



Bâtir
notre
avenir
au présent

CNPF La Commission nationale
des parents francophones



FÉDÉRATION DES COMMUNAUTÉS
FRANCOPHONES ET ACADIENNE
du Canada

Objectif 2018/2023 :

**Modernisation et morcellement du
*Protocole d'entente relatif à l'enseignement dans la langue
de la minorité et à l'enseignement de la langue seconde*
afin de favoriser l'épanouissement des communautés
francophones et acadiennes**

**Fédération nationale des conseils scolaires francophones,
Commission nationale des parents francophones
et
Fédération des communautés francophones et acadienne**

septembre 2016

Table des matières

Sommaire exécutif et recommandations	iii
Introduction	1
La FNCSF : porte-parole national des communautés en matière d'enseignement élémentaire et secondaire en français langue première.....	4
Le Protocole doit être modernisé et morcelé en 2018.....	5
Méthodologie, organisation du mémoire et limites	6
1 Depuis son existence en 1970, le Protocole ne répond pas aux besoins des communautés	8
1.1 Le Protocole et les ententes qui en découlent permettent aux provinces/territoires de déterminer unilatéralement les besoins des communautés en matière d'enseignement élémentaire et secondaire sans l'aval des communautés	10
1.2 Le Protocole et les ententes qui en découlent ne permettent pas au ministère du Patrimoine canadien et aux conseils scolaires d'exiger une reddition de compte complète afin de déterminer les fins auxquelles les fonds sont utilisés	13
1.2.1 Les modifications apportées aux mécanismes de reddition de compte du Protocole (et des ententes qui en découlent) demeurent insuffisantes	15
1.2.2 L'utilisation faite par les gouvernements provinciaux et territoriaux des fonds fédéraux continue d'être une préoccupation fréquente	17
1.3 Les fonds affectés à l'enseignement élémentaire et secondaire sont trop souvent utilisés afin de financer les « coûts essentiels » de cet enseignement, tel que garanti par l'article 23 de la <i>Charte</i> , et non les « coûts supplémentaires » à celui-ci	20
2 La modernisation et le morcellement du Protocole constitueraient un geste positif sur le plan des politiques publiques	24
2.1 Il n'existe aucun obstacle juridique à la modernisation et au morcellement du Protocole, et ce, même sans le consentement des provinces/territoires.....	24
2.1.1 L'article 23 de la Charte prévoit que les conseils scolaires francophones en situation minoritaire possèdent leur propre personnalité juridique, distincte de celle du gouvernement provincial/territorial, qui leur permet de conclure des ententes ..	24
2.1.2 Les lois provinciales et territoriales habilitent les conseils scolaires francophones en situation minoritaire à conclure de tels accords avec le ministère du Patrimoine canadien.....	25

2.1.3	Le ministère du Patrimoine canadien est habilité à conclure des ententes avec la FNCSF et ses conseils membres	26
2.2	Ce qui est demandé n'est rien de plus que ce que le gouvernement fédéral accepte déjà de faire avec les peuples autochtones.....	29
2.3	Le ministère du Patrimoine canadien doit respecter son engagement envers l'épanouissement des communautés (la partie VII de la <i>Loi sur les langues officielles</i>) et les obligations imposées par l'article 23 de la <i>Charte</i>	32
2.4	L'asymétrie entre la minorité anglophone au Québec et les communautés permet, si nécessaire, la signature d'un <i>Protocole additionnel tripartite</i> excluant le Québec	34
3	Ce que demandent la FNCSF, la CNPF et la FCFA.....	37
3.1	L'enseignement élémentaire et secondaire en français langue première doit faire l'objet d'un <i>Protocole additionnel tripartite</i>	37
3.2	Le Protocole additionnel tripartite doit permettre aux communautés de déterminer elles-mêmes leurs priorités en matière d'enseignement élémentaire et secondaire.....	38
3.3	Le Protocole additionnel tripartite doit inclure une définition de « dépenses supplémentaires » qui exclut les coûts que les provinces/territoires doivent encourir pour assumer leurs obligations constitutionnelles.....	39
	Conclusion : Objectif 2018/2023 – Des paroles à l'action !	41

Sommaire exécutif et recommandations

Ce mémoire fait état de la nécessité de moderniser et de morceler le *Protocole d'entente relatif à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement dans la langue seconde* (« Protocole ») lors de son renouvellement en 2018 afin de favoriser l'épanouissement des communautés francophones et acadiennes (« communautés »).

Depuis 1970, le ministère du Patrimoine canadien conclut des Protocoles avec les gouvernements provinciaux/territoriaux afin de régir les modalités de transferts de fonds fédéraux devant financer les *coûts supplémentaires* de l'enseignement dans la langue de la minorité et de l'enseignement de la langue seconde. Le ministère du Patrimoine canadien conclut ensuite une entente bilatérale avec chaque province/territoire.

Le Protocole (et les ententes bilatérales qui en découlent) présentent trois lacunes fondamentales qui minent considérablement l'efficacité des mesures prises par le gouvernement fédéral :

1. Ces instruments permettent aux provinces/territoires de déterminer unilatéralement les besoins de la minorité en matière d'éducation, ce qui est contraire à l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* (« *Charte* »). Ces instruments n'exigent pas non plus que les communautés les acceptent ni même qu'elles soient consultées au sujet de ceux-ci ou de leur mise en œuvre.
2. Ces instruments ne permettent pas au ministère du Patrimoine canadien ni aux conseils scolaires d'exiger une reddition de compte efficace de la part des ministères de l'Éducation afin de déterminer les fins auxquelles les fonds sont utilisés.
3. Les fonds affectés à l'enseignement élémentaire et secondaire en français langue première (hors Québec) sont trop souvent utilisés afin de financer les coûts essentiels de cet enseignement (tel que garanti par l'article 23 de la *Charte*) et non les coûts véritablement supplémentaires de cet enseignement.

Il s'agit de lacunes historiques, qui ont été portées à l'attention du Secrétariat d'État puis du ministère du Patrimoine canadien à plusieurs reprises depuis la signature du premier Protocole en 1970. La Fédération nationale des conseils scolaires francophones (« FNCSF »), au nom de ses 28 membres, les 28 conseils scolaires francophones en situation minoritaire, avec l'appui de la Commission nationale des parents francophones (« CNPF ») et de la Fédération des communautés francophones et acadienne (« FCFA »), revendiquent la modernisation et le morcellement du Protocole.

Le Protocole n'a jamais été modifié afin de répondre aux changements majeurs en matière d'enseignement élémentaire et secondaire en français en situation minoritaire, notamment l'enchâssement de l'article 23 de la *Charte* en 1982 et la reconnaissance, en 1990, du droit à la gestion scolaire par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Mahé c Alberta*. Trente-cinq ans après l'adoption de l'article 23 de la *Charte*, le Protocole ne répond pas aux besoins des communautés.

Il n'est plus acceptable que le Protocole soit le fruit de négociations tenues à huis clos. Il faut donner une véritable voix aux communautés en matière d'éducation élémentaire et secondaire.

Très concrètement, la FNCSF, la CNPF et la FCFA demandent l'adoption, en 2018, d'un *Protocole additionnel tripartite* intitulé « *Protocole relatif à l'article 23 de la Charte : les dépenses supplémentaires relatives à l'enseignement élémentaire et secondaire en français en situation minoritaire* ».

Ce nouvel accord serait « tripartite », car il interviendrait entre le ministère du Patrimoine canadien, le Conseil des ministres de l'Éducation (Canada) (« CMEC ») et la FNCSF. Par ailleurs, il serait distinct du (et parallèle au) Protocole existant, qui sera renouvelé en 2018. Ce nouvel accord viserait exclusivement l'enseignement élémentaire et secondaire en français en situation minoritaire.

L'adoption du *Protocole additionnel tripartite* n'affecterait pas les modalités prévues dans le Protocole existant, mais retirerait l'enseignement élémentaire et secondaire en français en situation minoritaire de sa portée.

Chose certaine, le *Protocole additionnel tripartite* devra permettre aux communautés d'en accepter les termes, afin d'éviter que les gouvernements provinciaux/territoriaux déterminent unilatéralement les priorités de l'enseignement élémentaire et secondaire en français en situation minoritaire. La FNCSF, la CNPF et la FCFA demandent la réécriture de dispositions actuelles, notamment afin d'imposer une obligation claire, efficace et contraignante de consultation des communautés.

La modernisation et le morcellement du Protocole et l'adoption d'un *Protocole additionnel tripartite* ne sont pas des propositions radicales. Le gouvernement fédéral conclut déjà des ententes directement avec les communautés, ainsi qu'avec des groupes analogues à celles-ci. Par exemple, il est maintenant inconcevable de conclure un accord au profit d'un peuple autochtone sans que celui-ci en soit signataire.

De plus, l'adoption d'un *Protocole additionnel tripartite* visant uniquement l'enseignement élémentaire et secondaire en français langue première ne constitue rien de plus que la mise en œuvre de ce que le Comité sénatorial permanent des langues officielles recommandait au gouvernement du Canada en 2005, c'est-à-dire :

Recommandation 5 : Que le gouvernement fédéral et ses partenaires élaborent un nouveau cadre de gestion du Programme des langues officielles dans l'enseignement de manière à : [...]

c) assurer la participation directe des conseils scolaires francophones aux négociations des ententes en éducation ;

d) séparer les programmes d'enseignement dans la langue de la minorité et dans la langue seconde dans les négociations des protocoles et ententes en éducation ; [...]

Cette recommandation fut malheureusement rejetée par le gouvernement conservateur de l'époque.

L'adoption d'un *Protocole additionnel tripartite* constituerait un geste positif sur le plan des politiques publiques, mais est également requise par la *Charte* et la *Loi sur les langues officielles*. À l'heure actuelle, le Protocole n'est pas conforme aux obligations juridiques et

constitutionnelles du ministère du Patrimoine canadien et des gouvernements provinciaux et territoriaux. La modernisation et le morcellement du Protocole sont donc nécessaires afin de remédier à cette situation qui dure depuis bien trop longtemps et qui nuit au développement des communautés.

Introduction

[1] La Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme (« Commission Laurendeau-Dunton ») reconnaissait dès 1968 l'importance de l'éducation pour la survie de la langue française en situation minoritaire à travers le Canada. L'une des recommandations de la Commission Laurendeau-Dunton portait sur le financement des dépenses dites « supplémentaires » des provinces liées à l'enseignement dans la langue de la minorité :

Nous recommandons que le gouvernement fédéral accepte le principe de la prise à sa charge des dépenses supplémentaires qu'entraîne l'enseignement dans la langue de la minorité de langue officielle¹.

[2] En 1968, ces dépenses provinciales étaient jugées « supplémentaires » aux sommes normalement engagées en matière d'enseignement (dans la langue de la majorité) par les provinces, vu l'absence de droit (constitutionnel et, dans la plupart des provinces, statutaire) à l'enseignement dans la langue de la minorité. L'initiative fédérale avait pour but d'encourager les ministères de l'Éducation à appuyer (ou à appuyer davantage) leurs communautés francophones². Dans les années 1970, il n'existait que très peu, voire aucun, programme d'enseignement élémentaire et secondaire dans la langue de la minorité et encore moins d'écoles de la minorité³ (sauf bien sûr au Québec, où la minorité anglophone détenait déjà ses propres institutions d'enseignement). Des obligations constitutionnelles en matière d'enseignement dans la langue de la minorité ne naîtront qu'en 1982, année de l'entrée en vigueur de la *Charte canadienne des droits et libertés* (« *Charte* »)⁴. Ces obligations constitutionnelles avaient justement pour objectif de remédier aux torts du passé⁵.

[3] En 1969, le très honorable Pierre Elliott Trudeau annonça qu'en vertu du pouvoir de dépenser, le gouvernement fédéral était prêt à appuyer le développement de la langue française (et des communautés) en finançant notamment une partie de l'enseignement aujourd'hui visé par l'article 23 de la *Charte*⁶. En réponse à cet engagement du premier ministre Trudeau, le gouvernement du Canada signa le premier Protocole pour la période entre 1970-1971 et 1973-1974⁷.

¹ Canada, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme : L'éducation*, livre II, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1968 au para 502 à la p 201 [Commission Laurendeau-Dunton].

² Canada, *Discours du Trône*, 30^e lég, 3^e sess (18 octobre 1977) à la p 9. Voir aussi Fédération des francophones hors Québec, *À la recherche du milliard : Analyse critique des programmes fédéraux de langues officielles dans l'enseignement*, Ottawa, 1981 à la p 12 [FFHQ, « À la recherche du milliard », 1981].

³ *Reference re Education Act of Ontario and Minority Language Education Rights*, (1984) 47 RJO (2^e) 1 aux pp 23-25 et 33-37 (Canlii) ; Canada, Commissaire aux langues officielles, *Rapport Annuel : 1981*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, mars 1982, aux pp 42-44.

⁴ *Charte canadienne des droits et libertés*, art 23, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R-U), 1982, c 11 [*Charte*]

⁵ *Mahé c Alberta*, [1990] 1 RCS 342 aux pp 363-364.

⁶ Canada, *Conférence constitutionnelle : deuxième réunion*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 10-12 février 1969 (11 février 1969) à la p 243 (Pierre Elliott Trudeau).

⁷ Secrétariat d'État, *Sommaire financier et descriptif des programmes fédéraux-provinciaux pour les langues officielles dans l'enseignement : 1970-71 à 1982-1983*, Ottawa, Direction générale des programmes d'aide à l'éducation, 1983 à la p 1 [Secrétariat d'État, « Sommaire financier »].

[4] De nos jours, le financement fédéral en éducation dans la langue de la minorité s'effectue dans le cadre du « volet Éducation dans la langue de la minorité » des « Programmes de financement des langues officielles » du ministère du Patrimoine canadien (anciennement le « PLOE »). Ce volet vise

à améliorer l'offre de programmes et d'activités des provinces et territoires afin de mettre à la disposition des communautés qui vivent en situation minoritaire au Canada (les anglophones au Québec et les francophones à l'extérieur du Québec) un enseignement dans leur langue, à tous les niveaux de scolarité. Ce volet vise également à accroître la production et la diffusion de connaissances, de méthodes et d'outils novateurs afin d'appuyer l'enseignement dans la langue de la minorité⁸.

[5] Le volet « Éducation dans la langue de la minorité » chapeaute quatre documents clés, qui doivent être conçus sur un continuum puisque chaque document relève du dernier :

1. Depuis 1983, le gouvernement du Canada conclut le Protocole avec le CMEC (qui représente les gouvernements provinciaux/territoriaux au niveau national).
2. Une fois que le Protocole est signé, chaque province/territoire négocie une entente bilatérale avec le ministère du Patrimoine canadien afin de mettre en œuvre le Protocole.
3. Depuis au moins 2000, chaque province/territoire doit aussi adopter un plan d'action⁹ et y identifier les objectifs de la province (ou du territoire) concernant le financement fédéral et décrire les résultats escomptés pour les programmes mis en place¹⁰.
4. Enfin, depuis au moins 2003, le budget et les grands axes d'intervention mentionnés dans le Protocole et dans les ententes qui en découlent sont issus de la « Feuille de route pour les langues officielles » (ou « Plan d'action pour les langues officielles », selon le gouvernement en place)¹¹.

[6] Notons au passage que dans le cadre du « volet Éducation dans la langue de la minorité », le ministère du Patrimoine canadien finance également trois autres programmes ayant une incidence sur l'enseignement élémentaire et secondaire en

⁸ Ministère du Patrimoine canadien, « Éducation dans la langue de la minorité – Financement », en ligne : Patrimoine canadien <<http://canada.pch.gc.ca/fra/1459539742677>>.

⁹ Voir généralement l'explication donnée par la ministre du Patrimoine canadien à l'époque, Lisa Frulla dans Parlement du Canada, Comité permanent des langues officielles, *Témoignages*, 38^e lég, 1^{er} sess, n^o 10 (12 avril 2005) 9 h 10 (Lisa Frulla).

¹⁰ Voir par exemple *Entente Canada – Terre-Neuve et Labrador relative à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la seconde langue officielle 2000-01 à 2002-03*, art 3 [notre traduction].

¹¹ Voir généralement l'explication donnée par la ministre du Patrimoine canadien à l'époque, Lisa Frulla dans Parlement du Canada, Comité permanent des langues officielles, *Témoignages*, 38^e lég, 1^{er} sess, n^o 10 (12 avril 2005) 9 h 15 (Lisa Frulla). Voir aussi généralement l'explication du Programme d'appui aux langues officielles données par le Comité sénatorial permanent des langues officielles dans *Rapport intérimaire : L'Éducation en milieu minoritaire francophone : un continuum de la petite enfance au postsecondaire*, 38^e lég, 1^{er} sess, (juin 2005) aux pp 46-47. Depuis 2003, le gouvernement du Canada a adopté les trois plans d'action suivants : 1) Canada, *Le prochain acte : un nouvel élan pour la dualité linguistique canadienne : Le plan d'action pour les langues officielles*, Ottawa, 2003 ; 2) Canada, *Feuille de route pour la dualité linguistique canadienne 2008-2013 : agir pour l'avenir*, Ottawa, 2008 ; 3) Canada, *Feuille de route pour les langues officielles du Canada 2013-2018 : éducation, immigration, communautés*, Ottawa, 2013.

français langue première, notamment des bourses d'été de langue, un programme de moniteurs de langues officielles et un programme d'échanges¹². Ces trois programmes sont offerts à certains élèves des écoles de langue française en situation minoritaire et certains moniteurs de langue sont affectés à celles-ci¹³.

[7] Les instruments du volet « Éducation dans la langue de la minorité », bien qu'ils aient évolué depuis 1970, ne se sont jamais adaptés aux trois jalons importants de l'éducation élémentaire et secondaire en français langue première. Le Protocole et les ententes qui en découlent n'ont pas été modernisés pour tenir compte (1) de l'adoption de la *Charte* en 1982, (2) des répercussions juridiques de la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Mahé* en 1990¹⁴ (c'est-à-dire le droit à la gestion scolaire par et pour les communautés), ni (3) de la création, depuis 1990, des conseils scolaires francophones en situation minoritaire dans toutes les provinces/territoires¹⁵.

[8] Les communautés revendiquent depuis longtemps que le Protocole soit modernisé. Ce mémoire de la FNCSF, de la CNPF et de la FCFA ne présente donc pas des solutions inédites, n'ayant jamais été communiquées au ministère du Patrimoine canadien. En fait, les communautés ne demandent rien de plus que ce que le Comité sénatorial permanent des langues officielles recommandait au gouvernement du Canada en 2005, c'est-à-dire :

¹² Premièrement, le programme de moniteurs de langue et de bourses est géré par le CMEC. Ce programme permet à des jeunes de se trouver un emploi comme assistants d'enseignement. Voir notamment CMEC, « Guide administratif et financier 2015-2016 », à la p 2, en ligne : mon Odysée <<http://www.monodyssee.ca/data/documents/00000014.pdf>> qui explique que le Programme de moniteurs de langue contient une « filière » pour le français langue première :

Dans la filière de [Français langue première], les moniteurs de langues sont affectés dans des régions où les francophones vivent dans un milieu linguistique minoritaire mais où le français est la langue utilisée en tout temps dans les établissements d'enseignement. De concert avec le personnel enseignant, les moniteurs de langues aident les élèves de FLP à améliorer leurs connaissances de leur langue et de leur culture et à renforcer leur identité culturelle en leur inspirant la fierté de leur langue et un sens d'appartenance à la francophonie.

Deuxièmement, le Programme de bourses permet à 8 000 étudiants par année de se rendre dans une autre province/territoire, là où leur langue est celle de la majorité. Troisièmement, le programme d'échanges permet à plus de 2 000 étudiants par année d'améliorer leur seconde langue officielle et de se familiariser avec la culture d'une autre province : Canada, *Feuille de route pour les langues officielles du Canada 2013-2018 : éducation, immigration, communautés*, Ottawa, 2013 aux pp 7 et 21.

¹³ Les programme de bourses et de moniteurs ne sont pas gérés par le Protocole ni les ententes qui en découlent : voir l'article 4 du Protocole.

¹⁴ *Mahé c Alberta*, [1990] 1 RCS 342.

