



VERS LA PLEINE GESTION SCOLAIRE FRANCOPHONE EN MILIEU MINORITAIRE

**Étude des besoins
des trente conseils scolaires francophones
en milieu minoritaire au Canada**

Étude réalisée par

Daniel Bourgeois, chercheur

pour la

Fédération nationale des conseils scolaires francophones



Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques



The Canadian Institute for Research on Linguistic Minorities

le 30 septembre 2004

■ Remerciements

L'auteur remercie les nombreuses personnes qui ont contribué à la préparation et la rédaction du présent rapport de recherche.

D'abord, les membres du Comité directeur de la Fédération nationale des conseils scolaires francophones qui ont encadré et appuyé cette recherche :

Edgar Gallant, *président*

Marielle Beaulieu, *directrice générale de la FCFA (précédée par Richard Barrette)*

Chantal Bourbonnais, *gestionnaire de projets à la FNCSF*

Paul Charbonneau, *directeur général de la FNCSF*

Madeleine Chevalier, *présidente de la FNCSF*

Catherine Chung-How, *Patrimoine canadien (observatrice)*

Raymond Daigle, *consultant*

Henri Lemire, *président du RNDGE*

Jean-Guy Rioux, *membre du conseil de la FCFA*

Pierre-Paul Sass, *CMEC (observateur)*

Anne Scotton, *Ministère des Affaires intergouvernementales (observatrice)*

Hanca Chang du CMEC faisait aussi partie du comité directeur à ses débuts.

Ensuite, les réviseurs de la première version de ce rapport : Rodrigue Landry, Pierre Foucher et Jacques Picotte. Leurs révisions ont amélioré la qualité du texte, mais l'auteur est responsable de la version finale.

Enfin, les membres et les directions des trente conseils scolaires francophones du Canada. Ces bénévoles et ces employés dévoués sont les véritables auteurs du présent rapport; il nous incombait de transcrire les faits, leurs opinions et leurs arguments.

■ Résumé

Ce rapport expose et analyse les principaux besoins scolaires et parascolaires des trente conseils scolaires francophones œuvrant dans les neuf provinces et les trois territoires à majorité anglophone. Ces besoins servent à trois fins. D'abord, traduire la jurisprudence afférente à l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* en manifestations administratives concrètes et quotidiennes de la pleine gestion scolaire francophone en milieu minoritaire au Canada. Ensuite, permettre aux parents, aux communautés et aux conseils scolaires francophones (CSF) d'élaborer et de réaliser en commun un projet de société leur permettant d'obtenir la pleine gestion de leurs écoles, les plus importantes institutions publiques contribuant à l'épanouissement de leur langue et de leur culture. Enfin, poser les principaux jalons d'une concertation tripartite – gouvernement fédéral, ministères de l'Éducation, conseils scolaires francophones – devant assurer la pleine gestion scolaire francophone en milieu minoritaire au Canada.

Le présent rapport comporte deux sections. La première présente le contexte historique et politique ayant mené à l'article 23 et à la jurisprudence afférente depuis 1982. La seconde expose et analyse les besoins scolaires et parascolaires qu'il reste à combler pour obtenir cette pleine gestion scolaire francophone. Elle identifie et priorise les cinquante besoins principaux des trente CSF et les justifie en fonction de cette jurisprudence.

Cette jurisprudence comporte onze principes qu'on peut regrouper en quatre volets. Le volet politique se résume en ces termes : réparer les injustices du passé qui ont érodé la population minoritaire et assurer l'égalité des deux communautés linguistiques dans le futur par la voie de l'autogestion scolaire minoritaire et de mesures provinciales positives. Ce volet inclut quatre principes juridiques :

- *réparer les injustices du passé et enrayer l'érosion de la minorité*

- *assurer l'égalité des deux communautés linguistiques officielles*
- *établir les conseils scolaires comme un ordre distinct de gouvernement*
- *les gouvernements provinciaux ont des obligations positives*

Le volet communautaire se résume en ces termes : établir des écoles de langue française comme outils de développement communautaire. Il comporte deux principes juridiques :

- *l'établissement d'écoles distinctes de langue française*
- *les écoles comme centres culturels de la communauté francophone*

Le volet pédagogique se résume en ces termes : établir des programmes scolaires répondant aux besoins de la minorité. Il comporte trois principes juridiques :

- *l'identification des besoins scolaires de la communauté francophone*
- *l'établissement de programmes scolaires selon les besoins de la minorité*
- *l'égalité des résultats*

Enfin, le volet administratif se résume en la gestion des ressources financières, matérielles et humaines. Il comporte deux principes juridiques :

- *le financement équitable et la dépense des fonds selon les besoins*
- *les CSF ont sept pouvoirs exclusifs de gestion*

Quarante-neuf des cinquante besoins précis identifiés par les trente CSF lors de cette recherche se justifient en fonction d'un ou de plusieurs de ces principes juridiques. Il n'y a donc pas lieu de prioriser les besoins, qui semblent presque tous légitimes. Les CSF ont néanmoins identifié treize besoins prioritaires :

- Construction de nouvelles écoles
- Réfections/réparations d'écoles existantes
- Programmes de francisation avant l'entrée scolaire
- Programmes d'actualisation linguistique
- Programmes d'accueil/appui/ accompagnement de parents exogames
- Services à la petite enfance et services de garde
- Programmes au niveau secondaire
- Recrutement du personnel enseignant régulier
- Recrutement du personnel enseignant spécialisé
- Recrutement du personnel administratif
- Services spécialisés en français
- Promotion de l'école française
- Identification/recrutement des ayants droit

Par ailleurs, cette recherche a aussi porté une attention particulière au principe juridique communautaire « *les écoles comme centres culturels de la communauté francophone* », car les CSF voulaient cerner la perception des autres organismes de la communauté par rapport au rôle de l'école et des CSF en ce qui concerne l'épanouissement collectif des francophones en milieu minoritaire. Notre rapport présente sous quatre constats les résultats d'une consultation menée auprès de quarante-neuf organismes communautaires :

- 1- Les organismes communautaires souhaitent une (plus grande) participation des CSF au développement global des communautés francophones qu'ils desservent, surtout dans les communautés où l'école est la principale institution francophone.
- 2- La participation communautaire des CSF doit être complémentaire à celle des autres organismes; elle ne doit pas se faire de façon isolée ou au détriment des efforts existants.
- 3- Les CSF devraient participer au développement communautaire :
 - en animant la communauté
 - en insérant les arts et la culture dans leur programme scolaire
 - en agissant comme agent d'information et de communication
 - en agissant comme des pédagogues communautaires
 - en partageant leurs établissements avec la communauté
 - en intégrant la petite enfance
- 4- Pour intégrer les CSF dans le développement communautaire, il faut :
 - bien délimiter le rôle des CSF et celui des organismes
 - collaborer par l'entremise de projets concrets et conjoints
 - intégrer les plans et les actions respectifs au profit de la communauté
 - adopter une approche positive et complémentaire
 - se rencontrer de façon régulière et formelle
 - assurer que la direction des organismes privilégie les liens réciproques
 - créer une table de concertation en éducation pour chaque district scolaire
 - recruter le maximum d'ayants droit, surtout les parents exogames
 - intégrer tous les éléments de l'éducation (préscolaire, scolaire, postsecondaire)
 - recruter un employé pour coordonner les efforts communautaires en vue d'intégrer la communauté dans le curriculum et d'intégrer l'école dans la communauté
 - intégrer les arts et la culture dans le curriculum et les activités parascolaires
 - prêter les locaux scolaires aux organismes communautaires bénévoles (ou établir des centres scolaires et communautaires à partir de chaque école francophone)

La conclusion présente six pistes génériques permettant de combler les besoins des CSF :

1. Une campagne d'identification, d'information et de sensibilisation auprès des parents ayants droit pour promouvoir l'éducation en français et les encourager à inscrire leurs enfants à l'école française, suivi d'un programme d'appui à ces parents, en particulier les couples exogames, pour faciliter l'intégration de leurs enfants au système scolaire francophone.
2. Une formule de financement à quatre paliers :
 - a) *un financement spécial et immédiat pour réparer les torts du passé et freiner l'assimilation des francophones*
 - b) *un financement culturel permettant de contribuer à l'égalité des communautés de langue française en milieu minoritaire et anglo dominant*
 - c) *un financement de fonctionnement qui serait égal par élève au financement accordé à la majorité*
 - d) *un financement de fonctionnement additionnel pour payer les coûts supplémentaires*
3. Chacun des trente CSF et leur gouvernement provincial ou territorial respectif devraient s'entendre sur la répartition appropriée des pouvoirs de gestion en ce qui concerne l'instruction en langue française.
4. Chaque CSF devrait déterminer ses besoins scolaires et parascolaires ainsi que les résultats scolaires escomptés et les fonds nécessaires pour les combler, puis amorcer des discussions avec son ministère de l'Éducation respectif afin d'aboutir à un accord sur les besoins et les résultats scolaires ainsi que sur les fonds pouvant les combler.
5. Les CSF auraient tout intérêt à amorcer des pourparlers avec les autres organismes oeuvrant pour le développement des communautés francophones en milieu minoritaire.
6. Les CSF devraient préciser le coût exact de leurs besoins prioritaires afin d'en faire part aux autorités provinciales et fédérales responsables des ententes PLOE.

Lorsque comblés, que ce soit par l'entremise de ces six pistes stratégiques ou de stratégies alternatives, ces besoins permettront aux communautés francophones et à leurs conseils scolaires d'obtenir, grâce à l'appui des autorités gouvernementales, fédérales et provinciales/territoriales, la pleine gestion scolaire francophone en milieu minoritaire, qu'on peut définir provisoirement en ces termes :

L'exercice par le conseil scolaire francophone, comme unité administrative relativement autonome de l'État provincial/territorial, du contrôle exclusif sur (1) la détermination des besoins scolaires de la communauté francophone, (2) la dépense des fonds prévus pour l'instruction et les établissements scolaires, (3) le recrutement et l'affectation du personnel enseignant, (4) la nomination et la direction du personnel administratif, (5) l'établissement des programmes scolaires, (6) la conclusion d'accords pour l'enseignement et les services dispensés et (7) la détermination de l'emplacement des écoles de la minorité, en vue d'assurer a) une éducation de haute qualité, b) la survie et l'épanouissement de la communauté qu'il dessert, ainsi que de sa langue et de sa culture, et c) l'unité canadienne.

■ Table des matières

Remerciements	1	<i>b) L'établissement de programmes scolaires selon les besoins de la minorité</i>	34
Résumé	3	<i>c) L'égalité des résultats</i>	35
Table des matières	7	4) Le volet administratif	36
Introduction	9	<i>a) Le financement équitable et la dépense des fonds selon les besoins</i>	36
Première section :		<i>b) Les CSF ont sept pouvoirs exclusifs de gestion</i>	37
La pleine gestion scolaire en francophonie minoritaire	14	Deuxième section :	
Partie A : Le contexte historique et politique de la pleine gestion scolaire francophone	14	Les besoins scolaires et parascolaires	39
Partie B : La jurisprudence afférente à l'article 23 depuis 1982	20	Partie A : Les données obtenues à partir du questionnaire distribué aux trente CSF	39
1) Le volet politique.....	21	Partie B : L'analyse des besoins scolaires au regard de l'article 23	43
<i>a) Réparer les injustices du passé et enrayer l'érosion de la minorité</i>	21	1) Réparer les injustices du passé et enrayer l'érosion de la minorité.....	43
<i>b) Assurer l'égalité des deux communautés linguistiques officielles</i>	24	<i>a) La construction de nouvelles écoles</i>	44
<i>c) Établir les conseils scolaires comme un ordre distinct de « gouvernement »</i> ..	25	<i>b) Programmes de francisation avant l'entrée scolaire</i>	45
<i>d) Tenir les gouvernements provinciaux et territoriaux à leurs obligations positives</i>	28	<i>c) Programme d'accueil/appui/ accompagnement de parents exogames</i>	46
2) Le volet communautaire	29	<i>d) Alphabétisation familiale</i>	46
<i>a) L'établissement d'écoles françaises distinctes</i>	29	<i>e) Livres en français pour lecteurs débutants</i>	47
<i>b) Les écoles comme centres culturels de la communauté francophone</i>	32	<i>f) Services à la petite enfance et services de garde en français</i>	47
3) Le volet pédagogique	32	<i>g) Maternelles à temps plein</i>	48
<i>a) L'identification des besoins scolaires de la communauté francophone</i>	33		

h) <i>Promotion de l'école française</i>	48	Conclusion	65
i) <i>Identification/recrutement des ayants droit</i>	49	Notes	69
j) <i>Les programmes au niveau secondaire</i>	52	Bibliographie	74
2) Assurer l'égalité des deux communautés linguistiques officielles.....	52	Annexes	77
3) Faire des conseils scolaires « un ordre distinct de gouvernement »	53		
4) Les gouvernements provinciaux ont des obligations positives.....	54		
5) L'établissement d'écoles françaises distinctes.....	55		
6) Les écoles comme centres culturels de la communauté francophone.....	56		
7) La détermination des besoins scolaires de la communauté francophone.....	58		
8) L'établissement de programmes scolaires selon les besoins de la minorité.....	59		
9) L'égalité des résultats	60		
10)Le financement équitable et la dépense des fonds selon les besoins.....	61		
11) Le plein exercice par les CSF des sept pouvoirs exclusifs de gestion.....	62		
a) <i>Recruter et affecter le personnel enseignant</i>	62		
b) <i>Nommer et diriger le personnel administratif</i>	63		
c) <i>La conclusion d'accords</i>	63		
Autres considérations.....	64		

■ Introduction

Le présent rapport expose et analyse les principaux besoins des trente conseils scolaires francophones¹ œuvrant dans les provinces et territoires à majorité anglophone. Ces besoins servent à trois fins. D'abord, ils traduisent la jurisprudence afférente à l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* en manifestations administratives concrètes et quotidiennes de la pleine gestion scolaire francophone en milieu minoritaire au pays. Ensuite, ils permettent aux parents, aux communautés et aux conseils scolaires francophones (CSF) d'élaborer et de réaliser en commun un projet de société leur permettant d'obtenir la gestion entière de leurs écoles, les plus importantes institutions publiques contribuant à l'épanouissement de leur langue et de leur culture. Enfin, ils posent les principaux jalons d'une concertation tripartite – gouvernement fédéral, ministères de l'Éducation, conseils scolaires francophones – devant établir et maintenir la pleine gestion scolaire francophone en milieu minoritaire au Canada. Ce rapport et ces trois fins permettront aux trois parties de régler toute question susceptible de les opposer et d'éviter ainsi des recours en justice éventuels et imprévisibles. Ils devraient aussi leur permettre de circonscrire les paramètres de la pleine gestion scolaire francophone.

Cette pleine gestion scolaire est prévue depuis 1982, année qui a vu les gouvernements du Canada et des neuf provinces à majorité anglophone franchir une étape déterminante de l'histoire du pays en rapatriant la Constitution et en y inscrivant la *Charte*. En son article 23, elle accorde aux parents francophones de ces provinces (ainsi que des trois territoires boréaux), par l'entremise de leurs conseils scolaires, le droit à des écoles distinctes et à la gestion de ces établissements scolaires.

L'article 23 de la *Charte*

- 23.** (1) Les citoyens canadiens :
- a) dont la première langue apprise et encore comprise est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province où ils résident,
 - b) qui ont reçu leur instruction, au niveau primaire, en français ou en anglais au Canada et qui résident dans une province où la langue dans laquelle ils ont reçu cette instruction est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province, ont, dans l'un ou l'autre cas, le droit d'y faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans cette langue
- (2) Les citoyens canadiens dont un enfant a reçu ou reçoit son instruction, au niveau primaire ou secondaire, en français ou en anglais au Canada ont le droit de faire instruire tous leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue de cette instruction.
- (3) Le droit reconnu aux citoyens canadiens par les paragraphes (1) et (2) de faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue de la minorité francophone ou anglophone d'une province :
- a) s'exerce partout dans la province où le nombre des enfants des citoyens qui ont ce droit est suffisant pour justifier à leur endroit la prestation, sur les fonds publics, de l'instruction dans la langue de la minorité;
 - b) comprend, lorsque le nombre de ces enfants le justifie, le droit de les faire instruire dans des établissements d'enseignement de la minorité linguistique financés sur les fonds publics.

Vingt-deux ans de contestations judiciaires opposant les parents francophones et les ministères de l'Éducation de presque toutes les provinces n'ont toutefois pas encore réglé la question. Le partage des pouvoirs décisionnels entre les gouvernements provinciaux et territoriaux et les CSF en ce qui concerne l'instruction en français reste un projet à définir. En fait, au moment de la rédaction du présent rapport, des parents francophones de l'Île-du-Prince-Édouard², de la Saskatchewan³ et de l'Alberta⁴ intentaient des poursuites contre leur gouvernement provincial respectif pour manquement à leurs obligations constitutionnelles. Notre recherche a permis de constater qu'aucun des trente CSF au pays ne semble être entièrement satisfait de l'étendue de ses pouvoirs décisionnels ou du travail accompli par le ministère de l'Éducation par rapport à l'éducation en français. Nos données et nos conclusions viennent donc à point nommé.

Ce constat ne permet pas de dire qu'aucun progrès n'a été réalisé en vingt-deux ans. Au contraire, les provinces et les territoires ont établi des écoles de langue française dans plusieurs des communautés où les francophones formaient une masse critique. Ils ont également mis sur pied des conseils scolaires francophones pour gérer, au nom des parents ayants droit, ces établissements scolaires. Les ministères de l'Éducation des neuf provinces et trois territoires ont donc accepté de partager leur compétence exclusive avec les trente CSF.

Selon la Cour suprême, notamment dans les arrêtés *Mahé*⁵, *Renvoi manitobain*⁶ et *Arsenault-Cameron*⁷, ce partage s'établit selon deux paramètres. D'une part, les CSF exercent un contrôle exclusif sur, au minimum, sept principales fonctions scolaires. D'autre part, les provinces et territoires doivent respecter cinq obligations constitutionnelles génériques.

Les sept fonctions exclusives des CSF

- 1- l'identification des besoins scolaires de la communauté qu'elle dessert
- 2- les dépenses des fonds prévus pour l'instruction et les établissements scolaires
- 3- le recrutement et l'affectation du personnel enseignant
- 4- la nomination et la direction du personnel administratif
- 5- l'établissement des programmes scolaires
- 6- la conclusion d'accords pour l'enseignement et les services dispensés
- 7- la détermination de l'emplacement des écoles de la minorité

Les cinq obligations provinciales/territoriales

- 1- réparer les injustices du passé et assurer qu'elles ne se répèteront plus afin de contribuer à l'égalité des deux communautés linguistiques officielles dans le futur
- 2- offrir et promouvoir l'instruction en français
- 3- assurer que l'instruction en français soit d'une qualité exemplaire
- 4- restructurer leurs institutions scolaires, par exemple par l'établissement de conseils scolaires francophones indépendants, et déléguer à ces CSF les pouvoirs exclusifs prévus
- 5- desservir les besoins scolaires de la communauté minoritaire.

Malgré ces décisions, la pleine gestion scolaire francophone demeure à ce jour un concept abstrait. Par exemple, même si la Cour suprême a tenté d'expliquer les tenants et aboutissements de cet équilibre, notamment dans l'arrêt *Arsenault-Cameron*⁸, ses concepts et ses explications juridiques n'ont pas encore permis aux trente CSF et aux douze gouvernements provinciaux et territoriaux de s'entendre sur la ligne de démarcation entre leurs pouvoirs décisionnels respectifs. Il est donc difficile de bien partager les pouvoirs décisionnels des ministres de l'Éducation et ceux des CSF lorsque les premiers doivent être à la fois les plus vastes possibles tout en étant assujettis à l'objet de l'article 23, aux fonctions exclusives exercées par les CSF et aux besoins de la communauté francophone précisés par les CSF.

L'établissement des programmes scolaires à l'intention de la minorité illustre on ne peut mieux cette quête difficile. Selon l'arrêt *Mahé* (1990), cette fonction appartient exclusivement aux CSF, car il n'est pas logique de « confier à la majorité anglophone le contrôle exclusif de l'élaboration et de la mise en œuvre de programmes, puisque dans un tel cas, la majorité linguistique pourrait très vite porter gravement atteinte aux droits de la minorité et leur enlever toute valeur. »⁹ En pratique, toutefois, l'établissement et la mise en œuvre des programmes scolaires relèvent davantage des ministères de l'Éducation¹⁰. Pour accomplir leur travail, ils invitent néanmoins les CSF et/ou le personnel enseignant à siéger à des comités conjoints. Par contre, ils conservent le pouvoir de décision ultime et encadrent la mise en œuvre du programme. Aussi, la prise de décision est-elle partagée plutôt qu'exclusive. Cela ne semble toutefois pas faire problème aux yeux des dirigeants de plusieurs CSF sondés, qui préfèrent que le ministère s'en occupe, mais d'autres CSF souhaitent exercer pleinement cette fonction exclusive.

Par conséquent, une question demeure essentielle en ce qui concerne la pleine gestion scolaire francophone : En cas de conflit opposant le ministère de l'Éducation et un CSF quant aux programmes scolaires à élaborer à l'intention des

élèves francophones, lequel devrait avoir le dernier mot ? Notre recherche montre que, à certains égards, le même genre de question se pose par rapport aux autres fonctions « exclusives » attribuées aux CSF depuis 1990.

Les concepts juridiques ne semblent donc pas suffisamment précis pour guider plusieurs pratiques administratives quotidiennes. Cette imprécision qui cause des ennuis aux autorités scolaires dépend du contexte historique particulier et de la communauté en question, du nombre réel et potentiel d'élèves et de l'échelle variable. Par exemple, le *Renvoi manitobain* (1993, p. 864) affirme qu'il est difficile pour les tribunaux de régler « la tension qui existe entre le caractère réparateur de l'art. 23 et la nécessité de ne pas gêner l'exercice du pouvoir discrétionnaire du législateur ou la mise en œuvre d'une loi. » Dans l'arrêt *Mahé* (1990, p. 376), la Cour suprême explique les limites des tribunaux : « Il n'est pas possible de décrire exactement ce qui est nécessaire dans chaque cas pour assurer que le groupe linguistique minoritaire exerce un contrôle sur les aspects de l'enseignement dans sa langue qui concernent ou touchent sa langue et sa culture. Il serait irréaliste et vain d'imposer une forme précise de système d'éducation à une multitude de situations différentes qui existent dans tout le Canada. » Le même arrêt a également prétendu que les provinces avaient le droit de refuser certaines demandes minoritaires si elles étaient trop dispendieuses, même si la Cour a atténué le poids de cet argument financier¹¹. L'arrêt *Mahé* (1990, p. 378) a également ajouté que le stade de l'évolution jurisprudentielle relative à l'article 23 influence chaque cas. Ce qui autorise à penser que l'affaire *Mahé* pourrait mener à une décision différente si elle était entendue aujourd'hui.

Dans l'arrêt *Mahé* (1990, p. 377), la Cour suprême a établi une « échelle variable » à partir de la formule légale de « là où le nombre [d'enfants] est suffisant » afin de déterminer le degré de contrôle que devraient exercer les parents ayants droit sur les aspects de l'éducation qui touchent leur langue et leur culture. Or, cette décision semble désuète depuis la mise sur pied des trente CSF couvrant l'ensemble des provinces et des territoires à majo-

rité anglophone. Autrement dit, la création depuis 1990 par chacun de ces douze gouvernements provinciaux et territoriaux d'un ou de plusieurs CSF pour gérer les écoles francophones au nom des parents ayants droit fait en sorte que tous les CSF, peu importe leur taille et leurs effectifs scolaires, peuvent exercer, au minimum, les pouvoirs exclusifs accordés par les tribunaux aux titulaires des droits prévus par l'article 23. Ainsi, tous les parents francophones ont maintenant un CSF distinct pour gérer leurs écoles. La logique des précédents juridiques permet d'affirmer que la jurisprudence semble dépassée par les événements. Tous les CSF peuvent donc arguer qu'ils devraient exercer tous les pouvoirs exclusifs¹². Certains ministres de l'Éducation soutiennent le contraire. L'impasse persiste.

Par ailleurs, les tribunaux ont aussi contribué à cette confusion. Les arguments de la Cour suprême n'ont pas toujours été cohérents¹³. Par exemple, dans le *Renvoi manitobain* (1993, p. 862), elle affirme que « les droits prévus par l'art. 23 sont conférés individuellement aux parents appartenant à un groupe linguistique minoritaire » et que la jouissance de ces droits « n'est pas liée à la volonté du groupe minoritaire auquel ils appartiennent, fût-elle celle de la majorité de ce groupe, mais seulement au 'nombre d'enfants' suffisant ». Mais dans l'arrêt *Arsenault-Cameron* (2000, paragraphe 29), elle accorde la préséance au « droit collectif des parents des enfants d'âge scolaire »¹⁴. C'est-à-dire : « Mettre l'accent sur le droit individuel à l'instruction au détriment des droits linguistiques et culturels de la communauté minoritaire restreint dans les faits les droits collectifs de la communauté minoritaire. »¹⁵ Car « l'école est l'institution la plus importante pour la survie de la minorité linguistique officielle, qui est elle-même un véritable bénéficiaire en vertu de l'art. 23 »¹⁶. Second exemple : dans l'arrêt *Mahé*, la Cour a défini les droits scolaires conférés aux parents par l'article 23 comme des droits constitutionnels reposant « sur un compromis politique » et, par conséquent, devant être interprétés par les tribunaux « avec plus de retenue qu'ils ne le feraient en interprétant des garanties juridiques »¹⁷. Par contre, dans l'arrêt *Arsenault-Cameron*, elle

affirme qu'il faut « donner une interprétation large et libérale » à l'article 23, car le fait que ces droits découlent d'un compromis politique « n'a aucune incidence sur leur portée. »¹⁸ Ce changement de cap clarifie les pouvoirs des CSF et des provinces, mais il permet de croire que la Cour pourrait éventuellement susciter une quatrième vague interprétative.

