 à 24 du projet de loi n° 103 interpellent directement tous les établissements d'enseignement privés, subventionnés ou non, et les soumettent à l'application de l'article 78.1 de la Charte qui stipule que « *Nul ne peut permettre ou tolérer qu'un enfant reçoive l'enseignement en anglais, alors qu'il n'y est pas admissible.* »

Or, ce qui semble paradoxal, c'est que le projet de loi n° 103 ne prévoit aucune modification au deuxième alinéa de l'article 72 de la Charte de la langue française pour établir que les établissements privés non subventionnés seront désormais soumis à l'application de la Charte, au même titre que les commissions scolaires et les établissements privés subventionnés.

La question qui se dégage alors ici est « Comment le gouvernement peut-il dire que les établissements d'enseignement privés non subventionnés devront respecter les dispositions de l'article 78.1 alors que les mêmes organismes ne seraient pas soumis à l'application de l'article 72 de la Charte? »

En raison notamment de l'argumentaire figurant au jugement de la Cour suprême et par souci d'équité entre tous les élèves du Québec ainsi que du respect des principes mêmes de la Charte de la langue française, la Fédération des commissions scolaires recommande au gouvernement de modifier le deuxième alinéa de l'article 72 de la Charte afin que tous les établissements privés non subventionnés soient soumis à l'application du chapitre VIII concernant la langue d'enseignement au Québec.

Selon la Fédération, c'est la seule voie acceptable pour répondre à la préoccupation des juges lorsqu'ils énoncent que « *La création d'une voie d'accès quasi automatique aux écoles de la minorité linguistique par l'intermédiaire de ces écoles tremplins compromettrait la réalisation de cette volonté du législateur. Résoudre cette difficulté représente un objectif important et légitime* » (Jugement, alinéa 38) et pour éviter, comme les juges le mentionnent « *de créer de nouvelles catégories d'ayant droit en vertu de la Charte canadienne des droits et libertés et de rétablir indirectement un régime de libre choix linguistique dans le domaine scolaire au Québec.* » (Jugement, alinéa 43)

CONCLUSION

En guise de conclusion, la Fédération des commissions scolaires considère que le Québec est à la croisée des chemins quant à l'application de la Charte de la langue française en ce qui a trait au chapitre VIII sur la langue d'enseignement.

Les juges de la Cour suprême ont clairement sonné l'alarme et ont pavé la voie à suivre. Si le gouvernement du Québec veut véritablement éviter de créer « *une voie d'accès quasi automatique aux écoles de la minorité linguistique* » et de rétablir « *indirectement un régime de libre choix linguistique dans le domaine scolaire* », il se doit de franchir le dernier véritable obstacle à l'application du chapitre VIII de la Charte de la langue française en y soumettant tous les établissements d'enseignement publics et privés, que ces derniers soient subventionnés ou non. Le respect des principes figurant au préambule de la Charte en dépend.

Ce que la Fédération demande ici c'est de faire la même chose que ce que le gouvernement a fait en 1993 en soumettant les établissements privés subventionnés à l'application de l'article 72 de la Charte. Malgré toutes les craintes qui avaient alors été exprimées, cette modification de la Charte n'a jamais été remise en question par la Cour suprême. D'ailleurs, cette dernière a ouvert elle-même cette voie en mentionnant que « *Finalement, lorsqu'il renvoie à l'enseignement que l'enfant a reçu ou qu'il reçoit dans un établissement pour déterminer le droit de celui-ci de recevoir l'enseignement dans la langue de la minorité, le texte même du par. 23(2) (de la Charte canadienne des droits et libertés) ne distingue pas entre l'enseignement public ou privé, subventionné ou non.* » (Jugement, alinéa 27)

En terminant, la Fédération remercie les membres de la Commission de la culture et de l'éducation pour leur invitation à venir faire connaître sa position concernant le projet de loi n° 103 intitulé Loi modifiant la Charte de la langue française et d'autres dispositions législatives.