¹⁵ D'ailleurs, ce problème a été identifié par Victor Goldbloom, le Commissaire aux langues officielles du Canada, en 1996 dans l'un de ses rapports annuels :

Par ailleurs, les modifications importantes apportées au cadre législatif dans lequel s'inscrit le Programme n'ont peut-être pas été suffisamment prises en compte. Ainsi, le 17 avril 1982, des droits d'une grande portée ont été reconnus aux communautés minoritaires de langue officielle en matière d'éducation, dans la foulée de l'adoption par le Parlement et par toutes les assemblées législatives provinciales (sauf l'Assemblée nationale du Québec) de l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. En juin 1987, d'importantes nouvelles dispositions législatives ont été déposées devant la Chambre des communes en matière de langues officielles, et la Partie VII de la (nouvelle) *Loi sur les langues officielles* est entrée en vigueur le 15 septembre 1988.

(Canada, Commissaire aux langues officielles, *Un tracé pour agir : La mise en œuvre de la partie VII de la Loi sur les langues officielles de 1988*, Ottawa, 1996, en ligne : Commissariat aux langues officielles <<http://www.ocol-clo.gc.ca/fr/contenu/un-trace-pour-agir-la-mise-en-oeuvre-de-la-partie-vii-de-la-loi-sur-les-langues-officielles>>).

Recommandation 5 : Que le gouvernement fédéral et ses partenaires élaborent un nouveau cadre de gestion du Programme des langues officielles dans l'enseignement de manière à : [...]

c) assurer la participation directe des conseils scolaires francophones aux négociations des ententes en éducation ;

d) séparer les programmes d'enseignement dans la langue de la minorité et dans la langue seconde dans les négociations des protocoles et ententes en éducation ; [...]¹⁶.

[9] La modernisation du Protocole et l'adoption d'un *Protocole additionnel tripartite* ne constituent pas des propositions radicales. Au contraire. Le gouvernement fédéral conclut déjà des ententes directement avec les communautés, ainsi qu'avec des groupes analogues à celles-ci. En effet, il est maintenant inconcevable de conclure un accord au profit d'un peuple autochtone, notamment dans le domaine de l'éducation, sans que celui-ci en soit également signataire.

[10] Ce mémoire a été préparé par la FNCSF, la CNPF et la FCFA. Ces deux derniers organismes ont joué un rôle historique très important sur le plan des revendications en matière d'éducation dans la langue de la minorité. La CNPF est le porte-parole national des parents francophones en situation minoritaire et a revendiqué pendant longtemps la création des conseils scolaires francophones qui existent aujourd'hui. La CNPF exerce un leadership national dans le domaine de la petite enfance et offre un appui à ses organismes membres, qui incluent des parents francophones et francophiles de partout au pays.

[11] La FCFA, quant à elle, a revendiqué avec succès l'enchâssement de droits en matière d'éducation dans la *Charte* dans les années 1970 et 1980, alors qu'elle opérait sous la dénomination « Fédération des francophones hors Québec » (« FFHQ »). La FCFA est le porte-parole national et international des communautés et leur principal interlocuteur auprès du gouvernement fédéral. Elle regroupe 20 membres, soit douze associations francophones porte-paroles provinciales et territoriales et neuf organismes nationaux représentant divers secteurs d'activités et clientèles, dont l'éducation, la culture, la justice, les aînés, la jeunesse, les femmes, les familles, l'alphabétisation et le développement des compétences, les journaux communautaires et la santé.

[12] Ce mémoire a également reçu l'appui des 28 conseils scolaires francophones membres de la FNCSF. L'Association des conseils scolaires des écoles publiques de l'Ontario (« ACÉPO »), l'Association franco-ontarienne des conseils scolaires catholiques de l'Ontario (« AFOCSC ») la Fédération des conseils d'éducation du Nouveau-Brunswick ont également donné leur appui.

La FNCSF : porte-parole national des communautés en matière d'enseignement élémentaire et secondaire en français langue première

[13] La FNCSF constitue le principal porte-parole politique national des communautés en matière d'enseignement élémentaire et secondaire en français langue première, au même titre que le CMEC constitue le porte-parole politique des ministres de l'Éducation de toutes les provinces et de tous les territoires.

¹⁶ Comité sénatorial permanent des langues officielles, *Rapport intérimaire : l'Éducation en milieu minoritaire francophone : un continuum de la petite enfance au postsecondaire*, 38^e lég, 1^{re} sess, (juin 2005) à la p 56.

[14] La FNCSF est un organisme sans but lucratif fondé en 1990 qui appuie 28 conseils, commissions, districts et divisions scolaires francophones en situation minoritaire dans les neuf provinces et les trois territoires canadiens où l'anglais est la langue de la majorité¹⁷.

[15] La FNCSF, dirigée par un conseil d'administration composé de quatorze élus, joue un rôle politique. Parmi les objectifs principaux de la FNCSF figurent les suivants :

1. revendiquer les droits des Francophones et des Acadiens en matière d'éducation auprès du gouvernement fédéral ;
2. appuyer les revendications de ses membres au niveau provincial ou territorial ;
3. effectuer les revendications de ses membres au plan national ; et
4. promouvoir le regroupement des conseils scolaires au niveau national.

[16] Le regroupement des directions générales des 28 conseils scolaires francophones en situation minoritaire (« RNDGE »), quant à lui, joue un rôle administratif et pédagogique. La FNCSF et le RNDGE maintiennent des rôles et des mandats distincts au plan national, mais des priorités étroitement alignées. Le RNDGE, créé en 2000, sert de levier pédagogique et culturel, administratif et politique. Le RNDGE :

1. veille à la réussite et au bien-être des élèves et des membres du personnel au sein des écoles de langue française ;
2. développe l'appartenance à la langue et à la culture de langue française ;
3. contribue au développement du leadership de ses membres dans le cheminement de l'éducation en langue française ; et
4. améliore l'efficacité de la livraison et de la mise en œuvre des services éducatifs offerts à l'ensemble des élèves et des membres du personnel au sein des écoles de langue française en contexte minoritaire au pays¹⁸.

Le Protocole doit être modernisé et morcelé en 2018

[17] Le Protocole et les ententes bilatérales qui en découlent présentent trois lacunes fondamentales qui minent considérablement l'efficacité des mesures prises par le gouvernement fédéral :

1. Ces instruments permettent aux provinces/territoires de déterminer unilatéralement les besoins de la minorité en matière d'éducation, ce qui est contraire à l'article 23 de la *Charte*. Ces instruments n'exigent pas non plus que les communautés les acceptent ni même qu'elles soient consultées au sujet de ceux-ci ou de leur mise en œuvre.

¹⁷ Fédération nationale des conseils scolaires francophones, « Qui sommes-nous », en ligne : <<http://fnscsf.ca/notre-organisme/qui-sommes-nous/>>.

¹⁸ Fédération nationale des conseils scolaires francophones, « Qu'est-ce que le RNDGE », en ligne : <<http://fnscsf.ca/rndge/quest-ce-que-le-rndge/>>.

2. Ces instruments ne permettent pas au ministère du Patrimoine canadien ni aux conseils scolaires francophones d'exiger une reddition de compte efficace de la part des ministères de l'Éducation afin de déterminer les fins auxquelles les fonds sont utilisés.
3. Les fonds affectés à l'enseignement élémentaire et secondaire en français langue première (hors Québec) sont trop souvent utilisés afin de financer les coûts essentiels de cet enseignement (tel que garanti par l'article 23 de la *Charte*) et non les coûts véritablement supplémentaires de cet enseignement.

[18] Le prochain Protocole couvrira la période de 2018 à 2023. La FNCSF, la CNPF et la FCFA revendiquent le morcellement et la modernisation du Protocole pour enfin remédier à ses lacunes historiques et systémiques.

[19] La FNCSF, la CNPF et la FCFA proposent l'adoption, 2018, d'un *Protocole additionnel tripartite* intitulé « *Protocole relatif à l'article 23 de la Charte : les dépenses supplémentaires relatives à l'enseignement élémentaire et secondaire en français en situation minoritaire* ».

[20] Ce nouvel accord serait « tripartite », car il interviendrait entre le ministère du Patrimoine canadien, le Conseil des ministres de l'Éducation (Canada) (« CMEC ») et la FNCSF. Par ailleurs, il serait distinct du (et parallèle au) Protocole existant, qui sera renouvelé en 2018. Ce nouvel accord viserait exclusivement l'enseignement élémentaire et secondaire en français en situation minoritaire.

[21] L'adoption du *Protocole additionnel tripartite* n'affecterait pas les modalités prévues dans le Protocole existant, mais retirerait l'enseignement élémentaire et secondaire en français en situation minoritaire de sa portée.

[22] Chose certaine, le *Protocole additionnel tripartite* devra permettre aux communautés d'en accepter les termes, afin d'éviter que les gouvernements provinciaux/territoriaux déterminent unilatéralement les priorités de l'enseignement élémentaire et secondaire en français en situation minoritaire. La FNCSF, la CNPF et la FCFA demandent la réécriture de dispositions actuelles, notamment afin d'imposer une obligation claire, efficace et contraignante de consultation des communautés.

[23] Le renouvellement du Protocole en 2018 constitue non seulement une occasion en or d'enfin le moderniser et le morceler afin de remédier aux lacunes historiques et systémiques qui sont soulevées par les communautés depuis au moins 1981, constituerait une meilleure pratique publique en créant un modèle de gouvernance plus efficace, mais permettrait également au ministère du Patrimoine canadien et aux gouvernements provinciaux/territoriaux de respecter leurs obligations juridiques, notamment constitutionnelles.

Méthodologie, organisation du mémoire et limites

[24] Les lacunes identifiées dans ce mémoire ainsi que les solutions revendiquées sont le résultat d'une analyse des besoins des communautés en matière d'éducation élémentaire et secondaire exprimés par les membres de la FNCSF, de la CNPF et de la FCFA. Afin de formuler les solutions revendiquées, les sources suivantes ont notamment

été consultées : la majorité des protocoles et des ententes bilatérales¹⁹, les plans d'action pour les langues officielles, les rapports au sujet du financement fédéral depuis 1970 et des témoignages devant les comités responsables des questions de langues officielles.

[25] Les lacunes du Protocole (et des ententes qui en découlent) et son besoin de modernisation constituent des sujets à l'ordre du jour des divers organes de la FNCSF depuis au moins 2001 et font l'objet de discussions au sein du RNDGE depuis 2001. Ils constituent également des sujets à l'ordre du jour de la CNPF depuis au moins 1996. Le sujet a d'ailleurs fait l'objet de rapports importants tant de la FFHQ (maintenant la FCFA), que de la CNPF, en 1981²⁰ et en 1996²¹ respectivement. Nombreux décideurs, acteurs gouvernementaux et législateurs de tous les ressorts ont été conscientisés tant par la FNCSF que par la CNPF et la FCFA.

[26] Ce mémoire est organisé en trois parties. La **première partie** recense les lacunes historiques et systémiques du Protocole et des ententes qui en découlent. En bref, cette partie démontre que ces instruments ne répondent pas aux besoins des communautés.

[27] La **deuxième partie** démontre que la modernisation et le morcellement du Protocole constitueraient un geste positif sur le plan des politiques publiques et permettrait au ministère du Patrimoine canadien et aux gouvernements provinciaux/territoriaux de se conformer à leurs obligations juridiques et constitutionnelles.

[28] La **troisième partie** décrit les actions concrètes qui devraient être entreprises en 2018 afin d'arriver au résultat escompté (l'adoption d'un *Protocole additionnel tripartite*).

[29] Ce mémoire s'attarde uniquement aux lacunes du Protocole (et des ententes qui en découlent) en ce qui concerne l'enseignement élémentaire et secondaire en français langue première, le seul élément du Protocole qui est protégé explicitement par une disposition de la *Charte*. Ce mémoire n'aborde pas le financement fédéral octroyé à l'enseignement postsecondaire ni à l'enseignement dans la langue seconde (tant l'immersion que l'enseignement de la langue seconde dans les écoles de la majorité).

[30] Aussi, ce mémoire se limite à revendiquer la modernisation et le morcellement du Protocole et n'aborde pas de manière spécifique les ententes bilatérales conclues entre le gouvernement fédéral et les provinces/territoires. Il est souhaitable que ces ententes soient modernisées et morcelées au même titre que le Protocole, mais il s'agit d'une étape subséquente.

[31] Il est important de noter que les besoins des communautés francophones et acadiennes sont différents des besoins des communautés anglophones du Québec. La FNCSF, la CNPF et la FCFA ne représentent pas les communautés anglophones du Québec et ne prennent pas position dans ce mémoire sur l'applicabilité des recommandations dans ce contexte.

¹⁹ L'analyse a été effectuée en partie à l'aide des ententes de Terre-Neuve-et-Labrador, une province avec une petite communauté répandue à travers la province, et de la Colombie-Britannique, l'une des provinces les plus peuplées avec une communauté francophone en pleine croissance. Pour la période 2013-2018, l'analyse a été effectuée à l'aide des ententes de toutes les provinces/territoires.

²⁰ FFHQ, « À la recherche du milliard », 1981.

²¹ Commission nationale des parents francophones, *Où sont passés les milliards \$?*, Saint-Boniface, 1996 [CNPF, « Où sont passés les milliards », 1996].

1 Depuis son existence en 1970, le Protocole ne répond pas aux besoins des communautés

[32] Les communautés reconnaissent l'important apport du Protocole à leur développement et l'engagement du ministère du Patrimoine canadien et le CMEC envers leur développement. Par contre, bien que l'adoption du Protocole constituait un important développement pour les communautés en 1970, ce développement ne répond pas adéquatement aux besoins des communautés et aux obligations juridiques du ministère du Patrimoine canadien et des gouvernements provinciaux/territoriaux.

[33] Le Protocole et les ententes bilatérales qui en découlent présentent trois lacunes fondamentales qui minent considérablement l'efficacité des mesures prises par le gouvernement fédéral :

1. Ces instruments permettent aux provinces/territoires de déterminer unilatéralement les besoins de la minorité en matière d'éducation, ce qui est contraire à l'article 23 de la *Charte*. Ces instruments n'exigent pas non plus que les communautés les acceptent ni même qu'elles soient consultées au sujet de ceux-ci ou de leur mise en œuvre.
2. Ces instruments ne permettent pas au ministère du Patrimoine canadien ni aux conseils scolaires francophones d'exiger une reddition de compte efficace de la part des ministères de l'Éducation afin de déterminer les fins auxquelles les fonds sont utilisés.
3. Les fonds affectés à l'enseignement élémentaire et secondaire en français langue première (hors Québec) sont trop souvent utilisés afin de financer les coûts essentiels de cet enseignement (tel que garanti par l'article 23 de la *Charte*) et non les coûts véritablement supplémentaires de cet enseignement.

[34] Il s'agit de lacunes historiques qui ont été portées à l'attention du Secrétariat d'État et du ministère du Patrimoine canadien à plusieurs reprises. Malgré de nombreux rapports²², de nombreux plaidoyers²³ et même des recommandations du Comité

²² FFHQ, « À la recherche du milliard », 1981 ; CNPF, « Où sont passés les milliards », 1996.

²³ Chambre des communes, Comité permanent de la Radiodiffusion, des arts et de l'assistance aux arts, *Témoignages*, 30^e lég, 1^{re} sess, n^o 46 (27 avril 1976) à la p 18 (Monsieur Peter Roberts, répondant à la question posée par l'honorable Serge Joyal au sujet de la reddition de compte en vertu du Protocole) ; Parlement du Canada, Comité mixte permanent des langues officielles, *Témoignages*, 37^e lég, 1^{re} sess, n^o 30 (19 mars 2002), à 16 h 45 (Marc Boily au sujet de l'absence de consultation des communautés francophones et acadiennes) ; Parlement du Canada, Comité mixte des langues officielles, *Témoignages*, 37^e lég, 1^{re} sess, n^o 30 (19 mars 2002) à 17 h 30 (Paul Charbonneau) ; Sénat, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des Langues officielles*, 37^e lég, 2^e sess, n^o 12 (23 octobre 2003 à Edmonton) (Pierre Desrochers au nom de la Fédération des conseils scolaires de l'Alberta au sujet des consultations) ; Sénat, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des Langues officielles*, 37^e lég, 2^e sess, n^o 11 (22 octobre 2003, à Winnipeg) (Denis Ferré au nom de la Division scolaire francophone de la Saskatchewan revendiquant d'impliquer la division scolaire dans les négociations de la prochaine entente) ; Parlement du Canada, Comité permanent des Langues officielles, *Témoignages*, 38^e lég, 1^{re} sess n^o 17, (15 février 2005) à la p 10 (Paul Charbonneau) ; Sénat, *Délibérations du comité sénatorial permanent des Langues officielles*, 40^e lég, 3^e sess, n^o 18 (21 mars 2011) à la p 16 (Sénatrice Fortin-Duplessis au sujet du manque de reddition de compte du Protocole et des ententes qui en découlent) ; Parlement du Canada, Comité permanent des Langues officielles, *Témoignages*, 41^e lég, 1^{re} sess, n^o 82 (23 mai 2013) à la p 3 à 16 h 15 (Roger Paul) ; Sénat, *Délibérations du comité sénatorial*

sénatorial permanent des langues officielles²⁴ en faveur de la modernisation et du morcellement du Protocole, ce dernier ne répond toujours pas aux besoins des communautés²⁵ et aux obligations juridiques, notamment constitutionnelles, du ministère du Patrimoine canadien et des gouvernements provinciaux/territoriaux²⁶.

[35] L'article 23 de la *Charte* octroie le droit à des parents, membres des communautés, d'offrir une éducation en français langue première à leurs enfants²⁷. L'article 23 de la *Charte* octroie également aux membres des communautés un droit de gestion et de contrôle exclusif sur les questions qui touchent la langue et la culture, droit exercé par l'entremise des conseils scolaires francophones en situation minoritaire²⁸.

[36] Il est important de noter que le rôle que joue l'école dans les communautés va au-delà de l'enseignement primaire et secondaire. Sur ce plan, l'initiative École communautaire citoyenne (« ÉCC ») de langue française mobilise tous les acteurs de la société. Elle est un lieu d'apprentissage, de socialisation et de construction identitaire, en osmose avec la communauté qu'elle dessert. L'ÉCC est un partenariat qui vise à redéfinir la relation entre la communauté et l'école pour susciter l'engagement de tous afin de favoriser la réussite des apprenants de tous âges et l'épanouissement des communautés. La démarche de l'ÉCC a pour objectif de mobiliser l'élève, le personnel de l'école, les parents et les divers partenaires en vue de les engager dans la vie politique, économique et socioculturelle de leur communauté francophone. Pour y arriver, les conseils scolaires francophones, par le biais de leurs écoles, privilégient les trois visées de l'ÉCC soit l'engagement, la réussite et le continuum.

[37] Les besoins des communautés en matière d'éducation élémentaire et secondaire doivent assurément être au cœur du processus de renouvellement et de la mise en œuvre du Protocole. En partenariat avec les communautés, la FNCSF est l'organisme le plus

permanent des Langues officielles, 40^e lég, 3^e sess, n^o 18 (21 mars 2011) à la p 7 (André Poulin-Denis au sujet des lacunes des ententes bilatérales).

²⁴ Comité sénatorial permanent des langues officielles, *Rapport intérimaire : L'Éducation en milieu minoritaire francophone : un continuum de la petite enfance au postsecondaire*, 38^e lég, 1^{re} sess, (juin 2005) à la p 56.

²⁵ Voir notamment FFHQ, « À la recherche du milliard », 1981 à la p 41 qui concluait justement en 1981 que le Protocole « se caractérise par des lacunes beaucoup trop grandes pour servir efficacement les besoins des communautés francophones, hors Québec, en matière d'éducation ». Voici ce que disait Victor Goldbloom, le Commissaire aux langues officielles du Canada, dans un rapport paru en 1996 :

[D]ans ces vastes domaines d'activité, les ententes fédérales-provinciales n'ont nullement tenu compte des besoins et des circonstances propres aux communautés minoritaires de langue officielle, sauf de rares exceptions. Même dans leurs propres champs d'intérêt, telle la culture, aucune considération ou engagement n'a été pris pour véritablement favoriser leur épanouissement et appuyer leur développement.