À la défense des tribunaux, il faut dire que certains concepts constitutionnels n'ont pas été faciles à interpréter. La pleine gestion scolaire, tant souhaitée par les francophones en milieu minoritaire, n'était pas prévue par la Commission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux (Behiels, 2004). C'est plutôt à partir de l'expression « établissement d'enseignement *de* la minorité » que la Cour conclut qu'il s'agissait d'établissements *gérés par* les parents ayants droit. Or, cette expression n'est pas la même en anglais (« *minority language educational facilities provided out of public funds* »). Et que dire des mots « le nombre des enfants des citoyens qui ont ce droit est suffisant » ? Cette formule géolinguistique a été déléguée intentionnellement aux tribunaux par les gouvernements (Behiels, 2004 : 69-81). Certains concluent que la pleine gestion scolaire est davantage le produit d'une traduction de l'article 23 que le fruit de négociations constitutionnelles (Proulx, 1989). Enfin, si l'urbanisation et la migration interprovinciales étaient prévues par les gouvernements au moment de la rédaction de l'article 23, il n'est pas certain que d'autres phénomènes sociaux, telle l'exogamie croissante (Landry, 2003) l'aient été. Se posent par conséquent devant les tribunaux et les CSF des situations imprévues, tels deux parents ayants droit anglophones ou assimilés pouvant revendiquer leurs droits à l'instruction en français pour leurs enfants. Les tribunaux doivent improviser.

La « pleine gestion scolaire francophone » semble requérir plus de précision afin de réduire la confusion quant au véritable contenu des sept fonctions exclusives des CSF et des cinq obligations constitutionnelles des ministères provinciaux. En d'autres termes, le besoin de traduire la jurispru-

dence en pratiques administratives quotidiennes est réel. Le présent rapport vise à combler ce vide, du moins en partie, en élucidant les principaux besoins des trente CSF. Ces besoins sont un pont entre l'article 23 et la pleine gestion scolaire. Ils permettent aux CSF et aux ministères de mieux définir leur rôle respectif afin de réduire le plus possible les recours intentés devant les tribunaux canadiens.

C'est toutefois davantage dans le but d'exercer la première fonction exclusive des CSF – la détermination des besoins scolaires de la communauté francophone – que les trente CSF ont entrepris d'identifier et de prioriser les besoins scolaires et parascolaires des communautés francophones qu'ils desservent. Appuyés en particulier par les décisions favorables de la Cour suprême dans le *Renvoi manitobain*¹⁹ et l'arrêt *Arsenault-Cameron*²⁰, ils ont décidé de produire un rapport détaillé indiquant clairement les besoins prioritaires qui restent à combler pour assurer la pleine gestion scolaire. Ces besoins prioritaires portent sur les six autres fonctions et sur les cinq obligations constitutionnelles des ministères de l'Éducation, ainsi que sur les principes gouvernant la pleine gestion scolaire francophone en milieu minoritaire. Pour déterminer ces besoins, les trente CSF ont mené une réflexion interne et détaillée et ont consulté quarante-neuf organismes communautaires nationaux et provinciaux.

La démarche des CSF est aussi encadrée par le fait que le gouvernement fédéral investira 751 millions de dollars entre 2003 et 2008 pour donner un « nouvel élan » à sa politique de promotion des langues officielles au pays et que la moitié de ces fonds est consacrée à l'éducation, matière de compétence provinciale²¹. Ce deuxième cadre permet donc aux trente CSF de présenter leurs besoins, ainsi que leurs coûts respectifs, aux gouvernements fédéral et provinciaux lors des consultations devant préparer les prochaines ententes bilatérales afférentes au *Programme des langues officielles en enseignement* (PLOE). Le PLOE est le principal mécanisme d'appui du gouvernement fédéral dans le domaine de l'éducation. Les CSF souhaitent ainsi que les investissements fédéraux et provinciaux combleront les

besoins scolaires et parascolaires des communautés francophones pour lesquels le PLOE a été créé en 1969 et l'article 23 de la *Charte* a été adopté en 1982. Ces besoins exigent donc la collaboration des trois ordres de gouvernement – le fédéral, les provinces et les CSF.

Le présent rapport présente les résultats de la recherche devant identifier et prioriser les besoins scolaires et parascolaires des trente CSF. Il pourra alimenter la concertation tripartite – gouvernement fédéral, gouvernements provinciaux, conseils scolaires francophones – devant assurer la pleine gestion scolaire telle qu'elle est affirmée par la jurisprudence afférente à l'article 23 et devant contribuer à l'épanouissement de la minorité francophone. Ces besoins sont l'expression concrète et quotidienne de l'égalité des deux communautés linguistiques dans le domaine scolaire. C'est, en effet, en les déterminant, en œuvrant pour y répondre et en les comblant que les communautés francophones en milieu minoritaire assureront en matière d'éducation leur épanouissement collectif.

Les besoins scolaires et parascolaires des trente CSF sont exposés en deux sections. La première présente le contexte historique et politique ayant mené à l'article 23 ainsi que la jurisprudence pertinente depuis 1982. Ce contexte comprend les politiques scolaires néfastes des gouvernements provinciaux au cours du premier siècle de la Confédération, le travail de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme pour réparer les torts du passé, les mesures gouvernementales ayant mené à l'adoption de l'article 23 en 1982 et la jurisprudence afférente à cet article depuis vingt-deux ans. La seconde section présente et analyse les besoins scolaires et parascolaires qu'il reste à combler pour obtenir cette pleine gestion scolaire francophone. Elle identifie et priorise les cinquante besoins principaux des trente CSF et les justifie en fonction de cette jurisprudence. Une conclusion propose six pistes stratégiques pour remplir ces besoins et une définition provisoire de la pleine gestion scolaire francophone.

■ Première section : La pleine gestion scolaire en francophonie minoritaire

Pour comprendre les besoins scolaires et parascolaires des communautés francophones en milieu minoritaire qui seront présentés dans la seconde section du présent rapport, il importe de comprendre le contexte historique et politique qui a donné lieu à cette garantie constitutionnelle, ainsi que la jurisprudence qui en découle depuis 1982. L'article 23 est le fruit d'un long processus historique et politique et il a évolué depuis 1982. D'ailleurs, les tribunaux renvoient souvent au contexte historique et politique pour étoffer leurs arguments. C'est ainsi que l'explique la Cour suprême dans l'arrêt *Arsenault-Cameron* (2000, paragraphe 27 et 29) :

Il est donc important de comprendre le contexte historique et social de la situation à corriger, notamment les raisons pour lesquelles le système d'éducation ne répondait pas aux besoins réels de la minorité linguistique officielle en 1982 et pourquoi il n'y répond peut-être toujours pas aujourd'hui. [...] L'analyse historique et contextuelle est importante pour les tribunaux qui doivent déterminer si un gouvernement n'a pas respecté les obligations imposées par l'art. 23. Elle devrait aussi guider les acteurs gouvernementaux qui prennent les décisions requises pour donner effet à l'art. 23.

Il faut donc considérer les « facteurs historiques, sociaux et géographiques complexes »²² dans l'interprétation des droits scolaires garantis par l'article 23.

La première section se divise en deux parties. La première examine les raisons qui ont incité les gouvernements fédéral et provinciaux à adopter l'article 23 en 1982. La seconde expose les principaux éléments de la jurisprudence. Ces deux parties permettent de délimiter le cadre de la pleine gestion scolaire francophone en milieu minoritaire. Ce cadre permet de comprendre et d'analyser les besoins scolaires et parascolaires des communautés francophones tels que présentés dans la seconde section de ce rapport.

*Partie A : Le contexte historique et politique de la pleine gestion scolaire francophone*²³

L'adoption en 1982 de la *Charte des droits et libertés* marque un point tournant dans l'histoire du Canada, plus particulièrement par rapport à l'éducation au sein de la francophonie minoritaire. En effet, l'article 23 de la *Charte* accorde aux francophones vivant à l'extérieur du Québec le droit à l'instruction dans des écoles exerçant leurs activités dans leur langue maternelle et imputables à leur communauté. Auparavant, seuls les francophones (et les anglophones, indirectement) vivant au Québec jouissaient de ce droit, les autres francophones étant à la merci de la majorité anglophone.

Pour diverses raisons et malgré quelques exceptions, les provinces anglophones ont adopté, de 1867 à 1967, des politiques scolaires ayant causé aux francophones « des conséquences néfastes » *intentionnelles* (p. 39). Le règlement 17, adopté par le gouvernement ontarien en 1912, est cité en exemple par la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme créée en 1963 pour trouver des solutions à la polarisation sociale et politique des communautés linguistiques au Canada (p. 48-52). Selon Reid (1993, p. 53), « Regulation 17 was the harshest language law ever enacted in Canada. It was designed to force the involuntary assimilation of an entire generation of young Franco-Ontarians, and to frighten away any future migrants from Quebec who might hope to raise their families in the ancestral language. » La Commission a également cité l'abolition anticonstitutionnelle du bilinguisme et des écoles françaises au Manitoba en 1890 (p. 45-46). Par ailleurs, les provinces anglophones ont aussi adopté, dans les années 1960, des politiques scolaires ayant causé aux francophones « des conséquences néfastes » *accidentelles* (p. 39). La centralisation et l'uniformisation du système scolaire, par exemple, ont « frustré » la minorité francophone (p. 39) : « Un régime uniforme n'est pas une fin en soi : rigide, il peut jouer contre l'égalité des chances en éducation si les cadres de la majorité ne conviennent pas à la

minorité. » En ont découlés de la confusion et des conflits sociolinguistiques (p.53).

En fait, ce sont les conflits scolaires entre les francophones hors Québec et les gouvernements provinciaux à majorité anglophone, en particulier, qui ont nourri la « crise » nationale qui menaçait de « conduire à la destruction du Canada » (1965, p. i), crise qui est à l'origine de la création de la Commission. Selon ses membres (1967, p. 127), « les minorités francophones ont été, dans une large mesure, privées du droit à l'enseignement dans leur langue maternelle. » Ainsi, « la véritable pierre d'achoppement a été surtout le refus de la majorité anglophone de reconnaître aux francophones le droit de faire instruire leurs enfants dans leur langue » (1967, p. 128). La Commission ajoute que seules « des luttes des Canadiens de langue française » contre « l'attitude de la majorité anglophone » a su éviter la disparition de la langue et de la culture françaises par l'entremise du système scolaire (p. 128-129). Ces luttes reflètent l'importance de l'éducation pour la minorité francophone (1967, p. 128) : « L'école est le cadre le plus nécessaire au maintien de la langue et de la culture; celles-ci, à défaut d'école, ne peuvent conserver leur vitalité. »

En d'autres termes (p. 9) : « On ne saurait attacher trop de prix aux écoles de la minorité linguistique; il n'est donc pas étonnant que les minorités des deux langues officielles se soient tant soucies de leur création. » Le juriste Magnet (1995, p. 139) renchérit en ce sens : « Education is the most explosive issue dividing French and English Canadians [...] This has been so since the origin of racial enmity in Canada; so it remains today. »

« L'école est le cadre le plus nécessaire au maintien de la langue et de la culture; celles-ci, à défaut d'école, ne peuvent conserver leur vitalité. »

Commission B & B (1967, p. 128).

On le voit, l'éducation a été le terrain sur lequel les plus nombreux et sérieux conflits ont divisé la minorité linguistique et les gouvernements provinciaux pendant le premier siècle de la Confédération. Ces conflits ont toutefois eu des répercussions sur l'unité nationale, car de plus en plus de Québécois y voyaient un signe que la langue et la culture françaises étaient *non grata* à l'extérieur de leur province. De ce constat est né l'objectif collectif énoncé dans le slogan lancé par Jean Lesage, « maîtres chez nous ». La Commission était d'avis que la poursuite d'un bilinguisme canadien fondé sur une approche territoriale comportant deux unilinguismes – le français au Québec, l'anglais ailleurs – allait tôt ou tard mener à la sécession du Québec (1965, p. 111). Aussi fallait-il changer le statu quo, d'abord en transformant la philosophie politique dominante des Canadiens afin de ne plus concevoir la démocratie comme un « jeu simpliste du nombre » (1965, p. 130) dans lequel la majorité imposait son vouloir, ensuite en abandonnant la conception historique qui considérait le Canada comme un État bilingue en théorie seulement (1965, p. 115) et qui faisait de l'assimilation linguistique et culturelle un phénomène naturel auquel les gouvernements ne devaient pas s'attarder (1965, p. 46).

En effet, les gouvernements *devaient* intervenir, car les conflits linguistiques et le laissez-faire gouvernemental faisaient en sorte que le Canada traversait « la crise majeure de son histoire » (1967, p. vii). La langue, en tant qu'outil de communication, forme cohérente de pensée humaine, facilitatrice de l'organisation sociale, témoin d'une communauté d'intérêt, « expression la plus manifeste d'une culture » (1967, p. xx) et « principal instrument du sentiment d'appartenance » d'un individu (1967, p. 9), est dotée d'un « caractère explosif » (1967, p. xix). Puisque « la dualité linguistique demeure le caractère fondamental et l'assise de la collectivité canadienne » (1967, p. 40), une « planification linguistique » s'imposait (1967, p. 73).

Cette planification devait viser comme but ultime « l'égalité des peuples français et anglais, ainsi que de leur langue et culture respective, au Canada » (1967, p. xxix). Elle devait donc assurer une « égalité des chances réelles » à tous les citoyens dans tous les domaines d'activités sociales (1967, p. xxxii). Or, puisque la minorité était victime des inégalités, elle méritait un traitement préférentiel (1967, p. xxxvi). D'ailleurs, la majorité « sait et peut se défendre, et les pouvoirs publics sont forcés de s'occuper d'elle » (1967, p. 151). Il fallait protéger la minorité francophone hors Québec, car elle avait subi davantage les ravages de l'assimilation (1967, p. 33). En fait, la principale cause de la crise était « qu'il n'ait pas été possible, au Canada, de vivre pleinement sa vie en français en dehors du Québec », voire dans certaines régions du Québec (1967, p. 151). Il n'y aura donc « égalité linguistique dans notre pays que si les francophones des autres provinces obtiennent un traitement équivalent à celui que reçoivent actuellement les anglophones dans le Québec », y compris en éducation (1967, p. 151).

Pour atteindre cette égalité, la minorité francophone requérait « une sollicitude spéciale » (p. 4), car elle avait des « besoins distinctifs » (p. 8). Or, puisque les systèmes scolaires sont conçus « en fonction de la majorité linguistique dans les provinces anglophones », la minorité « doit compter sur la compréhension et la générosité de la majorité pour obtenir le régime d'enseignement conforme à ses yeux » (p. 8).

D'une part, la majorité anglophone devait comprendre que l'éducation revêt une grande importance pour la minorité francophone et que l'école joue un rôle différent dans les communautés francophones que dans les communautés anglophones. D'abord, l'école est la principale institution sociale de transmission linguistique. « Si la langue de la majorité est le seul véhicule de l'enseignement dans les écoles d'une province, la minorité est en péril en tant que groupe linguistique » (p. 8). Par conséquent, l'école « doit faire contrepoids à cette ambiance et accorder la première place à la langue minoritaire

pour qu'elle puisse devenir un instrument de communication suffisant » (p. 8), et ce, pour des raisons pédagogiques (« Pour recevoir l'enseignement, les enfants doivent comprendre la langue dans laquelle il est dispensé », p. 9) et culturelles (« Un enfant du milieu minoritaire, qu'il soit anglophone ou francophone, se distingue nécessairement des enfants de l'autre groupe par son acquis propre et par sa participation à un patrimoine culturel différent. Aussi le programme scolaire doit-il refléter ces différences. », p. 10). Ensuite, c'est par la langue que l'on transmet une culture aux prochaines générations. L'école doit donc contribuer à préserver l'identité linguistique et culturelle des francophones.

« Un enfant du milieu minoritaire, qu'il soit anglophone ou francophone, se distingue nécessairement des enfants de l'autre groupe par son acquis propre et par sa participation à un patrimoine culturel différent. Aussi le programme scolaire doit-il refléter ces différences. ».

Commission B & B (1968, p. 10).

D'autre part, la majorité anglophone, par l'entremise de ses gouvernements provinciaux et territoriaux, devait prendre des mesures positives pour permettre aux écoles de langue française de relever cette importance et jouer ce rôle particulier au bénéfice de la communauté francophone minoritaire. La Commission tenait pour acquis le concours des autorités provinciales, car « ces autorités ont déjà pour objectif d'offrir le meilleur enseignement possible. Nous sommes persuadés qu'une plus grande considération pour les besoins des minorités de langue officielle, dans l'ordre de la langue et de la culture, est non seulement souhaitable mais essentielle à la réalisation de cet objectif » (p. 21).

Ce principe d'égalité collective se traduit par la recommandation suivante (1967, p. 129) : « nous recommandons que soit reconnu dans les systèmes scolaires le droit des parents canadiens de faire instruire leurs enfants dans la langue officielle de leur

choix; l'application concrète de ce principe sera fonction de la concentration géographique de la minorité. » Cette recommandation est à la source de l'article 23. Au lieu d'une Charte des droits, la Commission avait recommandé une modification de l'article 133 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* (p. 21) : « Chaque province établira et soutiendra des écoles primaires et secondaires utilisant l'anglais comme unique ou principale langue d'enseignement et des écoles primaires et secondaires utilisant le français comme unique ou principale langue d'enseignement, dans les districts bilingues et les autres régions appropriées que déterminera la législation provinciale; mais aucun terme du présent article ne sera interprété comme interdisant les écoles où l'anglais et le français auraient une importance égale en tant que langue d'enseignement, ou celles qui pourraient dispenser l'enseignement dans une autre langue. » Le résultat aurait néanmoins été le même.

La Commission propose des écoles distinctes en fonction de la langue maternelle comme principal moyen administratif permettant la réalisation de l'objectif politique (p. 10) :

Si la Confédération canadienne doit se fonder, dans son évolution, sur le principe de l'égalité entre les deux cultures, il faut doter chaque communauté de moyens d'instruction suffisants dans sa langue. Il faut que les parents francophones et anglophones aient le droit de faire instruire leurs enfants dans leur propre langue et que ce droit se concrétise par les services que leur offre le système d'enseignement de la province. Le droit de tous à l'enseignement public est couramment admis, de nos jours. Le principe d'égalité élargit ce droit : non seulement faut-il garantir à tous les enfants l'enseignement par l'école publique, mais aussi assurer que le français et l'anglais seront sur le même pied comme langues d'enseignement.

Selon elle, des écoles francophones distinctes sont essentielles pour assurer le succès à la fois de la pédagogie en milieu francophone minoritaire et de la survie de la communauté francophone dans laquelle l'enfant grandit et s'épanouit (p. 147) :

La langue [...] est plus qu'un moyen de communication, c'est aussi une forme essentielle de l'expression d'une culture; elle influe sur les caractères propres d'une communauté. Si l'école doit favoriser le progrès linguistique et culturel de la minorité, il ne suffira pas d'y enseigner la langue de cette minorité comme simple matière du programme. Pour communiquer efficacement avec autrui, un élève doit apprendre à employer sa langue dans des situations diverses et sur toutes sortes de sujets. Pour développer ses facultés d'analyse et d'expression, il doit cultiver les modes de pensée propres à sa langue. Une connaissance précise et sensible de la langue maternelle est indispensable au développement intellectuel de l'enfant. L'étude de la langue maternelle est importante pour tous les enfants certes, mais elle l'est tout spécialement pour ceux de la minorité linguistique. Leur situation fait qu'ils seront presque nécessairement soumis à l'influence de l'autre langue hors du foyer. Même dans les régions où la minorité provinciale constitue le groupe majoritaire, l'autre langue sera présente dans la rue, à la radio et à la télévision, dans les journaux. L'école doit alors faire contrepoids au milieu linguistique où baigne l'enfant.

Ces écoles primaires et secondaires de langue française seraient plus qu'un lieu d'apprentissage de la langue et de transmission de la culture française; leur valeur symbolique leur impose aussi un mandat de développement communautaire (p. 22) :

Les écoles de la minorité [...] seraient l'une des manifestations vivantes les plus importantes de notre dualité culturelle. Elles symboliseraient de façon concrète le principe d'égalité, dans les régions où l'existence du deuxième groupe culturel ne s'impose pas facilement à l'attention. Outre les avantages immédiats qu'elles procureraient aux élèves, ces écoles apporteraient au groupe minoritaire le sentiment d'être pleinement reconnu, nonobstant ses particularités, et rendraient la majorité plus attentive à la langue et à la culture de la minorité. Dans certaines provinces, à l'heure actuelle, l'existence de l'autre groupe culturel est à peine perceptible; des écoles de la minorité linguistique auraient pour effet de sensibiliser davantage à la dualité canadienne.

Toutefois, la Commission n'a pas préconisé l'autogestion des écoles de langue française. Cela semble contraire à ses vœux, exprimés ailleurs, favorisant « l'autodétermination » des communautés francophones (1967, p. xxxv) et ceux favorisant l'établissement d'unités administratives distinctes de langue française au sein de la fonction publique fédérale (1969, p. 279). Il semble qu'elle n'a pas osé recommander une telle autogestion francophone dans le domaine scolaire pour ne pas empêcher les francophones généralement plus démunis de bénéficier de l'étatisation centralisatrice de l'éducation des années 1960, malgré les dangers qu'elle avait elle-même notés ailleurs.

Dans un premier temps, elle recommande « qu'au sein d'une circonscription scolaire, toutes les écoles de même niveau, élémentaire ou secondaire, soient administrées par une seule commission scolaire » (p. 176). Ainsi, « toute commission scolaire dont l'autorité s'étend aux écoles de l'une et l'autre langue officielle [doit comprendre] des représentants de la majorité et de la minorité » (p. 177). Elle pose néanmoins les premiers jalons de la gestion scolaire francophone (p. 177) : « Il sera possible parfois d'accorder encore plus d'influence à la minorité au sein de la commission : celle-ci devrait se diviser en deux comités, soit un pour chaque catégorie d'écoles, lorsque dans une circonscription les deux sont en nombre suffisant. Chaque comité prendrait les décisions administratives se rapportant spécifiquement aux écoles qu'il représente; les deux comités se réuniraient pour les décisions concernant toutes les écoles du district. » Le cas *Mahé* s'en est inspiré²⁴.

Dans un deuxième temps, elle recommande que, « dans chaque province, l'école de la minorité de langue officielle suive, dans les grandes lignes, le programme de l'école de la majorité » (p. 153-154). Toutefois, elle préconise une certaine autogestion minoritaire :

Il ne s'ensuit pas que le programme doive être le même pour chaque matière. La minorité a un patrimoine culturel propre et l'on doit en tenir

compte pour enseigner certaines matières avec le maximum d'efficacité. Bien entendu, les sciences et les mathématiques ne sont pas de ce nombre. Mais, nous l'avons signalé, il est nécessaire de mettre au point des programmes spéciaux pour l'enseignement de la langue maternelle et de la langue seconde, et de veiller à ce que l'enseignement de la langue maternelle développe chez les élèves la conscience de leur patrimoine culturel. Les matières qui se rattachent aux sciences de l'homme (celles qu'on appelle en anglais les *social studies*), posent un problème d'un autre ordre. La conception des cours, dans les grandes lignes, ne doit pas donner lieu à une distinction entre école de la minorité et école de la majorité; l'enseignement de l'histoire ou de la géographie peut suivre le même ordre pour tous les élèves d'une province. On ne peut cependant faire abstraction des particularités culturelles; il sera nécessaire parfois d'adapter ces cours à la situation où se trouvent les élèves de la minorité. De façon générale, le programme d'une matière se fonde sur le principe voulant qu'on passe du connu à l'inconnu. En géographie, par exemple, l'élève sera amené à étudier d'abord sa région, pour élargir ensuite ses horizons. De même, dans les matières se rattachant aux sciences de l'homme, on intéresse habituellement les élèves d'abord à la société à laquelle ils appartiennent, et on passe ensuite aux autres. L'élève de la minorité linguistique fait partie d'un groupe culturel distinct, qu'il doit apprendre à connaître et à situer dans le cadre plus large de sa province et de son pays. Cette méthode repose sur des principes pédagogiques éprouvés et, de plus, concorde avec l'objectif que nous proposons : faire connaître à l'élève son patrimoine culturel. En adaptant en ce sens les cours touchant les sciences de l'homme conçus pour le groupe majoritaire, on atteindra les objectifs culturels et pédagogiques de l'école minoritaire. En conséquence, nous recommandons que, pour les matières se rattachant aux sciences de l'homme, les provinces adaptent à la situation particulière des élèves les programmes destinés aux écoles de la minorité de langue officielle.

C'est ainsi que la Commission conçoit l'équilibre entre « une intégration étroite au système majoritaire de la même province en vue d'assurer l'équivalence des normes [...] et] une administration particulière et de caractère propre répondant aux

besoins de la minorité » (p. 171). Elle ne s'attarde pas aux détails administratifs, préférant s'en remettre aux experts et au bon sens. Or, la Cour suprême, les ministères de l'Éducation et les CSF sont toujours aux prises avec cette quête trente-six ans plus tard. La Commission prévoit toutefois que des programmes scolaires particuliers devraient être élaborés et administrés pour et par des francophones en milieu minoritaire (p. 173-174) :

La différenciation s'impose quand il s'agit de programme et de langue d'enseignement, mais là aussi une étroite collaboration est nécessaire. [...] L'adoption d'un nouveau programme exigeant une planification préalable minutieuse et parfois des programmes spéciaux de préparation pour les maîtres, il va de soi que les besoins particuliers des écoles de la minorité doivent être pris en considération dès la décision de réviser le programme dans une matière. La préparation des programmes sera évidemment meilleure si les responsables de l'enseignement à la minorité y participent à toutes les étapes. Les nouveaux programmes reflèteront alors davantage les conceptions de chaque groupe culturel. [...] Le besoin d'une direction distincte pour les écoles de la minorité ne se limite pas au programme. Il faut aussi un service de planification responsable de l'attribution des locaux scolaires à l'échelle régionale, notamment pour les cours spécialisés du degré secondaire et des instituts de technologie. Il y a également à se préoccuper de la formation de professeurs spécialisés, capables d'enseigner les diverses matières au programme dans la langue de la minorité. Ces services, comme le programme, doivent aussi correspondre aux besoins particuliers des élèves appartenant à la minorité. Il ne saurait s'agir de simples répliques de ceux qui existent pour la majorité. Une étroite collaboration est nécessaire pour assurer toute l'uniformité possible, en tenant compte des buts fondamentaux de l'école de la minorité. En conséquence, nous recommandons que les ministères de l'Éducation confient à des divisions, services ou fonctionnaires distincts la responsabilité des écoles de la minorité de langue officielle, dans les domaines où les différences de langue ou de culture se font directement sentir. Les ministères devraient être structurés de manière à assurer la collaboration dans le développement des servi-

ces de même nature à l'intention des écoles de la minorité linguistique et des écoles de la majorité.