Canada, Commissaire aux langues officielles, *Un tracé pour agir : La mise en œuvre de la partie VII de la Loi sur les langues officielles de 1988*, Ottawa, 1996 à la p 4, en ligne : Commissariat aux langues officielles <<http://www.ocol-clo.gc.ca/fr/contenu/un-trace-pour-agir-la-mise-en-oeuvre-de-la-partie-vii-de-la-loi-sur-les-langues-officielles>>.

²⁶ Depuis la signature du premier Protocole en 1970, des changements ont été effectués à ses termes, notamment afin d'ajouter un mécanisme de reddition de compte (qui n'est malheureusement toujours pas efficace) à partir de 1983 et afin d'ajouter des mentions de l'article 23 de la *Charte* dans son préambule. Par contre, ces modifications se sont avérées insuffisantes. Le Protocole ne considère pas les besoins réels des communautés ni le droit de gestion et de contrôle de ces dernières.

²⁷ *Mahé c Alberta*, [1990] 1 RCS 342 aux pp 363-364.

²⁸ *Mahé c Alberta*, [1990] 1 RCS 342 aux pp 371-372 et 377 ; *Association des parents de l'école Rose-des-vents et Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique c Colombie-Britannique (Éducation)*, [2015] 2 RCS 139 au para 34.

apte à communiquer au ministère du Patrimoine canadien et au CMEC les besoins de celles-ci dans le domaine de l'éducation élémentaire et secondaire et surtout à défendre ces besoins.

1.1 Le Protocole et les ententes qui en découlent permettent aux provinces/territoires de déterminer unilatéralement les besoins des communautés en matière d'enseignement élémentaire et secondaire sans l'aval des communautés

[38] Les dispositions du Protocole (et des ententes qui en découlent) prévoyant la consultation des communautés sont insuffisantes et inefficaces.

[39] De plus, même dans les provinces/territoires où les communautés sont consultées et même lorsque les consultations sont bien menées, l'architecture du Protocole (et des ententes qui en découlent) permet aux gouvernements provinciaux/territoriaux d'imposer leurs priorités en matière d'enseignement élémentaire et secondaire et les programmes et les projets qui seront financés par les fonds fédéraux. Cela peut se produire sans le consentement des communautés, et ce, sur des questions qui touchent la langue et la culture et qui relèvent donc du pouvoir de gestion et de contrôle²⁹.

[40] Depuis au moins 1988³⁰, le Protocole (ou les ententes qui en découlent) prévoit qu'un gouvernement provincial/territorial consulte « les associations et les groupes intéressés, notamment les représentants des conseils scolaires », « lorsque cela est jugé nécessaire » en ce qui concerne « les programmes mis en œuvre dans le cadre » des ententes³¹.

[41] Bien que les ententes prévoient qu'un gouvernement provincial/territorial doit confirmer au ministère du Patrimoine canadien qu'il a consulté les « associations et groupes intéressés, notamment les représentants des conseils scolaires » dans l'élaboration de son plan d'action³², les ententes n'exigent pas que les consultations mènent à l'acceptation des besoins et des priorités identifiés par la minorité. Cela étant, les communautés détiennent un droit de gestion et de contrôle exclusif sur les questions qui touchent la langue et la culture³³. Les communautés doivent établir leurs propres priorités et ne peuvent pas se les faire imposer par le gouvernement provincial/territorial.

²⁹ Protocole d'entente relatif à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la langue seconde 2013-2014 à 2017-2018, entre le Gouvernement du Canada et le Conseil des ministres de l'Éducation (Canada), préambule.

³⁰ Dans le « Protocole d'ententes entre le gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux relatives à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la langue seconde 1988 », la disposition concernant la consultation (l'article 13) était formulée légèrement différemment qu'en 2013 :

le gouvernement du Canada, dans son champ de juridiction, se propose de consulter les associations et les groupes intéressés quant aux programmes mis en place en vertu de ce Protocole. Également, dans son champ de juridiction, chaque gouvernement provincial accepte, lorsque jugé nécessaire, de consulter les associations et les groupes intéressés quant aux programmes éducationnels mis en place en vertu de ce Protocole.

³¹ Voir par exemple, Entente Canada-Alberta relative à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la langue seconde 2013-2014 à 2017-2018, art 10.2 de l'Annexe 1.

³² Voir par exemple, Entente Canada-Yukon relative à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la seconde langue officielle 2013-2014 à 2017-2018, annexe 1, art 10.1.

³³ *Mahé c Alberta*, [1990] 1 RCS 342 aux pp 371-372 et 377.

[42] Selon le Protocole, le gouvernement du Canada « pourra » également consulter « les associations et les groupes intéressés quant aux programmes mis en place en vertu du présent Protocole »³⁴.

[43] Le Protocole n'exige pas que le ministère du Patrimoine canadien ou les gouvernements provinciaux/territoriaux consultent les communautés. Qui plus est, lorsque des « consultations » ont lieu, celles-ci traitent plutôt de sujets à l'intérieur des paramètres existants des dispositions du Protocole (ou des ententes qui en découlent).

[44] Le préambule du Protocole prévoit d'ailleurs expressément que ce sont les gouvernements provinciaux/territoriaux qui déterminent les priorités en matière d'éducation :

ATTENDU que l'éducation est de compétence provinciale/territoriale, et que ce sont les gouvernements provinciaux/territoriaux qui sont responsables de planifier, de déterminer les objectifs, de définir les contenus, de fixer les priorités et de faire l'évaluation de leurs programmes en matière d'éducation³⁵.

[45] Le Protocole prévoit aussi des concepts généraux entourant le financement fédéral et ce sont les ententes (ou leurs plans d'action) qui prévoient les détails du financement fédéral propre à chaque province/territoire. Selon le ministère du Patrimoine canadien : « [l]e partage entre le secondaire et le primaire à l'intérieur des enveloppes de chaque province est négocié bilatéralement, au cas par cas, en fonction des besoins particuliers de la province et du territoire [...] »³⁶.

[46] Bien qu'il soit évidemment vrai que l'éducation est de compétence provinciale, le Protocole (et les ententes qui en découlent) fait abstraction de la spécificité constitutionnelle de l'enseignement élémentaire et secondaire dans la langue de la minorité. Les communautés sont responsables de planifier, de déterminer les objectifs, de définir les contenus, de fixer les priorités et de faire l'évaluation des programmes d'enseignement élémentaire et secondaire en français langue première³⁷.

[47] Le fait que l'architecture du Protocole (et des ententes qui en découlent) ignore le droit de gestion et de contrôle des communautés est particulièrement évident dans le cadre des plans d'action des provinces/territoires. Ultimement, après les consultations,

³⁴ Protocole d'entente relatif à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la langue seconde 2013-2014 à 2017-2018 entre le Gouvernement du Canada et le Conseil des ministres de l'Éducation (Canada), art 9.4.

³⁵ Protocole d'entente relatif à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la langue seconde 2013-14 à 2017-18 entre le Gouvernement du Canada et le Conseil des ministres de l'Éducation, préambule.

³⁶ Parlement du Canada, Comité permanent des langues officielles, *Témoignages*, 38^e lég, 1^{re} sess, n^o 10 (12 avril 2005) 9 h 40 (Hubert Lussier).

³⁷ La Cour suprême du Canada a d'ailleurs reconnu ce fait dans l'affaire *Arsenault-Cameron c Île-du-Prince-Édouard*, 2000 CSC 1, [2000] 1 RCS 3 au para 53 :

La province a un intérêt légitime dans le contenu et les normes qualitatives des programmes d'enseignement pour les communautés de langues officielles, et elle peut imposer des programmes dans la mesure où ceux-ci n'affectent pas de façon négative les préoccupations linguistiques et culturelles légitimes de la minorité. La taille des écoles, les établissements, le transport et les regroupements d'élèves peuvent être réglementés, mais tous ces éléments influent sur la langue et la culture et doivent être réglementés en tenant compte de la situation particulière de la minorité et de l'objet de l'art. 23.

lorsqu'elles ont lieu, les priorités et les projets à financer sont choisis par le gouvernement provincial ou territorial. Par exemple :

1. Le plan d'action du Manitoba prévoit que :

Pour mener à bien ce mandat, l'une des activités-clés du BEF est les rencontres régulières avec tous les intervenants œuvrant dans l'enseignement en français ou dans l'enseignement du français de la maternelle à la 12^e année et postsecondaire. Ces réunions permettent au BEF de cerner les défis et les opportunités de l'enseignement en français et de l'enseignement du français au Manitoba. Les initiatives de ce plan d'action ont donc été choisies par le Bureau de l'Éducation française (BEF), afin d'encourager ces opportunités et de réduire ces menaces auxquelles fait face l'éducation française en milieu minoritaire du Manitoba³⁸.

2. Le plan d'action de l'Ontario prévoit que :

Les initiatives ont été identifiées par la Direction des politiques et programmes d'éducation en langue française (DPPELF) et la Direction des services régionaux (français langue seconde) du ministère de l'Éducation et du ministère de la Formation, des Collèges et Universités, en consultation avec leurs partenaires, pour l'enseignement en français langue de la minorité [...] aux paliers élémentaire, secondaire [...]³⁹.

3. Le plan d'action de l'Île-du-Prince-Édouard souligne que :

Une consultation a été menée auprès des deux commissions scolaires de la province, soit la CSLF et l'ELSB dans le cadre de la préparation de ce plan d'action afin d'identifier leurs priorités. Ces rencontres ont eu lieu en septembre 2013 [...] Les résultats de ces consultations ont été pris en compte dans la préparation du plan d'action⁴⁰.

[48] Par contre, dans le cas de l'Île-du-Prince-Édouard, la Commission scolaire francophone de l'Île-du-Prince-Édouard rapporte qu'il n'y a pas eu de consultation, mais plutôt que le gouvernement de la province aurait révisé le plan stratégique de la Commission scolaire afin de déterminer les priorités de la minorité.

[49] L'insuffisance des consultations, que ce soit en ce qui concerne l'élaboration du plan d'action ou la mise en œuvre des programmes en vertu des ententes, et le fait que les communautés se voient imposer les termes du Protocole sans pour autant en avoir accepté ses dispositions, constituent deux sujets ayant été dénoncés par de nombreux intervenants. Notamment :

1. En 2002, Marc Boily, le président de la Fédération nationale des conseillères et conseillers scolaires francophones, dans son témoignage devant le Comité mixte permanent des langues officielles, soulignait le manque de transparence du Protocole :

Sans une approche nationale axée sur les conseils [scolaires francophones en situation minoritaire], on se retrouve avec toutes sortes de petits projets financés, on ne sait trop pourquoi, par des groupes communautaires et syndicaux dans des domaines de juridiction

³⁸ Entente Canada-Manitoba relative à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la seconde langue officielle 2013-2014 à 2017-2018, à la p 3, annexe 3.

³⁹ Entente Canada-Ontario relative à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la seconde langue officielle 2013-2014 à 2017-2018, à l'annexe 3, p 4.

⁴⁰ Entente Canada-Île-du-Prince-Édouard relative à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la seconde langue officielle 2013-2014 à 2017-2018, à l'annexe 3, p 13.

de nos conseils, et ce, sans notre accord, sans nous consulter et sans même que nous en soyons formellement informés⁴¹.

2. En 2003, Maître Pierre Desrochers, alors président de la Fédération des conseils scolaires de l'Alberta, dans son témoignage devant le Comité sénatorial permanent des langues officielles, soulignait que les conseils scolaires n'étaient pas informés du contenu des négociations :

En ce qui a trait aux négociations, nous sommes complètement dans le noir, à savoir où nous en sommes avec cela⁴².

3. En 2005, Paul Charbonneau, directeur général de la FNCSF et anciennement directeur général de la CNPF, dans son témoignage devant le Comité sénatorial des langues officielles, remettait en question les consultations effectuées :

[o]n dit bien « lorsque cela est jugé nécessaire ». Or je vous dirais que dans la majorité des provinces, quand c'est jugé nécessaire, cela ne dure qu'une demi-heure. Nous sommes parfois consultés, mais cela ne veut pas nécessairement dire que ce que nous disons sera présenté au fédéral par la province⁴³.

4. Selon Graham Fraser, le Commissaire aux langues officielles du Canada, en 2009 :

il est regrettable que les dispositions du protocole traitant de l'importance pour les provinces et les territoires de consulter les associations et groupes touchés par cette question soient appliquées bien inégalement d'un endroit à l'autre⁴⁴.

1.2 Le Protocole et les ententes qui en découlent ne permettent pas au ministère du Patrimoine canadien et aux conseils scolaires d'exiger une reddition de compte complète afin de déterminer les fins auxquelles les fonds sont utilisés

[50] En ne permettant aucun suivi des fonds fédéraux octroyés en vertu des deux premiers Protocoles et des ententes provisoires jusqu'en 1982⁴⁵, les dispositions du Protocole, telles que négociées par le ministère du Patrimoine canadien, ont permis de nombreux abus.

[51] Entre 1970 et 1983, de nombreux intervenants ont soulevé de sérieux doutes quant à l'utilisation faite par les gouvernements provinciaux et territoriaux des fonds fédéraux⁴⁶ :

⁴¹ Parlement du Canada, Comité mixte permanent des langues officielles, *Témoignages*, 37^e lég, 1^{re} sess, n^o 30 (19 mars 2002), à 16 h 45 (Marc Boily).

⁴² Sénat, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des Langues officielles*, 37^e lég, 2^e sess, n^o 12 (23 octobre 2003 à Edmonton) à la p 23 (Pierre Desrochers).

⁴³ Chambre des communes, Comité permanent des Langues officielles, *Témoignages*, 38^e lég, 1^{re} sess n^o 17, (15 février 2005) à la p 10 (Paul Charbonneau).

⁴⁴ Canada, Commissariat aux langues officielles, *Au-delà des obligations : Rapport Annuel 2009-2010*, vol 1, Ottawa, Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, 2010 à la p 5.

⁴⁵ Secrétariat d'État, « Sommaire financier » à la p 1 ; FFHQ, « À la recherche du milliard », 1981 à la p 45.

⁴⁶ Voir notamment Chambre des communes, Comité permanent de la Radiodiffusion, des arts et de l'assistance aux arts, *Témoignages*, 30^e lég, 1^{re} sess, n 46 (27 avril 1976) à la p 18 (Monsieur Serge Joyal). Voir également Rapport du colloque « Le bilinguisme en éducation » à la p 29, *Le Petit courrier*, 22 septembre 1977 à la

1. En 1977, le professeur René-Jean Ravault recommandait au Secrétariat d'État, dans le cadre d'un volumineux rapport sur l'aide octroyée par le gouvernement du Canada aux communautés entre 1968 et 1976, de créer un mécanisme de reddition de compte afin de permettre au gouvernement du Canada de s'assurer que les fonds investis soient véritablement utilisés afin d'appuyer l'enseignement dans la langue de la minorité⁴⁷.
2. En 1979, le député fédéral Jean-Robert Gauthier dénonçait l'absence de dispositions relatives à la reddition de compte dans le Protocole :

Il s'agit en effet de la question de comptabilité, la question de ventiler publiquement les dépenses faites par les provinces afin que non seulement les gens des provinces sachent ce qui se passe dans leur province, mais que tous les Canadiens sachent très bien que ces sommes sont affectées aux objectifs précités, c'est-à-dire encourager et dédommager les provinces pour les frais supplémentaires qu'occasionnent l'enseignement de la langue seconde et l'éducation des minorités [...] Le problème est le suivant : nous qui vivons en situation minoritaire n'avons pas l'assurance que ces provinces dépensent les deniers fédéraux pour les fins que nous croyons être celles du gouvernement fédéral⁴⁸.

3. En 1981⁴⁹, la FFHQ a recensé de nombreux exemples où un gouvernement n'a pas utilisé les fonds du Protocole aux fins prévues par celui-ci, notamment :
 - a) On s'objecte à ce que des sommes versées aux fins d'encourager le développement du bilinguisme en éducation prennent le chemin du fonds consolidé des provinces et servent à financer soit les services existants ou soit, dans le pire des cas, la construction d'autoroutes ou autres types de projets liés en aucune façon à l'éducation⁵⁰.
 - b) En 1973-1974, l'Union de parents et de contribuables francophones (UPCF) soulignait qu'entre 1970-71 et 1972-73, des \$ 34.6 millions versés par le fédéral au gouvernement ontarien aux fins de paiements formulaires destinés à l'enseignement en français aux francophones de l'Ontario, le secteur scolaire francophone n'aurait reçu qu'environ 17 millions, soit un peu moins de la moitié de ce auquel il avait droit [...] Toujours selon les chiffres de l'UPCF, alors que le secteur francophone aurait dû pour l'année 1973-74, recevoir \$ 82,8 pour chaque élève inscrit à plein temps dans le secteur francophone au niveau élémentaire, le Conseil des écoles catholiques romaines de Carleton n'aurait reçu qu'une somme de \$ 47,36 soit une perte de l'ordre de \$ 35,44 par élève. Or, en faisant le calcul du nombre d'élèves francophones étant inscrits dans ce conseil scolaire (environ 6 000) pour l'année 1973-1974, on en arrive à une perte excédant les \$ 200 000⁵¹.

p 3 ; L'Évangéline, 2 novembre 1977, ces trois sources telles que citées dans FFHQ, « À la recherche du milliard », 1981 aux pp 45 et 47-48.

⁴⁷ René-Jean Ravault, *La Francophonie clandestine : ou, de l'aide du Secrétariat d'État aux communautés francophones hors-Québec de 1968 à 1976*, Rapport présenté à la Direction des groupes minoritaires de langue officielle du Secrétariat d'État, Ottawa, juin 1977 aux pp 323-324 et 429-430.

⁴⁸ Chambre des communes, *Hansard*, 30 lég, 2^e sess (15 février 1979) à a p 3296 (Jean-Robert Gauthier).

⁴⁹ La FFHQ avait par ailleurs déjà dénoncée, dès 1977, divers manquements en matière de reddition de compte : Fédération des francophones hors Québec, *Les héritiers de Lord Durham*, vol 1, 2^e éd, Ottawa, 1977 aux pp 68-71.

⁵⁰ FFHQ, « À la recherche du milliard », 1981 à la p 45.

⁵¹ Union de parents et de contribuables francophones (UPCF) Section Carleton, « Le Scandale des programmes ontariens de bilinguisme en éducation », (1974) aux pp 1 et 9 tel que cité dans FFHQ, « À la recherche du milliard », 1981 à la p 46.

4. En mars 1982, Maxwell Yalden, le Commissaire aux langues officielles du Canada, recommandait notamment « que les gouvernements provinciaux rendent compte aux électeurs de la manière dont est dépensé cet argent »⁵².

[52] Depuis ce temps, le Protocole (et les ententes qui en découlent) a été modifié afin de créer des mécanismes de reddition de compte. Par contre, ces mécanismes demeurent insuffisants. Les problèmes dénoncés par les communautés dans les années 70 et 80 demeurent malheureusement d'actualité.

1.2.1 Les modifications apportées aux mécanismes de reddition de compte du Protocole (et des ententes qui en découlent) demeurent insuffisantes

[53] Depuis 1983, le Protocole et les ententes qui en découlent ont été modifiés à au moins trois reprises afin de créer des mécanismes de reddition de compte.

[54] Premièrement, en 1983, en réponse notamment aux critiques de la FFHQ dans son rapport de 1981⁵³ et aux critiques énoncées ci-dessus, le Secrétariat d'État et le CMEC s'entendent pour ajouter une clause de reddition de compte dans le Protocole⁵⁴. Or, il ne s'agissait pas d'un mécanisme efficace, notamment car il ne permettait que rarement aux communautés de déterminer à quelles fins les fonds fédéraux étaient utilisés.

[55] Deuxièmement, le mécanisme de reddition de compte du Protocole a évolué à nouveau en 1998 : les parties signataires se sont alors entendues que les gouvernements provinciaux/territoriaux soumettraient dorénavant un « plan d'action »⁵⁵.

⁵² Canada, Commissaire aux langues officielles, *Rapport annuel 1981*, Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services, 1981 à la p 60.

⁵³ FFHQ, « À la recherche du milliard », 1981 à la p 45 :

Nous sommes confrontés à une situation pour le moins ambiguë. Alors que le gouvernement fédéral a dépensé entre 1970-71 et 1978-79 des sommes très importantes dans le cadre des contributions formulaires (960 911 279 \$) il n'existe pas encore de mécanismes de contrôle de nature à déterminer précisément comment les provinces ont pu utiliser ces sommes et comment ces dépenses servent effectivement à rencontrer les objectifs initiaux du programme.