La Commission pose aussi les premiers jalons d'une participation fédérale dans le domaine de l'éducation. En fait, elle avait noté que le fédéral intervenait déjà dans ce champ de compétence provinciale lorsqu'il participait à l'éducation élémentaire et secondaire des Autochtones, des Forces armées et des Ambassades et consulats (p. 130-135). Mais, en ce qui concerne l'éducation des francophones, la participation du fédéral se limiterait au financement des frais supplémentaires nécessaires pour assurer l'éducation en langue minoritaire et, par conséquent, assurer l'unité nationale (p. 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 minorité. Rappelons cependant que les autorités provinciales ne peuvent satisfaire en même temps tous les besoins relatifs à l'enseignement. Elles doivent établir une priorité en fonction des besoins de l'ensemble des élèves. Elles peuvent décider, par exemple, de s'occuper d'abord des enfants défavorisés des régions urbaines. Dans une optique nationale, cependant, les élèves de la minorité auront la priorité, car il est essentiel d'assurer des écoles à la minorité linguistique si l'on veut maintenir le caractère bilingue et biculturel du Canada. 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*. Ainsi les autorités provinciales seront en mesure d'offrir des écoles à la minorité de langue officielle dans le cadre de leur système normal d'éducation.

En conséquence, 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 officielle.

La Commission recommande « que la subvention fédérale versée à chaque province pour les écoles de la minorité de langue officielle soit établie en fonction du nombre d'élèves qui les fréquentent, et fixée à 10 % du coût moyen de l'enseignement par élève dans la province » (p 201-202). Le gouvernement fédéral a annoncé son programme dès 1969²⁵.

La Commission conclut que l'égalité et la dualité linguistiques et culturelles sont les meilleurs moyens d'assurer la survie du Canada. Pour accomplir cet objectif, « il faut [d'abord] que les attitudes collectives des Canadiens se modifient. Il faut que nous devenions sensibles à la signification de la dualité culturelle et à ses conséquences, comme nous le sommes à celles de la démocratie et des droits de la personne. [...] Au Canada, notre postulat doit être celui de l'égalité entre deux sociétés. L'éducation doit contribuer à faire de ce postulat l'une des valeurs collectives des Canadiens » (p. 296). Elle ajoute (p. 305) :

On ne doit pas voir dans l'enseignement la seule ou même la plus importante solution au problème des rapports entre les deux principaux groupes linguistiques et culturels. Néanmoins, les droits linguistiques et les systèmes scolaires sont des composantes essentielles, dans un régime d'égalité, et des réformes en ces domaines contribueront à améliorer les rapports entre les deux sociétés.

La dualité scolaire est donc un des moyens privilégiés par la Commission pour assurer l'égalité des deux langues et cultures qui, à son tour, doit maintenir le pacte confédératif. Le syllogisme suivant illustre l'importance politique des droits scolaires :

- Pour éviter le démantèlement du Canada, il faut réduire les conflits linguistiques.

- Pour réduire les conflits linguistiques, il faut empêcher les gouvernements provinciaux d'adopter des politiques néfastes à la minorité linguistique, surtout dans le domaine scolaire.
- Pour empêcher les gouvernements provinciaux d'adopter des politiques scolaires néfastes à la minorité linguistique, il faut accorder aux parents de la minorité le droit à l'instruction de leurs enfants dans leur langue maternelle, à des établissements scolaires distincts et à un curriculum scolaire adapté à leurs besoins linguistiques et culturels particuliers.

Ce sont ces mêmes raisons qui ont amené les gouvernements fédéral et provinciaux à inscrire l'article 23 dans la *Charte* de 1982 après quatorze années de négociations constitutionnelles. L'échec de Victoria en 1971 a obligé les provinces à relancer le bal six ans plus tard en acceptant à l'unanimité d'accorder aux francophones hors Québec les mêmes droits scolaires dont bénéficient les anglophones de cette province²⁶. L'article 23 de la *Charte*, adopté en 1982, se fait l'écho de cet engagement.

Partie B : La jurisprudence afférente à l'article 23 depuis 1982

À la lecture de la partie A, on peut comprendre pourquoi l'article 23 a été adopté en 1982, mais également pourquoi les tribunaux ont dû l'interpréter à plusieurs reprises depuis son adoption. D'une part, l'école de langue française étant l'institution publique fondamentale pour le développement des communautés francophones en milieu minoritaire, les francophones menacés par l'assimilation ont voulu faire de l'article 23 leur principal cheval de bataille. D'autre part, puisque le vide juridique que remplissait du jour au lendemain ce nouveau droit linguistique chambardait le domaine de l'éducation, les ministères de l'Éducation ont eu peine à diminuer leur autorité dans ce domaine de compétence exclusive. Or, les changements fondamentaux réclamés par les francophones et visés par l'article 23 et le statu quo relatif réclamé par les ministères de l'Éducation ne pouvaient coexister. De plus, plusieurs concepts énoncés dans le texte constitution-

nel, notamment celui du nombre suffisant d'élèves, la « prestation de l'instruction dans la langue de la minorité » et les « établissements d'enseignement de la minorité linguistique », nécessitaient de plus amples précisions. L'intervention judiciaire a donc été nécessaire.

Trois arrêts de la Cour suprême du Canada ont porté sur la gestion scolaire : *Mahé* (1990), *Renvoi manitobain* (1993) et *Arsenault-Cameron* (2000)²⁷. Suivant cette trilogie, toute décision politique et administrative portant sur la gestion scolaire francophone doit respecter onze paramètres fondamentaux. La présente section examine ces onze principes juridiques. Notre présentation de la jurisprudence se divise en quatre volets (politique, communautaire, pédagogique et administratif) lesquels regroupent les onze principes juridiques, ainsi que les sept fonctions exclusives accordées aux CSF et les cinq obligations positives imposées aux gouvernements provinciaux et territoriaux à majorité anglophone par rapport à l'article 23.

Cette synthèse a une fin heuristique : elle permet de mieux comprendre les enjeux de la pleine gestion scolaire francophone et les besoins scolaires et parascolaires à son égard. Elle est néanmoins incomplète. Bien des détails et des nuances sont absents. Par exemple, comme on l'a vu, la répartition exacte des pouvoirs respectifs afférents aux programmes scolaires reste à faire; il n'est pas facile de bien distinguer entre le pouvoir d'« établir les programmes scolaires » (fonction exclusive du CSF) et celui d'« élaborer les programmes scolaires en français selon les besoins de la minorité » (responsabilité du ministère de l'Éducation).

1) Le volet politique :

Réparer les injustices du passé qui ont érodé la population minoritaire et assurer l'égalité des deux communautés linguistiques dans le futur par la voie de l'autogestion scolaire minoritaire et de mesures provinciales positives

Le volet politique regroupe quatre principes juridiques. Les deux premiers se rapportent à l'objet de l'article 23 : (1) réparer les torts du passé afin (2) d'assurer l'égalité des deux communautés linguistiques dans le futur. Les deux autres ont trait à l'équilibre politique entre les institutions scolaires de la minorité et de la majorité : (3) l'établissement des CSF comme institutions politiques de la minorité francophone devant contrebalancer les pouvoirs provinciaux et (4) l'intervention positive des gouvernements provinciaux.

a) Réparer les injustices du passé et enrayer l'érosion de la minorité

Dans l'arrêt *Mahé*, la Cour suprême a énoncé en ces termes la raison d'être de l'article 23 : « L'objet général de l'art. 23 est clair : il vise à maintenir les deux langues officielles du Canada ainsi que les cultures qu'elles représentent et à favoriser l'épanouissement de chacune de ces langues, dans la mesure du possible, dans les provinces où elle n'est pas parlée par la majorité. »²⁸ De façon plus brève, « préserver et promouvoir la langue et la culture de la minorité partout au Canada »²⁹. Elle ajoute que l'article 23 « est destiné en outre à remédier, à l'échelle nationale, à l'érosion progressive des minorités parlant l'une ou l'autre langue officielle et à appliquer la notion de 'partenaires égaux' des deux groupes linguistiques officiels dans le domaine de l'éducation. »³⁰

Dix ans plus tard, la Cour amplifie cet objet : « le véritable objectif de cet article [...] est de remédier à des injustices passées et d'assurer à la minorité linguistique officielle un accès égal à un enseignement de grande qualité dans sa propre langue, dans des circonstances qui favoriseront le développement de la communauté. »³¹ Voici deux ajouts importants. En premier lieu, l'enseignement doit être de « grande qualité ». Avant l'arrêt *Arsenault-Cameron*, on parlait de qualité égale sans être identique. En second lieu, la décision doit favoriser « le développement de la communauté ». Avant cet arrêt, on parlait d'égalité des communau-

tés. Ces deux précisions, qui découlent de l'arrêt *Beaulac*³², ajoutent des nuances significatives à la gestion scolaire francophone.

L'article 23 est donc un outil devant aider la minorité menacée à résister à l'assimilation et à s'épanouir en lui donnant l'appui des moyens étatiques essentiels. Ainsi, une école de langue française constituerait, pour les parents francophones, « leur plus sûre garantie contre 'l'assimilation' de leurs enfants »³³. L'assimilation renvoie à la perte des effectifs démographiques francophones au Canada depuis la Confédération de 1867. En fait, on comptait, en 2001, 1 015 815 Canadiens de langue maternelle française vivant dans les provinces et les territoires à majorité anglophone³⁴, mais on pourrait en dénombrer davantage selon l'origine ethnique en 2001³⁵. Cette assimilation renvoie aussi à une perte culturelle dans la mesure où des Canadiens ne peuvent plus parler à leurs enfants et petits-enfants dans la langue ancestrale. Ces pertes expliquent l'importance de la transmission intergénérationnelle de la langue et de la culture. Ainsi, elles expliquent l'importance des concepts constitutionnels de « langue maternelle » et de « parents » que l'on trouve à l'article 23. Cette disposition sert à appuyer les efforts des parents à transmettre leur langue et leur culture à la génération suivante : il « revêt une importance toute particulière [...] en raison du rôle primordial que joue l'instruction dans le maintien et le développement de la vitalité linguistique et culturelle. »³⁶ Selon la Cour, « l'école est l'institution la plus importante pour la survie de la minorité linguistique officielle, qui est elle-même un véritable bénéficiaire en vertu de l'art. 23 »³⁷.

Cette érosion historique est en partie le produit des politiques scolaires provinciales :

Cet ensemble de dispositions, le législateur constituant ne l'a pas édicté dans l'abstrait. Quand il l'a adopté, il connaissait et il avait évidemment à l'esprit le régime juridique réservé aux minorités linguistiques anglophone et francophone relativement à la langue de l'enseignement par les diverses provinces au Canada. Il avait également à l'esprit l'histoire de ces régimes juridiques, tant

l'histoire relativement ancienne comme celle du Règlement 17 qui a restreint pour un temps l'enseignement en français dans les écoles séparées de l'Ontario [...] que l'histoire relativement récente comme celle de la Loi 101 et des régimes qui l'ont précédée au Québec. À tort ou à raison, ce n'est pas aux tribunaux qu'il appartient d'en décider, le constituant a manifestement jugé déficients certains des régimes en vigueur au moment où il légiférait, et peut-être même chacun d'entre eux, et il a voulu remédier à ce qu'il considérait comme leurs défauts par des mesures réparatrices uniformes, celles de l'art. 23 de la Charte, auxquelles il conférait en même temps le caractère d'une garantie constitutionnelle.³⁸

L'article 23 sert à « redresser les injustices du passé et [à] garantir qu'elles ne se répètent pas dans l'avenir »³⁹. Il a donc un « rôle de disposition réparatrice »⁴⁰. Il a été conçu pour « régler un problème qui se posait au Canada » et « changer le statu quo »⁴¹. En effet, « l'existence même de l'article laisse supposer l'insuffisance du système actuel »⁴². Les termes « injustices », « réparation », « problème » et « insuffisances » évoquent on ne peut plus clairement l'ampleur des conséquences néfastes sur la minorité francophone.

En somme, la logique soutenant l'article 23 est simple. Le Canada est composé de deux communautés linguistiques principales. La communauté francophone, notamment à l'extérieur du Québec, est en voie d'assimilation. Afin de ne pas réduire la dynamique linguistique à une polarisation territoriale – le français au Québec, l'anglais ailleurs – les familles et les communautés francophones à l'extérieur du Québec ont besoin d'un appui sociétal pour contrer l'environnement anglo-dominant. L'école française est le moyen public privilégié pour assurer la survie et l'épanouissement de la langue et de la culture françaises au Canada. Puisque l'histoire du pays a donné lieu à des politiques provinciales néfastes à l'égard de l'éducation en français, il faut trouver des moyens pour « redresser les injustices du passé et garantir qu'elles ne se répètent pas dans l'avenir »⁴³. Le moyen privilégié à cette fin est un droit constitutionnel donnant aux francophones une éducation en français ainsi que les moyens institu-

tionnels pour gérer ces établissements scolaires en fonction des besoins particuliers de la communauté desservie. La réparation des torts du passé afin d'assurer une égalité collective future est au cœur de l'article 23.

L'objet de l'article 23 est donc principalement historique : réparer les torts du passé afin d'assurer l'égalité dans le futur. Il le fait dans le but de garantir la survie des communautés de langues officielles en milieu minoritaire et, par conséquent, la survie du pays fédéré. En effet, cette disposition constitue « la clef de voûte de l'engagement du Canada envers le bilinguisme et le biculturalisme. »⁴⁴ Aussi a-t-il une fin sociétale canadienne qui dépasse le mandat pédagogique des écoles et le mandat communautaire des écoles francophones : il consacre la présence de la langue et la culture françaises partout au Canada.

Cette interprétation de l'article 23 place les droits linguistiques dans le domaine de l'éducation au sein du projet de dualité canadienne débordant ce domaine. À cet égard, la Cour suprême a rendu deux décisions importantes depuis 1998. Dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec* (1998), elle affirme que la règle de droit au Canada ne dépend pas seulement de la Constitution et des textes législatifs, mais également de « tout le système des règles et principes qui régissent l'exercice du pouvoir constitutionnel »⁴⁵. En fait, elle énumère quatre principes constitutionnels sous-jacents : « le fédéralisme, la démocratie, le constitutionnalisme et la primauté du droit, et le respect des minorités »⁴⁶. S'agissant du respect des minorités, elle ajoute : « Même si le passé du Canada en matière de défense des droits des minorités n'est pas irréprochable, cela a toujours été, depuis la Confédération, un but auquel ont aspiré les Canadiens dans un cheminement qui n'a pas été dénué de succès. Le principe de la protection des droits des minorités continue d'influencer l'application et l'interprétation de notre Constitution. »⁴⁷ Ainsi, les négociations entre les autres gouvernements du Canada et celui du Québec, advenant un référendum favorable à la sécession de cette province, « devraient traiter

des intérêts des autres provinces, du gouvernement fédéral, du Québec et, en fait, des droits de tous les Canadiens à l'intérieur et à l'extérieur du Québec, et plus particulièrement des droits des minorités. »⁴⁸ Les droits des minorités linguistiques, y compris ceux exprimés dans l'article 23, sont des éléments du principe constitutionnel sous-jacent appelé « le respect des minorités » qui sous-tend la confédération canadienne.

Cette même conclusion est appuyée par l'arrêt *Beaulac* (1999)⁴⁹. Cette décision a en effet permis à la Cour de statuer que les droits linguistiques « doivent dans tous les cas être interprétés en fonction de leur objet », c'est-à-dire « le maintien et l'épanouissement des collectivités de langue officielle au Canada »⁵⁰. Les droits linguistiques, y compris ceux exprimés dans l'article 23, sont donc des instruments essentiels à cet objet. À son tour, cet objectif vise l'égalité réelle, « le strict minimum dans l'intérêt de la justice et de l'unité canadienne »⁵¹. L'égalité réelle implique que, « dans un cadre de bilinguisme institutionnel, une demande de service dans la langue de la minorité de langue officielle ne doit pas être traitée comme s'il y avait une langue officielle principale et une obligation d'accommodement en ce qui concerne l'emploi de l'autre langue officielle. Le principe directeur est celui de l'égalité des deux langues officielles. »⁵² En conséquence, un refus étatique envers un membre de la minorité linguistique doit être justifié : « C'est donc le rejet de la demande [d'un membre de la minorité pour un service public dans sa langue officielle] qui constitue l'exception et qui doit être justifié. Le fardeau de justifier un tel rejet devrait incomber au ministère public. »⁵³

La Cour admet, toutefois, que l'égalité réelle n'existe pas encore : on trouve plutôt une « structure inachevée des droits linguistiques fondamentaux »⁵⁴. Les droits linguistiques compris dans l'article 530 du *Code criminel* et l'article 23 de la *Charte* ont en commun un « caractère réparateur », une « nature substantive » et un objet commun : « aider les membres des collectivités des deux langues officielles à obtenir un accès égal à

des services particuliers [...] dans leur propre langue »⁵⁵. Or, l'égalité réelle implique trois éléments. D'abord, « la notion de progression vers l'égalité des langues officielles du Canada exprimée dans l'arrêt Jones »⁵⁶. Ensuite, « les droits linguistiques de nature institutionnelle exigent des mesures gouvernementales pour leur mise en œuvre et créent, en conséquence, des obligations pour l'État »⁵⁷. Enfin, « l'exercice de droits linguistiques ne doit pas être considéré comme exceptionnel, ni comme une sorte de réponse à une demande d'accommodement. »⁵⁸ L'État canadien, tant l'ordre fédéral que provincial, doit agir de façon proactive pour assurer le « maintien et l'épanouissement des collectivités de langue officielle au Canada »⁵⁹. Autrement dit, « Les droits linguistiques ne sont pas des droits négatifs, ni des droits passifs; ils ne peuvent être exercés que si les moyens en sont fournis. »⁶⁰ Cet objet guidera aussi les tribunaux.

Le *Renvoi manitobain* explique l'importance d'une interprétation de l'article 23 fondée sur son objet : les réponses aux questions litigieuses devront « être formulées en fonction de ce qui favorisera le mieux l'épanouissement et la préservation de la minorité linguistique francophone dans la province »⁶¹. Cet arrêt précise que « le droit conféré devrait être interprété d'une façon réparatrice, compte tenu des injustices passées qui n'ont pas été redressées et qui ont nécessité l'enchâssement de la protection des droits linguistiques de la minorité. »⁶² En d'autres termes, pour que l'article 23 « puisse corriger les erreurs du passé, il faut lui donner une interprétation large et libérale »⁶³. En conséquence, toute décision prise par un ministère de l'Éducation en ce qui concerne l'éducation au sein de la francophonie minoritaire devra réparer les torts du passé et favoriser la préservation et la promotion de la communauté francophone, afin d'assurer l'égalité des deux communautés linguistiques. Si le ministère néglige de peser suffisamment « l'effet de sa décision sur la promotion et la préservation de la communauté linguistique minoritaire [...] »⁶⁴, sa décision afférente à l'éducation en français sera infirmée. C'est ce qu'a fait la Cour suprême dans

Arsenault-Cameron, car la décision du ministère de l'Éducation de l'Île-du-Prince-Édouard, dans ce cas, aurait eu « une incidence sur l'assimilation des enfants de la minorité linguistique » insulaire⁶⁵.

Ainsi, l'égalité des deux communautés linguistiques officielles passe par l'équilibre des pouvoirs décisionnels entre le ministère de l'Éducation et le conseil scolaire francophone. La délégation de certains pouvoirs exclusifs aux CSF peut le mieux assurer cet équilibre, car « l'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. »⁶⁶ Nous y reviendrons.

b) Assurer l'égalité des deux communautés linguistiques officielles

Viser l'égalité implique le redressement d'une inégalité. Dans le domaine scolaire au Canada, ce sont les francophones hors Québec qui ont le plus souvent fait les frais de cette inégalité. La Commission B&B a soulevé l'existence de deux inégalités. La première avait trait aux résultats scolaires : l'instruction en anglais défavorise les jeunes francophones. La seconde portait sur l'inégalité des établissements scolaires : l'absence d'écoles françaises contribuait à l'assimilation. L'article 23 doit donc assurer l'égalité des résultats scolaires et l'égalité des établissements d'enseignement.

L'égalité est relative. Selon la Commission, « l'égalité est un idéal, un absolu qu'il n'est jamais possible de réaliser pleinement et définitivement. Il y a place toutefois pour des mesures propres à réduire l'écart entre la réalité et cet idéal » (1968, p. 7). Les tribunaux ont suivi cette ligne de pensée. La Cour suprême a notamment limité le droit à l'instruction en français à ce qui « est pratiquement faisable »⁶⁷.

Cependant, la Cour a aussi rejeté la « conception formelle de l'égalité qui viserait principalement à traiter de la même façon les groupes majoritaires et minoritaires de langue officielle. »⁶⁸ En

effet, « l'égalité réelle exige que les minorités de langue officielle soient traitées différemment, si nécessaire, suivant leur situation et leurs besoins particuliers, afin de leur assurer un niveau d'éducation équivalent à celui de la majorité de langue officielle. »⁶⁹ Par conséquent, la minorité a droit à l'égalité, mais elle a également droit à un traitement privilégié pour neutraliser les effets néfastes de l'environnement majoritaire.

Si l'égalité cherchée est relative, elle n'est toutefois pas théorique. En effet, l'égalité des deux communautés linguistiques se réalise de façon concrète dans le domaine scolaire par la voie de l'égalité des résultats, des établissements et des programmes.

La Cour a clairement indiqué que « la qualité de l'éducation donnée à la minorité devrait en principe être égale à celle de l'éducation dispensée à la majorité. »⁷⁰ La locution « en principe » est importante, car « il n'est pas nécessaire que la forme précise du système d'éducation fourni à la minorité soit identique à celle du système fourni à la majorité. Les situations différentes dans lesquelles se trouvent diverses écoles, de même que les exigences de l'enseignement dans la langue de la minorité rendent une telle exigence peu pratique et peu souhaitable. 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. »⁷¹ La locution « au moins » revêt une grande importance. Il implique, comme les autres arguments juridiques, que les francophones ont droit à l'égalité des résultats et un financement équitable pour ce faire. La Cour suprême a proposé l'établissement d'« un budget correspondant au nombre d'élèves qui, selon des prévisions réalistes, fréquenteront l'école lorsque le programme sera bien implanté. »⁷²

Cependant, l'arrêt *Mahé* pose des « contraintes pécuniaires » aux décisions des CSF⁷³. Un « seuil numérique minimal » est exigé pour « assurer le fonctionnement efficace de certains programmes et établissements »⁷⁴. Par contre, « le caractère répa-

rateur de l'art. 23 laisse entendre que les considérations pédagogiques pèseront plus lourd que les exigences financières quand il s'agira de déterminer si le nombre d'élèves justifie la prestation des services concernés. »⁷⁵ Aussi faut-il chercher à établir l'équilibre entre les besoins de la communauté francophone et les limites financières de l'État provincial, mais l'équilibre doit favoriser la minorité. Ainsi, dès qu'est franchi le seuil numérique, les considérations pédagogiques ont préséance sur les considérations budgétaires.

L'égalité relative et sociétale ne se manifeste pas seulement dans les résultats; elle se concrétise également dans les établissements et les programmes. En effet, ne pas offrir une instruction en français dans des établissements comparables aux écoles anglaises ou à partir de programmes scolaires comparables à ceux offerts dans les écoles anglaises aurait une forte incidence sur le choix scolaire des parents ayants droit. La Cour en a décidé autant dans *Arsenault-Cameron* lorsqu'elle a ordonné la construction d'une école dans une communauté à forte majorité anglophone puisque son absence faisait en sorte que « les enfants visés par l'art. 23 devaient faire un choix entre fréquenter une école locale dans la langue de la majorité et fréquenter une école moins accessible dans la langue de la minorité, un choix qui aurait une incidence sur l'assimilation des enfants de la minorité linguistique. »⁷⁶

c) Établir les conseils scolaires comme un ordre distinct de « gouvernement »

Dans l'arrêt *Mahé*, la Cour a insufflé la vie de deux façons à l'expression « des établissements d'enseignement de la minorité linguistique ». D'abord, elle a statué que le mot « de » signifie que les établissements scolaires en question « appartiennent à la minorité » et que « la minorité linguistique devrait donc avoir à l'égard des établissements d'enseignement une certaine mesure de gestion et de contrôle »⁷⁷. Ensuite, elle a clairement imposé aux gouvernements provinciaux « des obli-

gations positives de changer ou de créer d'importantes structures institutionnelles »⁷⁸.

Elle a néanmoins ajouté « la méthode du critère variable »⁷⁹, établi selon le nombre d'élèves, pour décider du degré de gestion des écoles françaises qu'exerceront leurs parents. Au bas de l'échelle, les parents auront droit seulement à l'instruction prévue à l'alinéa (3) (a) de l'article 23, mais, au sommet de l'échelle, ils auront droit à « l'idéal », soit « un conseil scolaire francophone complètement indépendant »⁸⁰. Autrement dit⁸¹ :

Dans certaines circonstances, un conseil scolaire francophone indépendant est nécessaire pour atteindre l'objet de l'art. 23. Toutefois, quand le nombre d'élèves inscrits dans les écoles de la minorité est relativement petit, la capacité d'un conseil indépendant d'atteindre cet objet peut s'en trouver réduite, de sorte qu'il peut y avoir lieu de recourir alors à d'autres méthodes qui permettent à la minorité de s'identifier avec l'école tout en ayant l'avantage de participer à un organisme plus grand grâce à une représentation et à un certain pouvoir exclusif au sein du conseil scolaire de la majorité. Dans une situation de ce genre, de tels moyens permettent de ne pas souffrir de l'isolement d'un district scolaire indépendant à l'égard des ressources matérielles dont dispose le district scolaire de la majorité et ils facilitent le partage des ressources avec le conseil de la majorité, ce qui peut être crucial pour les écoles plus petites de la minorité. On peut s'attendre à ce que, ayant une population étudiante plus importante, le conseil de la majorité ait plus facilement accès aux améliorations et aux nouvelles ressources en matière d'éducation. Lorsque le nombre d'élèves visés par l'art. 23 n'est pas suffisamment élevé, l'isolement complet des écoles de la minorité irait à l'encontre de l'objet de l'art. 23 parce que, à la longue, il contribuerait à la détérioration du statut du groupe linguistique minoritaire et des moyens dont il dispose en matière d'éducation. Les diplômés des écoles de la minorité seraient moins bien préparés (ce qui réduirait les possibilités de carrière de la minorité) et les élèves éventuels seraient peu disposés à fréquenter les écoles de la minorité linguistique.