⁵⁴ Protocole d'ententes entre le gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux relatives à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la langue seconde 1983, art IV(3) :

Le gouvernement du Canada et chaque gouvernement provincial conviennent qu'ils doivent être en mesure de démontrer à leur assemblée législative respective et au grand public que l'aide financière versée par le gouvernement du Canada aux provinces contribue au maintien et au développement de programmes d'enseignement dans la langue de la minorité et de programmes d'enseignement dans la langue seconde, ce pourquoi les fonds ainsi versés avaient été votés. À cette fin, chaque gouvernement provincial accepte de fournir, chaque année, au gouvernement du Canada des renseignements qui démontreront que les contributions du gouvernement du Canada sont reliées aux coûts supplémentaires entraînés par le maintien et le développement de programmes d'enseignement dans la langue de la minorité et de programmes d'enseignement de la langue seconde offerts à l'appui des objectifs énoncés à l'article I, de façon que le gouvernement du Canada puisse en assurer de façon satisfaisante le Parlement et les contribuables.

⁵⁵ Pour la période 1998-99 à 2002-03, voir le Protocole d'entente relatif à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la langue seconde 1998-99 à 2002-03, art 4.1 et, par exemple, Canada-British Columbia Special Agreements on Investment Measures for Quality Education in the Language of the Minority, 2000-01 to 2003-04 (26 septembre 2001), art 2, annexe 2. Pour la période 2013-14 à 2017-18, voir le Protocole d'entente relatif à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la langue

[56] Troisièmement, dans le Protocole de 2013, les parties signataires se sont entendues sur la nécessité de demander aux provinces/territoires de compléter un « rapport annuel comportant un état financier des contributions et dépenses réelles liées à son plan d'action »⁵⁶ et un « rapport périodique présentant les progrès réalisés pour chaque axe d'intervention financé en fonction des indicateurs et des cibles identifiées dans son plan d'action »⁵⁷.

[57] Bien qu'il s'agisse d'une nette amélioration comparativement à l'absence totale de mécanisme de reddition de compte dans les deux premiers Protocoles, ces trois changements demeurent insuffisants pour permettre aux communautés de déterminer les fins auxquelles les fonds sont utilisés. Lorsque les communautés reçoivent une copie du plan d'action d'un gouvernement provincial/territorial ou des rapports prévus par le Protocole ou les ententes qui en découlent⁵⁸, sauf exception, il s'agit de documents qui ne permettent pas aux communautés de « suivre » les fonds fédéraux. En effet, plusieurs plans d'action ne permettent pas de déterminer les fins auxquels les fonds ont été utilisés.

seconde 2013-14 à 2017-18, art. 3.6, et, par exemple, Entente Canada-Manitoba relative à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la seconde langue officielle 2013-14 à 2017-18, art 5.1.

⁵⁶ Protocole d'entente relatif à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la langue seconde 2013-14 à 2017-18, art 8.1 :

Le gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux/territoriaux conviennent que les principes de transparence, de reddition des comptes, de cohérence, d'exactitude, de rapidité de publication et de clarté guideront la production des rapports qui font l'objet du présent Protocole. La diffusion de l'information par les parties sera conforme à leurs lois et à leurs politiques respectives, notamment celles en matière de protection de la vie privée et d'accès à l'information.

Voir également le Protocole d'entente relatif à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la langue seconde 2013-14 à 2017-18, art. 8.3, et, par exemple, Entente Canada-Manitoba relative à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la seconde langue officielle 2013-14 à 2017-18, annexe 1, art 2.9.

⁵⁷ Voir le Protocole d'entente relatif à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la langue seconde 2013-14 à 2017-18 entre le Gouvernement du Canada et le Conseil des ministres de l'Éducation, art. 8.4, et, par exemple, Entente Canada-Manitoba relative à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la seconde langue officielle 2013-14 à 2017-18, annexe 1, art 2.10.

⁵⁸ Sénat, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des Langues officielles*, 37^e lég, 2^e sess, n^o 12 (23 octobre 2003 à Edmonton) à la p 23 (Pierre Desrochers).

[58] Par exemple, dans le plan d'action de la Nouvelle-Écosse, comme indiqué dans le tableau reproduit ci-dessous, le gouvernement provincial prévoit investir un total de 3,5 millions de dollars pour soutenir des projets de l'axe d'intervention « offre de programmes ». En révisant l'initiative 4 « Service d'appui », il est impossible de connaître l'ensemble des projets qui sont financés à l'aide des 1,6 million de dollars par année ou encore les bénéficiaires des fonds⁵⁹.

Contributions prévues	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	Total
Par axe d'intervention						
Canada	1,766,931 \$	1,766,931 \$	1,766,931 \$	1,766,931 \$	1,766,931 \$	8,834,655 \$
Nouvelle-Écosse	1,766,931 \$	1,766,931 \$	1,766,931 \$	1,766,931 \$	1,766,931 \$	8,834,655 \$
Sous-total	3,533,862 \$	17,669,310 \$				
Par initiative						
1. Ressources pédagogiques - Développement et distribution de ressources pédagogiques ainsi que la coordination des achats de ressources pédagogiques pour la maternelle à la 12 ^e année par le Centre provincial des ressources pédagogiques (CPRP) en collaboration avec l'équipe d'élaboration de programmes d'études.	740,000 \$	740,000 \$	740,000 \$	740,000 \$	740,000 \$	
2. Entente Élaboration de programme d'études de la maternelle à la 12^e année - Une entente entre la province et le CSAP confie l'élaboration et mise en œuvre de programmes d'études au CSAP. Les nouveaux programmes comprendront : Sciences humaines (maternelle à la 8 ^e année), Développement personnel et social (maternelle à la 9 ^e année), Mathématiques au secondaire, Français au secondaire, Arts plastiques (maternelle à la 12 ^e année) et Sciences de la nature (maternelle à la 9 ^e année). L'approbation finale demeure sous l'autorité du MEDPE.	913,913 \$	913,913 \$	913,913 \$	913,913 \$	913,913 \$	
3. Initiatives ponctuelles - Coordination, au MEDPE, de nouvelles initiatives émanant du MEDPE et financement de coûts additionnels reliés à l'initiative au besoin.*	172,000 \$	172,000 \$	172,000 \$	172,000 \$	172,000 \$	
4. Services d'appui - Approbation de programmes d'études, mise en œuvre et évaluation de la programmation française langue maternelle. De plus, financement des projets spéciaux et du projet Fonds minoritaires du CSAP pour leur permettre la mise en place des projets et ressources qui répondent aux exigences du MEDPE en matière d'appui à la programmation. Un appui est offert au CSAP pour l'École virtuelle, les cours en ligne et la promotion de ceux-ci. Traduction et adaptation de ressources pédagogiques existantes et de divers documents d'appui.	1,607,949 \$	1,607,949 \$	1,607,949 \$	1,607,949 \$	1,607,949 \$	

1.2.2 L'utilisation faite par les gouvernements provinciaux et territoriaux des fonds fédéraux continue d'être une préoccupation fréquente

[59] Depuis l'adoption de l'article 23 de la *Charte* en 1982⁶⁰, les règles du jeu ont complètement changé en matière d'enseignement élémentaire et secondaire en français langue première. Depuis le début des années 2000, avec la création des conseils scolaires francophones en situation minoritaire et les modifications apportées à la *Loi sur les langues officielles* ayant eu pour effet de rendre justiciable sa partie VII⁶¹, la situation de l'éducation dans la langue de la minorité a grandement évoluée. Toutefois, le Protocole (et les ententes qui en découlent) maintient le statut quo, faisant notamment abstraction des nouvelles obligations qui incombent au ministère du Patrimoine canadien et aux gouvernements provinciaux/territoriaux.

[60] Voici notamment ce qui s'est produit depuis 1983⁶², notamment :

⁵⁹ Entente Canada-Nouvelle-Écosse relative à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la seconde langue officielle 2013-2014 à 2017-2018, à l'annexe 3, p 16.

⁶⁰ *Charte canadienne des droits et libertés*, art 16-23, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R-U), 1982, c 11.

⁶¹ *Loi sur les langues officielles*, LRC 1985, c 31.

⁶² Voir notamment CNPF, « Où sont passés les milliards », 1996 à la p 1 : « Dans le passé, le commissaire aux langues officielles ainsi que nos parents en région se sont cassés les dents pour obtenir des documents qui, lorsqu'ils existent, ne divulguent à peu près rien ».

1. Selon la CNPF en 1996 :

[e]n feuilletant les sommaires détaillés préparés par Patrimoine canadien, on découvre que des subventions du PLOE ont tout simplement servi à payer des salaires, à transporter des élèves et à chauffer des édifices, bref à n'importe quoi sauf à contribuer aux frais supplémentaires visés⁶³.

2. En 2000, la ministre de l'Éducation de la Nouvelle-Écosse affirmait « qu'elle se sentait libre de dépenser l'argent du Programme d'enseignement des langues officielles comme bon lui semblait »⁶⁴.

3. En 2002, le vice-président de la CNPF réitérait les conclusions du rapport de 1996 (*Où sont passés les milliards*) au Comité mixte permanent des langues officielles des langues officielles :

Le gouvernement fédéral a dépensé près de 10 milliards de dollars dans les 32 dernières années pour les langues officielles dans l'enseignement. C'est plus que pénible d'en arriver à savoir comment l'argent a été utilisé. Les provinces ne disent jamais comment l'argent a été utilisé. C'est souvent parce que cet argent a été versé dans les fonds communs et qu'elles ne savent plus elles-mêmes ce qu'il en est advenu. Elles ont subvenu aux moyens de leur propre système d'éducation, souvent bien modeste, en ce qui concerne les besoins de la minorité. Je vous rappelle ici l'étude réalisée en 1996, *Où sont passés les milliards* ? C'est une question qui, par ailleurs, est demeurée sans réponse, sinon en ce qui concerne des sommes importantes données à l'Université McGill⁶⁵.

4. En 2006, le ministère de l'Éducation du Yukon a réaffecté près de 2 millions de dollars, sur une période de quatre ans, destinés à la Commission scolaire francophone du territoire afin de répondre à certains besoins des écoles de langue anglaise et leurs programmes d'immersion, et ce, sans avoir obtenu le consentement de la Commission scolaire francophone contrairement aux termes de *l'Entente Canada – Yukon relative à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la seconde langue officielle 2005-2006 à 2009-2010*⁶⁶.

5. Graham Fraser, le Commissaire aux langues officielles du Canada, dans son rapport annuel 2009-2010, soulignait que :

Les signataires du Protocole devront [...] faire preuve de transparence en ce qui a trait à la façon dont les sommes prévues seront, dans les faits, dépensées⁶⁷.

⁶³ CNPF, « Où sont passés les milliards », 1996 à la p 1. Le concept de dépenses supplémentaires à travers les divers Protocoles et les ententes est défini dans la section 2.4 de ce mémoire.

⁶⁴ « Patrimoine Canada s'interroge ... et se veut rassurant », *Le courrier de la Nouvelle-Écosse*, 16 juin 2000, tel que cité dans Mark Power et al, « Le soutien financier accordé par le Ministère du Patrimoine canadien pour l'enseignement dans la langue de la minorité : constats et proposition de réforme » (2010) 12 RCLF 163 à la p 184.

⁶⁵ Parlement du Canada, Comité mixte permanent des langues officielles, *Témoignages*, 37^e lég, 1^{re} sess, n° 30 (19 mars 2002), à 17h 05 (Jean Giroux-Gagné).

⁶⁶ *Commission scolaire francophone du Yukon n° 23 c Yukon (PG)*, 2011 YKSC 57 aux paras 837-854 ; Mark Power et al, « Le soutien financier accordé par le Ministère du Patrimoine canadien pour l'enseignement dans la langue de la minorité : constats et proposition de réforme » (2010) 12 RCLF 163 à la p 182.

⁶⁷ Canada, Commissariat aux langues officielles, *Au-delà des obligations : Rapport Annuel 2009-2010*, vol 1, Ottawa, Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, 2010 à la p 5.

6. Toujours selon Graham Fraser, cette fois en 2010, dans le cadre d'un témoignage devant le Comité sénatorial permanent des langues officielles :

L'un des grands défis, c'est de trouver une façon de faire en sorte que l'argent qu'Ottawa investit dans l'enseignement de langue seconde est véritablement employé à cette fin [...] Je sais que Patrimoine Canada fait tous les efforts possibles pour suivre l'argent, mais des fonctionnaires fédéraux m'ont dit que, dans une certaine mesure, lorsqu'on a adopté une forme de financement sans condition, il est devenu très difficile de s'assurer que les gouvernements provinciaux dépensent les fonds de la manière prévue⁶⁸.

7. Selon la sénatrice Fortin-Duplessis en 2011 :

[L]ors des audiences, j'ai demandé au ministre du Patrimoine canadien quelles sommes étaient allouées aux transferts pour l'éducation. Il a répondu facilement à la question, mais quand nous sommes arrivés à Québec et que nous avons invité des sous-ministres à venir témoigner, on n'a jamais pu savoir de quelle façon les fonds étaient administrés [...] Ce n'est que dans les ententes pour le développement économique qu'il a été possible de le savoir⁶⁹.

8. Encore une fois Graham Fraser, cette fois en 2013 :

[u]n ancien ministre provincial de l'Éducation m'a déjà avoué qu'une fois que le chèque du gouvernement fédéral arrive, les besoins sont nombreux et il y a beaucoup de pression pour qu'on place simplement les fonds dans l'enveloppe et qu'on les dépense de la façon qu'on juge bonne⁷⁰.

9. Selon le directeur général de la FNCSF, Roger Paul, en 2014, devant le Comité sénatorial permanent des langues officielles :

En ce moment, il est presque impossible de savoir précisément de quelle façon ces sommes sont utilisées. Cependant, en prenant l'exemple de certaines provinces ou de certains territoires, il apparaît que des sommes considérables destinées à l'éducation en français, langue première, ont été investies pour développer des programmes d'immersion. Les besoins en éducation de langue française sont grands, et les contributions fédérales prévues à ces fins sont essentielles au déploiement du système d'éducation de langue française [...] Dans un premier temps, on peut soupçonner que, si c'est vrai pour le Yukon, cela pourrait être vrai ailleurs, également, et on peut se demander pourquoi cela se produit. Je pense que cela peut se produire, parce que la reddition de comptes n'est pas assez rigoureuse⁷¹.

10. Le Comité sénatorial permanent des langues officielles soulignait dans un rapport de 2015 que :

Un certain nombre de témoignages livrés devant les comités parlementaires au cours des dernières années ont montré que des difficultés perdurent à l'égard de la reddition de compte dans le secteur de l'éducation. Des organismes nous ont affirmé avoir du mal à savoir comment les fonds du gouvernement fédéral sont utilisés par les ministères de l'Éducation de leur province ou dans leur territoire [...] Les communautés francophones et

⁶⁸ Sénat, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 40^e lég, 3^e sess, n^o 10 (4 octobre 2010) à la p 5 (Graham Fraser).

⁶⁹ Sénat, *Délibérations du comité sénatorial permanent des Langues officielles*, 40^e lég, 3^e sess, n^o 18 (21 mars 2011) aux pp 16-17 (Fortin-Duplessis).

⁷⁰ Sénat, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 40^e lég, 3^e sess, n^o 10 (4 octobre 2010) à la p 5 (Graham Fraser).

⁷¹ Sénat, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 41^e lég, 2^e sess, n^o 9 (24 novembre 2014) aux pp 82 et 85 (Roger Paul).

anglophones en situation minoritaire s'inquiètent du manque de transparence dans l'utilisation des fonds transférés par le gouvernement fédéral. À cette préoccupation, la ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles a répondu qu'il serait possible d'encourager les ministres des provinces et des territoires à fournir plus d'information, mais elle n'a pas proposé de solutions concrètes pour changer les façons de faire⁷².

[61] La FNCSF, la CNPF et la FCFA étaient donc encouragées de lire la réponse du Gouvernement du Canada au rapport sénatorial de 2015, qui ouvre la porte à des changements pour le Protocole qui sera renouvelé en 2018 :

En vue du prochain cycle de collaboration intergouvernementale en matière de langues officielles dans l'enseignement [en 2018] les pistes identifiées alimenteront aussi les discussions prochaines entre autres avec les gouvernements provinciaux et territoriaux de façon à réaliser des progrès par rapport au grand objectif d'augmenter le bilinguisme au Canada⁷³.

1.3 Les fonds affectés à l'enseignement élémentaire et secondaire sont trop souvent utilisés afin de financer les « coûts essentiels » de cet enseignement, tel que garanti par l'article 23 de la *Charte*, et non les « coûts supplémentaires » à celui-ci

[62] Les dépenses de l'enseignement élémentaire et secondaire dans la langue de la minorité qui excèdent le seuil nécessaire pour qu'une province/territoire s'acquitte de ses obligations en vertu de l'article 23 de la *Charte* ne sont pas et ne doivent pas être considérées comme « essentielles » ; il s'agit des dépenses véritablement « supplémentaires » qui doivent être financées par les fonds fédéraux en vertu du Protocole.

[63] À l'origine, le Protocole devait contribuer aux coûts dits « supplémentaires » de l'enseignement dans la langue de la minorité⁷⁴. Bien que le Protocole de 1970 ne définissait par le concept de « dépenses supplémentaires », celui-ci avait été défini par la Commission Laurendeau-Dunton en 1968 :

Les autorités fédérales et provinciales ont en commun l'objectif d'assurer un enseignement qui convienne aux élèves de la minorité de langue officielle, mais le fédéral a des raisons particulières de vouloir la mise sur pied de cet enseignement aussitôt que possible. Il ne s'ensuit pas que le gouvernement fédéral doive assurer le financement des écoles minoritaires ; les dépenses ordinaires de l'enseignement doivent demeurer à la charge des provinces. Mais il serait raisonnable que le gouvernement fédéral rembourse les provinces des coûts *supplémentaires*⁷⁵.

⁷² Comité sénatorial permanent des langues officielles, *Viser plus haut : Augmenter le bilinguisme de nos jeunes*, juin 2015 aux pp 40-41.

⁷³ Voir « Réponse du gouvernement au rapport du Comité sénatorial permanent des langues officielles intitulé *Viser plus haut : Augmenter le bilinguisme de nos jeunes canadiens* », 2016, en ligne : <<http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/412/ollo/rep/rep06GovResponse-f.pdf>> à la p 10.

⁷⁴ Protocole d'entente relatif à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la langue seconde 2013-14 à 2017-18 entre le Gouvernement du Canada et le Conseil des ministres de l'Éducation, préambule :

« Attendu que, à la suite du rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, le gouvernement du Canada est d'avis que le fait, pour les gouvernements provinciaux/territoriaux, de dispenser un enseignement dans la langue de la minorité et d'enseigner la langue seconde entraîne des coûts supplémentaires pour les gouvernements provinciaux/territoriaux et qu'il est disposé à aider ces gouvernements à assumer ces coûts supplémentaires » (nous soulignons).

⁷⁵ Commission Laurendeau-Dunton au para 502 aux pp 200-201.

Les dépenses ordinaires de l'enseignement incombent aux gouvernements provinciaux ; et l'on pourrait soutenir que cette obligation comprend les dépenses qu'entraîne la création d'un enseignement convenable pour la minorité⁷⁶.

[64] À l'époque, l'article 23 de la *Charte* n'avait pas encore été enchâssé dans la *Charte*. Le Protocole en 1970 avait pour objectif d'encourager, à l'aide de contributions financières, les provinces/territoires à financer l'enseignement élémentaire et secondaire en français langue première. Il s'agissait essentiellement d'un fonds de démarrage pour l'enseignement élémentaire et secondaire en français langue première. Trente ans après l'adoption de la *Charte*, les fonds fédéraux ne constituent plus un fonds de démarrage.