On retrouve dans ce paragraphe les mêmes craintes que celles exprimées par la Commission B&B par rapport à des conseils scolaires francophones autonomes (1968, p. 172-177). Ces craintes expliquent la réticence initiale de la Cour suprême à ce sujet⁸² :

Le point le plus important à souligner est peut-être que la création de conseils scolaires complètement séparés n'est pas nécessairement le meilleur moyen d'atteindre l'objectif de l'art. 23. Ce qui est essentiel toutefois pour sa réalisation, c'est que le groupe linguistique minoritaire ait un contrôle sur les aspects de l'éducation qui concernent ou qui touchent sa langue et sa culture. On peut obtenir ce degré de contrôle, dans une large mesure, en garantissant la représentation de la minorité au sein d'un conseil scolaire mixte et en accordant à ses représentants un contrôle exclusif sur tous les aspects de l'éducation de la minorité qui concernent les questions d'ordre linguistique et culturel.

Il est toutefois intéressant de noter que, dans ce premier cas juridique traitant de la gestion scolaire francophone jugée par la Cour, ce tribunal a aussi noté que « le caractère réparateur de l'art. 23 est important car il indique que l'article ne vise pas à garantir simplement le statu quo »⁸³ et que le « véritable obstacle [aux droits des parents francophones] réside dans l'inaction des autorités publiques »⁸⁴. Il va donc de soi que l'article 23 change le statu quo en faveur des parents francophones. En plus d'assurer une éducation en français contre la discrétion ministérielle, cet article accorde un « droit politique de diriger des écoles »⁸⁵.

La Cour énumère ensuite cinq fonctions décisionnelles devant relever exclusivement des parents francophones ayant droit⁸⁶ :

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

- a) les dépenses de fonds prévus pour cette instruction et ces établissements;

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

L'ajout du terme « notamment » indique que cette liste n'est pas exhaustive. Ainsi, « un gouvernement peut [...] fournir davantage que le minimum requis par l'art. 23 »⁸⁷. On peut en déduire qu'un conseil scolaire francophone complètement indépendant, comme modèle idéal de gestion scolaire francophone, aurait droit à davantage de pouvoirs que le minimum⁸⁸. En effet, s'ajouteront à cette liste deux autres fonctions décisionnelles : « la détermination des besoins »⁸⁹ et « l'emplacement des établissements d'enseignement »⁹⁰.

La Cour précise les avantages d'une administration particulière⁹¹ :

Historiquement, en l'absence de mesures destinées à assurer à la minorité une représentation et des pouvoirs au sein des conseils d'écoles publiques ou communes, les conseils séparés ou confessionnels ont formé les principaux bastions de l'enseignement dans la langue de la minorité. Ces conseils indépendants constituent pour la minorité des institutions qu'elle peut considérer comme les siennes avec tout ce que cela représente en termes de possibilités de travailler dans sa propre langue, de partager une culture, des intérêts et des points de vue communs, et de jouir de la plus grande mesure possible de représentation et de contrôle. Ces éléments ont une importance considérable lorsqu'il s'agit de fixer des priorités générales et de répondre aux besoins spéciaux de la minorité en matière d'éducation.

Selon elle, le réaménagement des structures institutionnelles, en particulier l'établissement de conseils scolaires francophones, pour favoriser l'instruction en français est nécessaire parce que

« plusieurs questions de gestion en matière d'enseignement (programmes d'études, embauchage et dépenses, par exemple) peuvent avoir des incidences sur les domaines linguistique et culturel » et, « 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. »⁹² Un jugement de la Cour d'appel de l'Île-du-Prince-Édouard avait auparavant expliqué cette importance : « Il serait téméraire de présumer que le Parlement avait l'intention de [...] confier à la majorité anglophone le contrôle exclusif de l'élaboration et de la mise en œuvre de programmes, puisque dans un tel cas, la majorité linguistique pourrait très vite porter gravement atteinte aux droits de la minorité et leur enlever toute valeur. »⁹³ Le premier cas *Mahé* avait aussi expliqué l'importance de cette autogestion minoritaire⁹⁴ :

Je retiens l'argument des appelants que la plus sûre garantie contre l'assimilation est un établissement relevant du contrôle exclusif du groupe en question. Toute diminution de ce pouvoir dilue inévitablement la spécificité de l'école et l'expose à l'influence d'une majorité insensible voire hostile. Certains aspects du contrôle doivent sans doute être cédés, comme nous le verrons, mais chaque degré de perte de ce contrôle représente un affaiblissement possible du pouvoir décisionnel et ouvre la porte au risque que soit miné le rôle difficile de l'établissement.

Enfin, la Cour attribue aux parents et à leurs CSF un droit de regard sur la réglementation provinciale. Dans *Mahé* (1990, p. 380), elle note que « l'attribution de la gestion et du contrôle aux parents visés par l'art. 23 n'exclut pas la réglementation provinciale. » Par conséquent, les règlements doivent être compatibles aux « préoccupations linguistiques et culturelles de la minorité » (1990, p. 380).

La Cour a reconnu la suprématie décisionnelle des CSF à certains égards (*Mahé*, 1990, p. 395; *Arsenault-Cameron*, 2000, paragraphes 43, 44, 62) et le rôle crucial joué par ces institutions minoritaires (*Arsenault-Cameron*, 2000, paragraphe 40). Des chercheurs en ont déduit que les conseils scolaires francophones sont une institution administrative se rapprochant d'un « ordre de gouvernement » (Bourgeois, 2003). Ainsi, toute modification à la structure de gouverne minoritaire apportée par les gouvernements provinciaux et territoriaux doit « éviter toutes dispositions et structures qui portent atteinte, font obstacle ou ne répondent tout simplement pas aux besoins de la minorité »⁹⁵. L'établissement des CSF crée un précédent; leur élimination ou la centralisation de leurs pouvoirs aux mains du ministère irait à l'encontre de l'article 23. Par conséquent, les gouvernements peuvent modifier les CSF, mais ces institutions minoritaires bénéficient d'un statut et d'une souveraineté supérieure à celles des conseils municipaux qui sont perçus comme un troisième ordre de gouvernement grâce au « mythe de la démocratie locale » (Bourgeois, 1995). En fait, les CSF ont reçu un appui clair et net de la Cour suprême, alors que les conseils municipaux ont régulièrement été rabroués par elle dans leurs poursuites contre le gouvernement provincial (Hoehn, 1997). Il s'ensuit que les CSF doivent être reconnus comme un « ordre de gouvernement » dans le domaine scolaire et qu'ils doivent exercer l'autonomie relative que leur reconnaît la jurisprudence. Cela ne leur empêche pas de déléguer certaines fonctions au ministère de l'Éducation selon le principe de la subsidiarité.

d) Tenir les gouvernements provinciaux et territoriaux à leurs obligations positives

Puisque les gouvernements provinciaux et territoriaux sont en partie responsables des injustices du passé commises contre la minorité francophone, les tribunaux ont accordé aux francophones des établissements scolaires et la gestion scolaire là où le nombre d'enfants le justifient et ils ont imposé

aux gouvernements provinciaux et territoriaux à majorité anglophone quatorze « obligations positives »⁹⁶. Ces obligations doivent servir à « mettre en place un régime et un système qui permettront à la minorité francophone d'exercer pleinement ses droits » scolaires garantis par l'article 23⁹⁷. Il est possible de regrouper ces quatorze obligations positives en cinq obligations génériques.

Premièrement, un gouvernement provincial ou territorial doit réparer les torts du passé, assurer qu'ils ne se répètent pas dans l'avenir et contribuer à l'égalité des communautés linguistiques. Il doit « exercer son pouvoir discrétionnaire conformément à ce que prévoit la Charte »⁹⁸ et « tenir pleinement compte du caractère réparateur du droit » lorsqu'il exerce son pouvoir discrétionnaire⁹⁹. Il doit peser « l'effet de sa décision sur la promotion et la préservation de la communauté linguistique minoritaire » et « examiner quels services favoriseraient le mieux l'épanouissement et la préservation de la minorité linguistique francophone »¹⁰⁰. Il doit « édicter des dispositions législatives précises pour fournir une instruction dans la langue de la minorité et des établissements d'enseignement de la minorité linguistique lorsque le nombre le justifie »¹⁰¹. Il doit adapter ses règlements en matière de contenu et de normes de qualité des programmes scolaires pour « qu'ils ne soient pas incompatibles avec les préoccupations linguistiques et culturelles de la minorité »¹⁰².

Deuxièmement, il doit offrir et promouvoir l'instruction en français. Il a l'obligation d'« offrir des services d'éducation, de les faire connaître et de les rendre accessibles aux parents du groupe linguistique minoritaire de façon à offrir une qualité d'éducation en principe égale à celle de la majorité »¹⁰³. Il doit aussi « examiner et mettre en œuvre des mesures qui favorisent la création et l'utilisation d'établissements d'enseignement pour la minorité linguistique »¹⁰⁴. Enfin, il doit « aider à déterminer la demande éventuelle » de l'instruction en français¹⁰⁵ et, à ce sujet, accorder préséance aux « considérations pédagogiques » plutôt qu'aux « exigen-

ces financières » quand « il s'agira de déterminer si le nombre d'élèves justifie la prestation des services concernés »¹⁰⁶.

Troisièmement, il doit assurer que l'instruction en français soit d'une qualité exemplaire. Il doit assurer que « la qualité de l'éducation donnée à la minorité [soit en principe] égale à celle de l'éducation dispensée à la majorité »¹⁰⁷. Il doit aussi assurer que « les fonds affectés aux écoles de la minorité linguistique [soient] au moins équivalents, en proportion du nombre d'élèves, aux fonds affectés aux écoles de la majorité » et, dans des circonstances particulières, accorder « un montant supérieur, par élève », aux écoles de la minorité¹⁰⁸.

Quatrièmement, ce gouvernement doit restructurer ses institutions scolaires pour respecter ses obligations constitutionnelles. Il a donc l'obligation non seulement de « changer ou de créer d'importantes structures institutionnelles »¹⁰⁹, mais aussi d'« éviter toutes dispositions et structures qui portent atteinte, font obstacle ou ne répondent tout simplement pas aux besoins de la minorité »¹¹⁰. Il doit éviter de « délimiter des districts scolaires de façon à empêcher indûment un tel conseil scolaire d'attirer des élèves »¹¹¹. Cela implique non seulement l'établissement d'écoles là où le nombre le justifie, mais aussi « assurer que le groupe linguistique minoritaire exerce un contrôle sur les aspects de l'enseignement dans sa langue qui concernent ou touchent sa langue et sa culture »¹¹² et, si les circonstances le justifient, « accorder à des groupes minoritaires un degré de gestion et de contrôle plus élevé » que le minimum prévu¹¹³. Ainsi, ce gouvernement doit établir « un [ou plusieurs] conseil(s) scolaire(s) [francophone(s)] indépendants » là où le nombre le justifie¹¹⁴ et lui (leur) déléguer les pouvoirs exclusifs qui lui (leur) revient (reviennent) selon la jurisprudence.

Enfin, un gouvernement provincial ou territorial doit desservir les besoins scolaires de la communauté minoritaire. Il doit « 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. »¹¹⁵. Il doit assurer que le contenu et les normes de qualité des programmes scolaires soient compatibles avec « les préoccupations linguistiques et culturelles de la minorité »¹¹⁶. Il doit aussi « répondre aux exigences pédagogiques de la minorité de la même manière qu'à ceux de la majorité »¹¹⁷. Pour ce faire, ce gouvernement doit permettre aux francophones de déterminer leurs besoins particuliers. Toutefois, il n'est pas clair si cette détermination incombe au conseil scolaire francophone ou au ministère de l'Éducation. Nous y reviendrons, mais postulons que la minorité doit préciser ses besoins, car « 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. »¹¹⁸, et que le ministère de l'Éducation doit, au minimum, respecter ces besoins lorsqu'il élabore ses programmes scolaires.

2) Le volet communautaire :

Établir des écoles françaises comme outils de développement communautaire

Pour assurer l'égalité des deux communautés linguistiques officielles, l'article 23 prévoit l'établissement d'écoles françaises dans les communautés francophones. La jurisprudence ajoute que ces écoles distinctes sont des « centres culturels » devant répondre aux besoins de la communauté francophone qu'elles desservent. Ce deuxième volet expliquera pourquoi les écoles françaises ont un mandat pédagogique différent de celui des écoles anglaises et un mandat communautaire additionnel.

a) L'établissement d'écoles françaises distinctes

Le but principal de l'article 23 est d'établir des écoles françaises. L'établissement de telles écoles offre la meilleure forme de réparation des injustices du passé, car ces injustices découlent du fait que les francophones ont été souvent privés de leurs propres écoles. Leur établissement, notamment

dans les communautés où de telles écoles existaient dans le passé avant d'être fermées par le ministère de l'Éducation, devrait aussi renverser la vapeur et revivifier la communauté. Cela s'explique par le fait que l'école est la plus importante institution sociale pour la minorité linguistique.

Ces établissements scolaires doivent être établis « dans des lieux physiques distincts »¹¹⁹, car le milieu revêt une grande importance dans le domaine de l'éducation¹²⁰ : « Les élèves de langue française devraient vivre en français dans la cour de récréation, à l'occasion des activités hors-programme ainsi que dans la classe. Le français devrait être la langue utilisée dans le cadre de l'administration et du fonctionnement de l'établissement, y compris l'affichage. » Cette conclusion découle du fait que « les écoles de la minorité jouent un rôle utile à la fois comme centres culturels et comme établissements d'enseignement. »¹²¹

Les institutions scolaires sont de très grande importance pour la francophonie minoritaire. Lorsque des groupes ethnolinguistiques entrent en contact et que l'un se retrouve dans une situation minoritaire, celui-ci a besoin d'institutions sociales pour lui permettre d'unir ses forces individuelles afin de maintenir sa langue et sa culture. Une minorité a besoin d'une « complétude institutionnelle » pour survivre (Breton, 1964); elle a besoin d'organisations sociales pour constituer une entité collective viable (Allardt, 1984, deVries, 1984) et transmettre sa langue et sa culture à la prochaine génération (Fishman, 1989). Sans institutions collectives, une minorité ne peut avoir de véritable « vie communautaire » et, sans une telle vie communautaire, une minorité s'assimile tôt ou tard (Fishman, 1989). Comme l'expliquent Landry et Allard (1996 : 64), « Plus un groupe contrôle ses propres institutions ou exerce du pouvoir au sein d'organisations sociales importantes, plus élevée sera la vitalité linguistique du groupe et plus la langue sera utilisée sur les plans social et institutionnel. » La plus importante institution publique est l'école car elle permet d'aider l'institution sociale de base (la famille) à propager sa langue et sa culture jusqu'à la pro-

chaine génération. Les autres institutions de socialisation – les pairs, le travail, la communauté et le système politique – ont un rôle déterminant dans la vie adulte, certes, mais moins déterminant que celui de la famille et de l'école avant l'âge adulte. En d'autres termes, la famille est l'unité essentielle dans le processus de socialisation, mais l'école est l'institution publique principale à cet égard.

Une autre façon d'expliquer ce lien rationnel entre l'école et l'épanouissement d'une minorité est d'exposer brièvement le concept de vitalité ethnolinguistique. Né des recherches en psychologie sociale, il présente une série de variables structurales permettant de décrire et d'expliquer les nombreuses variables situationnelles qui influent sur les relations entre groupes ethnolinguistiques sur un territoire donné. Ce n'est après tout que quand deux groupes ethnolinguistiques entrent en contact qu'apparaissent des phénomènes comme l'assimilation (Ninyoles, 1969), car un groupe ethnolinguistique homogène et isolé ne perd pas sa langue et sa culture au profit d'une autre. On sait aussi que ce contact mène normalement à la domination du groupe majoritaire sur le territoire. Les variables structurales influencent donc la probabilité que le groupe se comporte comme une entité collective distincte et active dans des situations de contacts intergroupes (Giles *et al*, 1977) et, par conséquent, assure sa survie et son épanouissement. On trouve trois types de variables structurales : le statut social des groupes (le prestige social, économique socio-historique et linguistique), la force démographique des groupes (le nombre, la proportion, la concentration, l'exogamie, l'émigration, etc.) et le support institutionnel associé aux groupes respectifs (la représentation formelle et informelle d'un groupe au sein des institutions sociales). Reste à déterminer la relation précise entre ces variables.

Selon Landry (1993), ces variables créent un certain « déterminisme social ». Le comportement langagier individuel des membres d'une communauté minoritaire et leur développement psycholinguagier (compétences langagières, dispositions affectives, identité ethnolinguistique) dépendent

davantage de leur environnement social que leurs aptitudes ou dispositions personnelles. Ce comportement est étroitement relié à la compétence langagière et aux croyances de l'individu concernant ce qui est approprié dans un contexte social donné. Or, ces compétences et les croyances de l'individu qui orientent son comportement auront été graduellement forgées par son vécu langagier au sein de son réseau individuel de contacts linguistiques. Ce réseau dépend en partie d'une proximité géographique quotidienne. Il y a donc une réciprocité entre le social et l'individu, mais le social domine (Landry et Allard, 1996 : 70) : « Le social conditionne le vécu de l'individu et l'individu devient un miroir du social. » Dans les communautés où les individus font partie d'une minorité ethnolinguistique, le comportement langagier sur un continuum entre l'assimilation et la survie sera largement déterminé « par la vitalité ethnolinguistique des groupes en contact » (Landry et Allard, 1996 : 72).

Cette vitalité ethnolinguistique dépend de trois facteurs principaux (Landry et Allard, 1996 : 79) : « Si le développement langagier de l'élève est largement socialement déterminé, c'est qu'il est le résultat d'un processus de socialisation qui est vécu non seulement à l'école mais aussi dans son milieu familial et dans le milieu socio-institutionnel. » Or, l'école est l'institution sociale dominante à cet égard. C'est que dans un milieu ethnolinguistique à faible vitalité ethnolinguistique, le facteur socioinstitutionnel est normalement au service de la communauté ethnolinguistique dominante. La famille est seule à résister à l'assimilation. L'école agit donc comme l'élément principal sur le « balancier compensateur » (Landry et Allard, 1988). En d'autres termes, l'école va soit appuyer la famille dans son effort de transmission de la langue et de la culture du groupe ethnolinguistique minoritaire lorsqu'elle fonctionne dans la langue minoritaire, soit appuyer la société majoritaire dans son effort implicite d'assimilation lorsqu'elle exerce son activité dans la langue majoritaire (Landry et Allard, 1996 : 81) : « le milieu scolaire et le milieu familial agissent comme balanciers compensateurs pour

contrebalancer la dominance de la langue seconde dans le milieu socio-institutionnel, ce qui permet de multiples occasions pour l'apprentissage de cette dernière. Évidemment, si l'enfant a, en plus, des occasions d'être en contact avec sa langue maternelle dans le milieu socio-institutionnel, le rôle du milieu scolaire et du milieu familial en est d'autant simplifié. » En somme, l'école joue un rôle crucial sur le développement de la compétence langagière en français, l'identité francophone, le désir d'intégrer la communauté francophone et le degré d'emploi du français à l'école avec les autres élèves.

C'est pour ces raisons que la Cour précise que les CSF jouissent de l'autorité exclusive de déterminer l'emplacement des établissements scolaires de langue française : « Lorsqu'une commission scolaire de la langue de la minorité a été établie, la définition de la région se fait cas par cas et est assujettie aux pouvoirs exclusifs de gestion et de contrôle de la minorité, sous réserve des normes et directives provinciales objectives compatibles avec l'art. 23. Sans cela, le caractère réparateur et protecteur de l'art. 23 serait grandement affaibli. »¹²² Elle ajoute qu'il est « donc évident que les parents de la minorité linguistique et leurs représentants sont les mieux placés pour identifier les besoins locaux lorsqu'il s'agit de définir les régions pertinentes. Cette décision fera intervenir des facteurs historiques, sociaux et géographiques complexes. »¹²³ Auparavant, elle avait expliqué que de tels facteurs sont déterminants dans la définition d'une communauté minoritaire, car le caractère réparateur de l'article 23 dépend « des circonstances qui favoriseront le développement de la communauté »¹²⁴ et « divers facteurs complexes et subtils entrent en ligne de compte en dehors du calcul du nombre d'élèves et de l'évaluation de la durée du transport vers d'autres écoles. On ne peut pas s'attendre à ce que les représentants de la majorité comprennent totalement les ramifications et les conséquences des choix faits par la majorité à cet égard. »¹²⁵

b) Les écoles comme centres culturels de la communauté francophone

Dans l'arrêt *Mahé* (1990, p. 363), la Cour fait remarquer que « les écoles de la minorité servent elles-mêmes de centres communautaires qui peuvent favoriser l'épanouissement de la culture de la minorité linguistique et assurer sa préservation. Ce sont des lieux de rencontre dont les membres de la minorité ont besoin, des locaux où ils peuvent donner expression à leur culture. » Dans le *Renvoi manitobain* (1993, p. 855), elle déclare que « les écoles de la minorité jouent un rôle utile à la fois comme centres culturels et communautaires et comme établissements d'enseignement. » Elle ajoute que ces écoles doivent être situées dans des lieux physiques distincts pour pouvoir s'acquitter de ce rôle culturel. Plus tard, elle souligne qu'une école permet aux enfants de participer aux « activités parascolaires » dans leur communauté¹²⁶. Selon elle, cela explique « l'importance des écoles de la minorité linguistique officielle pour le développement de la communauté de langue officielle » et, à son tour, l'importance « des circonstances qui favoriseront le développement de la communauté »¹²⁷.

« les écoles de la minorité jouent un rôle utile à la fois comme centres culturels et communautaires et comme établissements d'enseignement. »

Renvoi manitobain (1993, p. 855)

Les écoles françaises ont donc un mandat de développement communautaire. On peut dire que leur présence et leurs services apportent en soi une énorme contribution à ce développement, mais la Cour ajoute un effort supplémentaire. En effet, les écoles françaises ont un mandat pédagogique semblable à celui des écoles anglaises, ainsi qu'un mandat pédagogique supplémentaire devant répondre aux besoins linguistiques et culturels particuliers de la communauté qu'elles desservent, mais elles ont également un mandat parascolaire additionnel.

Elles doivent donc non seulement adapter les programmes scolaires aux besoins particuliers de la communauté francophone, mais mettre sur pied des programmes scolaires et parascolaires à cette fin. D'une part, elles doivent valoriser la culture francophone, tant locale que nationale et internationale, dans le curriculum. Par exemple, les écoles acadiennes pourraient se servir des dictionnaires acadiens pour valoriser et légitimer le vocabulaire acadien, offrir des cours de cuisine acadienne et se servir des livres de poésie acadienne comme manuels d'apprentissage littéraire. D'autre part, elles doivent contribuer à l'épanouissement culturel de la communauté. Cela implique que ses locaux puissent servir à des événements culturels communautaires après les heures de classe. Les écoles françaises pourraient rendre leur auditorium disponible aux troupes de théâtre locaux, offrir en soirée des spectacles des artistes en tournée qui se sont présentés devant les élèves plus tôt dans la journée et produire des spectacles des classes de musique et des pièces de théâtre étudiantes.

3) Le volet pédagogique :

Établir des programmes scolaires répondant aux besoins de la minorité

L'établissement d'écoles distinctes ne constitue pas une fin en soi et ne peut contribuer à l'égalité des deux communautés linguistiques que si ces écoles fournissent des programmes scolaires répondant aux besoins de la minorité et si ces besoins sont particuliers. En effet, si les programmes scolaires sont les mêmes au sein des écoles françaises et des écoles anglaises, on trouverait peu de différence entre les programmes scolaires offerts dans les écoles d'immersion française et les écoles françaises. Cela implique la détermination des besoins scolaires de la communauté francophone et l'établissement de programmes scolaires en conséquence. Cela implique également que, malgré les particularités de ces besoins et de ces programmes scolaires, les résultats scolaires des élèves francophones soient égaux à ceux des élèves anglophones.

a) L'identification des besoins scolaires de la communauté francophone

Dans le *Renvoi manitobain*, la Cour affirme que la mise en œuvre de l'article 23 « exige une pleine compréhension des besoins de la minorité linguistique francophone »¹²⁸, car « 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. »¹²⁹

Toutefois, la Cour n'a pas immédiatement accordé le pouvoir exclusif à la minorité quant à la détermination de ses besoins scolaires. Elle propose plutôt une formule vague.¹³⁰ « Il est extrêmement important que les parents de la minorité linguistique ou leurs représentants participent à la détermination des besoins en matière d'instruction et à l'établissement de structures et de services qui répondent le mieux possible à ces besoins. » Or, « participer à la détermination des besoins scolaires » n'équivaut pas à « un contrôle exclusif » à cet égard.

La mise en œuvre de l'article 23 « exige une pleine compréhension des besoins de la minorité linguistique francophone », car « 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. »

Renvoi manitobain (1993, p. 862)
et arrêt *Mahé* (1996, p. 372)

La Cour se reprend toutefois en ces termes en 2000 : « La question est aussi, les priorités de qui ? Il est évident qu'il doit s'agir des priorités de la communauté minoritaire parce que la détermination de ces priorités est au cœur même de la gestion et du contrôle conférés par l'art. 23 aux titulaires de droits linguistiques minoritaires et à leurs représentants légitimes. Évidemment, ces priorités doivent être déterminées et exercées en fonction du rôle du ministre. »¹³¹ Il incomberait donc à la minorité de déterminer ses besoins scolaires prioritaires, tout en considérant le rôle du ministre à cet égard. Ainsi il y aurait un partage du pouvoir en ce qui concerne la détermination des besoins.

Cependant, la Cour ajoute qu'en cas de différends entre la minorité et le ministère, l'interprétation de la minorité prévaudra : « Les priorités de la communauté minoritaire doivent avoir préséance parce qu'elles sont au cœur même de la gestion et du contrôle conférés par l'art. 23 aux titulaires de droits linguistiques minoritaires et à leurs représentants légitimes. »¹³² Par ailleurs : « Bien que le ministre soit responsable de l'élaboration de la politique applicable en matière d'enseignement, son pouvoir discrétionnaire est assujéti à la Charte, notamment en ce qui a trait au caractère réparateur de l'art. 23, aux besoins particuliers de la communauté linguistique minoritaire et au droit exclusif des représentants de la minorité de gérer l'enseignement et les établissements d'enseignement de la minorité. La réglementation des pouvoirs conférés à la commission est permise, sous réserve des paramètres de l'art. 23. Le gouvernement devrait disposer du pouvoir discrétionnaire le plus vaste possible dans le choix des moyens institutionnels dont il usera pour remplir ses obligations en vertu de l'art. 23. 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 ne portent pas atteinte aux intérêts linguistiques et culturels légitimes de la minorité. »¹³³ Voici pourquoi : « Ce qui semblait logique pour la communauté linguistique minori-

taire et sa commission ne l'était pas pour le ministre parce que les besoins pédagogiques n'étaient pas compris de la même manière. »¹³⁴

« Les priorités de la communauté minoritaire doivent avoir préséance parce qu'elles sont au cœur même de la gestion et du contrôle conférés par l'art. 23 aux titulaires de droits linguistiques minoritaires et à leurs représentants légitimes. »

Arsenault-Cameron (2000, introduction)

Le ministère peut donc sonder la minorité pour déterminer ses besoins et ses priorités scolaires, mais il ne peut les interpréter et les agencer à sa guise. La minorité doit avoir le dernier mot. Ce ne serait donc pas le processus de détermination des besoins qui compte, car celui-ci peut être supervisé par le ministère, mais plutôt son processus d'approbation ultime, qui revient exclusivement à la minorité et à son conseil scolaire.

b) L'établissement de programmes scolaires selon les besoins de la minorité

Les écoles françaises ont comme mandat la survie et l'épanouissement de la langue et de la culture françaises des communautés qu'elles desservent. Les écoles anglaises n'ont pas à combler un besoin comparable, car la majorité anglophone n'est aucunement menacée par l'assimilation et l'acculturation. L'école française a donc non seulement un mandat pédagogique particulier (l'enseignement des matières dans la langue minoritaire), mais également un mandat social particulier (la survie de la communauté minoritaire). Les programmes scolaires doivent donc contribuer à ces deux mandats particuliers.

La jurisprudence énonce clairement l'importance culturelle des écoles françaises. Dans l'arrêt *Mahé*, la Cour précise que l'objet de l'article 23 s'applique tant à la langue qu'à la culture des fran-

cophones en milieu minoritaire (le soulignement est de nous) : « L'objet général de l'art. 23 est clair : il vise à maintenir les deux langues officielles du Canada ainsi que les cultures qu'elles représentent et à favoriser l'épanouissement de chacune de ces langues, dans la mesure du possible, dans les provinces où elle n'est pas parlée par la majorité. »¹³⁵ Le juge en chef Dickson explique immédiatement après l'importance de la culture : « Mon allusion à la culture est importante, car il est de fait que toute garantie générale de droits linguistiques, surtout dans le domaine de l'éducation, est indissociable d'une préoccupation à l'égard de la culture véhiculée par la langue en question. Une langue est plus qu'un simple moyen de communication; elle fait partie intégrante de l'identité et de la culture du peuple qui la parle. C'est le moyen par lequel les individus se comprennent eux-mêmes et comprennent le milieu dans lequel ils vivent. »¹³⁶ Le juge cite ensuite la Commission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme (1968 : 8) : « La langue est en outre la clef du progrès culturel. Certes, langue et culture ne sont pas synonymes, mais le dynamisme de la première est indispensable à la préservation intégrale de la seconde. »¹³⁷

La culture française est particulière. Cela ne veut pas dire qu'elle est complètement distincte de la culture anglaise qui la côtoie. Au contraire, les francophones et les anglophones partagent davantage d'éléments culturels qu'autrement. Le point n'est pas de dresser une liste de traits culturels distincts, mais de réaffirmer l'argument que l'école française existe non seulement pour enseigner, dans une autre langue, les mêmes matières qu'on retrouve dans les écoles anglaises, mais également pour transmettre des valeurs culturelles particulières aux générations francophones futures. Il reste à chaque communauté francophone de définir ses valeurs culturelles distinctes et les moyens scolaires pouvant les valoriser et les transmettre. Une communauté acadienne pourrait offrir un cours de français à partir d'un dictionnaire acadien afin de valoriser son patois ancestral pour indiquer aux jeunes que « itou » et « coquemare » sont des mots

acceptables, alors qu'une communauté fransaskoise pourrait se passer du patois acadien.

Il y a aussi lieu de réaffirmer que l'école française doit valoriser et transmettre ces valeurs culturelles distinctes, car l'absence de distinction culturelle signifie que ces écoles sont identiques aux écoles d'immersion. Sans distinction culturelle, la raison d'être de l'école française disparaît. L'école française a un mandat culturel et communautaire que l'école d'immersion n'a pas, car la première doit desservir une « communauté » linguistique en milieu minoritaire. Cela est bien énoncé dans les rapports de la Commission B&B et repris par la Cour suprême dans l'arrêt *Arsenault-Cameron* : « l'école est l'institution la plus importante pour la survie de la minorité linguistique officielle, qui est elle-même un véritable bénéficiaire en vertu de l'art. 23 »¹³⁸.

Le besoin d'établir des programmes scolaires valorisant la culture française selon les besoins des parents ayants droit est expliqué en ces termes dans l'arrêt *Mahé*¹³⁹:

Cette gestion et ce contrôle sont vitaux pour assurer l'épanouissement de leur langue et de leur culture. Ils sont nécessaires parce que plusieurs questions de gestion en matière d'enseignement (programmes d'études, embauchage et dépenses, par exemple) peuvent avoir des incidences sur les domaines linguistique et culturel. Je tiens pour incontestable que la vigueur et la survie de la langue et de la culture de la minorité peuvent être touchées de façons subtiles mais importantes par les décisions prises sur ces questions. Pour ne donner qu'un seul exemple, la plupart des décisions relatives aux programmes d'études influent visiblement sur la langue et la culture des élèves de la minorité.

Dans l'arrêt *Arsenault-Cameron*, la Cour affirme que la majorité anglophone ne saurait comprendre « totalement les ramifications et les conséquences des choix faits par la minorité » à l'égard des « divers facteurs complexes et subtils [qui] entrent en ligne de compte en dehors du calcul du nombre d'élèves »¹⁴⁰, notamment. Elle ajoute tou-

tefois que le gouvernement provincial a un rôle important à ce sujet : « 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. »¹⁴¹

c) L'égalité des résultats¹⁴²

L'article 23 a une finalité précise : contribuer à l'égalité des communautés francophones et anglophones du Canada. Cette égalité est relative dans la mesure où les critères relatifs à ce que la Cour suprême définit par les formules « là où la demande le justifie » et « échelle variable » imposent des limites géolinguistiques. Cette égalité est la destination vers laquelle la minorité navigue. Il est néanmoins difficile d'évaluer avec rigueur chaque action en ce sens, car une égalité relative est difficile à réaliser. On peut en dire presque autant de l'objectif général de l'article 23 : contribuer à l'épanouissement de la communauté francophone en milieu minoritaire.

Or, la Cour propose une façon d'interpréter cette égalité collective dans l'arrêt *Mahé* en affirmant que l'article 23 permet à la minorité d'obtenir « l'égalité des résultats scolaires » par rapport à ceux obtenus par les écoles de la majorité anglophone. Cette égalité scolaire, elle, n'est ni relative ni symbolique. Elle se mesure selon une multitude de mesures pédagogiques bien ancrées dans le domaine de l'éducation depuis des années. Les tests du PISA présentent le plus récent exemple. On peut donc élaborer des mesures permettant de déterminer si les écoles françaises en milieu minoritaire atteignent les mêmes résultats scolaires que les écoles anglaises avoisinantes. Dans le cas contraire, on peut revendiquer des mesures compensatoires.

La comparaison entre élèves anglophones et francophones serait toutefois moins importante que la capacité des élèves francophones d'obtenir les résultats scolaires que leur communauté a fixé pour assurer la transmission intergénérationnelle de la langue et de la culture françaises et pour progresser vers l'égalité des deux communautés linguistiques officielles, notamment. En d'autres termes, la minorité aurait le droit d'identifier ses propres résultats scolaires en ce qui concerne sa langue et sa culture au sein du curriculum. Or, cela doit s'équilibrer avec les résultats scolaires que les ministères de l'Éducation peuvent imposer à l'ensemble des élèves relevant de sa compétence, tant anglophones que francophones. Il faut donc chercher le juste milieu entre résultats « universels » et « minoritaires ».

Ainsi cette égalité des résultats est aussi relative dans la mesure où ces résultats répondent aux besoins distincts et aux circonstances particulières de la minorité. La Cour n'explicite pas davantage, mais il y a lieu de croire qu'une telle égalité peut impliquer des normes et des méthodes pédagogiques distinctes et même des résultats particuliers. Le cas échéant, l'égalité ne serait plus nécessaire. La minorité francophone serait ainsi en mesure d'assurer uniquement l'efficacité des résultats scolaires qu'elle se fixe elle-même pour assurer l'épanouissement individuel et collectif de ses élèves. En d'autres termes, l'efficacité des résultats inhérents à la minorité francophone remplacerait l'égalité des résultats entre la communauté francophone et la communauté anglophone.

Il faut aussi se rappeler que cette égalité scolaire ne vise que l'égalité des résultats pédagogiques et ne touche pas l'égalité collective en dehors de la classe, si on se réfère à l'arrêt *Mahé*. Ainsi, alors que la Cour indique clairement que la finalité de l'article 23 est l'égalité des deux communautés linguistiques au Canada et que cette égalité relative et symbolique devient concrète en ce qui concerne les résultats scolaires, elle n'indique pas clairement comment cet article permet d'assurer l'égalité des deux communautés linguistique du Canada en

dehors de la classe. On doit supposer que les autres articles de la *Charte* – l'article 20, notamment, garantit la prestation de services publics du gouvernement fédéral dans les deux langues officielles – et les autres interventions fédérales – l'article 41 de la *Loi sur les langues officielles*, notamment, assure que les institutions fédérales ont l'obligation de contribuer à l'égalité des deux communautés – permettront de compléter l'égalité scolaire prévu à l'article 23. Autrement dit, l'article 23 n'est qu'un moyen parmi plusieurs qui contribuent à l'égalisation des deux langues officielles, des deux cultures qu'elles soutiennent et des deux communautés qui les ont à cœur. L'égalité scolaire est néanmoins un moyen fondamental à cette fin.

4) Le volet administratif :

Assurer les ressources financières, matérielles et humaines

Le quatrième volet comprend deux éléments administratifs : le premier concerne le financement de l'instruction en français, le second, les pouvoirs exclusifs de gestion que détiennent les parents et leurs CSF.

a) Le financement équitable et la dépense des fonds selon les besoins

Dès l'arrêt *Mahé*, la Cour pose les quatre principaux jalons du financement de l'instruction en français. Premièrement, « des fonds publics adéquats » doivent être accordés par les gouvernements provinciaux aux parents francophones pour assurer que la qualité de l'enseignement dispensé à leurs enfants soit, « en principe, dans une mesure raisonnable, égale à celle de l'enseignement donné à la majorité, sans avoir à être identique »¹⁴³. Deuxièmement, « le caractère réparateur de l'art. 23 laisse entendre que les considérations pédagogiques pèseront plus lourd que les exigences financières quand il s'agira de déterminer si le nombre d'élèves justifie la prestation des services concernés. »¹⁴⁴ Troisièmement, les fonds accordés à la minorité doivent non seulement « être au moins équivalents, en proportion

du nombre d'élèves, aux fonds affectés aux écoles de la majorité », mais doivent aussi être supérieurs pour réparer les injustices du passé et répondre aux besoins additionnels de la minorité : « 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. »¹⁴⁵ Enfin, « les dépenses de fonds prévus pour cette instruction et ces établissements » doivent relever du « pouvoir exclusif » de la minorité linguistique¹⁴⁶.

La jurisprudence propose donc une formule de financement spécial pour l'instruction en français, car les écoles françaises et les conseils scolaires responsables ont un mandat pédagogique particulier et un mandat communautaire additionnel. Dans l'arrêt *Beaulac*, la Cour déclare que le principe d'égalité réelle signifie que « les droits linguistiques de nature institutionnelle exigent des mesures gouvernementales pour leur mise en œuvre et créent, en conséquence, des obligations pour l'État. »¹⁴⁷ En d'autres termes, les gouvernements provinciaux et territoriaux doivent investir dans l'égalité linguistique.

Le gouvernement fédéral a également une obligation financière en matière d'instruction en français (Landry et Rousselle, 2003). Le précédent existe depuis la déclaration faite à la Chambre par Gérard Pelletier annonçant la création imminente du Programme des langues officielles en enseignement (PLOE)¹⁴⁸. C'est ce programme qui permet aux provinces et aux territoires de financer cette instruction, autant pour les anglophones (écoles d'immersion) que les francophones (écoles françaises). Or, les CSF ne participent pas directement aux négociations afférentes au PLOE et on a souvent prétendu que ces ententes favorisent davantage les écoles d'immersion que les écoles françaises (CNPF, 1996). La jurisprudence ne prévoit pas que les CSF ont une place à la table de négociations du PLOE, mais on pourrait le déduire lorsque la Cour affirme, dans l'arrêt *Mahé*, que les CSF jouissent d'un pouvoir exclusif en ce qui concerne « la conclusion d'accords pour l'enseignement et les ser-

vices dispensés aux élèves de la minorité linguistique »¹⁴⁹. Il reste que les parents ayants droit et leurs CSF peuvent poursuivre les gouvernements fédéral et provinciaux ou territoriaux, en fonction de l'article 24 de la *Charte*, si ces gouvernements briment leurs droits scolaires¹⁵⁰. Mais cela dépasse le principe permettant aux CSF de dépenser les fonds selon leurs besoins.

b) Les CSF ont sept pouvoirs exclusifs de gestion

Dans l'arrêt *Mahé*, la Cour statue que les conseils scolaires francophones ont « le pouvoir exclusif de prendre des décisions concernant l'instruction dans sa langue et les établissements où elle est dispensée s'y rapportant, notamment : a) les dépenses de fonds prévus pour cette instruction et ces établissements; b) la nomination et la direction des personnes chargées de l'administration de cette instruction et de ces établissements; c) l'établissement de programmes scolaires; d) le recrutement et l'affectation du personnel, notamment des professeurs; et e) la conclusion d'accords pour l'enseignement et les services dispensés aux élèves de la minorité linguistique. »¹⁵¹ Dans l'arrêt *Arsenault-Cameron*, elle ajoute que les CSF jouissent des pouvoirs exclusifs d'« identifier les besoins locaux lorsqu'il s'agit de définir les régions pertinentes »¹⁵² et de « déterminer l'emplacement des classes ou établissements requis »¹⁵³. Puisque nous avons abordé ailleurs les pouvoirs exclusifs par rapport à la dépense des fonds, l'établissement des programmes scolaires, la détermination des besoins scolaires de la minorité et la détermination de l'emplacement des écoles, ce second principe juridique du volet administratif portera sur les trois autres pouvoirs exclusifs : les gestionnaires, le personnel enseignant et la conclusion d'accords.

D'abord, la Cour statue que « le recrutement et l'affectation du personnel, notamment des professeurs », relèvent du pouvoir exclusif des représentants de la minorité linguistique¹⁵⁴. Cela n'empêche pas les gouvernements provinciaux et territoriaux de déterminer les qualifications des enseignants

et les salaires afférents, par exemple. Néanmoins, le recrutement et l'affectation du personnel enseignant, une fois certifié et rémunéré par le gouvernement, relève du conseil scolaire francophone.

Il importe de noter que le terme « notamment » employé par la Cour dans l'arrêt *Mahé* implique que le conseil scolaire de la minorité exerce son pouvoir exclusif non seulement par rapport au personnel enseignant, mais aussi par rapport au personnel pédagogique non enseignant. Cela implique que les orthopédagogues et les psychologues scolaires, pour ne prendre que deux exemples, tombent aussi sous le coup de ce pouvoir exclusif.

Ensuite, dit la Cour, « la nomination et la direction des personnes chargées de l'administration » de l'instruction en français et des établissements de la minorité relèvent du pouvoir exclusif des représentants de la minorité linguistique¹⁵⁵. Ainsi, les directions générales des conseils scolaires francophones et les directeurs et les directrices d'écoles françaises, en particulier, sont recrutés par les dirigeants élus des CSF et sont imputables à leurs décisions. Le personnel de soutien administratif, tel que les secrétaires, les réceptionnistes et les comptables, ferait également partie de ce corps professionnel.

Enfin, la « conclusion d'accords pour l'enseignement et les services dispensés aux élèves de la minorité linguistique » est la dernière des cinq fonctions exclusives relevant du conseil scolaire francophone mentionnées dans l'arrêt *Mahé*¹⁵⁶. Les tribunaux n'ont pas précisé davantage cette fonction. On peut en déduire qu'il s'agit d'accords pour l'achat de matériaux scolaires, le transport scolaire et la construction d'écoles. On peut penser également que ce pouvoir exclusif inclut la négociation d'ententes collectives avec le personnel enseignant et les syndicats. Il serait toutefois difficile d'arguer que ce pouvoir exclusif inclut la négociation d'ententes de financement avec les gouvernements fédéral et provinciaux ou territoriaux en ce qui concerne le PLOE, mais on peut affirmer que tout accord visant à pallier les coûts supplémentaires de l'instruction en français en milieu minoritaire découlant

des besoins additionnels et particuliers de la minorité francophone doit nécessairement impliquer les représentants de cette minorité.

■ Deuxième section : Les besoins scolaires et parascolaires

La présente section expose les données de notre recherche, c'est-à-dire les besoins scolaires des CSF. Ces besoins doivent viser des objectifs précis. Or, la jurisprudence a fixé les principaux objectifs en matière d'instruction en français. Les besoins exprimés par les trente CSF doivent donc se justifier à partir de cette jurisprudence.

Les réponses obtenues se répartissent en deux parties : la première présente les réponses brutes

au questionnaire auquel ont répondu les CSF, la seconde, une analyse de ces données en fonction du cadre juridique afférent à l'article 23.

Partie A : Les données obtenues à partir du questionnaire distribué aux trente CSF

Le processus permettant d'identifier et de prioriser les besoins scolaires s'est déroulé en deux temps. Un premier effort, mené à l'été de 2003 (annexe A), a permis aux trente CSF d'identifier leurs besoins principaux à partir de questions ouvertes. Une compilation des résultats de ce premier effort a produit une liste initiale de quarante-quatre besoins.

Tableau 1 : Les 44 besoins initiaux

1- Construction de nouvelles écoles	16- Livres en français pour lecteurs débutants	31- Évaluation continue des programmes
2- Réfections/réparations d'écoles existantes	17- Services à la petite enfance et services de garde	32- Centres de ressources pédagogiques
3- Agrandissement d'écoles existantes	18- Maternelles à temps plein	33- Promotion de l'école française
4- Adaptation des programmes pour classes à niveaux multiples	19- Matériel « provincial » rare ou inexistant	34- Valorisation de l'éducation, tout court
5- Programmes de francisation avant l'entrée scolaire	20- Programmes au niveau secondaire	35- Activités culturelles parascolaires
6- Programmes d'actualisation linguistique	21- Recrutement du personnel enseignant régulier	36- Animation culturelle parascolaire
7- Programme d'accueil/appui/ accompagnement de parents exogames	22- Recrutement du personnel enseignant spécialisé	37- Identification/recrutement des ayants droit
8- Enseignement à distance/ capacité de vidéoconférence/ chaîne éducative	23- Recrutement du personnel enseignant suppléant	38- Frais additionnels pour contrer la distance
9- Ordinateurs, logiciels, Internet	24- Rétention du personnel enseignant	39- Frais additionnels pour le transport après les heures de classe
10- Cours d'informatique	25- Formation du personnel enseignant	40- Frais additionnels pour la traduction
11- Réseautage entre écoles d'une province et de tout le pays	26- Formation du personnel de soutien	41- Frais additionnels pour les matériaux et manuels
12- Programmes d'aide à l'enfance	27- Recrutement du personnel administratif	42- Tisser des liens avec les organismes communautaires non scolaires
13- Programmes de dépistage et d'aide aux enfants en difficulté ou à risque	28- Rétention du personnel administratif	43- Mieux se démarquer des (gros) conseils scolaires anglophones
14- Alphabétisation familiale	29- Services spécialisés en français	44- Améliorer l'accès aux études postsecondaires en français
15- Animation pastorale/ enseignement religieux	30- Personnes-ressources, aide-enseignants, mentors	

Le second effort, mené à l'hiver de 2004, a permis aux trente CSF de valider, de préciser et de prioriser leurs besoins principaux. L'annexe B présente en détail les résultats obtenus par l'entremise d'un effort déployé à partir d'un questionnaire comportant vingt-et-une questions.

Les questions principales ont permis de prioriser les besoins de deux façons. La première façon est d'évaluer leur importance relative sur une échelle de (a) à (f). À partir des réponses obtenues à la question 18 (voir l'annexe B pour une présentation exhaustive), nous pouvons déterminer les besoins prioritaires de deux manières. D'une part, nous dressons une liste des besoins qui ont reçu le plus grand nombre de réponses « grande importance » (e) et « très grande importance » (f) sur l'échelle. Le tableau 2, par ordre d'importance, les seize besoins ayant reçu le plus grand nombre de réponses (e) et (f).

Une compilation basée uniquement sur les réponses « très grande importance » (f) aurait donné une distribution quelque peu différente. En effet, « identification/recrutement des ayants droit » aurait été le besoin le plus important, alors que le besoin « programmes de francisation avant l'entrée scolaire » aurait passé du septième au deuxième rang. Ces différences sont toutefois trop négligeables pour remettre en question les résultats présentés.

L'autre manière de compiler les résultats consiste à calculer la moyenne des points obtenus par besoin. Dans ce cas, nous accordons un point à la réponse « aucune importance », deux points à la réponse « très peu d'importance », trois points à la réponse « peu d'importance », quatre points à la réponse « importance modérée », cinq points à la réponse « grande importance » et six points à la réponse « très grande importance ». Le tableau 3 présente les dix-huit besoins ayant obtenu les moyennes (sur 6 points) les plus élevées.

Tableau 2 :
Les 16 besoins ayant reçu
le plus grand nombre de réponses
« grande importance » (e)
et « très grande importance » (f)

	(e)	(f)	total
22- Recrutement du personnel enseignant spécialisé	9	14	23
37- Identification/recrutement des ayants droit	3	19	22
33- Promotion de l'école française	7	14	21
25- Formation du personnel enseignant	8	13	21
29- Services spécialisés en français	8	13	21
6- Programmes d'actualisation linguistique	6	14	20
5- Programmes de francisation avant l'entrée scolaire	3	16	19
1- Construction de nouvelles écoles	6	13	19
17- Services à la petite enfance et services de garde	6	13	19
27- Recrutement du personnel administratif	6	12	18
13- Programmes de dépistage/d'aide aux enfants en difficulté ou à risque	7	11	18
38- Frais additionnels pour contrer la distance	7	11	18
2- Réfections/réparations d'écoles existantes	8	10	18
20- Programmes au niveau secondaire	9	9	18
34- Valorisation de l'éducation, tout court	10	8	18
30- Personnes-ressources, aide-enseignants, mentors	11	7	18

Tableau 3 :
Les 18 besoins ayant obtenu
les moyennes les plus élevées

	Moyenne sur 6
37- Identification/recrutement des ayants droit	5,60
22- Recrutement du personnel enseignant spécialisé	5,54
5- Programmes de francisation avant l'entrée scolaire	5,39
25- Formation du personnel enseignant	5,38
33- Promotion de l'école française	5,36
29- Services spécialisés en français	5,33
6- Programmes d'actualisation linguistique	5,28
21- Recrutement du personnel enseignant régulier	5,23
17- Services à la petite enfance et services de garde	5,17
27- Recrutement du personnel administratif	5,13
13- Programmes de dépistage et d'aide aux enfants en difficulté ou à risque	5,13
20- Programmes au niveau secondaire	5,08
7- Programme d'accueil/appui/accompagnement de parents exogames	5,00
24- Rétention du personnel enseignant	5,00
34- Valorisation de l'éducation, tout court	5,00
35- Activités culturelles parascolaires	5,00
36- Animation culturelle parascolaire	5,00
38- Frais additionnels pour contrer la distance	5,00

Une deuxième façon de prioriser les besoins est d'inviter les répondants à préciser, par ordre d'importance, la liste des dix besoins les plus importants à combler au sein de leur district scolaire. Chaque CSF a produit une liste distincte, mais nous pouvons présenter les besoins ayant obtenu le plus grand nombre de « votes » de deux manières. La première consiste à présenter les besoins ayant été mentionnés le plus grand nombre de fois comme besoin n° 1 et le plus grand nombre de fois dans la liste des dix besoins prioritaires (« *top-ten* »). Le tableau 4 présente, par ordre d'importance, les treize besoins prioritaires selon un tel calcul.

Tableau 4 :
Les 13 besoins ayant été inscrits le plus
souvent comme besoins prioritaire ou parmi
les dix besoins prioritaires

	N° 1 « top-ten »	
37- Identification/recrutement des ayants droit	1	13
1- Construction de nouvelles écoles	7	12
33- Promotion de l'école française	0	11
21- Recrutement du personnel enseignant régulier	1	10
18- Maternelles à temps plein	1	9
22- Recrutement du personnel enseignant spécialisé	0	9
5- Programmes de francisation avant l'entrée scolaire	0	9
17- Services à la petite enfance et services de garde	1	8
29- Services spécialisés en français	0	8
27- Recrutement du personnel administratif	0	8
6- Programmes d'actualisation linguistique	0	7
7- Programme d'accueil/appui/accompagnement de parents exogames	0	7
2- Réfections/réparations d'écoles existantes	1	6

La deuxième manière de présenter les besoins ayant obtenu le plus grand nombre de réponses positives sur la liste des dix priorités est d'attribuer un pointage à chaque besoin exprimé. Ainsi, les besoins ayant été mentionnés en première position reçoivent dix points, alors que ceux qui ont été mentionnés en deuxième position reçoivent neuf points, et ainsi de suite. Le tableau 5 présente, par ordre d'importance, les dix-huit besoins prioritaires selon ce mode de présentation.