[65] Bien des choses ont changé en matière d'éducation depuis les travaux de la Commission Laurendeau-Dunton. Les provinces/territoires investissent beaucoup plus dans ce domaine (tant pour les programmes de la majorité que pour ceux de la minorité) et les tribunaux ont confirmé que l'article 23 de la *Charte* consacre un droit à l'équivalence « réelle » en matière d'éducation. En raison de la situation différente et des besoins différents des communautés, le concept d'égalité réelle prévoit la possibilité, dans certaines circonstances, de la traiter différemment de la majorité afin d'assurer que les communautés reçoivent, entre autres, une éducation en français de qualité équivalente à celle offerte à la majorité⁷⁷. La notion de dépenses « ordinaires » en éducation englobe plus aujourd'hui qu'à la fin des années 1960. Par exemple, les prématernelles à temps plein constituaient des dépenses supplémentaires en Ontario lorsque seules les écoles de langue française offraient un tel programme, mais ne le sont plus maintenant que ce programme est offert à travers la province, tant en anglais qu'en français, sur les fonds publics.

⁷⁶ Commission Laurendeau-Dunton au para 501 à la p 200.

⁷⁷ *Arsenault-Cameron c Île-du-Prince-Édouard*, [2000] 1 RCS 3 au para 31 ; *Solski (Tuteur de) c Québec (Procureur général)*, [2005] 1 RCS 201 au para 20 ; *R c Beaulac*, [1999] 1 RCS 768 au para 22. Voir également Michel Bastarache, « Le principe d'égalité des langues officielles » dans M Bastarache et M Doucet, dir, *Les droits linguistiques au Canada*, 3^e édition, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014 au pp 104-105. L'égalité réelle entre l'enseignement élémentaire et secondaire dans la langue de la minorité et dans la langue de la majorité importe particulièrement sur le plan financier. Selon la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Mahé c Alberta*, [1990] 1 RCS 342 à la p 378 :

Il convient de souligner que les fonds affectés aux écoles de la minorité linguistique doivent être au moins équivalents, en proportion du nombre d'élèves, aux fonds affectés aux écoles de la majorité. Dans des circonstances particulières, les écoles de la minorité linguistique pourraient être justifiées de recevoir un montant supérieur, par élève, à celui versé aux écoles de la majorité. Je suis persuadé que cela sera pris en considération non seulement dans la loi habilitante, mais aussi dans les débats budgétaires du Conseil.

En 2015, dans *Association des parents de l'école Rose-des-vents et Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique c Colombie-Britannique (Éducation)*, 2015 CSC 21 au para 33, la Cour suprême du Canada a confirmé que l'enseignement élémentaire et secondaire dans la langue de la minorité entraîne des coûts supplémentaires par personne et doit donc être financé comme tel, par la province :

Pour donner effet aux droits garantis par l'art. 23, l'accent devrait alors être mis sur l'équivalence réelle plutôt que sur les coûts par personne et les autres indicateurs d'équivalence formelle. En l'espèce, la preuve indique que le CSF touche une prime de 15 % dans le cadre du financement opérationnel qu'il reçoit de la Province, comparativement aux autres conseils scolaires de la province. Vu les économies d'échelle, il n'est pas étonnant que les coûts par personne soient plus élevés pour un conseil scolaire ou une école de la minorité linguistique (*Mahé*, p 378). Cependant, aucune somme précise par personne ne pourra satisfaire aux exigences de l'art. 23 dans un cas donné. En revanche, ce qui est primordial, c'est que l'expérience éducative des enfants de titulaires des droits garantis par l'art. 23 à la limite supérieure de l'échelle variable soit de qualité réellement semblable à l'expérience éducative des élèves de la majorité linguistique.

[66] Le concept de « dépenses supplémentaires » a été défini sommairement une première fois dans le Protocole avant 1983⁷⁸. La définition sera retravaillée et améliorée en 1984. La FNCSF, la CNPF et la FCFA déplorent que cette définition de 1984 du terme « dépenses supplémentaires » ait été délaissée :

Par coûts supplémentaires, on entend généralement les coûts ou dépenses de [...] que l'on peut démontrer comme étant en sus des coûts que cette province encourrait pour assumer son obligation d'instruire ses résidents si elle n'offrait pas de programmes d'enseignement en français ni de programmes d'enseignement du français comme langue seconde⁷⁹.

[67] La FNCSF, la CNPF et la FCFA revendiquent au minimum qu'une définition semblable à la définition de 1984 soit adoptée dans le Protocole de 2018. Cette définition de coûts supplémentaires permettra d'éviter l'ambiguïté qui existe depuis des années quant à l'objectif du Protocole et répondra aux nombreuses critiques qui ont été faites à son égard.

[68] Rappelons que la CNPF concluait en 1996 que les fonds fédéraux n'étaient toujours pas utilisés afin de couvrir les coûts supplémentaires de l'éducation dans la langue de la minorité :

[d]’abord parce que la répartition des fonds fait fi de l’art 23 et parce qu’on en a fait mauvais usage en grande partie. Les provinces et les territoires en ont été les principaux bénéficiaires, car les

⁷⁸ L'absence de définition était considérée problématique et a fait l'objet de plusieurs commentaires. Voir notamment Canada, Secrétariat d'État, *Évaluation du Programme des langues officielles dans l'enseignement : Rapport final*, Direction de l'évaluation des programmes par Peat, Marwick et Associés en collaboration avec Stacy Churchill, Ottawa, Secrétariat d'État, mai 1987, à la p ii. Selon les recherches de la FFHQ dans le cadre du rapport de 1981, *À la recherche du milliard*, 1981 :

[L]ors d'une réunion publique le 19 novembre 1979, les enquêteurs du Ministère [en Ontario] ont avoué que le Conseil scolaire [de Carleton] avait utilisé les subventions destinées aux modules de langue française ainsi que les subventions destinées à l'enseignement du français langue seconde pour réduire de façon uniforme le rapport élèves-enseignants à travers tout le système [...] Au cours de cette réunion publique, un des enquêteurs a avoué que lorsqu'il a vérifié les dépenses supplémentaires pour les services éducatifs, il a tiré au hasard des factures qui se rattachaient aux écoles de langue française. Il lui était impossible d'identifier les dépenses qui étaient supplémentaires et celles qui étaient régulières. Dans la liste des dépenses qu'il avait jugées acceptables, il a inclus des montants représentant des dépenses telles la réparation de tapis, l'installation d'une cloche à l'extérieur d'une école et l'installation d'un système de communication interne dans une autre comme étant des dépenses se rattachant à du matériel pédagogique (Association des enseignants franco-ontariens, *L'utilisation des subventions supplémentaires pour les modules de langue française au Conseil des écoles catholiques romaines de Carleton*, 1980, à la p 6 tel que cité dans FFHQ, « À la recherche du milliard », 1981 à la p 52).

De plus, selon un rapport du Secrétariat d'État lors de la renégociation du Protocole dans les années 70 :

[d]ans la pratique, il a été impossible de définir ou de mesurer ces dépenses [supplémentaires], ou encore d'établir leur relation avec les diverses formules arbitrairement retenues en 1970. Il semble évident sous ce rapport que les « dépenses supplémentaires » ne sont pas les mêmes dans toutes les provinces ni dans toutes les circonstances, et qu'elles sont fonction de certains facteurs, [...] général et linguistique – des réseaux scolaires et des services d'enseignement. De ce fait, on n'a pas été en mesure d'évaluer l'utilité des versements effectués selon des formules convenues par rapport au concept de la Commission royale d'enquête (Secrétariat d'État, *Document de travail : Négociation de nouveaux accords fédéraux-provinciaux de bilinguisme en éducation*, 1978 à la p 12 tel que cité dans FFHQ, « À la recherche du milliard », 1981 à la p 57).

⁷⁹ Voir par exemple, Entente entre le Canada et la Colombie-Britannique relative aux langues officielles dans l'enseignement 1984, art II.

subventions ont principalement servi à réduire le coût régulier d'éduquer un élève qui étudie dans la langue maternelle ou la langue seconde⁸⁰.

[69] Selon quatre des plans d'action intervenus sous l'égide du Protocole en vigueur :

1. Au Manitoba, le financement fédéral est utilisé afin de notamment « m[ettre] à jour et développe[r] des programmes d'études, y compris les cadres de résultats d'apprentissage et les documents de mise en œuvre, selon le cycle curriculaire ministériel » et afin d'« [é]labor[er] de documents d'appui pour Français FL1, Mathématiques M à 12, de Sciences de la nature, de Sciences humaines [...] »⁸¹.
2. En Saskatchewan, le financement fédéral est utilisé afin de notamment « mettre à jour et développer des programmes d'études de la maternelle à la 12^e année »⁸².
3. En Ontario, les fonds fédéraux sont utilisés afin notamment de financer l'« [é]laboration, traduction-adaptation, production, achat (selon le cas) et gestion de ressources pédagogiques de langue française appuyant la mise en œuvre du curriculum dans les écoles de langue française de l'Ontario »⁸³.
4. À l'Île-du-Prince-Édouard, le ministère de l'Éducation a confirmé par le biais d'une demande d'accès à l'information que les fonds du Protocole sont utilisés afin de financer 13,75 postes d'enseignants réguliers pour assurer l'enseignement en français langue première.

[70] Chose certaine, il ne s'agit pas de dépenses « supplémentaires » car ce sont des coûts que les provinces/territoires doivent encourir pour assumer leur obligation d'instruire leurs résidents en français et d'assurer une équivalence réelle en éducation ; de telles dépenses ne doivent donc pas être payées à l'aide des fonds fédéraux.

⁸⁰ CNPF, « Où sont passés les milliards », 1996 à la p 7.

⁸¹ Entente Canada-Manitoba relative à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la seconde langue officielle 2013-14 à 2017-18, annexe 3 à la p 25, section 1.2, au para 1.

⁸² Entente Canada-Saskatchewan relative à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la seconde langue officielle 2013-14 à 2017-18, annexe 3 à la p 13.

⁸³ Entente Canada-Ontario relative à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la seconde langue officielle 2013-2014 à 2017-2018, à l'annexe 3, p 38.

2 La modernisation et le morcellement du Protocole constitueraient un geste positif sur le plan des politiques publiques

[71] La modernisation et le morcellement du Protocole seraient évidemment un geste positif sur le plan des politiques publiques. Par ailleurs, un tel geste permettrait à l'État de s'arrimer à ses obligations juridiques.

2.1 Il n'existe aucun obstacle juridique à la modernisation et au morcellement du Protocole, et ce, même sans le consentement des provinces/territoires

[72] Les conseils scolaires francophones en situation minoritaire sont habilités à conclure des accords avec des tiers, incluant le ministère du Patrimoine canadien⁸⁴.

2.1.1 L'article 23 de la Charte prévoit que les conseils scolaires francophones en situation minoritaire possèdent leur propre personnalité juridique, distincte de celle du gouvernement provincial/territorial, qui leur permet de conclure des ententes

[73] L'article 23 de la *Charte* garantit un droit de gestion et de contrôle aux représentants des communautés, c'est-à-dire les conseils scolaires francophones en partenariat avec les communautés. Selon la Cour suprême du Canada, parmi les domaines où « les représentants de la minorité linguistique devraient avoir le pouvoir exclusif de prendre des décisions » figure « la conclusion d'accords pour l'enseignement et les services dispensés aux élèves de la minorité linguistique »⁸⁵.

[74] Évidemment, les provinces/territoires continuent de jouer un rôle important en matière d'éducation élémentaire et secondaire dans la langue de la minorité. Cependant, dans le contexte de l'enseignement élémentaire et secondaire dans la langue de la minorité, les provinces/territoires peuvent seulement prendre des décisions « dans la mesure où [celles-ci] n'affect[ent] pas de façon négative les préoccupations linguistiques et culturelles légitimes de la minorité »⁸⁶.

[75] Pour toutes les décisions qui ont un impact direct sur les aspects linguistiques et culturels de l'éducation élémentaire et secondaire dans la langue de la minorité, ce sont les conseils scolaires, en partenariat avec leurs communautés, qui constituent les organismes les plus aptes à identifier et à répondre leurs besoins.

[76] L'article 23 de la *Charte* octroie la gestion scolaire « par et pour » les communautés, reconnaissant que « les minorités linguistiques ne peuvent pas être toujours certaines que la majorité tiendra compte de toutes leurs préoccupations linguistiques et culturelles »⁸⁷. Les conseils scolaires francophones, œuvrant en partenariat avec leurs communautés, constituent les organismes les mieux placés pour communiquer au gouvernement la position des communautés en ce qui concerne

⁸⁴ Mark Power et al, « Le soutien financier accordé par le Ministère du Patrimoine canadien pour l'enseignement dans la langue de la minorité : constats et proposition de réforme » (2010) 12 RCLF 163 à la p 190.

⁸⁵ *Mahé c Alberta*, [1990] 1 RCS 342 à la p 377.

⁸⁶ *Arsenault-Cameron c Île-du-Prince-Édouard*, 2000 CSC 1 au para 53, [2000] 1 RCS 3.

⁸⁷ *Mahé c Alberta*, [1990] 1 RCS 342 à la p 372.

l'affectation des ressources allouées à l'enseignement élémentaire et secondaire dans la langue de la minorité.

2.1.2 Les lois provinciales et territoriales habilent les conseils scolaires francophones en situation minoritaire à conclure de tels accords avec le ministère du Patrimoine canadien

[77] Les lois scolaires provinciales et territoriales contiennent des dispositions qui habilent les conseils scolaires francophones en situation minoritaire à conclure des accords⁸⁸.

[78] Par exemple, au Nouveau-Brunswick, la *Loi sur l'éducation* prévoit expressément que :

50 (4.1) Sous réserve des articles 50.1 et 50.2, le directeur général peut, au nom du conseil d'éducation de district concerné et sous réserve des politiques ou des directives de ce dernier, conclure des ententes avec une municipalité, une communauté rurale, le gouvernement du Canada ou avec tout autre gouvernement ou une autre personne ou organisme dans le but de mener à bien l'exercice de ses attributions et de ses responsabilités ou celles qui incombent au conseil d'éducation de district en vertu de la présente loi⁸⁹.

En Alberta, la *School Act* comprend une disposition similaire, qui s'applique tant aux conseils scolaires de la majorité qu'aux conseils scolaires francophones :

62 (2) A board may, with the prior approval of the Minister, enter into an agreement with [...] (ii) the Government of Canada or any agent of the Government of Canada⁹⁰.

En Saskatchewan, la *Loi de 1995 sur l'éducation* prévoit que :

88 (1) [...] le conseil scolaire peut [...] (b) conclure des accords à toutes fins jugées nécessaires et avantageuses pour la qualité et l'efficacité des services d'éducation et des services connexes offerts aux élèves de la division scolaire francophone avec [...] vii) le gouvernement du Canada ou ses organismes⁹¹.

En Nouvelle-Écosse, la *Loi sur l'éducation* prévoit que :

64 (1) Les conseils scolaires répondent au ministre et sont responsables de la gestion des écoles publiques qui relèvent de leur compétence et en ont la maîtrise conformément à la présente loi et aux règlements.

⁸⁸ Alberta : *School Act*, RSA 2000, c S-3, art 62(2)(a)(ii) ; Saskatchewan : *Loi de 1995 sur l'éducation*, LS 1995, c E-0,2, art 88(1)(b)(vii) ; Manitoba : *Loi sur les écoles publiques*, CPLM c P250, art 48(1)(q)(iii)-(v) ; Québec : *Loi sur l'instruction publique*, LRQ c I-13.3, art 214 ; Nouveau-Brunswick : *Loi sur l'éducation*, LNB 1997, c E-1.12, art 50(4.1) ; Île-du-Prince-Édouard : *School Act*, RSPEI 1988, c S-2.1, art 8(2)(i), 49(e) ; Terre-Neuve et Labrador : *Schools Act, 1997*, SNL 1997, c S-12.2, art 76(1)(b) ; Nouvelle-Écosse : *Loi sur l'éducation*, LNS 1995-96, c 1, art 64, al (1), (3) ; Yukon : *Loi sur l'éducation*, LRY 2002, c 61, art 118(1).

⁸⁹ *Loi sur l'éducation*, LN-B 1997, c E-1.12, art 50(4.1).

⁹⁰ *School Act*, RSA 2000, c S-3, art 62(2)(a)(ii). Dans le même ordre d'idée, au Québec, la *Loi sur l'instruction publique* prévoit que : 214 (2) Elle [une commission scolaire] peut en outre conclure une entente avec un ministère ou un organisme du gouvernement du Québec ou, avec l'autorisation du gouvernement du Québec et aux conditions qu'il détermine, avec un ministère ou un organisme du gouvernement du Canada ou du gouvernement d'une autre province du Canada (*Loi sur l'instruction publique*, RLRQ c I-13.3, art 214(2)).

⁹¹ *Loi de 1995 sur l'éducation*, LS 1995, c E-0.2, art 88(1).

(3) Les conseils scolaires peuvent : [...] c) conclure des ententes, y compris sur les droits de scolarité, pour la prestation de services et d'avantages⁹².

2.1.3 Le ministère du Patrimoine canadien est habilité à conclure des ententes avec la FNCSF et ses conseils membres

[79] La loi habilitante du ministère du Patrimoine canadien permet expressément à l'honorable Mélanie Joly, ministre du Patrimoine canadien, de conclure des accords directement avec « le gouvernement de toute province [et territoires], ou l'un de ses organismes », ce qui inclut nécessairement un conseil scolaire de la minorité⁹³, et ce, même dans des domaines de compétence des provinces. D'ailleurs, le gouvernement du Canada conclut déjà des accords directement avec des organismes relevant des provinces/territoires (voir les exemples ci-dessous).

[80] Bien que l'éducation constitue un domaine de compétence provinciale/territoriale⁹⁴, le gouvernement fédéral est libre de dépenser des fonds en éducation et peut assujettir cet octroi des conditions qu'il juge souhaitable⁹⁵.

[81] Il sied de noter que le gouvernement fédéral a l'habitude de conclure des ententes avec des tiers, et notamment des organismes représentant les communautés, dans des domaines de compétence provinciale. Ce qui est demandé dans ce mémoire n'a rien d'exceptionnel.

[82] En premier lieu, dans le cadre du Programme de financement des langues officielles, le ministère du Patrimoine canadien a conclu des ententes bilatérales directement avec les communautés dans des domaines autres que l'éducation, c'est-à-dire les ententes de collaboration⁹⁶. Le ministère du Patrimoine canadien remet des fonds aux communautés dans le domaine communautaire⁹⁷ et ce, même si celui-ci relève d'un

⁹² *Loi sur l'éducation*, LNS 1995-96, c 1, art 64, al (1), (3).

⁹³ *Loi sur le ministère du Patrimoine canadien*, LC 1995, c 11, art 4-5. Selon la *Loi d'interprétation*, LRC 1985, c I-21, art 35(1) le terme « province » inclut le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le territoire du Nunavut ; voir également *Loi sur les langues officielles*, LRC 1985, c 31, art 43(1) et 45.

⁹⁴ *Loi constitutionnelle de 1867* (R-U), 30 & 31 Vict, c 3, art 93, reproduit dans LRC 1985, annexe II, n° 5.

⁹⁵ *YMHA Jewish Community Centre of Winnipeg Inc c Brown*, [1989] 1 RCS 1532 aux pp 1548-1549 ; Henri Bun, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet, *Droit constitutionnel*, 5^e éd, Cowansville, Yvon Blais, 2008 aux pp 427 à 430 ; Peter W Hogg, *Constitutional Law of Canada*, feuilles mobiles, 5^e éd, Toronto, Carswell, 2006 aux pp 6-16 ; Jean Leclerc, « Vers une pensée politique fédérale : la répudiation du mythe de la différence québécoise "radicale" » dans André Pratte, dir, *Reconquérir le Canada*, Montréal, Voix Parallèles, 2007, 39 aux pp 51-52. *Contra* : Eugénie Brouillet, *La négation de la nation : l'identité culturelle québécoise et le fédéralisme canadien*, Sillery (Qc), Septentrion, 2005 aux pp 278-289 ; *Loi constitutionnelle de 1867* (R-U), 30 & 31 Vict, c 3, art 91(1A), 91(3), 106, reproduit dans LRC 1985, annexe II, n° 5.

⁹⁶ Chambre des communes, Comité permanent des langues officielles, *La situation économique des communautés de langue officielle en situation minoritaire : Bâtir des économies durables et croissantes*, Troisième Rapport du Comité permanent des langues officielles (mars 2015) aux pp 4-5, note 12, en ligne : Gouvernement du Canada <<http://www.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/412/LANG/Reports/RP7875975/langrp03/langrp03-f.pdf>>, citant notamment Chambre des communes, Comité permanent des langues officielles *Témoignages*, 41^e lég, 2^e sess, n° 20 (10 avril 2014), 8 h 45 (Jean-Pierre Gauthier) ; Mark Power et al, « Le soutien financier accordé par le Ministère du Patrimoine canadien pour l'enseignement dans la langue de la minorité : constats et proposition de réforme » (2010) 12 RCLF 163 à la p 201.