Tableau 5 :
Les 18 besoins ayant obtenu le plus de points sur l'échelle cumulative

	points
1- Construction de nouvelles écoles	107
37- Identification/recrutement des ayants droit (clientèle cible)	68
18- Maternelles à temps plein	66
33- Promotion de l'école française	63
21- Recrutement du personnel enseignant régulier	62
5- Programmes de francisation avant l'entrée scolaire	56
17- Services à la petite enfance et services de garde	54
2- Réfections/réparations d'écoles existantes	53
22- Recrutement du personnel enseignant spécialisé	53
6- Programme d'accueil/appui/ accompagnement de parents exogames	49
6- Programmes d'actualisation linguistique	45
28- Recrutement du personnel administratif	33
23- Rétention du personnel enseignant	29
29- Services spécialisés en français	27
14- Livres en français pour lecteurs débutants	26
19- Programmes au niveau secondaire	26
3- Agrandissement d'écoles existantes	25
24- Recrutement du personnel enseignant suppléant	24

À partir de ces quatre listes, il est possible de faire apparaître les besoins prioritaires. D'une part, huit besoins ont fait partie de chacune des quatre listes. D'autres part cinq besoins ont fait partie de trois des quatre listes et ont récolté des pointages élevés dans chacune de ces trois listes. Il est donc possible de déterminer les treize besoins prioritaires des trente CSF (tableau 6).

Tableau 6 :
Les 13 besoins prioritaires

- 1- Construction de nouvelles écoles
- 2- Réfections/réparations d'écoles existantes
5. Programmes de francisation avant l'entrée scolaire
6. Programmes d'actualisation linguistique
- 7- Programmes d'accueil/appui/ accompagnement de parents exogames
17. Services à la petite enfance et services de garde
- 20- Programmes au niveau secondaire
- 21- Recrutement du personnel enseignant régulier
22. Recrutement du personnel enseignant spécialisé
27. Recrutement du personnel administratif
29. Services spécialisés en français
33. Promotion de l'école française
37. Identification/recrutement des ayants droit

Il faut cependant préciser que, malgré ce consensus, aucun besoin ne fait l'unanimité. C'est que les trente CSF vivent des situations particulières. Une analyse des besoins ne peut donc se limiter à un rapport quantitatif des priorités; encore faut-il les analyser selon leur rationalité juridique. D'où l'importance des onze principes juridiques énoncés dans la première section de ce rapport.

**Partie B : L'analyse des besoins scolaires
au regard de l'article 23**

La présente partie fournit une analyse des besoins scolaires et parascolaires, tels qu'ils ont été exprimés par les dirigeants des trente CSF. Cette analyse respecte le cadre juridique de l'éducation française en milieu minoritaire au Canada décrit dans la première section de notre rapport. Ce cadre juridique regroupe les onze principes juridiques sous quatre volets :

- 1- le volet politique
 - a) réparer les injustices du passé et enrayer l'érosion de la minorité
 - b) assurer l'égalité des deux communautés linguistiques officielles
 - c) faire des conseils scolaires un « ordre distinct de gouvernement »
 - d) imposer aux gouvernements provinciaux leurs obligations positives
- 2- le volet communautaire
 - a) établir des écoles françaises distinctes
 - b) faire des écoles des centres culturels de la communauté francophone
- 3- le volet pédagogique
 - a) déterminer les besoins scolaires de la communauté francophone
 - b) établir des programmes scolaires selon les besoins de la minorité
 - c) assurer l'égalité des résultats
- 4- le volet administratif
 - a) pourvoir au financement équitable et à la dépense des fonds selon les besoins
 - b) assurer le plein exercice par les CSF des sept pouvoirs exclusifs de gestion

Cette partie de notre rapport insère chacun des quarante-quatre besoins, ainsi que six besoins additionnels mentionnés par quelques-uns des trente CSF au cours du second effort¹⁵⁷, au sein du volet et du principe juridique appropriés. Ce choix est

arbitraire. La plupart des besoins relèvent de par sa nature d'un principe juridique unique, mais d'autres chevauchent deux principes. Le fait qu'un besoin se trouve sous deux éléments à la fois ne remet pas en cause notre découpage; il montre à l'évidence que la « pleine gestion scolaire francophone » est un concept dynamique et complexe. Notre découpage ne vise que des fins heuristiques.

Par ailleurs, un des cinquante besoins ne semble pas trouver de place au sein des éléments juridiques : l'animation pastorale/l'enseignement religieux. Nous l'aborderons à la fin de la présente partie. Aussi notre analyse portera-t-elle sur un total de quarante-neuf besoins précis, soit quarante-trois des quarante-quatre besoins initiaux et six besoins additionnels.

**1) Réparer les injustices du passé
et enrayer l'érosion de la minorité**

Dix des quarante-neuf besoins précis se justifient en fonction de ce premier principe :

- 1- Construction de nouvelles écoles
- 5- Programmes de francisation avant l'entrée scolaire
- 6- Programme d'accueil/appui/ accompagnement de parents exogames
- 14- Alphabétisation familiale
- 16- Livres en français pour lecteurs débutants
- 17- Services à la petite enfance et services de garde
- 18- Maternelles à temps plein
- 20- Programmes au niveau secondaire
- 33- Promotion de l'école française
- 37- Identification/recrutement des ayants droit

Sept de ces dix besoins font partie de la liste des treize besoins prioritaires des CSF. Il s'agit donc d'un principe juridique et de besoins précis de très grande importance.

a) La construction de nouvelles écoles

Ce besoin est présenté en détail sous le cinquième principe, mais il mérite un exposé dans ce premier principe, car la construction d'écoles là où le nombre le justifie prend une connotation particulière lorsqu'il s'agit de communautés où de telles écoles existaient auparavant. Il faut faire la distinction entre le besoin d'établir des écoles dans les communautés qui ont été lésées par des décisions scolaires provinciales néfastes dans le passé et celui d'établir des écoles dans les villes où, par exemple, on trouve de plus en plus d'enfants francophones à la suite d'une migration francophone interprovinciale ou internationale. Le cinquième principe aborde davantage cette seconde variation du besoin d'infrastructure.

Vingt-sept des trente CSF ont exprimé ce besoin. Quinze ont indiqué que le besoin reste à combler en partie, alors que douze ont indiqué qu'il restait à combler en totalité. De plus, dix-neuf CSF ont indiqué qu'il s'agit d'un besoin de « grande » ou de « très grande » importance. C'est également le besoin qui a récolté le plus grand nombre de mentions (7) comme « besoin n° 1 ». De plus, dix des trente CSF l'ont inscrit sur leur liste prioritaire. Enfin, il a de loin récolté le plus grand nombre de points (107) parmi les cinquante besoins, aussi constitue-t-il un des besoins scolaires les plus importants des CSF.

Certains CSF ne réussissent pas à convaincre leur gouvernement provincial d'octroyer les fonds nécessaires pour de tels établissements. Dans plusieurs de ces cas, expliquent-ils, l'argument provincial comporte deux volets : (1) le nombre d'élèves est insuffisant et (2) les budgets consacrés aux infrastructures scolaires sont insuffisants en période de compressions budgétaires. Pourtant, la jurisprudence stipule clairement que les considérations budgétaires sont secondaires aux besoins communautaires légitimes¹⁵⁸.

D'autres conseils scolaires ont obtenu des roulettes, mais n'ont pas réussi à convaincre le gouvernement provincial d'octroyer les fonds néces-

saires pour l'établissement d'une école comparable aux écoles anglaises avoisinantes. Dans ce cas, les infrastructures scolaires deviennent également un besoin par rapport à l'égalité des résultats. Ils se retrouveront donc également sous le neuvième principe juridique.

Le cas des Acadiens de Prince-Ouest illustre bien le dilemme d'infrastructure dans lequel est enfermée une communauté francophone minoritaire. En 1972, le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard décidait de consolider une cinquantaine de petites écoles locales en une dizaine d'écoles élémentaires et intermédiaires communautaires et une école secondaire régionale. Or, six de ces petites écoles étaient françaises. La consolidation a donc apporté aux Acadiens, ainsi qu'à leurs concitoyens anglophones, de nouvelles et grandes écoles dotées de laboratoires, de gymnases et de cafétérias, mais, contrairement à leurs concitoyens anglophones, a également éliminé leur outil principal de socialisation. Par conséquent, toute une génération de jeunes Acadiens des paroisses de Tignish et de Palmer Road a reçu une instruction dans le système scolaire anglophone. De 1981 à 2000, les Acadiens ont tenté sans succès de convaincre les autorités provinciales de construire une école française dans la région. Ce n'est qu'après la victoire des parents francophones de Summerside, en janvier 2000, que le gouvernement provincial a permis au conseil scolaire francophone de l'Île d'ouvrir une école française dans la région et de recruter un personnel pour assurer l'enseignement et la direction. Quatre ans plus tard et malgré une clientèle étudiante de quarante-sept élèves, le gouvernement refuse toujours de remplacer les roulettes par une école française comparable aux écoles anglaises avoisinantes. Le CSF de l'Île-du-Prince-Édouard considère porter le dossier devant les tribunaux dans les prochaines semaines.

Plusieurs autres communautés, tant à l'Île-du-Prince-Édouard qu'ailleurs au pays, essuient un revers par rapport aux besoins d'infrastructure, c'est-à-dire les besoins de base selon l'article 23. Des conseils scolaires de la minorité présentent

vainement une demande à ce sujet chaque année. Or, le temps presse. Pour reprendre le cas insulaire, les parents acadiens de Prince-Ouest qui ont reçu une éducation dans les écoles françaises avant leur fermeture en 1972 et, ainsi, sont des parents ayants droit selon l'article 23, sont maintenant âgés d'au moins trente-cinq ans et la grande majorité a déjà des enfants d'âge scolaire. Si ces enfants ne sont pas récupérés dans le système francophone par la voie de leurs parents selon les critères de l'article 23, la communauté francophone de Prince-Ouest aura peine à justifier une école française dans une dizaine d'années. Et si une telle école n'est pas construite dans les deux prochaines années, il se peut que plusieurs des parents des quarante-sept enfants actuellement inscrits à l'école temporaire de Deblois se décourageront et les inscriront à l'école anglaise avoisinante.

Les besoins d'infrastructure constituent donc le besoin primordial en ce qui concerne la réparation des injustices du passé. En effet, la plus grande injustice a été la fermeture d'écoles françaises. La réparation oblige leur réouverture. La limite du nombre est importante, mais l'école de Prince-Ouest a ouvert en septembre 2000 et ne comptait que cinq élèves. Le gouvernement insulaire a donc démontré un grand leadership à ce sujet. Mais le besoin d'infrastructure n'est que partiellement comblé. Plusieurs autres conseils scolaires font face à un refus provincial de construire ou d'aménager une école française pour des raisons d'insuffisance de la demande ou de fonds. Voilà fort probablement pourquoi ce besoin est parmi les plus importants selon nos données.

Par ailleurs, nous avons invité les CSF à évaluer le degré de contrôle qu'ils exercent en ce qui concerne la détermination de l'emplacement des écoles françaises. Les résultats sont peu encourageants. En effet, seulement 46 % des CSF indiquent qu'ils exercent un « très grand contrôle » ou un « contrôle complet » sur cette fonction exclusive. Près de 38 % affirment qu'ils n'exercent « aucun contrôle » ou « très peu de contrôle » à cet égard. Enfin, 17 % affirment que leur contrôle est « minimal ». Or, il

s'agit d'une fonction qui relève exclusivement des CSF, selon la jurisprudence. Il semble évident que plusieurs gouvernements provinciaux font fi de la jurisprudence.

b) Programmes de francisation avant l'entrée scolaire

Vingt-neuf des trente CSF ont exprimé ce besoin. Dix-neuf ont précisé qu'il s'agit d'un besoin à combler en totalité. C'est également le besoin qui a récolté le deuxième plus grand nombre de réponses « très grande importance » (16). Il a aussi été mentionné à neuf reprises sur la liste des dix besoins prioritaires. Avec 56 points, il s'est classé au sixième rang des cinquante besoins prioritaires. Il s'agit d'un besoin très important.

Ce besoin s'explique à partir du principe de la réparation des injustices du passé et de l'enraiment de l'érosion de la minorité parce qu'il affirme que bon nombre d'enfants de parents ayants droit sont incapables de comprendre et de parler le français avant leur entrée à l'école. Cela s'explique, selon plusieurs répondants, par le fait que leurs parents, même s'ils sont des ayants droit, ne parlent plus le français couramment à la maison. Cela s'explique, à son tour, par le fait que plusieurs parents francophones vivent en union exogame ou se sont assimilés depuis leurs années scolaires en français.

Ce besoin se justifie aussi pour des raisons pédagogiques. Selon plusieurs répondants, les parents ayants droit ont le droit de faire instruire leurs enfants en français même si ni l'enfant ni le parent ne parle cette langue. Une compétence langagière limitée ne permet donc pas à un CSF d'exclure un enfant de ses établissements. Ce « droit » est une lame à double tranchant : s'il permet la récupération de tous les enfants « ayants droit », il risque aussi de ne pouvoir fournir une instruction de qualité à l'enfant sans programme de récupération et de retarder le progrès des élèves francophones qui doivent patienter en classe alors que l'enseignant consacre davantage de temps et d'efforts à aider l'enfant « ayant droit » à reprendre la langue ancestrale

perdue par ses parents. Au lieu de le faire en classe, les répondants souhaitent que cette intervention ait lieu avant l'entrée scolaire. En fait, ils souhaitent qu'un tel programme fasse partie des services de garde, de maternelles et d'alphabétisation familiale. Nous y reviendrons plus loin.

**c) Programme d'accueil/appui/
accompagnement de parents exogames**

Les CSF sont conscients que l'article 23 ne leur permet pas de refuser les enfants des parents ayant droit qui ont une capacité limitée en français, même si cela risque de nuire à l'apprentissage des autres enfants de la classe. En fait, ils acceptent volontiers ce défi. Plusieurs ont lancé des initiatives pour prendre avantage du « potentiel caché de l'exogamie » (Landry, 2003). C'est parce qu'ils comprennent que les couples exogames ont le potentiel d'augmenter considérablement leurs effectifs scolaires et de contribuer à l'essor de la communauté francophone. En fait, bien des couples exogames inscrivent leurs enfants à l'école française. Or, on ne sait pas exactement combien le font, car les CSF ne tiennent pas tous compte de la langue maternelle des deux parents, ni de la langue régulièrement parlée au foyer. Une telle recherche est une condition préalable à tout effort d'identification des ayants droit (besoin i) de ce premier principe juridique.

Plusieurs CSF ont indiqué qu'un programme qui leur permettrait d'accueillir, d'appuyer et d'accompagner les parents exogames dans l'éducation de leurs enfants est un besoin important. En fait, vingt-neuf des trente CSF ont indiqué qu'il s'agit d'un besoin à combler en partie ou en totalité, seize ont spécifié que ce besoin était de « grande » ou de « très grande » importance, sept l'ont inscrit sur leur liste prioritaire et il s'est classé au dixième rang au pointage cumulatif. Il s'agit d'un autre besoin très important.

Les répondants ont peu explicité le besoin. Ils semblaient incertains quant à la nature d'un tel programme. Quelques CSF ont mis en œuvre des initiatives en ce sens, mais la plupart ont jusqu'ici

concentré leurs efforts à bien desservir la clientèle existante plutôt qu'à concevoir des initiatives pour desservir une clientèle additionnelle et particulière. Plusieurs soupçonnent que les parents exogames favorisent davantage l'école anglaise, mais ils n'ont pas de chiffres à l'appui ni d'explication valide, le cas échéant. Pour la plupart toutefois, on affirme qu'il faut faire quelque chose pour accueillir et appuyer les parents exogames, mais on ignore exactement quoi ou comment. On ajoute qu'il faut intervenir avant que le parent francophone ne perde son statut d'ayant droit. À ce sujet, tous sont d'accord pour dire qu'il faut appliquer une mesure réparatrice immédiate.

d) Alphabétisation familiale

Selon les CSF, l'alphabétisation familiale ne constitue pas un besoin important. Certes, vingt-sept ont indiqué qu'il restait à combler en partie ou en totalité, mais seulement huit ont précisé qu'il était de « grande » ou de « très grande » importance, seulement deux l'ont inscrit sur leur liste prioritaire et il n'a récolté que six points sur l'échelle cumulative.

Néanmoins, ce besoin fait partie des mesures réparatrices parce que plusieurs répondants ont indiqué qu'un grand nombre des lacunes langagières des élèves découle d'une faible alphabétisation familiale. Les parents ne liraient pas assez en français à leurs enfants, à la fois avant et après l'entrée scolaire. Les parents eux-mêmes ne lisent pas ou peu en français, pour les raisons relevées ailleurs, ou les livres en français sont trop chers ou peu disponibles pour ce faire, nous a-t-on expliqué. D'autres raisons pourraient être évoquées, mais elles ne changeraient pas le fait, selon plusieurs répondants, que l'alphabétisation n'est pas assez valorisée dans plusieurs foyers.

Selon ces répondants, les CSF et les écoles devraient jumeler leurs efforts avec des organismes d'alphabétisation en français pour promouvoir l'alphabétisation familiale. Ils invoquent plusieurs objectifs spécifiques, notamment un meilleur rende-

ment scolaire de l'enfant, une meilleure interaction entre les membres de la famille et la francisation des parents exogames et la prévention de problèmes d'apprentissage. Le besoin n'est peut-être pas important, mais plusieurs CSF reconnaissent qu'il constitue un besoin de base.

e) Livres en français pour lecteurs débutants

Le besoin de livres en français doit être compris dans un sens large, soit tout matériel éducatif en français. S'ajoutent donc les revues et les journaux, mais aussi les vidéos et les cédéroms éducatifs. Le besoin existe parce que plusieurs communautés francophones sont rurales et isolées et leur masse critique de consommateurs n'est pas suffisante pour convaincre les librairies et autres magasins à investir dans des produits de langue française. Or, ces produits sont d'une grande valeur pour les parents qui souhaitent exposer leurs enfants à une vie quotidienne en français hors de l'école. Une question additionnelle posée aux répondants concernait le besoin de la radio, de la télévision et autres moyens de communication et de socialisation. Trois besoins additionnels sont apparus plus que les autres : (1) les livres en français, (2) les spectacles/expositions en français et (3) les services publics provinciaux en français. Ainsi, l'absence d'une masse critique locale, jumelée à des frais de production et de distribution plus élevées pour les produits de langue française au Canada, font en sorte que les livres en français (et autres produits éducatifs complémentaires) sont soit peu disponibles, soit trop dispendieux pour permettre aux parents de faciliter l'apprentissage parascolaire de leurs enfants. Selon les répondants, pareille situation contribue à l'assimilation.

Ce besoin est toutefois d'importance moyenne. En fait, vingt-trois CSF ont indiqué qu'il était à combler en partie ou en totalité, quatorze ont indiqué qu'il s'agissait d'un besoin de « grande » ou de « très grande » importance, trois l'ont inscrit sur leur liste prioritaire et il atteint le 15^e rang dans la liste des besoins prioritaires au pointage cumulatif.

f) Services à la petite enfance et services de garde en français

Le besoin de services à la petite enfance, y compris les services de garde, se justifie de plusieurs façons. D'abord, les recherches indiquent que l'apprentissage a lieu davantage lors des premières années de la vie que lors des années subséquentes. Ainsi, ces services préscolaires seraient utiles pour des raisons pédagogiques. Ils se justifient également par le fait que l'apprentissage de la langue, en particulier, se fait surtout entre l'âge de deux et cinq ans. Pour les couples francophones et exogames, surtout ceux dont les deux parents travaillent, les services à la petite enfance et les services de garde en français constituent un milieu d'apprentissage langagier et de socialisation de grande importance. Dans un milieu anglo dominant, ces services acquièrent davantage d'importance. Enfin, ils se justifient en fonction de l'érosion de l'assimilation, car, selon les données recueillies, c'est bien avant l'entrée scolaire que les parents décident quelle sera la langue du foyer et de l'école. Plusieurs répondants ajoutent que l'insertion des enfants dans les garderies de langue française favorise leur intégration à l'école française.

Pour ces raisons, plusieurs répondants expriment le besoin de services à la petite enfance et de services de garde en français pour réparer les torts causés aux parents assimilés par suite des politiques scolaires provinciales néfastes dans le passé et prévenir l'assimilation de la nouvelle génération avant l'entrée scolaire. En fait, vingt-six CSF ont indiqué que ce besoin est à combler en partie ou en totalité. De plus, dix-neuf ont ajouté que ce besoin est de « grande » ou de « très grande » importance. Neuf l'ont inscrit à leur liste de besoins prioritaires. Enfin, ce besoin a atteint le septième rang au pointage cumulatif. Il s'agit donc d'un des besoins les plus importants des CSF.

Plusieurs participants craignent que l'article 23 limite leur champ d'intervention aux domaines primaire et secondaire et, par conséquent, restreigne leur capacité d'intervention dans le domaine prés-

colaire. Aucun répondant n'a exprimé le souhait que ces services à la petite enfance deviennent une responsabilité du CSF. Au contraire, ils pensent que les garderies, notamment, devraient être distinctes du système scolaire. Néanmoins, bon nombre ont souhaité que ces garderies soient logées dans leurs écoles, afin de faire connaître l'école française aux parents, de faciliter l'apprentissage langagier et la socialisation en français des enfants des parents ayants droit et d'intégrer les enfants des ayants droit à l'école française avant qu'il ne soit trop tard.

g) Maternelles à temps plein

Le besoin de maternelles (publiques) à temps plein est semblable à celui exprimé par rapport aux services à la petite enfance, y compris les services de garde. C'est pourquoi il s'insère sous le principe de la réparation des injustices du passé et de l'enraiment de l'assimilation. Sauf que les maternelles font partie du système scolaire dans presque toutes les provinces et les territoires. Cela permet à la grande majorité des CSF d'intervenir directement dans cette composante du domaine scolaire. Le besoin est plutôt relié à l'aspect « temps plein » : plusieurs provinces et territoires ont un système de maternelles publiques à temps partiel, alors que d'autres ne subventionnent qu'une partie des dépenses des maternelles. Le besoin, selon la plupart des répondants, est donc celui d'un système de maternelles publiques intégrées complètement au système scolaire et fonctionnant à temps plein. Plusieurs répondants estiment que cette décision incombe beaucoup plus aux CSF qu'au gouvernement provincial, car il s'agit d'une mesure de rattrapage servant à freiner le processus d'assimilation.

Le besoin de maternelles françaises complètement intégrées au système scolaire public et fonctionnant à temps plein constitue un besoin important pour la plupart des CSF. En fait, malgré le fait que seulement dix-huit CSF ont indiqué qu'il s'agit d'un besoin à combler en partie ou en totalité, démontrant ainsi que certaines provinces ont déjà répondu à ce besoin, dix-sept de ces dix-huit

ont indiqué qu'il s'agit d'un besoin de « grande » ou de « très grande » importance. De plus, cinq ont indiqué qu'il s'agit de leur besoin le plus important, ce qui en fait de loin le deuxième besoin en importance à cet égard, après la construction de nouvelles écoles. Par ailleurs, neuf des dix-huit CSF l'ont inscrit parmi la liste de leurs dix besoins prioritaires. Enfin, le besoin de maternelles à temps plein occupe le troisième rang parmi les cinquante besoins sur l'échelle du pointage cumulatif.

h) Promotion de l'école française

La promotion des écoles et de l'éducation de langue française est un autre besoin important. En fait, vingt-neuf CSF en ont exprimé le besoin et vingt-et-un ont précisé qu'il s'agit d'un besoin de « grande » ou de « très grande » importance. De plus, onze ont inscrit ce besoin sur leur liste prioritaire. À ce chapitre, il arrive au deuxième rang, tout juste derrière l'identification et le recrutement des ayants droit et il occupe le quatrième des cinquante rangs sur l'échelle du pointage cumulatif.

Ce besoin relève du principe de la réparation des injustices et de la réduction de l'assimilation pour trois raisons. D'abord, malgré le fait que plusieurs nouvelles écoles françaises ont été construites ou aménagées depuis 1982 à la suite de décisions judiciaires ou ministérielles favorables, d'autres, relativement nouvelles, sont le fruit d'efforts soutenus de parents, souvent à l'encontre du gouvernement provincial et de l'opinion communautaire majoritaire. Il s'ensuit que les écoles françaises sont une nouveauté et font exception à la règle. Il faut donc promouvoir l'école française pour assurer son succès et combattre toute perception négative à son égard. Ensuite, la migration urbaine, interprovinciale et internationale des francophones fait en sorte que les parents ayants droit ne sont pas toujours au courant de la présence d'écoles françaises dans leur communauté adoptive. Et plusieurs ne semblent pas connaître leurs droits scolaires découlant de l'article 23. Enfin, plusieurs parents ne sont pas au courant des recherches indiquant que l'école française

offre un meilleur apprentissage langagier aux élèves francophones que les écoles d'immersion française. Plusieurs parents croient que la meilleure façon de devenir bilingue est de fréquenter une école où les deux langues officielles sont enseignées avec la même importance. Ils témoignent ainsi d'une « naïveté sociale » (Landry, 1993). Il s'agit ici de la promotion de l'éducation en français plutôt que de l'école française. Voilà pourquoi les tribunaux ont statué que les gouvernements provinciaux sont tenus d'« offrir des services d'éducation, de les faire connaître et de les rendre accessibles aux parents du groupe linguistique minoritaire de façon à offrir une qualité d'éducation en principe égale à celle de la majorité »¹⁵⁹. Une campagne de promotion auprès des parents ayants droit et des communautés francophone et anglophone, selon plusieurs répondants, est une solution tout à fait appropriée et nécessaire pour régler ces trois problèmes. En fait, un CSF l'a ajouté comme besoin additionnel et l'a inscrit à sa liste des dix priorités. Un autre a ajouté « communiquer les recherches favorables à l'éducation en français », alors qu'un troisième a ajouté « sensibiliser la province par rapport à ses obligations afférentes à l'article 23 », un quatrième souhaitant une campagne pour « sensibiliser les immigrants ». Une campagne de sensibilisation aurait donc plusieurs cibles.

i) Identification/recrutement des ayants droit

Selon plusieurs répondants, il faut identifier, sensibiliser et recruter le maximum des enfants de parents ayants droit. Si les conseils scolaires francophones ne réussissent pas à chercher le maximum de ces enfants avant une dizaine d'années, ils risquent de les perdre à jamais. Car l'absence d'une instruction en français augmente le taux d'assimilation et réduit l'accès à un des critères de l'article 23. Et s'ils perdent la génération des parents de vingt-cinq à trente-cinq ans, génération en pleine période de reproduction, leurs enfants perdront ce droit lorsqu'ils viendront à choisir le système scolaire linguistique pour leurs enfants. Les parents peuvent

aussi s'en prévaloir pour tous leurs enfants, si l'un de leurs enfants a reçu une éducation dans une telle école, mais ces cas semblent faire l'exception à la règle et les parents francophones n'ont guère plus que deux enfants de nos jours, ce qui réduit beaucoup la portée de l'alinéa 23 (b).