⁹⁷ Ministère du Patrimoine canadien, « Langues officielles : Programmes d'appui aux langues officielles (PALO) – Communautés : Ententes de collaboration entre le Ministère du Patrimoine canadien et les communautés de langue officielle en situation minoritaire » (7 février 2011), Archives du Web du gouvernement du Canada (Bibliothèque et Archives Canada), en ligne : <[26](http://bac-</p></div><div data-bbox=)

domaine de compétence provinciale⁹⁸. Ces ententes définissent un cadre de collaboration en vue de l'épanouissement et du développement de ces dernières⁹⁹.

[83] Par exemple, le ministère du Patrimoine canadien a conclu une entente bilatérale avec la communauté acadienne et francophone de Terre-Neuve-et-Labrador, représentée par la Fédération des francophones de Terre-Neuve et du Labrador, en 2010 :

Le ministre du Patrimoine canadien et le porte-parole communautaire, au nom de la communauté francophone de Terre-Neuve-et-Labrador, ont signé la présente Entente.

POUR LE MINISTÈRE DU PATRIMOINE CANADIEN :

James Moore

5 août 2010

Date :

L'honorable James Moore
Ministre du Patrimoine canadien
et des Langues officielles

POUR LA COMMUNAUTÉ :

Jules Custodio

20 août 2010

Date:

Monsieur Jules Custodio
Président
Fédération des francophones de Terre-Neuve et du Labrador, inc.

[84] Le budget de cette entente dépasse 4 millions de dollars. Ces fonds appuient une gamme d'initiatives communautaires et fournissent certains outils d'épanouissement à la communauté acadienne et francophone de Terre-Neuve-et-Labrador¹⁰⁰.

[85] En deuxième lieu, Santé Canada, dans un domaine de compétence évidemment provinciale/territoriale¹⁰¹, remettait également des fonds directement aux communautés¹⁰². En 2005, le sous-ministre adjoint du ministère fédéral de la Santé soulignait d'ailleurs que :

Depuis quelques années déjà, notre ministère travaille en étroite collaboration avec les comités consultatifs des communautés d'expression française et anglaise en situation minoritaire afin de

lac.cloudapp.net:8080/wayback/20120402195745/http://www.pch.gc.ca/pgm/lo-ol/entente-agreement/comm/index-fra.cfm>.

⁹⁸ *Loi constitutionnelle de 1867* (R-U), 30 & 31 Vict, c 3, art 92(13), reproduit dans LRC 1985, annexe II, n° 5 ; L Cardinal et M-E Hudon, « La gouvernance des minorités de langue officielle au Canada : une étude préliminaire », novembre 2001, notamment la partie 2.3.1, en ligne : Commissariat aux langues officielles <http://www.ocol-clo.gc.ca/html/stu_etu_112001_f.php>.

⁹⁹ Voir par exemple Voir par exemple *Entente de collaboration visant à favoriser le développement et l'épanouissement de la communauté francophone de Terre-Neuve-et-Labrador entre Patrimoine canadien et la communauté francophone et acadienne de Terre-Neuve-et-Labrador*, août 2010, art 5 et 12 [*Entente de collaboration de TN-L*].

¹⁰⁰ *Entente de collaboration de TN-L*. Voir par exemple l'art 2.2, para 20

¹⁰¹ *Loi constitutionnelle de 1867* (R-U), 30 & 31 Vict, c 3, art 92(7), reproduit dans LRC 1985, annexe II, n° 5.

¹⁰² Voir notamment Chambre des communes, Comité permanent des langues officielles, *La parole aux communautés : Nous sommes là ! La vitalité des communautés de langues officielles en situation minoritaire* (mai 2007) à la p 63 tel que cité dans Mark Power et al, « Le soutien financier accordé par le Ministère du Patrimoine canadien pour l'enseignement dans la langue de la minorité : constats et proposition de réforme » (2010) 12 RCLF 163 à la p 197. Voir également Chambre des communes, *Témoignages*, Comité permanent des langues officielles, 38^e lég, 1^{re} sess, n° 25 (7 avril 2005) à 9 h 40 (Jean-Claude d'Amours) : « C'est donc le réseau de la santé qui reçoit l'argent et qui décide de la façon de le gérer ». Le plan d'action 2003-2008 pour les langues officielles prévoyait des investissements de « 119 millions de dollars consacrés à la santé dans le cadre des mesures visant le développement des communautés ».

répondre aux trois priorités interdépendantes identifiées par les communautés elles-mêmes [...] À Santé Canada, nous sommes fiers du succès du modèle de gouvernance que nous utilisons pour mettre en œuvre le plan d'action. Celui-ci, selon nous, est innovateur, car il encourage la prise en charge du programme par les collectivités plutôt que par les bureaucrates. Cela nous a également permis d'investir davantage dans les collectivités et moins dans nos propres frais généraux administratifs [...] [Le ministre fédéral de la Santé avait décidé] [...] de faire confiance aux communautés [...] et de leur donner autant que possible le contrôle des budgets qui sont alloués, à l'intérieur d'un cadre, bien sûr, puisqu'il faut quand même s'assurer que ces fonds publics sont bien dépensés et sont dépensés pour les fins auxquelles ils étaient prévus. En bout de ligne, il faut s'assurer qu'on a obtenu les résultats pour lesquels nous avons fournis ces fonds [...] il est plus facile pour les gens sur le terrain d'identifier les initiatives qui vont porter fruit. Ils y seront beaucoup plus engagés que s'il s'agit d'une initiative qu'on a conçue à Ottawa, quelque part dans une grande tour¹⁰³.

[86] Sur ce plan, l'éducation n'est pas différente du domaine de la santé ; il s'agit de deux domaines de « compétence provinciale » où le gouvernement fédéral a choisi d'investir, à l'aide de son pouvoir de dépenser, afin d'assurer le développement des communautés.

[87] Enfin, il arrive que le gouvernement du Canada remette des fonds directement aux communautés, sans passer par l'entremise des gouvernements provinciaux ou territoriaux et ce, même dans des champs de compétence provinciale. Par exemple, Innovation, Sciences et Développement économique Canada, Emploi et Développement social Canada, Diversification de l'économie de l'Ouest Canada et l'Agence fédérale de développement économique pour le sud de l'Ontario remettent des fonds directement aux communautés afin d'appuyer le développement économique communautaire¹⁰⁴, et ce, même s'il s'agit d'un domaine de compétence provinciale¹⁰⁵. Par le biais de la Feuille de route pour les langues officielles 2013-2018, le gouvernement fédéral investit environ 110 millions sur cinq ans pour des initiatives en développement économique¹⁰⁶. Les fonds pour certaines initiatives de la Feuille de route sont transmis directement aux communautés.

[88] Par ailleurs, le « Fonds d'habilitation pour les communautés de langue officielle en situation minoritaire » du ministère Emploi et Développement social Canada constitue un nième exemple de sommes remises par le gouvernement fédéral, dans un champ de compétence provinciale/territoriale, directement aux communautés :

Son objectif est de « promouvoir le développement économique à l'échelle des communautés et de faire fructifier les avantages économiques de la dualité linguistique ». Plus précisément, le Fonds permet de financer le fonctionnement et les activités de 14 organismes sans but lucratif : le Réseau de développement économique et d'employabilité Canada (RDÉE Canada), 12 RDÉE provinciaux et

¹⁰³ Chambre des communes, *Témoignages*, Comité permanent des langues officielles, 38^e lég, 1^{re} sess, n^o 25 (7 avril 2005) à 9 h 05 et à 9 h 50 (Marc Nouvet). Graham Fraser, le Commissaire aux langues officielles du Canada a conclu dans son rapport annuel de 2006-2007 que : « [c]'est sans doute dans le domaine de la santé que le Plan d'action a connu le plus de succès [...] D'ailleurs, les communautés francophones et anglophones en situation minoritaire se disent satisfaites des retombées du plan dans ce secteur » (Canada, Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 2006-2007*, Ottawa, 2007 à la p 16).

¹⁰⁴ Mark Power et al, « Le soutien financier accordé par le Ministère du Patrimoine canadien pour l'enseignement dans la langue de la minorité : constats et proposition de réforme » (2010) 12 RCLF 163 à la p 199.

¹⁰⁵ *Loi constitutionnelle de 1867* (R-U), 30 & 31 Vict, c 3, art 92(13), reproduit dans LRC 1985, annexe II, n^o 5.

¹⁰⁶ Chambre des communes, Comité permanent des langues officielles, *Réponse du gouvernement au Troisième Rapport du Comité permanent des langues officielles : La situation économique des communautés de langue officielles en situation minoritaire : Bâtir des économies durables et croissantes* (22 juillet 2015) (Shelly Glover), en ligne : <<http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Language=f&Mode=1&Parl=41&Ses=2&DocId=8059305&File=0>>.

territoriaux ainsi que la Corporation d'employabilité et de développement économique communautaire (CEDEC) qui représente les intérêts des communautés anglophones du Québec¹⁰⁷.

[89] La FNCSF, la CNPF et la FCFA ne demandent rien de plus que de moderniser et de morceler le Protocole en s'inspirant notamment des exemples donnés par le ministère du Patrimoine canadien avec les ententes de collaboration, par le ministère de la Santé et dans le domaine du développement économique¹⁰⁸.

2.2 Ce qui est demandé n'est rien de plus que ce que le gouvernement fédéral accepte déjà de faire avec les peuples autochtones

[90] Il est maintenant inconcevable de conclure un accord au profit d'un peuple autochtone sans que celui-ci n'en soit également signataire. Il doit en être de même dans le contexte de l'éducation en français langue première. En effet, le gouvernement fédéral conclut divers types d'accords tripartites avec les Premières Nations, donc directement avec ces dernières, incluant des accords concernant les services de police¹⁰⁹ et concernant l'éducation.

¹⁰⁷ Chambre des communes, Comité permanent des langues officielles, *La situation économique des communautés de langue officielle en situation minoritaire : Bâtir des économies durables et croissantes*, Troisième Rapport du Comité permanent des langues officielles (mars 2015) aux pp 2-3, partie 1.2.1.1 <<http://www.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/412/LANG/Reports/RP7875975/langrp03/langrp03-f.pdf>>, citant notamment Chambre des communes, Comité permanent des langues officielles, *Témoignages*, 41^e lég, 2^e sess, 41^e législature, n^o 20 (10 avril 2014), 9 h 05 (Stephen Johnson, directeur général, Planification ministérielle et de la gestion, Politique stratégique et recherche, ministère de l'Emploi et du Développement social). Voir également Chambre des communes, Comité permanent des langues officielles, *Réponse du gouvernement au Troisième Rapport du Comité permanent des langues officielles : La situation économique des communautés de langue officielles en situation minoritaire : Bâtir des économies durables et croissantes* (22 juillet 2015) (Shelly Glover, Patrimoine canadien) en ligne : <<http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Language=f&Mode=1&Parl=41&Ses=2&DocId=8059305&File=0>>; voir Mark Power et al, « Le soutien financier accordé par le Ministère du Patrimoine canadien pour l'enseignement dans la langue de la minorité : constats et proposition de réforme » (2010) 12 RCLF 163 à la p 200 pour un sommaire des initiatives similaires dans les Feuilles de route précédant celle de 2013.

¹⁰⁸ En effet, la nécessité d'« importer » ces initiatives des Programmes de financement des langues officielles dans le volet « Éducation dans la langue de la minorité » a d'ailleurs été soulevée par un député fédéral en 2005 devant le Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes. Voir Chambre des communes, *Témoignages*, Comité permanent des langues officielles, 38^e lég, 1^e sess, n^o 26 (12 avril 2005) à 10 h 25 (Raymond Simard, député de Saint-Boniface de 2002 à 2008).

¹⁰⁹ Des « Ententes sur les services de police autogérés » sont négociées par le Canada, le gouvernement provincial ou territorial et la collectivité ou un groupe de collectivités lorsque le gouvernement du Canada désire fournir une contribution financière couvrant les dépenses d'un service de police autorisé ou mis sur pied par le gouvernement de la province ou du territoire et une ou plusieurs collectivités inuites et des Premières Nations, quand ces collectivités sont chargées de la coordination du service de police. Voir généralement Sécurité publique Canada, « Services de police autochtones » (3 août 2016), en ligne : <<http://www.securitepublique.gc.ca/cnt/cntrng-crm/plcng/brgnl-plcng/index-fr.aspx>>; Canada, Sécurité publique Canada, *Évaluation du Programme des services de police des Premières nations 2014-2015 : Rapport final*, 17 mars 2016, Ottawa, Sécurité publique Canada, aux pp 3-4, en ligne : <<http://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/vltm-frst-ntns-plcng-2015/vltm-frst-ntns-plcng-2015-fr.pdf>> :

2.3.1 : Le [Programme des services de police des Premières nations] est un programme de contribution exécuté au moyen d'ententes tripartites sur les services de police négociées par le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux ou territoriaux et les collectivités. Les gouvernements fédéral et provinciaux ou territoriaux se partagent les coûts des contributions financières (52 % pour le gouvernement fédéral et 48 % pour les gouvernements provinciaux et territoriaux).

[91] À l'image du volet « Éducation dans la langue de la minorité » des Programmes de financement des langues officielles, le gouvernement du Canada a mis sur pied le « Programme des partenariats en éducation » (« PPE »), un programme de financement pour appuyer l'éducation des Premières Nations en soutenant l'établissement de partenariats tripartites en éducation (entre les Premières Nations, les provinces et le gouvernement du Canada)¹¹⁰.

[92] Dans le cadre du PPE, le gouvernement fédéral finance les organisations régionales des Premières Nations afin de « faciliter leur participation à des partenariats tripartites et pour soutenir les initiatives destinées aux écoles des Premières Nations, de même que pour appuyer les activités visant à développer la capacité de l'organisation »¹¹¹. Dix accords tripartites ont été conclus ; ceux-ci ont notamment pour objectif de s'assurer que l'éducation reçue par les élèves des Premières Nations est équivalente à celle offerte aux élèves de la majorité :

Les Parties conviennent que la prestation des services de deuxième niveau par la FNEESC vise à aider les Premières Nations et les écoles de Première Nation à fournir des programmes et des services d'éducation de qualité satisfaisant à des normes qui permettent aux élèves, le cas échéant, de passer d'une école de Première Nation à une école publique provinciale, à des niveaux de réussite similaires, sans que leurs études en soient pénalisées¹¹².

[93] Contrairement au contexte de l'éducation élémentaire et secondaire en français langue première, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux/territoriaux reconnaissent la nécessité que les Premières Nations soient des parties aux accords qui régissent le financement de leur système d'éducation¹¹³. Comme l'illustre les lignes de signatures reproduites ci-dessous, la First Nations Education Steering Committee (« FNEESC »)¹¹⁴ – un organisme qui a comme mission de « facilitate discussion about education matters affecting First Nations [and] to promote and support the provision of quality education to First Nations learners in BC »¹¹⁵ – est une partie signataire à part entière de l'Accord-cadre tripartite sur l'éducation avec la Colombie-Britannique :

¹¹⁰ Affaires autochtones et du Nord Canada, « Programme des partenariats en éducation – Lignes directrices nationales du programme 2015-2016 - Introduction » (18 juin 2015), en ligne : <<https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1320335380835/1320335427045#chp1>>.

¹¹¹ Affaires autochtones et du Nord Canada, « Programme des partenariats en éducation – Lignes directrices nationales du programme 2015-2016 – Paramètres généraux » (18 juin 2015), en ligne : <<https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1320335380835/1320335427045#chp3>>.

¹¹² Voir par exemple Accord-cadre tripartite sur l'Éducation entre Canada, Colombie-Britannique et FNEESC, signée le 27 janvier 2012, art 3.1, en ligne : Affaires autochtones et du Nord Canada <<https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1327671439967/1327674065864>>. Gouvernement du Canada, « Partenariats et ententes avec les Premières Nations dans le domaine de l'éducation », *Affaires autochtones et du Nord Canada*, en ligne : <<https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1308840098023/1308840148639>>.

¹¹³ Par exemple, selon le préambule de l'Accord-cadre tripartite sur l'éducation avec la Colombie-Britannique :
Que les Premières Nations à titre individuel ont la première responsabilité décisionnelle en ce qui touche les écoles de Première Nation, y compris quant à la gestion et à l'exécution des programmes et des services d'éducation.

Accord-cadre tripartite sur l'Éducation entre Canada, Colombie-Britannique et FNEESC, signée le 27 janvier 2012, en ligne : Affaires autochtones et du Nord Canada <<https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1327671439967/1327674065864>>.

¹¹⁴ First Nations Education Steering Committee, « About FNEESC », en ligne : <<http://www.fnesc.ca/about-fnesc/>>.

¹¹⁵ First Nations Education Steering Committee, « About FNEESC », en ligne : <<http://www.fnesc.ca/about-fnesc/>>.

Le présent accord a été signé par les représentants dûment autorisés du Canada, de la Colombie-Britannique et de FNEESC (First Nations Education Steering Committee).

SA MAJESTÉ DU CHEF DU CANADA, représentée par
le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien

L'honorable John Duncan, C. P. (Conseil privé), député
Ministre des Affaires autochtones et du développement du Nord canadien

SA MAJESTÉ DU CHEF DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE,
représentée par le ministre de l'Éducation

L'honorable George Abbott
Ministre de l'Éducation

FIRST NATIONS EDUCATION STEERING COMMITTEE,
représenté par son président

Tyrone McNeil
Président

[94] La FNCSF constitue un partenaire équivalent à la FNEESC en ce sens qu'il s'agit du porte-parole d'une communauté en situation minoritaire dans le domaine de l'éducation et qui bénéficie d'une protection constitutionnelle. Les revendications de la FNCSF, de la CNPF et de la FCFA n'exigent rien de plus que d'importer au Protocole cette bonne pratique du domaine de l'éducation des Premières Nations :

GOUVERNEMENT DU CANADA

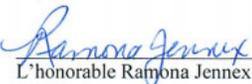

L'honorable Shelly Glover
Ministre du Patrimoine canadien et des
Langues officielles

TÉMOIN


Nom en caractères d'imprimerie


Signature

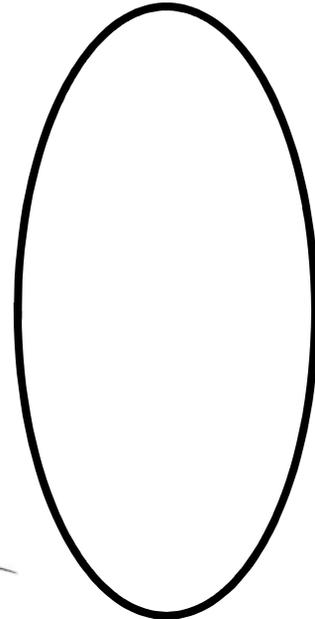
CONSEIL DES MINISTRES DE
L'ÉDUCATION (CANADA)


L'honorable Ramona Jennex
Présidente
Conseil des ministres de l'Éducation
(Canada) [CMEC]

TÉMOIN


Nom en caractères d'imprimerie


Signature



[95] Pour tout dire, ce qui est demandé dans ce mémoire n'exige pas la mise en œuvre de mesures radicales de la part du ministère du Patrimoine canadien et du CMEC. Comme l'a souligné le sénateur Robichaud en 2011 : « Ce n'est pas comme si on devait aller à la lune et revenir pour régler le problème. C'est simple ce que vous nous dites »¹¹⁶ !

¹¹⁶ Sénat, *Délibérations du comité sénatorial permanent des Langues officielles*, 40^e lég., 3^e sess., n^o 18 (21 mars 2011) à la p 22.

2.3 Le ministère du Patrimoine canadien doit respecter son engagement envers l'épanouissement des communautés (la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*) et les obligations imposées par l'article 23 de la *Charte*

[96] L'engagement du ministère du Patrimoine canadien de favoriser l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire pris au titre de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* donne naissance à des obligations positives. Ces obligations s'appliquent au gouvernement lorsqu'il conclut des ententes visant à dépenser des fonds dans un champ de compétence provinciale comme c'est le cas avec le Protocole.

[97] La partie VII de la *Loi sur les langues officielles* codifie divers engagements pris par le ministère du Patrimoine canadien envers les communautés :

41 (1) Le gouvernement fédéral s'engage à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement, ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance du français et de l'anglais dans la société canadienne.

(2) Il incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que soient prises des mesures positives pour mettre en œuvre cet engagement. Il demeure entendu que cette mise en œuvre se fait dans le respect des champs de compétence et des pouvoirs des provinces. [...]

43 (1) Le ministre du Patrimoine canadien prend les mesures qu'il estime indiquées pour favoriser la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne et, notamment, toute mesure :

a) de nature à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement ;

b) pour encourager et appuyer l'apprentissage du français et de l'anglais ; [...]

d) pour encourager et aider les gouvernements provinciaux à favoriser le développement des minorités francophones et anglophones, et notamment à leur offrir des services provinciaux et municipaux en français et en anglais et à leur permettre de recevoir leur instruction dans leur propre langue ; [...]

g) pour encourager et aider les organisations, associations ou autres organismes à refléter et promouvoir, au Canada et à l'étranger, le caractère bilingue du Canada [...]

(2) Il prend les mesures qu'il juge aptes à assurer la consultation publique sur l'élaboration des principes d'application et la révision des programmes favorisant la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne. [...]

45 Tout ministre fédéral désigné par le gouverneur en conseil peut procéder à des consultations et négociations d'accords avec les gouvernements provinciaux en vue d'assurer le plus possible, sous réserve de la partie IV et compte tenu des besoins des usagers, la coordination des services fédéraux, provinciaux, municipaux, ainsi que ceux liés à l'instruction, dans les deux langues officielles.

[98] Au minimum, la modernisation du Protocole et son morcellement par le biais de l'adoption d'un *Protocole additionnel tripartite* intervenant entre le ministère du Patrimoine canadien, le CMEC et la FNCSF (en tant que représentant des communautés en matière d'enseignement élémentaire et secondaire en français langue première) constitueraient assurément des mesures positives de mise en œuvre de l'engagement du gouvernement fédéral pris en vertu de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. De telles mesures

contribueraient notamment à la réalisation l'objet des alinéas 43(1)(a), (b), (d) et (g) de la *Loi sur les langues officielles*, reproduits ci-dessus.

[99] De plus, comme décrit en détail ci-dessus, les mesures de consultation présentement en place n'exigent pas qu'un gouvernement provincial/territorial prenne en compte les intérêts et les besoins des communautés lors de la conclusion du Protocole, et ce, même si les communautés sont consultées. Or, bien que l'octroi de financement dans le domaine de l'éducation en français langue première soit une mesure positive, la partie VII requiert également que Patrimoine canadien prenne des mesures afin de s'assurer que le financement serve bel et bien aux fins visées. L'absence de mécanismes efficaces de reddition de compte dans le Protocole ne permet pas au ministère du Patrimoine canadien de s'assurer que les mesures qu'il pourrait croire « positives » le sont réellement. Comme expliqué ci-dessus, dans plusieurs cas, les fonds du Protocole ont été affectés à des fins autres que celles auxquelles ils étaient destinés. Par exemple, lorsqu'une province/territoire emploie des fonds destinés aux communautés afin de financer l'éducation en anglais ou encore les programmes d'immersion, cet emploi nuît aux communautés en creusant l'écart d'équivalence entre l'éducation offerte à la majorité et celle offerte à la minorité francophone.

[100] Enfin, l'honorable Mélanie Joly, la ministre du Patrimoine canadien, doit, en vertu du paragraphe 42(2) de la *Loi sur les langues officielles*, consulter le public quant aux programmes favorisant la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne. Comme le soulignait le Commissaire aux langues officielles du Canada, Victor Goldbloom, en 1996, le PLOÉ est justement la pierre angulaire de ces programmes :

[I]le ministère du Patrimoine canadien devrait considérer le Programme des langues officielles dans l'enseignement, composante de son Programme d'appui aux langues officielles récemment restructuré (en partie), comme un outil essentiel permettant de réaliser pleinement l'esprit et la lettre de l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles* ; à cet égard, il devrait prendre les moyens voulus au moment de renouveler les actuelles ententes multilatérales et bilatérales pour faire de ces dernières des instruments plus efficaces en vue de la pleine réalisation des deux engagements formulés à l'article 41 de la *Loi*¹⁷.

[101] Par conséquent, la FNCSF, la CNPF et la FCFA doivent être consultées quant à son renouvellement ; le ministère du Patrimoine canadien doit donc tenir compte du présent mémoire et des revendications qu'il présente.

[102] En plus des exigences de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*, le gouvernement fédéral est tenu, lorsqu'il intervient dans le domaine de l'éducation, de respecter l'article 23 de la *Charte*. Certes, l'éducation constitue un domaine de compétence provinciale¹⁸. Or, en concluant le Protocole, le ministère du Patrimoine canadien a choisi d'intervenir dans ce domaine. Le fait que le Parlement n'a pas compétence pour légiférer en matière d'éducation ne signifie cependant pas que le ministère du Patrimoine canadien peut conclure des accords et octroyer des fonds dans

¹⁷ Canada, Commissaire aux langues officielles, *Un tracé pour agir : La mise en œuvre de la partie VII de la Loi sur les langues officielles de 1988*, Ottawa, Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1996, en ligne : Commissariat aux langues officielles du Canada <<http://www.oclo-clo.gc.ca/fr/contenu/un-trace-pour-agir-la-mise-en-oeuvre-de-la-partie-vii-de-la-loi-sur-les-langues-officielles>>.

¹⁸ *Loi constitutionnelle de 1867* (R-U), 30 & 31 Vict, c 3, art 93, reproduit dans LRC 1985, annexe II, n° 5.

ce domaine en toute impunité, sans tenir compte des obligations prévues à l'article 23 de la *Charte* :

Bien que l'éducation soit principalement la responsabilité des provinces et des territoires, le gouvernement fédéral y intervient en vertu de son pouvoir de dépenser et de transférer des sommes d'argent aux provinces et aux territoires afin d'appuyer leurs programmes sociaux. [...] En outre, tout comme les provinces et les territoires, le gouvernement fédéral est assujéti à l'article 23 de la *Charte* et partage les responsabilités concernant l'obligation de fournir aux minorités de langue officielle l'enseignement primaire et secondaire dans leur langue, là où le nombre le justifie¹¹⁹.

[103] Le Protocole exige que le financement fédéral réponde aux besoins identifiés par la *province* (ou le territoire)¹²⁰. Le Protocole fait complètement abstraction du pouvoir de gestion et de contrôle exclusif des communautés sur les questions qui touchent la langue et la culture, un pouvoir garanti par l'article 23 de la *Charte*¹²¹. Le Protocole prévoit même la possibilité pour un ministère de l'Éducation d'une province/territoire de transférer des fonds entre les axes d'intervention présentés dans le plan d'action. Ainsi, même si les communautés sont consultées, il est possible pour un gouvernement provincial/territorial d'en faire abstraction et de modifier les priorités, avec l'approbation du ministère du Patrimoine canadien (seulement)¹²². Il n'existe encore une fois aucune obligation de consulter les communautés et encore moins d'obtenir leur accord.

[104] Le Protocole reconnaît uniquement le rôle du ministère de l'Éducation d'une province/territoire et présume que celui-ci s'exprime au nom des communautés en situation minoritaire en matière d'éducation élémentaire et secondaire, ce qui constitue une violation évidente du droit de gestion et de contrôle garanti par l'article 23 de la *Charte*.

[105] En acceptant de signer un Protocole et des ententes qui permettent cela, le gouvernement fédéral fait obstacle au pouvoir de gestion et de contrôle des communautés, ce qui est contraire à l'article 23 de la *Charte*.

[106] Afin de remédier aux lacunes historiques et systémiques du Protocole, le ministère du Patrimoine canadien doit, tant en vertu de la *Loi sur les langues officielles* qu'en vertu de la *Charte*, moderniser et morceler le Protocole.

2.4 L'asymétrie entre la minorité anglophone au Québec et les communautés permet, si nécessaire, la signature d'un *Protocole additionnel tripartite* excluant le Québec

[107] La FNCSF ne représente pas les commissions de langue anglaise du Québec et la CNPF ne représente pas les parents anglophones du Québec. Idem quant à la FCFA.

¹¹⁹ Comité sénatorial permanent des langues officielles, *Rapport intérimaire : l'Éducation en milieu minoritaire francophone : un continuum de la petite enfance au postsecondaire*, 38^e lég, 1^{re} sess, (juin 2005) à la p 4. Les membres suivants du comité sénatorial permanent des langues officielles de la 38^e législature, 1^{ière} session ont participé à cette étude : Jack Austin, C.P., John M. Buchanan, C.P., c.r., Maria Chaput, Gerald J. Comeau, Eymard G. Corbin (président), Mobina S.B. Jaffer, Noël A. Kinsella, Viola Léger, Lowell Murray, C.P. et Claudette Tardif. Les sénateurs suivants ont également participé aux travaux du comité sur cette étude : Rose-Marie Losier-Cool et Wilbert Joseph Keon.

¹²⁰ Protocole d'entente relatif à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la langue seconde 2013-14 à 2017-18 entre le Gouvernement du Canada et le Conseil des ministres de l'Éducation, préambule et art 7.3.2.

¹²¹ *Mahé c Alberta*, [1990] 1 RCS 342 aux pp 371-372.

¹²² Protocole d'entente relatif à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la langue seconde 2013-14 à 2017-18 entre le Gouvernement du Canada et le Conseil des ministres de l'Éducation, art 7.4.3.

Elles ne prennent donc pas position quant aux revendications, le cas échéant, de ces dernières en lien avec le Protocole. Cela étant, force est de constater qu'il existe une asymétrie prononcée entre la réalité et les besoins de la communauté minoritaire anglophone du Québec, qui dispose d'institutions solides et dont la survie n'est pas menacée, et la réalité et les besoins des communautés francophones et acadiennes, qui doivent constamment lutter contre leur assimilation linguistique et culturelle.

[108] D'ailleurs, selon le Commissaire aux langues officielles du Canada, Graham Fraser, s'exprimant en 2010, il importe d'appliquer le Protocole de manière asymétrique :

Les principales initiatives du gouvernement fédéral, comme la Feuille de route pour la dualité linguistique canadienne, devraient tenir compte des défis et besoins propres à la communauté anglophone du Québec, qui diffèrent, à bien des égards, de ceux des communautés francophones minoritaires. La communauté anglophone se situe dans un contexte politique, social, économique et culturel particulier¹²³.

[109] Compte tenu de la dynamique linguistique particulière du Québec, une approche asymétrique pourrait s'avérer indiquée.

[110] Une mise en œuvre *contextuelle* des obligations linguistiques gouvernementales trouve par ailleurs appui dans la jurisprudence. Dans l'affaire *Solski (Tuteur de) c Québec (PG)*, la Cour suprême du Canada a confirmé qu'il faut « tenir compte des disparités très réelles qui existent entre la situation de la communauté linguistique minoritaire du Québec et celle des communautés linguistiques minoritaires des territoires et des autres provinces »¹²⁴. Dans une autre affaire, la Cour suprême du Canada a également indiqué qu'« il peut bien être nécessaire d'adopter des méthodes d'interprétation différentes dans divers ressorts qui tiennent compte de la dynamique linguistique particulière à chaque province »¹²⁵.

[111] Ainsi, tant sur le plan des politiques publiques que sur le plan juridique, rien n'empêche le ministère du Patrimoine canadien de (1) conclure un Protocole qui s'applique uniquement aux communautés francophones et acadiennes et (2) conclure un Protocole distinct en ce qui a trait le Québec.

[112] Il existe par ailleurs plusieurs précédents d'ententes fédérales-provinciales qui excluent une ou plusieurs provinces. C'est ce qui s'est produit avec le Québec en 2014 en ce qui concerne l'entente sur la formation de la main-d'œuvre¹²⁶. Alors que le Québec ne fait pas partie de la *Subvention canadienne pour l'emploi*¹²⁷, le Québec et le Canada ont conclu une entente distincte sur la formation de la main-d'œuvre d'environ 116 millions de dollars.

¹²³ Sénat, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 40^e lég, 3^e sess, n^o 10 (4 octobre 2010) à la p 3 (Graham Fraser).

¹²⁴ *Solski (Tuteur de) c Québec (PG)*, 2005 CSC 14 au para 34.

¹²⁵ *Renvoi relatif à la Loi sur les écoles publiques (Man)*, art 79(3), (4) et (7), [1993] 1 RCS 839 à la p 851.

¹²⁶ Hugo de Grandpré et Paul Journet, « Québec et Ottawa s'entendent sur la formation de la main-d'oeuvre » (4 mars 2014), *La Presse*, en ligne : <<http://affaires.lapresse.ca/economie/quebec/201403/04/01-4744560-quebec-et-ottawa-sentendent-sur-la-formation-de-la-main-doeuvre.php>>.

¹²⁷ Gouvernement du Canada, « Subvention canadienne pour l'emploi : Renseignements par province ou territoire : EDSC », en ligne : <http://www.edsc.gc.ca/fr/subvention_emploi/info.page?>>.

[113] Même dans le domaine de l'enseignement dans la langue de la minorité, le ministère du Patrimoine canadien conclut déjà une entente bilatérale avec le Québec et dont les dispositions diffèrent des ententes conclues avec les autres provinces/territoires¹²⁸.

¹²⁸ Entente Canada-Québec relative à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement des langues secondes 2014-2015 à 2017-2018, préambule, art 3.2, 5.1 et annexe 3.

3 Ce que demandent la FNCSF, la CNPF et la FCFA

[114] Le Protocole arrive à échéance et devra être renouvelé en 2018. Une fois que le Protocole sera signé, les ententes pourront être négociées. La FNCSF, la CNPF et la FCFA revendiquent des changements au Protocole afin de le moderniser et le morceler.

3.1 L'enseignement élémentaire et secondaire en français langue première doit faire l'objet d'un *Protocole additionnel tripartite*

[115] Il n'est plus acceptable que le Protocole soit le fruit de négociations tenues à huis clos. Il faut donner une véritable voix aux communautés en matière d'éducation élémentaire et secondaire. La FNCSF, la CNPF et la FCFA proposent donc l'adoption d'un *Protocole additionnel tripartite* en 2018 intitulé « *Protocole relatif à l'article 23 de la Charte : les dépenses supplémentaires relatives à l'enseignement élémentaire et secondaire en français en situation minoritaire* ».

[116] Ce nouvel accord serait « tripartite », car il interviendrait entre le ministère du Patrimoine canadien, le CMEC et la FNCSF. Par ailleurs, il serait distinct du et parallèle au Protocole existant, qui sera renouvelé en 2018. Il viserait exclusivement l'enseignement en français langue première, hors Québec (excluant donc les programmes d'immersion, l'enseignement postsecondaire et le financement accordé aux organismes communautaires francophones, qui continueraient de relever du Protocole). L'adoption du *Protocole additionnel tripartite* n'affecterait pas les modalités prévues dans le Protocole existant, mais retirerait l'enseignement élémentaire et secondaire en français langue première de sa portée, ce qui aurait nécessairement pour effet de réduire le montant d'argent géré par le Protocole existant.

[117] Chose certaine, le *Protocole additionnel tripartite* devra permettre aux communautés d'en accepter les termes, afin d'éviter que les gouvernements provinciaux/territoriaux déterminent unilatéralement les priorités de l'enseignement élémentaire et secondaire en français en situation minoritaire. La FNCSF, la CNPF et la FCFA, demandent la réécriture de dispositions actuelles, notamment afin d'imposer une obligation claire, efficace et contraignante de consultation des communautés.

[118] Le Protocole vise bien plus que l'enseignement élémentaire et secondaire en français langue première, tel que garanti par l'article 23 de la *Charte*. Il s'étend également à l'enseignement des langues officielles en tant que langues secondes au niveau élémentaire, secondaire et postsecondaire, à l'enseignement des langues officielles au Québec, à l'enseignement du français langue première au niveau postsecondaire et à l'éducation permanente dans les deux langues officielles¹²⁹. Par contre, l'enseignement élémentaire et secondaire en français langue première bénéficie d'une protection juridique, à la différence des autres types d'enseignement financés par le Protocole.

[119] Le morcellement du Protocole existant se conforme d'ailleurs avec les principes de la « bonne gouvernance publique » de l'Organisation de coopération et de développement économiques (« OCDE »), des principes que le Commissaire aux langues officielles du Canada, Graham Fraser, citait dans un rapport annuel. Selon l'OCDE et

¹²⁹ Protocole d'entente relatif à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la langue seconde 2013-14 à 2017-18 entre le Gouvernement du Canada et le Conseil des ministres de l'Éducation, préambule et art 7.1.1.

Graham Fraser, un programme constitue de la bonne gouvernance publique s'il répond aux critères suivants :

1. L'obligation de rendre des comptes : Les acteurs du gouvernement, notamment les ministres et les hauts fonctionnaires, peuvent et veulent « montrer en quoi leur action et leurs décisions sont conformes à des objectifs précis et convenus ».
2. La transparence : Les actions et les mécanismes de prise de décision des ministères et des organismes fédéraux sont soumis à l'examen « des autres secteurs de l'administration, du Parlement, de la société civile et parfois d'institutions et d'autorités extérieures ».
3. L'efficience et l'efficacité : Les acteurs du gouvernement veillent à offrir des services de qualité aux citoyens en fonction des besoins et ils s'assurent que leur prestation répond aux objectifs fixés.
4. La réceptivité : Les autorités publiques disposent des moyens et de la flexibilité nécessaires pour s'adapter à l'évolution de la société, pour tenir compte des attentes de ses diverses composantes et pour jeter un regard critique sur le rôle de l'État.
5. La prospective : Les acteurs du gouvernement s'assurent de disposer des données requises pour prévoir les problèmes et « élaborer des politiques qui tiennent compte de l'évolution des coûts et des changements prévisibles ».
6. La primauté du droit : « Les autorités publiques font appliquer les lois, la réglementation et les codes en toute égalité et en toute transparence »¹³⁰.

[120] Le respect de ces critères exige que le ministre du Patrimoine canadien modernise et morcelle le Protocole existant, qui ne répond toujours pas à l'exigence de reddition de compte, de transparence, d'efficience et d'efficacité, de réceptivité ou de primauté du droit.

3.2 Le Protocole additionnel tripartite doit permettre aux communautés de déterminer elles-mêmes leurs priorités en matière d'enseignement élémentaire et secondaire

[121] Puisque le *Protocole additionnel tripartite* encadre les montants à allouer à l'enseignement élémentaire et secondaire en français langue première, il doit intervenir non pas seulement entre le ministère du Patrimoine canadien et le CMEC, mais aussi avec la FNCSF.

[122] L'évolution vers un *Protocole additionnel tripartite* est conforme avec la notion de subsidiarité, qui sous-tend le partage des compétences prévu dans la Constitution :

¹³⁰ Canada, Commissariat aux langues officielles, *Au-delà des obligations : Rapport Annuel 2009-2010*, vol 1, Ottawa, Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, 2010 à la p 18 qui citait le site Web de l'Organisation de coopération et de développement économiques, Principaux éléments de la bonne gouvernance, version en ligne (www.oecd.org/document/48/0,3343,fr_2649_33735_1814576_1_1_1_1,00.html) consultée le 31 mars 2010.

[I]e niveau de gouvernement le mieux placé pour adopter et mettre en œuvre des législations soit celui qui est le plus apte à le faire, non seulement sur le plan de l'efficacité, mais également parce qu'il est le plus proche des citoyens touchés et, par conséquent, le plus sensible à leurs besoins, aux particularités locales et à la diversité de la population¹³¹.

[123] Le principe de la subsidiarité sous-tend le concept de la gestion et du contrôle de l'enseignement élémentaire et secondaire dans la langue de la minorité par et pour les communautés¹³². La FNCSF est bien plus proche des communautés (notamment car elle travaille en partenariat avec celles-ci) et est donc plus apte que le ministère du Patrimoine canadien et le CMEC à identifier les besoins en matière d'éducation.