Selon les diverses estimations, les CFS ne desservent qu'environ la moitié des enfants de parents ayants droit. Ce taux a peu évolué depuis 1986-1987 (Paillé, 1991, Landry, 2003). La situation est donc alarmante pour la survie et l'épanouissement de la communauté francophone qui dépend des écoles françaises pour aider les parents à transmettre leur langue et leur culture à leurs enfants au sein d'une société dont les institutions sociales favorisent la langue et la culture anglaises.

Selon les répondants, plusieurs raisons peuvent expliquer le taux peu élevé d'inscriptions des enfants de parents ayants droit dans le système scolaire francophone. La plus importante, selon eux, serait l'absence d'écoles françaises dans la communauté où ces enfants et ces parents habitent. « Build it and they will come », a-t-on expliqué. En effet, plusieurs régions du pays n'ont pas d'écoles françaises destinées aux enfants des parents ayants droit, faute de nombre ou d'argent. Mais cela n'explique pas pourquoi un grand nombre de parents n'inscrivent pas leurs enfants à l'école française lorsqu'une telle école existe dans la communauté. Ce problème existe très peu dans les régions rurales du pays où la minorité représente en fait la majorité des citoyens dans la communauté – on les retrouve surtout au nord et à l'est de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick, mais également dans plusieurs autres régions du pays – mais il semble tout à fait criant dans les régions urbaines où les francophones sont largement minoritaires. Dans ces régions, le taux d'inscription est de beaucoup inférieur à la norme nationale. Ce serait plutôt quatre autres facteurs que l'accès à une école française, selon eux, qui déterminent le choix des parents.

D'abord, les parents ignorent peut-être qu'ils ont des droits scolaires. Ainsi, malgré le fanfare politique ayant entouré l'inscription de la *Charte* dans la Constitution canadienne en 1982 et les contestations judiciaires victorieuses des nombreux parents s'étant rendus jusqu'à la Cour suprême depuis lors, une bonne partie des parents ayants droit ne semblent pas connaître leurs droits à une éducation en français pour leurs enfants. Il serait donc nécessaire, selon plusieurs conseils scolaires, de les informer de ces droits. Cela implique d'abord et avant tout une stratégie permettant d'identifier ces parents. On peut les dénombrer selon les données du recensement. On peut même le faire pour chaque sous-division du recensement. Mais il est impossible de les identifier par domicile. Aussi faudra-t-il trouver un moyen plus efficace pour identifier tous les ayants droit. Il importera ensuite de trouver les moyens appropriés pour leur transmettre l'information permettant aux parents ayants droit de connaître leurs droits scolaires, s'ils ne l'ont pas déjà fait.

Plusieurs dirigeants de conseils scolaires et d'organismes communautaires ont proposé une campagne médiatique nationale d'envergure, y compris le recours aux médias de langue anglaise, accompagnée d'une campagne d'animation communautaire de porte à porte, encadrée par des comités locaux formés de parents endogames et exogames, de conseillers scolaires et de personnel enseignant et administratif. Cela implique donc des annonces publicitaires dans les médias francophones et anglophones, tant écrits qu'oraux et visuels, ainsi que le recrutement d'animateurs communautaires scolaires pour chacun des trente conseils scolaires pendant deux ou trois ans. Le but de cette campagne serait d'informer les parents de leurs droits scolaires et de promouvoir l'école française à partir des données empiriques démontrant sa valeur ajoutée. Une telle campagne nécessite un investissement majeur en argent et en temps bénévole, mais ces dirigeants affirment que le temps presse et que l'effort en vaudra sûrement la peine.

Ensuite, les parents francophones en milieu minoritaire sont peut-être victimes d'une « naïveté sociale » : ils sont portés à croire que leurs enfants ne seront pas suffisamment compétents en anglais s'ils sont scolarisés en français (Landry, 1995, Carey, 1987). On dit « naïveté », car cette croyance est fautive : les recherches montrent que les élèves minoritaires scolarisés dans leur langue maternelle apprennent quand même l'anglais à un degré très élevé (Hébert, 1976, Willig, 1985). Par ailleurs, les recherches montrent que le transfert linguistique se fait davantage du français vers l'anglais que le contraire en raison des fortes pressions sociales pour l'apprentissage de l'anglais (Cummins, 1981, 1989). Comme une répondante a expliqué, « dans notre société, le français s'apprend et l'anglais s'attrape »¹⁶⁰. Enfin, les recherches indiquent que les élèves francophones en milieu minoritaire auront un rendement en anglais aussi élevé lorsqu'ils sont scolarisés en français (sauf pour les cours d'anglais langue seconde, qui ne se prêtent pas à la comparaison) que lorsqu'ils sont scolarisés surtout ou entièrement en anglais (Landry et Allard, 1993). Les parents semblent ignorer les résultats de ces recherches.

Selon plusieurs dirigeants consultés, les résultats de telles recherches devraient être communiqués de façon simple par des parents francophones de la communauté lors de la campagne médiatique et porte à porte à court terme. Des dépliants et des vidéos sont les moyens privilégiés par plusieurs participants pour aider ces parents lors de leurs efforts.

En troisième lieu, ces parents ont peut-être perdu leur identité francophone et ne voient pas la valeur ajoutée d'une école française pour leurs enfants, surtout si ces enfants et ces parents sont plus portés à parler l'anglais à la maison. Les plus récentes données démographiques indiquent que l'augmentation du taux de familles exogames explique en grande partie pourquoi les enfants d'un parent francophone ayant droit ne sont pas inscrits à l'école française de la communauté (Landry,

2003). Selon cette logique, les enfants sont inscrits à l'école anglaise (immersion ou autre) parce que les parents croient que leurs enfants auraient de la difficulté à bien réussir dans une école française ou que ces parents auraient de la difficulté à aider leurs enfants à faire leurs devoirs. Plusieurs dirigeants consultés ont mentionné un besoin d'interventions précoces permettant aux enfants de familles assimilées ou exogames de bien intégrer l'école française. Cette école doit donc être dotée de services et de programmes particuliers pour lui permettre de desservir ces enfants d'ayants droit, car « le droit scolaire ne devrait pas être contré par l'incapacité du système à l'exaucer. »¹⁶¹

Plusieurs dirigeants scolaires et communautaires ont mentionné huit besoins principaux afférents à l'intégration des enfants d'ayants droit à l'école française dès la première année. Premièrement, il faut mettre sur pied des programmes et des services d'accueil et d'intégration à l'attention particulière des familles anglicisées et exogames. Deuxièmement, il faut mettre sur pied des programmes d'alphabétisation familiale en français conçus entièrement pour ces familles particulières. Troisièmement, il faut élaborer et offrir des programmes de francisation des enfants avant l'entrée scolaire. Quatrièmement, il faut des services de garde en français pour les enfants de un à quatre ans et des jardins d'enfance français de haute qualité pour les enfants de quatre ans afin de faciliter la transition entre la famille anglicisée ou exogame et l'école française. Selon les recherches, les enfants de deux à cinq ans sont facilement capables d'apprendre deux ou plusieurs langues lorsqu'ils sont assimilés dans un tel milieu préscolaire (Pinker, 1994). Il serait donc plus facile et moins dispendieux de (re)franciser les petits enfants avant l'entrée scolaire que d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes et des services de francisation une fois qu'ils sont inscrits au système scolaire francophone. Toutefois, ce besoin de francisation a également été exprimé par plusieurs répondants dans notre recherche, car, selon eux, plusieurs enfants sont élevés par un parent à la maison jusqu'à l'en-

trée scolaire et n'ont donc pas fréquenté de garderie ou de jardins d'enfance avant leur entrée. L'école française a besoin d'un tel programme pour s'occuper de ces enfants. En parallèle avec ce cinquième besoin de francisation, les dirigeants scolaires ont exprimé comme sixième besoin afférent à l'intégration des enfants de parents assimilés ou exogames, celui de personnes-ressources, tels des aide-enseignants et des tuteurs, consacrées à l'intégration des enfants. Septièmement, il faut des livres, des disques et des vidéos abordables de langue française pour permettre aux parents assimilés et exogames d'encourager l'usage du français à la maison. La lecture à haute voix et l'écoute de disques et de vidéos en français permettent à ces enfants d'apprendre le français lors des années d'apprentissage langagier (deux à cinq ans) bien avant leur entrée scolaire. Enfin, il faut des ressources additionnelles pour assurer la traduction des documents de renseignement à l'intention des parents assimilés ou exogames ou même analphabètes en français. Comme tous les besoins précédents, ce besoin existe peu dans les écoles anglaises; le cas échéant, c'est pour informer les parents immigrants qui ne comprennent pas encore l'anglais. Dans ce cas, la traduction est le fruit d'une bienveillance administrative plutôt que d'un droit constitutionnel. En d'autres termes, les parents assimilés et exogames ont le droit non seulement d'avoir une éducation en français pour leurs enfants, mais également celui d'être renseigné (en anglais si nécessaire) pour assurer l'égalité des résultats scolaires de leurs enfants. Nous y reviendrons.

Enfin, plusieurs dirigeants scolaires ont proposé une quatrième raison pour expliquer pourquoi les parents ayants droit ne se prévalent pas de leurs droits scolaires : l'école française n'est pas de qualité comparable à l'école anglaise avoisinante. Selon eux, plusieurs parents évaluent la qualité de l'éducation en fonction des établissements scolaires. Ils sont donc portés à conclure que certaines écoles françaises, de par leur petite taille causée par une masse critique inférieure aux écoles anglaises, n'ont pas de gymnase, de laboratoires

et d'autres équipements comparables aux écoles anglaises avoisinantes. Ainsi, non seulement l'absence d'écoles susmentionnée, mais également les réfections, les réparations et les agrandissements d'écoles existantes, s'avèrent des besoins scolaires pouvant se justifier en vertu du principe de la réparation des torts du passé. D'autres parents évaluent la qualité de l'éducation dans une école française en fonction de leurs propres expériences passées dans les petites écoles locales. D'autres ont mentionné que la masse critique limitée d'élèves francophones ne leur permettait pas d'offrir un choix de cours comparable aux écoles majoritaires avoisinantes. Comme un directeur de conseil scolaire a expliqué : « Mon document indiquant ma programmation de cours comprend quatre pages, alors que celui de mon collègue anglophone en comprend soixante. Comment veux-tu faire compétition avec les écoles secondaires anglophones si tu ne peux pas offrir un choix comparable de cours ? »¹⁶² Il faut donc offrir une programmation comparable à celle offerte aux élèves anglophones, surtout au niveau secondaire où le transfert atteint des proportions importantes.

j) Les programmes au niveau secondaire

Les programmes au niveau secondaire constituent un besoin jugé moyennement important. Il reste à combler en partie ou en totalité dans vingt-six CSF et dix-huit CSF ont indiqué qu'il s'agissait d'un besoin de « grande » ou de « très grande » importance, mais seulement cinq CSF l'ont inscrit à leur liste des dix besoins prioritaires, y compris un CSF qui l'a inscrit au sommet, et ce besoin n'a recueilli que vingt-six points sur l'échelle cumulative.

Nous plaçons ce besoin comme relevant du principe de la réparation des injustices du passé et l'enraiment de l'assimilation de la minorité, car le peu de choix de cours au niveau secondaire dans plusieurs communautés incite souvent les adolescents à « décrocher » du système scolaire francophone en faveur du système anglophone. Or, la possibilité de mener des études postsecondaires en

français et de travailler en français diminue considérablement lorsque l'enfant termine ses études secondaires en anglais. Pour éviter l'assimilation des adolescents francophones du pays, les CSF doivent pouvoir offrir dans leurs écoles françaises des cours et des programmes « équitables » en quantité et en qualité à ceux offerts par les conseils scolaires anglophones dans les écoles anglaises. Nous aurions toutefois pu le placer tout aussi bien comme relevant du principe suivant : assurer l'égalité des communautés. En effet, il permet l'équité entre les communautés anglophones et francophones en ce qui concerne les cours et les programmes au niveau secondaire.

Par ailleurs, nous avons invité les CSF à évaluer la performance de leur gouvernement provincial ou territorial par rapport à ses obligations constitutionnelles en ce qui concerne ce premier principe juridique. À ce sujet, trois éléments leur étaient présentés. Seulement 22 % des répondants ont affirmé que leur gouvernement « fait connaître et promeut l'instruction en français » de manière importante ou complète, seulement 16 % ont répondu pareillement à l'élément affirmant que leur gouvernement « considérait le caractère réparateur de l'article 23 lorsqu'il exerce sa discrétion » et 50 % ont répondu pareillement à l'élément affirmant que leur gouvernement « adoptait des dispositions législatives positives en matière d'instruction en français ». Sur les dix éléments ainsi posés, les trois derniers terminent bons derniers. Ces données permettent de croire que les gouvernements provinciaux et territoriaux sont très peu intéressés à réparer les injustices du passé et à enrayer l'érosion progressive de la minorité francophone par la voie de mesures positives dans le domaine scolaire. La jurisprudence ne les a pas convaincus.

2) Assurer l'égalité des deux communautés linguistiques officielles

Les réponses au questionnaire nous permettent de préciser plusieurs besoins qui contribuent à atténuer l'inégalité entre les deux communautés

linguistiques officielles. Cependant, nous abordons ailleurs tous ces besoins, sauf deux. D'une part, peu de matériel scolaire est produit dans la province; plusieurs ressources proviennent du Québec. Les ressources en langue française font défaut. Cela s'explique sans doute par une masse critique inférieure et un coût de production supérieur aux ressources de langue anglaise. À tel point que ce manque de ressources perpétue l'inégalité entre les deux communautés linguistiques. En conséquence, d'autre part, certains CSF ont exprimé le besoin de créer des centres de ressources pédagogiques pour produire de telles ressources en français adaptées aux réalités de la communauté locale.

Les CSF n'ont toutefois pas accordé une grande priorité à ce deuxième volet de l'objet de l'article 23. Seulement cinq CSF ont indiqué que le matériel « provincial » était un besoin à combler en totalité; seulement huit ont indiqué qu'il était un besoin de « grande » ou de « très grande » importance; un seul l'a noté sur sa liste prioritaire; et ce besoin n'a recueilli que six points sur l'échelle du pointage cumulatif. Par ailleurs, seulement huit CSF ont indiqué qu'un centre de ressources pédagogiques était un besoin à combler en totalité; seulement douze ont ajouté qu'il était un besoin de « grande » ou de « très grande » importance; un seul l'a inscrit sur sa liste prioritaire; et ce besoin n'a recueilli que quatre points sur l'échelle du pointage cumulatif.

Cette importance inférieure s'explique par deux raisons principales. D'abord, l'objet de l'article 23 est un concept abstrait qui fait peu partie des préoccupations décisionnelles quotidiennes des gestionnaires scolaires, tant administratifs qu'élus. Ces préoccupations ressortent plutôt lorsque ces gestionnaires entreprennent des exercices de planification à long terme ou des démarches juridiques. Ensuite, les gestionnaires qui se préoccupent de cette finalité idéale portent leur attention sur ses manifestations scolaires. Comme nous l'avons dit, si cette égalité relative demeure plutôt abstraite dans l'ensemble de la société canadienne, elle prend une forme bien plus précise et concrète dans le domaine scolaire :

l'égalité des résultats. Nous aborderons cet élément dans le volet pédagogique.

3) Faire des conseils scolaires « un ordre distinct de gouvernement »

Ce besoin n'est pas prioritaire pour les CSF d'après leurs réponses au questionnaire. Ils n'ont mentionné que trois besoins précis à cette fin. Par ailleurs, ils accordent peu d'importance à ces trois besoins. D'abord, quatorze ont indiqué que le réseautage entre les écoles françaises de la province et du pays était un besoin à combler en partie ou en totalité, mais seulement huit ont indiqué qu'il constituait un besoin de « grande » ou de « très grande » importance, un seul l'a noté sur sa liste prioritaire et ce besoin n'a recueilli qu'un seul point sur l'échelle du pointage cumulatif. Ensuite, vingt-quatre ont indiqué que tisser des liens avec les autres organismes participant au développement des communautés francophones était un besoin à combler en totalité, mais seulement seize ont ajouté qu'il constituait un besoin de « grande » ou de « très grande » importance, seulement trois l'ont inscrit sur leur liste prioritaire et ce besoin n'a recueilli que onze points sur l'échelle du pointage cumulatif. Enfin, vingt-quatre ont indiqué que se démarquer des conseils scolaires anglophones représentait un besoin à combler en partie ou en totalité, mais seulement quatorze ont noté qu'il constituait un besoin de « grande » ou de « très grande » importance, deux l'ont signalé sur leur liste prioritaire et ce besoin n'a recueilli que douze points sur l'échelle du pointage cumulatif. Par contre, un CSF a ajouté à sa liste des besoins additionnels « développer la gouvernance minoritaire au sein des CSF » et l'a même inscrit à sa liste des dix besoins prioritaires.

Par contre, les sessions de remue-méninges menées avec les dirigeants des CSF ontariens, albertains et néo-brunswickois, ainsi que les entrevues menées auprès des dirigeants de bon nombre de CSF des autres provinces et des territoires ont clairement évoqué le besoin de faire des CSF « un ordre de gouvernement ». Selon plusieurs répon-

dants, la formalisation symbolique du statut et de l'importance des CSF par la Cour suprême devrait être traduite en manifestations concrètes. Par exemple, les CSF devraient faire partie des négociations afférentes aux ententes bilatérales issues du PLOE. Au minimum, ces CSF devraient être en mesure de définir les besoins de la communauté francophone que ces ententes visent à combler et de réagir aux ententes avant leur signature. Plusieurs répondants ont ajouté que les relations tendues entre le ministère de l'Éducation et les CSF s'expliquent en grande partie par le fait que la province les considère comme de simples organes de la province. Or, les CSF sont plutôt des « institutions de la minorité » et ils exercent des pouvoirs exclusifs qui les distinguent clairement de leurs homologues anglophones. Selon ces répondants, le ministère devrait adopter une approche de partenariat au lieu d'une approche hiérarchique lorsqu'il discute avec les CSF. Une telle approche aurait l'avantage de changer les attitudes provinciales en faveur de la pleine gestion scolaire. En effet, plusieurs répondants affirment qu'un tel changement d'attitude représente le plus grand besoin des CSF, car il leur permettrait de se consacrer aux autres besoins en grande confiance. Le concept intrigue.

Il reste que, comme plusieurs répondants ont expliqué, l'aspect « politique » de la gestion scolaire francophone est un besoin fondamental qui n'a pas encore motivé les CSF aux prises avec des problèmes plus immédiats. En fait, la plupart des CSF existe depuis moins de six ans. Leur principale préoccupation a été d'adopter et de mettre en œuvre des politiques internes et d'apprendre à gouverner dans des circonstances en constante évolution. Par ailleurs, les institutions administratives sous-étatiques comme les conseils scolaires ne sont considérées que depuis peu comme « un ordre de gouvernement ». De plus, elles ne sont ainsi considérées que par des chercheurs (Bourgeois, 2003). Aussi est-ce difficile de concevoir comment des conseillers scolaires bénévoles ont pu imaginer et jouer ce rôle. Néanmoins, le concept d'« ordre de gouvernement » rassemble plusieurs préoccupations parta-

gées par plusieurs CSF et, par conséquent, risque de devenir un besoin générique de grande importance. Néanmoins, il n'est pas important aux fins de notre recherche actuelle.

Par ailleurs, nous avons invité les CSF à évaluer la performance de leur gouvernement en ce qui concerne le réaménagement des structures institutionnelles pour favoriser l'instruction en français. Seulement 45 % des CSF ont indiqué que la mise en œuvre gouvernementale était « importante » ou « complète », mais 39 % ont indiqué qu'elle était « minimale ». Ce qui permet d'affirmer que cet élément a progressé, mais qu'il reste incomplet.

4) Les gouvernements provinciaux ont des obligations positives

On pourrait inclure l'ensemble des cinquante besoins des CSF dans les obligations positives provinciales. En effet, plusieurs répondants ont noté le manque d'engagement de leur gouvernement provincial pour expliquer pourquoi certains besoins n'étaient pas comblés. Le besoin de base (la construction d'écoles) est le besoin le plus évident, selon eux. Il semble que certains gouvernements provinciaux ne veulent pas respecter leur obligation constitutionnelle fondamentale. Ces répondants ont affirmé à peu près la même chose par rapport à plusieurs autres besoins, tels les réfections, réparations et agrandissements d'écoles existantes, l'adaptation de programmes aux besoins de la minorité, les frais additionnels, la réparation des torts du passé et les volets communautaire et culturel des écoles françaises. Il serait donc plus simple de mentionner les besoins qui ne font pas partie de cet élément, tels l'animation pastorale, les ordinateurs et les cours d'informatique, le recrutement, la rétention et la formation du personnel enseignant et administratif ainsi que le tissage de liens entre les CSF et les autres organismes communautaires. Puisque nous abordons ces besoins ailleurs, nous éviterons de les examiner en détail pour le moment. Nous signalons, toutefois, que plusieurs CSF ont exprimé le besoin d'une attitude plus positive de leur gouvernement

provincial à l'égard de l'éducation, les écoles, les CSF et les communautés de langue française et que ce besoin s'applique à la majorité des cinquante besoins précis. En fait, un CSF a inscrit « sensibiliser la province par rapport à ses obligations afférentes à l'article 23 » à ses besoins additionnels, besoin par la suite inscrit parmi ses « top-ten ».

5) L'établissement d'écoles françaises distinctes

Quatre besoins précis se justifient en fonction du but spécifique de l'article 23, soit l'établissement d'écoles françaises. Il s'agit de la construction de nouvelles écoles, de la réfection/réparation d'écoles existantes, de l'agrandissement d'écoles existantes et de l'enseignement à distance. Comme on peut s'y attendre à partir d'une lecture de l'article 23, les deux premiers besoins s'avèrent de grande importance.

La construction d'écoles est le besoin de base du système scolaire francophone. Sans de tels établissements, on peut difficilement offrir des programmes scolaires et gérer la prestation de services pédagogiques. Ainsi, même si un seul CSF exprimait ce besoin, il deviendrait le besoin prioritaire. Il serait en effet difficile de réclamer la réfection d'une école ou l'adaptation de programmes scolaires quand certaines communautés n'ont même pas un seul établissement scolaire. À condition, bien sûr, que cette communauté regroupe la masse critique d'élèves pour satisfaire aux critères provinciaux afférents à la demande le justifiant. Or, ce besoin est relativement comblé au Canada.

En fait, seulement douze CSF ont indiqué qu'il s'agit d'un besoin à combler en totalité. Par contre, quinze autres ont indiqué qu'il s'agit d'un besoin à combler en partie, ce qui veut dire que vingt-sept CSF ont exprimé le besoin d'écoles. Mais nos séances de remue-méninges et nos entrevues en profondeur ont permis de relativiser ces chiffres. En effet, il semble que la plupart des vingt-sept répondants ayant exprimé ce besoin se réfèrent à la construction de nouvelles écoles pour remplacer les éco-

les existantes, dont certaines datent de plusieurs décennies. Il faut donc distinguer entre la construction de nouvelles écoles pour remplacer celles qui commencent à vieillir et celle de nouvelles écoles dans les communautés qui n'en ont pas malgré une masse critique suffisante. Par exemple, le CSF de l'Île-du-Prince-Édouard loue depuis quatre ans des roulottes à Deblois en attendant les fonds provinciaux pour construire une école de langue française à Prince-Ouest. Le quatrième refus annuel du gouvernement insulaire a incité le CSF à songer à une poursuite contre ce gouvernement. Le besoin d'une nouvelle école dans les communautés où il n'y en a aucune est prioritaire. Or, un peu moins que le tiers des CSF ont exprimé un besoin pour de telles écoles.

Par contre, ce besoin est parmi les plus importants des CSF. En fait, dix-neuf CSF ont indiqué qu'il s'agissait d'un besoin de « grande » ou de « très grande » importance et dix l'ont inscrit dans leur liste de priorités. De plus, sept l'ont inscrit comme premier besoin, ce qui en fait le besoin ayant recueilli le plus grand nombre de mentions à ce sujet. Enfin, la construction d'écoles a obtenu de loin le plus grand nombre de points sur l'échelle cumulative. Selon nos données, il s'agit du besoin le plus important.

Or, puisque plusieurs CSF ont interprété ce besoin pour remplacer les écoles existantes autant que pour répondre à une lacune dans plusieurs communautés, il importe de nuancer notre conclusion. En fait, il faut traiter ce besoin de nouvelles écoles en parallèle avec le besoin de réfection, de réparation et d'agrandissement d'écoles existantes. Vu sous cet angle, ces trois besoins sont complémentaires; en fait, ils s'appuient. Si on ajoute les réponses concernant ces deux derniers besoins à celles concernant le besoin de nouvelles écoles pour remplacer celles qui existent, on doit ajouter que vingt-huit ont indiqué que la réfection/réparation d'écoles existantes constituait un besoin à combler en partie ou en totalité et que vingt-cinq ont indiqué que l'agrandissement des écoles existantes constituait un besoin à combler en partie ou

en totalité, que dix-huit ont ajouté que la réfection/réparation était un besoin de « grande » ou de « très grande » importance et que douze ont ajouté que l'agrandissement était un besoin de même importance, que sept ont inscrit la réfection/réparation sur leur liste prioritaire et que trois en ont fait autant pour l'agrandissement et que la réfection/réparation et l'agrandissement ont accumulé, respectivement, cinquante-trois et vingt-cinq points sur l'échelle cumulative, ce qui les classe au 8^e et au 17^e rang parmi les cinquante besoins. Ainsi, les besoins d'infrastructure sont considérés parmi les besoins les plus importants pour les CSF.