3.3 Le Protocole additionnel tripartite doit inclure une définition de « dépenses supplémentaires » qui exclut les coûts que les provinces/territoires doivent encourir pour assumer leurs obligations constitutionnelles

[124] La FNCSF, la CNPF et la FCFA demandent que soient dorénavant exclus de la portée des « dépenses supplémentaires » les coûts que les provinces/territoires doivent encourir pour assumer leurs obligations constitutionnelles.

[125] En matière de dépenses supplémentaires, la FNCSF, la CNPF et la FCFA ne revendiquent rien de plus que le *Protocole additionnel tripartite* comprenne une définition similaire pour le financement fédéral en vertu du Protocole à celle qui prévaut déjà dans le domaine du financement fédéral complémentaire en matière d'infrastructures¹³³.

[126] Selon l'annexe aux ententes « Modalités et conditions administratives projets d'immobilisation », « Toute participation du Canada est conditionnelle à ce que la Colombie-Britannique démontre que les espaces financés par le Canada sont en sus des normes scolaires en vigueur, le cas échéant »¹³⁴. Le financement fédéral en matière d'infrastructures se limite aux dépenses supplémentaires, qui ne sont pas payées par le gouvernement provincial/territorial. Par exemple, le financement fédéral peut être utilisé afin de construire un gymnase plus grand que les normes de la province/territoire afin de servir comme gymnase communautaire ou un espace pour une garderie francophone¹³⁵.

[127] Sont des dépenses supplémentaires les sommes affectées aux programmes qui ne sont pas offerts à la majorité, mais qui constituent tout de même mesures positives qui favorisent l'épanouissement des communautés, par exemple, l'éducation pour les enfants d'âge préscolaire, un programme de maternelle à temps plein (là où il n'est pas offert à la

¹³¹ 114957 *Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c Hudson (Ville de)*, 2001 CSC 40 au para 3, [2001] 2 RCS 241 ; Peter W Hogg, *Constitutional Law of Canada*, feuilles mobiles, 5e éd, Toronto, Carswell, 2008 à la p 5-12.

¹³² *Mahé c Alberta*, [1990] 1 RCS 342 à la p 372 :

En outre, comme l'indique le contexte historique dans lequel l'art. 23 a été adopté, les minorités linguistiques ne peuvent pas être toujours certaines que la majorité tiendra compte de toutes leurs préoccupations linguistiques et culturelles. Cette carence n'est pas nécessairement intentionnelle : on ne peut attendre de la majorité qu'elle comprenne et évalue les diverses façons dont les méthodes d'instruction peuvent influencer sur la langue et la culture de la minorité.

¹³³ Protocole d'entente relatif à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la langue seconde 2013-14 à 2017-18, art 7.3.1.7.

¹³⁴ Voir par exemple, Entente Canada-Colombie-Britannique relative à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la seconde langue officielle 2013-14 à 2017-18, annexe 2, art 2.3 à la p 1.

¹³⁵ Par exemple, la Colombie-Britannique a reçu un investissement de 15 millions \$ entre 2001 et 2005 pour contribuer à la construction d'espaces communautaires dans les écoles de langue française : Canada-British Columbia Auxiliary Agreement on Capital Projects 2001-2005.

majorité) ou l'ouverture d'un nouveau programme où il n'est pas évident que les nombres justifient une école. Il sied de noter que la notion de dépense ordinaire évolue et devient plus englobante avec le temps ; il est donc nécessaire de remettre en question régulièrement la caractérisation des dépenses.

Conclusion : Objectif 2018/2023 – Des paroles à l'action !

[128] Ce n'est pas la première fois que les communautés francophones et acadiennes communiquent au gouvernement la nécessité d'adopter un *Protocole additionnel tripartite* séparant l'éducation élémentaire et secondaire dans la langue de la minorité des autres programmes financés par le Protocole. En effet, cette revendication a été communiquée au ministère du Patrimoine (ou Secrétariat d'État) à plusieurs reprises depuis 1970.

[129] En 2002, le président de la Fédération nationale des conseillères et conseillers scolaires francophones, Marc Boily, lors d'un témoignage auprès du Comité mixte permanent des langues officielles de la Chambre des communes, soulignait l'importance d'assurer que les communautés soient présentes à la table de négociations du Protocole et qu'elles deviennent signataires du Protocole et des ententes qui en découlent :

Nous avons la gestion de nos écoles partout au pays. Pourtant les relations du gouvernement du Canada en éducation en français langue première sont exactement les mêmes avec les provinces qu'elles étaient avant la mise en place de la gestion. À quelques iotas près, la façon de financer, de négocier, de consulter n'a pas changé, comme si la création du seul palier de gouvernement francophone ayant des assises constitutionnelles n'avait jamais changé quoi que ce soit. Il est temps que le gouvernement du Canada reconnaisse ou s'aperçoive de notre présence et réalise l'ampleur de ses pouvoirs en éducation de la minorité [...] Nous sommes devenus un partenaire incontournable au même titre que le CMEC. Au gouvernement fédéral de le reconnaître en faisant des ententes bipartites avec les ministères des ententes tripartites¹³⁶.

[130] En 2002, la CNPF proposait au Comité mixte des langues officielles de la Chambre des communes que les fonds du Protocole soient remis directement à la minorité :

Ne donnez plus aux gouvernements provinciaux les fonds supplémentaires destinés à l'éducation française de la minorité. Donnez-les directement aux conseils scolaires de la minorité, élus pour gérer ses écoles, en vous assurant que les provinces ne trouveront pas moyen de les pénaliser par derrière en reprenant l'argent. Faites le lien entre l'article 23 de la *Charte* et l'article 41 de la *Loi sur les langues officielles*. Appuyez les organismes qui ont pour mission de consolider nos communautés en situation minoritaire¹³⁷.

[131] Toujours en 2002, la FNCSF abondait dans le même sens que la CNPF :

Le fédéral donne pour cela 140 millions de dollars par année. On ne sait pas bien où va cet argent. J'essaie actuellement de faire le décompte au nom des conseils scolaire. D'une part, il faut que j'obtienne des ententes bilatérales. Il faut que je demande des chiffres aux provinces et elles ne les donnent pas toujours. J'ai calculé une différence de 40 millions de dollars entre ce qu'on dépense et ce qu'on est censés recevoir. On pourrait, comme le pouvoir fédéral le permet, inclure les conseils scolaires dans ces ententes bilatérales. S'il y avait une entente entre Patrimoine Canada, le ministère de l'Éducation et nos conseils scolaires, on pourrait officiellement dire au gouvernement fédéral où va son argent et on saurait surtout quel argent nous est consacré. Il y a de l'argent pour nous dont on ne sait même qu'il existe. On pourrait rendre des comptes plus facilement au gouvernement [...] Il ne s'agit pas de leur [les provinces] enlever de l'argent. Il s'agit de reconnaître dans les faits que les ententes ont été négociées lorsqu'il n'y avait de conseils scolaires et que, comme on peut inclure les conseils scolaires dans les ententes, il faut s'assurer que ceux qui dépensent et ceux qui en ont

¹³⁶ Parlement du Canada, Comité mixte permanent des langues officielles, *Témoignages*, 37^e lég, 1^{re} sess, n° 30 (19 mars 2002), à 16 h 45 (Marc Boily).

¹³⁷ Parlement du Canada, Comité mixte permanent des langues officielles, *Témoignages*, 37^e lég, 1^{re} sess, n° 30 (19 mars 2002), à 17 h 05 (Jean Giroux-Gagné).

besoin soient à la même table que les ministères et le Patrimoine. Le gouvernement fédéral a le pouvoir de le faire¹³⁸.

[132] En 2003, Marc Gignac, alors directeur général de la Fédération des parents francophones de Colombie-Britannique, soulevait avec le Comité permanent des langues officielles du Sénat la possibilité de signer un Protocole distinct pour l'enseignement élémentaire et secondaire dans la langue de la minorité :

Il existe à l'heure actuelle beaucoup de confusion sur ces différents programmes de financement, sur leurs critères d'allocation de fonds et sur les entités responsables de leur gestion. En Colombie-Britannique, le Conseil scolaire francophone a beaucoup de difficulté à planifier ses interventions, ne sachant pas trop le montant du financement qui lui sera alloué. Et lorsqu'il le saura, on en sera pratiquement rendu à la fin de l'année scolaire. C'est pourquoi nous croyons qu'il serait judicieux que le gouvernement fédéral étudie la pertinence de créer un programme de financement permanent, exclusivement pour l'éducation francophone minoritaire [...] On se pose la question depuis longtemps à savoir pourquoi le gouvernement fédéral n'accepterait pas de négocier ces ententes exclusivement pour l'enseignement dans la langue de la minorité¹³⁹.

[133] En 2003, lors des témoignages devant le Comité sénatorial permanent des langues officielles, le directeur général de la Division scolaire fransaskoise soulignait l'importance d'institutionnaliser les pratiques qui fonctionnaient bien au niveau provincial afin de retirer les fonds fédéraux des aléas politiques. C'est exactement ce que demandent la FNCSF, la CNPF et la FCFA :

Comment perçoit-on les négociations du programme des langues officielles dans le secteur de l'éducation ? En Saskatchewan, nos demandes doivent passer par le ministère. Nous avons une bonne relation avec le ministère. Nos demandes sont traitées, et les fonds demandés suivent. Cependant, la situation est un peu problématique. Lorsque les fonctionnaires changent ou que l'on change de gouvernement, nous ne sommes pas toujours assurés de garder cette complicité. Nous aimerions être à la table de négociations. Nous pourrions ainsi déposer nos demandes et exposer la situation¹⁴⁰.

[134] En 2003, le témoignage de Yolande Dupuis, la présidente de la Division scolaire franco-manitobaine allait dans le même sens :

nous devons être à la table de négociations concernant le Programme des langues officielles dans l'enseignement car nous sommes les mieux placés pour faire connaître nos besoins et notre point de vue sur les meilleurs moyens pour y répondre [...] Nous croyons qu'il faut faire une distinction entre l'enseignement du français, langue première, et l'enseignement du français, langue seconde, à l'intérieur du PLOE. Ces deux programmes d'adressent à des besoins différents et à une clientèle différente. Il faudrait envisager une entente fédérale-provinciale dont l'objet serait la pleine réalisation de la mission évoquée par l'article 23 de la Charte [...] Au départ, le Bureau d'éducation française du Manitoba, qui avait été mis sur pied pour la question d'immersion, négocie avec la province. Rien n'a été changé lors de l'arrivée de la gestion scolaire des francophones en minorité. Les formules n'ont pas été rajustées depuis sept ans¹⁴¹.

¹³⁸ Parlement du Canada, Comité mixte permanent des langues officielles, *Témoignages*, 37^e lég, 1^{re} sess, n° 30 (19 mars 2002), à 17h 25 et 17h 30 (Paul Charbonneau).

¹³⁹ Sénat, Comité permanent des langues officielles, *Témoignages*, 37^e lég, 2^e sess, n° 13 (24 octobre 2003) aux pp 2 et 7 (Marc Gignac).

¹⁴⁰ Sénat, Comité sénatorial permanent des langues officielles, *Témoignages*, 37^e lég, 2^e sess, n° 11 (22 octobre 2003) à la p 24 (Bernard Roy).

¹⁴¹ Sénat, Comité sénatorial permanent des langues officielles, *Témoignages*, 37^e lég, 2^e sess, n° 10 (21 octobre 2003) à la p 43 (Yolande Dupuis).

[135] Le 14 février et les 7 et 21 mars 2005, le Comité sénatorial permanent des langues officielles a entendu de nombreux témoins qui demandaient notamment la signature d'un Protocole tripartite :

Pour remédier au manque de consultation, plusieurs des témoins entendus ont réclamé la mise sur pied d'un mécanisme d'ententes tripartites à l'intérieur duquel les conseils scolaires seraient présents à la table de négociation. On croit en effet que les représentants de conseils scolaires sont les mieux placés pour connaître et faire valoir les besoins de la minorité ... Un représentant de la [Division scolaire francosaskoise], Denis Ferré, a indiqué que « nous sommes la seule division scolaire francophone de la province. Par conséquent, il ne devrait pas être trop compliqué de nous inclure dans les négociations. Un conseil scolaire est un niveau de gouvernement légitime »¹⁴².

[136] Toujours en 2005, à la lumière des commentaires des divers témoins et de son interprétation de la jurisprudence¹⁴³, le comité sénatorial permanent des langues officielles¹⁴⁴ élaborera deux recommandations précises et pratiques au gouvernement fédéral conservateur :

À la lumière de ces commentaires, le Comité conclut que les membres des communautés minoritaires francophones doivent pouvoir être plus actifs et être consultés davantage au cours de la conclusion des ententes en éducation et de la répartition du financement, en particulier parce que ces aspects du processus sont étroitement liés à leur identité. Les conseils scolaires francophones devraient pouvoir participer directement au processus de négociation des ententes en éducation et ainsi se faire les porte-paroles des associations communautaires et des groupes d'intérêt de la communauté¹⁴⁵.

Recommandation 5 : Que le gouvernement fédéral et ses partenaires élaborent un nouveau cadre de gestion du Programme des langues officielles dans l'enseignement de manière à :

- a) fournir un financement équitable et durable en éducation pour les communautés francophones en milieu minoritaire ;
- b) revoir le processus de négociation du Protocole et l'engagement du Conseil des ministres d'Éducation (Canada) ;
- c) assurer la participation directe des conseils scolaires francophones aux négociations des ententes en éducation ;
- d) séparer les programmes d'enseignement dans la langue de la minorité et dans la langue seconde dans les négociations des protocoles et ententes en éducation ; et

¹⁴² Comité sénatorial permanent des langues officielles, *Rapport intérimaire : l'Éducation en milieu minoritaire francophone : un continuum de la petite enfance au postsecondaire*, 38^e lég, 1^{re} sess, (juin 2005) à la p 54.

¹⁴³ Le Comité sénatorial permanent des langues officielles cite notamment la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Renvoi relatif à la Loi sur les écoles publiques (Manitoba)*, art 79(3), (4) et (7), [1993] 1 RCS 839 à la p 862 afin d'appuyer la recommandation 5 :

L'habilitation est essentielle pour redresser les injustices du passé et pour garantir que les besoins spécifiques de la communauté linguistique minoritaire constituent la première considération dans toute décision touchant des questions d'ordre linguistique ou culturel.

¹⁴⁴ Les membres suivants du comité sénatorial permanent des langues officielles de la 38^e législature, 1^{ière} session ont participé à cette étude :

Jack Austin, C.P., John M. Buchanan, C.P., c.r., Maria Chaput, Gerald J. Comeau, Eymard G. Corbin (président), Mobina S.B. Jaffer, Noël A. Kinsella, Viola Léger, Lowell Murray, C.P. et Claudette Tardif. Les sénateurs suivants ont également participé aux travaux du comité sur cette étude : Rose-Marie Losier-Cool et Wilbert Joseph Keon.

¹⁴⁵ Comité sénatorial permanent des langues officielles, *Rapport intérimaire : l'Éducation en milieu minoritaire francophone : un continuum de la petite enfance au postsecondaire*, 38^e lég, 1^{re} sess, (juin 2005) à la p 54.

e) respecter les échéanciers pour le renouvellement du Protocole et des ententes bilatérales en éducation¹⁴⁶.

Recommandation 6 : Que le gouvernement fédéral, dans le cadre du Programme des langues officielles dans l'enseignement, mette en place :

a) des mécanismes d'imputabilité et de reddition de comptes effectifs afin d'assurer que l'utilisation des fonds fédéraux corresponde aux objectifs du gouvernement fédéral et aux attentes des communautés francophones en milieu minoritaire ; et

b) de meilleurs outils d'évaluation afin de pouvoir rendre compte de l'atteinte des résultats escomptés¹⁴⁷.

Recommandation 8 : Que le Canada élabore une politique nationale en matière de petite enfance et à l'enseignement primaire, secondaire et postsecondaire qui :

a) inclurait des engagements fédéraux à long terme, des partenariats avec tous les acteurs concernés, et un cadre de responsabilisation ; et

b) prendrait en considération les besoins particuliers des communautés francophones en milieu minoritaire et des ayants droit en vertu de l'art. 23 de la Charte.

En novembre 2006, le gouvernement conservateur refusa de mettre en œuvre la recommandation 5 du Comité sénatorial en répondant que « les négociations liées à ce partenariat demeureront entre les deux ordres de gouvernement »¹⁴⁸. Le gouvernement conservateur ne justifie pas sa décision, outre pour rappeler les objectifs du Protocole et réitérer que cet instrument entraîne des investissements importants dans le domaine de l'enseignement primaire et secondaire dans la langue de la minorité¹⁴⁹.

[137] Toujours 2005, le directeur général de la FNCSF, Paul Charbonneau, exprimait des préoccupations au Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes quant à la gestion des fonds fédéraux :

Nous avons toujours déploré que l'entente avec les provinces n'ait pas changé depuis qu'on a des conseils scolaires. Pourtant, les conseils scolaires auraient dû faire une différence [...] Or, lorsqu'il y a une négociation entre une province et le gouvernement fédéral sur l'éducation, nous ne connaissons même pas le plan d'action que la province présente. Souvent, nous le connaissons six ou douze mois après que l'argent aura été dépensé¹⁵⁰.

[138] En 2011, des étudiants du Programme de common law en français recommandaient encore une fois au Comité sénatorial permanent des langues officielles

¹⁴⁶ Comité sénatorial permanent des langues officielles, *Rapport intérimaire : l'Éducation en milieu minoritaire francophone : un continuum de la petite enfance au postsecondaire*, 38^e lég, 1^{re} sess, (juin 2005) à la p 56.

¹⁴⁷ Comité sénatorial permanent des langues officielles, *Rapport intérimaire : l'Éducation en milieu minoritaire francophone : un continuum de la petite enfance au postsecondaire*, 38^e lég, 1^{re} sess, (juin 2005) à la p 58.

¹⁴⁸ Patrimoine Canadien, *Réponse du gouvernement au Sixième Rapport du Comité sénatorial permanent des langues officielles : l'éducation en milieu minoritaire francophone : un continuum de la petite enfance au secondaire*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, (novembre 2006) aux pp 6-8.

¹⁴⁹ Patrimoine Canadien, *Réponse du gouvernement au Sixième Rapport du Comité sénatorial permanent des langues officielles : l'éducation en milieu minoritaire francophone : un continuum de la petite enfance au secondaire*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, (novembre 2006) aux pp 6-8.

¹⁵⁰ Chambre des communes, Comité permanent des Langues officielles, *Témoignages*, 38^e lég, 1^{re} sess n^o 17, (15 février 2005) à la p 10 (Paul Charbonneau).

que les ententes bilatérales en matière d'enseignement dans la langue de la minorité interviennent entre le ministère du Patrimoine canadien et les communautés :

Une de nos préoccupations est que tous ces enjeux sont dans la même entente. Nous voulons proposer qu'il y ait des ententes différentes puisque les enjeux sont différents. Une entente pour l'enseignement langue première, une entente pour l'enseignement de langue seconde pour qu'il y ait moins de problèmes de transparence, moins de manque d'imputabilité. Toutefois, il faut dire que les problèmes sont similaires, mais les enjeux différents, donc des ententes différentes. Nous croyons qu'elles pourraient remédier au problème¹⁵¹.

[139] Cette revendication transcende les horizons politiques : ce que reconnaissait le sénateur Mockler, membre conservateur du Comité sénatorial permanent des langues officielles,

Vous avez une très bonne recommandation [...] car c'est du bon travail¹⁵².

[140] Ainsi, plusieurs ont décrié le dysfonctionnement du système de financement fédéral en matière d'éducation en français langue première. Les solutions proposées dans ce mémoire, dont la modernisation et le morcellement du Protocole ne sont pas des solutions inédites. Il est grand temps de les mettre en œuvre afin d'assurer l'épanouissement des communautés francophones et acadiennes.

¹⁵¹ Sénat, *Délibérations du comité sénatorial permanent des Langues officielles*, 40^e lég, 3^e sess, n^o 18 (21 mars 2011) à la p 7 (André Poulin-Denis) et à la p 10 (Joseph Morin).

¹⁵² Sénat, *Délibérations du comité sénatorial permanent des Langues officielles*, 40^e lég, 3^e sess, n^o 18 (21 mars 2011) à la p 21 (sénateur Mockler).