Un quatrième besoin précis s'ajoute à cette liste : l'enseignement à distance. Selon les répondants, ce besoin compte beaucoup dans les communautés qui n'ont pas d'école française. Il faut donc diviser ce besoin en deux parties : (1) l'enseignement à distance pour compenser le manque d'école locale et (2) l'enseignement à distance pour compléter la programmation des écoles locales, surtout au niveau secondaire. Nous avons donc inséré ce besoin dans ce volet et ce principe juridique, car la première partie est plus importante que la seconde. Il s'agit donc ici d'un mécanisme technologique pouvant remplacer une école, pierre angulaire de l'article 23 et du développement communautaire en francophonie minoritaire. Il ne faut toutefois pas négliger la seconde partie de ce besoin particulier.

Les deux parties du besoin ont mérité une importance moyenne. En effet, vingt-cinq CSF ont indiqué qu'il représentait un besoin à combler en totalité, quinze ont indiqué qu'il constituait un besoin de « grande » ou de « très grande » importance, un l'a inscrit à sa liste de besoin n° 1, quatre l'ont inscrit sur leur liste de besoins prioritaires et il a recueilli dix-neuf points sur l'échelle du pointage cumulatif.

Par ailleurs, nous avons invité les CSF à évaluer la performance de leur gouvernement en ce qui concerne ce cinquième principe juridique. Selon 90 % des répondants, ces gouvernements offrent et rendent accessible l'instruction en français de

manière « importante » ou « complète ». Cela s'explique sans doute par la construction ou le réaménagement d'écoles françaises distinctes un peu partout au pays depuis une dizaine d'années. Il n'y aurait donc que quelques CSF qui jugent que leur gouvernement provincial ou territorial ne respecte pas ses obligations à ce sujet, ce qui autorise à penser que certaines régions du pays n'ont pas encore obtenu leurs écoles françaises.

6) Les écoles comme centres culturels de la communauté francophone

Quatre besoins précis relèvent de ce principe juridique : la valorisation de l'éducation, tout court, les activités culturelles parascolaires, l'animation culturelle parascolaire et le tissage de liens avec les organismes communautaires non scolaires. Ces quatre besoins sont d'une importance moyenne et relative.

Selon vingt-huit CSF, la valorisation de l'éducation constitue un besoin à combler en partie ou en totalité. De plus, dix-huit estiment qu'il s'agit d'un besoin de « grande » ou de « très grande » importance. Ce besoin n'a reçu aucune mention prioritaire, mais s'est retrouvé sur la liste des dix priorités à une occasion. Enfin, il n'a accumulé que neuf points sur l'échelle cumulative. Il est intéressant de noter que ce besoin atteint le deuxième rang des besoins prioritaires lorsqu'on se sert de l'échelle des besoins à combler, mais qu'il chute au bas de l'échelle lorsqu'on demande aux CSF d'indiquer leurs priorités.

On peut formuler la même conclusion pour les activités culturelles parascolaires et l'animation culturelle parascolaire. En effet, vingt-sept et vingt-huit CSF indiquent respectivement que les activités et l'animation étaient des besoins à combler en partie ou en totalité, ce qui les placent en haut du peloton, mais ces deux besoins n'accumulaient que dix et onze points, respectivement, sur l'échelle cumulative. Et dix-sept et seize CSF respectivement les considéraient de « grande » ou de « très grande » importance. Enfin, aucun des deux besoins n'a

recueilli de vote prioritaire, mais ils ont été inscrits à la liste des dix besoins les plus importants à trois et à quatre reprises respectivement. De plus, un CSF a ajouté « embaucher un agent de liaison école-communauté » à sa liste de besoins et l'a inscrit parmi ses dix besoins les plus importants.

Enfin, tisser des liens avec les autres organismes communautaires francophones constitue lui aussi un besoin d'importance modérée. En premier lieu, vingt-quatre CSF ont indiqué qu'il s'agissait d'un besoin à combler en partie ou en totalité. En deuxième lieu, seize ont indiqué qu'il s'agissait d'un besoin de « grande » ou de « très grande » importance. En troisième lieu, aucun CSF ne l'a inscrit comme besoin prioritaire et trois l'ont inscrit sur leur liste des dix besoins prioritaires. Enfin, il n'a accumulé qu'un total de onze points sur l'échelle cumulative.

Ces résultats impressionnants au début suivi d'une perte d'importance au fur et à mesure que les CSF triaient leurs priorités permet d'affirmer que les CSF souhaitent un meilleur lien entre l'école et la communauté, mais pas au détriment des préoccupations scolaires. Cette affirmation nous a été confirmée par des dirigeants de plusieurs CSF. Leur priorité est ce qui se passe dans la classe. Par contre, d'autres ont clairement placé ces besoins « parascolaires » parmi leur liste de priorités. Cela reflète peut-être le niveau d'évolution des CSF et des communautés qu'ils desservent. D'une part, les CSF ayant comblé leurs besoins « scolaires » (par exemple la construction d'écoles) accordent plus d'importance à ces besoins « parascolaires » que les CSF qui se trouvent encore aux prises avec des lacunes « scolaires ». Par ailleurs, les communautés bénéficiant déjà d'activités culturelles en grande quantité comblent fort probablement les besoins en ce sens des CSF et de leurs écoles. Par contre, trois CSF ont inscrit à la fois la construction d'écoles et l'animation culturelle ou les activités culturelles parmi leurs dix priorités. Il faut donc nuancer notre conclusion et ajouter que ce besoin reste à définir. En ce sens, il ressemble à la quête abstraite de l'égalité entre les deux communautés linguistiques.

Afin de mieux définir le lien entre l'école et la communauté, nous avons consulté quarante-neuf organismes œuvrant dans le développement des communautés francophones. Nous avons administré un questionnaire à quatorze organismes nationaux et à trente-cinq organismes nationaux, provinciaux et territoriaux œuvrant auprès des parents, des jeunes et des artistes, ainsi qu'à treize organismes nationaux, provinciaux et territoriaux porte-parole ou de revendication.

Le but de cette consultation était double. D'une part, les conseils scolaires voulaient voir si les autres organismes voués à l'épanouissement des communautés francophones étaient ouverts à une participation accrue des conseils scolaires dans le développement global. D'autre part, ils voulaient éviter de réinventer la roue du développement communautaire francophone. Ils ont donc sondé ces organismes afin de déterminer des projets potentiels de développement communautaire qu'ils devraient entreprendre, seuls ou en partenariat, et de cerner la façon d'élaborer et de mettre en œuvre de tels projets conjoints.

L'annexe D présente les résultats de notre consultation à laquelle ont participé quarante-neuf organismes communautaires. On peut résumer ces résultats sous forme de quatre constats :

- 1- Les organismes communautaires souhaitent une (plus grande) participation des CSF au développement global des communautés francophones qu'ils desservent, surtout dans les communautés où l'école est la principale institution francophone
- 2- La participation communautaire des CSF doit être complémentaire à celle des autres organismes; elle ne doit pas se faire de façon isolée ou au détriment des efforts existants
- 3- Les CSF devraient participer au développement communautaire :
 - en animant la communauté
 - en insérant les arts et la culture dans leur programme scolaire
 - en agissant comme agent d'information et de communication

- *en agissant comme des pédagogues communautaires*
- *en partageant leurs établissements avec la communauté*
- *en intégrant la petite enfance*

4- Pour intégrer les CSF dans le développement communautaire, il faut :

- *bien délimiter le rôle des CSF et celui des organismes*
- *collaborer par l'entremise de projets concrets et conjoints*
- *intégrer les plans et les actions respectifs au profit de la communauté*
- *adopter une approche positive et complémentaire*
- *se rencontrer de façon régulière et formelle*
- *assurer que la direction des organismes privilégie les liens réciproques*
- *créer une table de concertation en éducation pour chaque district scolaire*
- *recruter le maximum d'ayants droit, surtout les parents exogames*
- *intégrer tous les éléments de l'éducation (préscolaire, scolaire, postsecondaire)*
- *recruter un employé pour coordonner les efforts communautaires en vue d'intégrer la communauté dans le curriculum et d'intégrer l'école dans la communauté*
- *intégrer les arts et la culture dans le curriculum et les activités parascolaires*
- *prêter les locaux scolaires aux organismes communautaires bénévoles (ou établir des centres scolaires et communautaires à partir de chaque école francophone*

7) La détermination des besoins scolaires de la communauté francophone

Si l'analyse du principe précédent indique que les liens entre l'école et la communauté restent à définir et à se concrétiser, elle nous permet également de comprendre le peu d'importance accordée à la détermination des besoins scolaires de la communauté francophone. En fait, il est difficile de trouver des besoins particuliers à ce sujet dans la

liste initiale. Cela démontre qu'à partir des questions ouvertes posées lors du premier effort, les CSF n'ont pas cru bon d'exprimer des besoins leur permettant d'adapter leur programmation scolaire aux besoins de la communauté qu'elle dessert. Certains commentaires exprimés par des dirigeants des CSF et des organismes œuvrant dans le développement communautaire donnent à entendre que le milieu scolaire est encore trop fermé sur lui-même pour bien faire le pont entre l'école et la communauté. Cela nous a semblé davantage pertinent par rapport à la définition des besoins scolaires de la communauté; cette fonction semble constituer une chasse-gardée pour les dirigeants scolaires. Selon nos données, rares sont les CSF qui mènent des consultations ou des concertations de grande envergure pour préciser les besoins scolaires de la communauté qu'ils desservent.

Nous pourrions lier l'évaluation continue des programmes et le tissage de liens avec les organismes communautaires non scolaires à ce principe juridique. L'évaluation (de l'efficacité) des programmes doit se mesurer à des objectifs initiaux et ces objectifs doivent être fixés par les membres de la communauté, en particulier les parents ayants droit. À cette fin, il semble essentiel de tisser des liens avec les autres organismes communautaires. Cependant, les CSF ont interprété l'évaluation des programmes sous un angle beaucoup plus scolaire que communautaire. Par ailleurs, ils n'ont pas interprété le tissage de liens avec les organismes communautaires comme un mécanisme de consultation permettant la détermination des besoins scolaires de la communauté. Il est donc difficile de justifier ces besoins particuliers comme relevant de ce principe juridique.

Par ailleurs, nous avons invité les CSF à évaluer la performance de leur gouvernement en ce qui concerne ses obligations constitutionnelles par rapport à ce principe juridique. Les réponses indiquent que 83 % des CSF pensent que leur gouvernement permet aux parents francophones d'identifier leurs besoins particuliers. Il y a peu de problèmes à ce sujet.

Nous les avons également invité à indiquer le degré de contrôle qu'ils exercent en ce qui concerne la détermination des besoins scolaires de la communauté qu'ils desservent. Les résultats sont très positifs. En effet, 75 % des CSF indiquent qu'ils exercent un « très grand contrôle » ou un « contrôle complet » à ce sujet. Par contre, 25 % affirment n'exercer « aucun contrôle » ou « très peu de contrôle » par rapport à ce pouvoir exclusif. Certains gouvernements provinciaux font fi de la jurisprudence.

8) L'établissement de programmes scolaires selon les besoins de la minorité

Nous venons de constater que les liens entre l'école française et la communauté qu'elle dessert restent à définir (principe 6) et que les CSF semblent peu préoccupés par les besoins scolaires de cette communauté (principe 7). Il serait donc logique de conclure que les CSF n'expriment pas le besoin d'établir leurs programmes scolaires selon les besoins de la minorité. Cette dernière conclusion dépend toutefois du postulat selon lequel les CSF sont isolés derrière les murs de classe, ce qui n'est pas le cas. En effet, même si peu de CSF ont mené des consultations ou des concertations d'envergure pour définir les besoins scolaires de la communauté qu'ils desservent, cela ne veut pas dire pour autant qu'ils ne connaissent pas ces besoins particuliers et que les parents et les autres organismes communautaires les connaissent mieux. Autrement dit, ce sont des organismes communautaires francophones qui, comme tous les autres organismes, ont une perception des besoins de leur communauté par rapport aux programmes scolaires. Et tout comme plusieurs organismes communautaires leur ont reproché leur « façon de faire bureaucratique et pédagogique », plusieurs autres organismes communautaires ont vanté leurs ressources bureaucratiques et pédagogiques pour assurer une éducation de qualité aux enfants francophones et pour contribuer dans les années à venir au développement des communautés francophones. Les CSF sont effectivement vus

par la plupart des organismes comme les chefs de file communautaires dans le domaine de l'éducation. L'élaboration de programmes scolaires est leur spécialité, concèdent-ils, tout comme le développement communautaire est le domaine de compétence des quarante-neuf organismes communautaires sondés. Les organismes communautaires ne peuvent donc pas imposer leur vision du rôle communautaire des CSF et de leurs écoles sans se faire imposer la vision des CSF par rapport au rôle des organismes communautaires dans l'élaboration des programmes scolaires. La réciprocité et l'ouverture sont nécessaires de part et d'autre.

Selon notre recherche, les trente CSF ont déterminé quatre besoins particuliers qui peuvent relever de ce principe juridique : (1) l'adaptation des programmes pour classes à niveaux multiples, (2) les programmes d'aide à l'enfance, (3) les programmes de dépistage et d'aide aux enfants en difficulté ou à risque et (4) les services spécialisés en français, notamment : orthopédagogues et psychologues. À cette liste nous pourrions ajouter le tissage de liens avec les organismes communautaires, car ce besoin particulier constitue un moyen essentiel pour connaître les besoins de la communauté à desservir, mais il ne semble pas que les répondants ont interprété ce besoin de cette façon.

Les services spécialisés en français sont de loin le besoin le plus important dans cette liste. Ces services, tels ceux d'orthopédagogues et de psychologues, sont un besoin à combler en partie ou en totalité dans vingt-huit CSF, vingt-et-un CSF ont indiqué qu'il s'agissait d'un besoin de « grande » ou de « très grande » importance, huit l'ont inscrit à leur liste des dix besoins prioritaires et ce besoin a recueilli vingt-sept points sur l'échelle cumulative. Pour leur part, les autres besoins sont d'une importance allant de modérée à faible, même si plusieurs restent à combler en partie ou en totalité dans la grande majorité des CSF. L'adaptation des programmes pour classes à niveaux multiples est un besoin à combler en partie ou en totalité dans vingt-quatre CSF, seulement dix ont indiqué qu'il s'agissait d'un besoin de « grande » ou de « très grande » impor-

tance, quatre l'ont inscrit à leur liste des besoins prioritaires et ce besoin n'a recueilli que neuf points sur l'échelle cumulative. Les programmes d'aide à l'enfance constitue un besoin à combler en partie ou en totalité dans vingt-trois CSF, dix-sept ont indiqué qu'il constituait un besoin de « grande » ou de « très grande » importance, seulement deux l'ont inscrit à leur liste des dix besoins prioritaires et ce besoin n'a recueilli que treize points sur l'échelle cumulative. Enfin, les programmes de dépistage et d'aide aux enfants en difficulté ou à risque représentent un besoin à combler en partie ou en totalité dans vingt-huit CSF, dix-huit ont indiqué qu'il constituait un besoin de « grande » ou de « très grande » importance, un seul CSF l'a inscrit à sa liste des dix besoins prioritaires et ce besoin n'a recueilli que six points sur l'échelle cumulative.

Par ailleurs, nous avons invité les CSF à évaluer le rendement de leur gouvernement en ce qui concerne ce principe juridique. Le résultat est plutôt positif. En effet, 74 % ont indiqué que leur gouvernement élaborait ses programmes d'instruction en français selon les besoins de la minorité de façon « importante » ou « complète ».

Nous les avons également invité à indiquer le degré de contrôle qu'ils exercent sur cette fonction exclusive. Or, l'établissement des programmes scolaires semble être très peu sous leur contrôle exclusif. En effet, seulement 37,5 % indiquent exercer un « très grand contrôle » ou un « contrôle complet » à ce sujet, alors que 50 % affirment n'exercer « aucun contrôle » ou « très peu de contrôle » à ce sujet.

9) L'égalité des résultats

Ce principe juridique aurait pu inclure la plupart des cinquante besoins précis, depuis la construction, la réfection, la réparation et l'agrandissement des écoles jusqu'aux frais additionnels pour le transport, la traduction et les matériaux. En effet, tous ces besoins relèveraient de ce principe. Toutefois, puisque la plupart d'entre eux se retrouvent ailleurs, nous limiterons notre analyse aux programmes scolaires d'actualisation linguistique, c'est-à-dire de

francisation de rattrapage une fois à l'école. Cela implique que les enfants des ayants droit sauront bénéficier de tels programmes afin d'éviter d'obtenir des résultats scolaires réduits indûment par leur retard linguistique.

Ce besoin est très important. Il reste à combler en partie ou en totalité dans vingt-sept CSF. Il est noté comme étant de « grande » ou de « très grande » importance par vingt CSF, ce qui le place au sixième rang parmi les cinquante besoins. Il est inscrit à sept listes des besoins prioritaires. Enfin, il obtient quarante-cinq points sur la liste cumulative.

Selon les répondants, plusieurs enfants ont de la difficulté à bien maîtriser le français à l'école. Ils pensent que cela s'explique de plusieurs façons. D'abord, les parents sont peut-être exogames ou parlent rarement le français à la maison. Ensuite, l'environnement de l'enfant est majoritairement anglophone. Enfin, les médias de communication utilisés par l'enfant sont anglo-dominants. Ces raisons ne s'appliquent pas partout au pays. Par exemple, deux CSF du Nouveau-Brunswick situés dans des régions à forte majorité francophone ont exprimé le besoin de cours d'anglais pour assurer la maîtrise de la langue majoritaire de la province et du pays. Mais c'est là une rare exception. La règle, selon les répondants, est que les élèves acadiens et francophones ont besoin de programmes scolaires particuliers pour les aider à maîtriser le français. Pour freiner l'assimilation et réparer les injustices du passé, de tels programmes sont nécessaires.

Par ailleurs, nous avons invité les CSF à évaluer la performance de leur gouvernement au regard de ses obligations constitutionnelles quant à l'égalité des résultats. Les résultats sont peu encourageants. En effet, seulement le tiers a indiqué que leur gouvernement s'assure que la qualité de l'éducation en français est égale à celle offerte dans les écoles anglaises. Par contre, 79 % ont indiqué que leur gouvernement respecte les normes de qualité des programmes d'instruction en français. On doit en conclure que les gouvernements provinciaux et

territoriaux assurent les normes de qualité des programmes d'instruction en français, mais ne s'assurent pas que ces programmes sont de qualité égale à ceux offerts dans les écoles anglaises.

10) Le financement équitable et la dépense des fonds selon les besoins

Dans l'ensemble, les CSF estiment que le financement constitue un besoin relativement important. Les quatre besoins particuliers qu'on y trouve sont de grande importance à certains égards, mais de moindre importance à d'autres égards. De plus, l'un des quatre besoins financiers additionnels (les frais pour contrer la distance) se démarque des trois autres.

Selon les CSF, des frais additionnels sont nécessaires pour contrer la distance, car les francophones habitant neuf provinces et territoires sur douze sont desservis par un seul CSF, c'est-à-dire que neuf CSF desservent l'ensemble d'une province ou d'un territoire. Dans tous ces cas, les anglophones peuvent compter sur plusieurs conseils scolaires pour les desservir. Les déplacements pour assister aux réunions des conseillers scolaires et du personnel enseignant et administratif, ainsi que les frais d'interurbains, sont donc plus élevés par rapport aux conseils scolaires anglophones. Or, les frais de fonctionnement des CSF sont dans la plupart des cas établis à partir d'un montant par élève. Les gouvernements de certaines provinces et de certains territoires offrent un montant supérieur pour payer ces coûts supérieurs, mais ce n'est pas le cas dans l'ensemble du pays. Par contre, de deux à huit CSF ont indiqué que ces besoins financiers additionnels étaient déjà comblés chez eux. Ces raisons expliquent pourquoi ils accordent une importance relative à ces besoins.

Les frais additionnels pour contrer la distance représentent un besoin moyennement important. En fait, vingt-huit CSF indiquent qu'il s'agit d'un besoin à combler en partie ou en totalité, dix-huit signalent qu'il s'agit d'un besoin de « grande » ou de « très grande » importance, trois l'ont inscrit

à leur liste de besoins prioritaires et ce besoin a recueilli douze points. Les frais additionnels pour le transport après les heures de classe constituent aussi un besoin moyennement important. En fait, vingt-sept CSF indiquent qu'il s'agit d'un besoin à combler en partie ou en totalité, mais seulement douze ont indiqué qu'il s'agit d'un besoin de « grande » ou de « très grande » importance, quatre l'ont inscrit à leur liste de besoins prioritaires et ce besoin a recueilli quatorze points. Les frais additionnels pour la traduction (par exemple pour rédiger et publier des lettres aux parents exogames ou connaissant peu le français) sont un besoin peu important. En fait, vingt-deux CSF indiquent qu'il s'agit d'un besoin à combler en partie ou en totalité, mais huit ont indiqué qu'il s'agit d'un besoin de « grande » ou de « très grande » importance, un seul l'a inscrit à sa liste de besoins prioritaires et ce besoin n'a recueilli que quatre points. Les frais additionnels pour le matériel et les manuels en français, qui sont plus chers que les équivalents en langue anglaise, représentent un besoin moyennement important. En fait, vingt-six CSF indiquent qu'il s'agit d'un besoin à combler en partie ou en totalité, quatorze ont indiqué qu'il s'agit d'un besoin de « grande » ou de « très grande » importance, cinq l'ont inscrit à leur liste de priorités et ce besoin n'a recueilli que dix points.

Il faut cependant ajouter que, si ces frais additionnels sont beaucoup moins importants que d'autres besoins, c'est fort probablement parce que les CSF estiment que la plupart de ces autres besoins, tels la construction, la réfection, la réparation et l'agrandissement des écoles, seront comblés par d'autres fonds additionnels. Un répondant a remarqué que « les frais additionnels pour le transport et ces choses-là sont importantes, mais pas autant que les frais additionnels pour assurer l'éducation de qualité. »¹⁶³ Autrement dit, la plupart des autres besoins exigent des frais additionnels plus importants, ce qui ne veut pas dire que les CSF sont satisfaits du financement équitable et du contrôle qu'ils exercent sur la dépense des fonds selon les besoins de la communauté.

En effet, une question posée les invitant à évaluer le rendement de leur gouvernement par rapport à l'équité du financement indique que 44,5 % pensent que leur gouvernement traite les francophones favorablement lorsque les circonstances le justifient de façon « importante » ou « complète », alors que les tiers pensent que leur gouvernement les traite favorablement de façon « minimale » et que 22 % des répondants indiquent que leur gouvernement les traite ainsi de façon inacceptable.

Nous leur avons également posé une question permettant de mesurer le degré de contrôle qu'ils exercent sur la dépense des fonds prévus pour l'instruction et les établissements scolaires. Les résultats sont peu encourageants là aussi. En effet, 58 % affirment exercer un « très grand contrôle » ou un « contrôle complet » à ce sujet, mais 42 % affirment n'exercer « aucun contrôle » ou « très peu de contrôle ».

11) Le plein exercice par les CSF des sept pouvoirs exclusifs de gestion

Tel qu'il a été indiqué précédemment, ce onzième principe renvoie au recrutement et l'affectation du personnel enseignant, à la nomination et à la direction du personnel administratif ainsi qu'à la conclusion d'accords. Nous avons abordé les cinq autres pouvoirs ailleurs.

a) Recruter et affecter le personnel enseignant

Sans négliger les contributions des autres intervenants dans le domaine de l'éducation, il faut reconnaître que la grande majorité du travail accompli dans ce domaine est effectuée par le personnel enseignant dans la salle de classe. Cela se traduit également par le fait que les salaires et avantages versés au personnel enseignant représentent près de 75 % de toutes les ressources financières des CSF. Il ne devrait donc être un sujet de surprise pour personne que les six besoins des CSF par rapport à leur personnel enseignant sont de très grande importance.

Le recrutement du personnel enseignant régulier est un besoin très important. En fait, vingt-quatre CSF indiquent qu'il s'agit d'un besoin à combler en partie ou en totalité, dix-sept indiquent qu'il s'agit d'un besoin de « grande » ou de « très grande » importance, onze CSF l'ont inscrit à leur liste de besoins prioritaires, dont un qui l'a inscrit au sommet de la liste, et ce besoin a recueilli soixante-deux points pour terminer au cinquième rang. Le recrutement du personnel enseignant spécialisé (par exemple : musique et orientation) constitue lui aussi un besoin très important. En fait, vingt-cinq CSF indiquent qu'il s'agit d'un besoin à combler en partie ou en totalité, vingt-trois indiquent qu'il s'agit d'un besoin de « grande » ou de « très grande » importance, ce qui lui donne le premier rang à cet égard, neuf l'ont inscrit à leur liste de besoins prioritaires et ce besoin a recueilli cinquante-trois points pour se trouver au neuvième rang. Le recrutement du personnel enseignant suppléant est un besoin moyennement important. En fait, vingt-huit CSF indiquent qu'il s'agit d'un besoin à combler en partie ou en totalité, quatorze ont indiqué qu'il s'agit d'un besoin de « grande » ou de « très grande » importance, cinq l'ont inscrit à leur liste de besoins prioritaires et ce besoin a recueilli vingt-quatre points. La rétention du personnel enseignant est aussi un besoin moyennement important. En fait, vingt-six CSF indiquent qu'il s'agit d'un besoin à combler en partie ou en totalité, seize indiquent qu'il s'agit d'un besoin de « grande » ou de « très grande » importance, six l'ont inscrit à leur liste de besoins prioritaires et ce besoin a recueilli vingt-neuf points pour se classer au treizième rang. La formation du personnel enseignant est un besoin peu important. En fait, vingt-six CSF indiquent qu'il s'agit d'un besoin à combler en partie ou en totalité et vingt-et-un indiquent qu'il s'agit d'un besoin de « grande » ou de « très grande » importance, mais seulement deux CSF l'ont inscrit à leur liste de besoins prioritaires et ce besoin n'a recueilli que quinze points. Enfin, le besoin pour des personnes-ressources, aide-enseignants et mentors est également peu important. En fait, selon vingt-cinq CSF, il s'agit d'un besoin à combler en partie ou en totalité et

selon dix-huit, il s'agit d'un besoin de « grande » ou de « très grande » importance, mais seulement trois l'ont inscrit à leur liste de besoins prioritaires et ce besoin n'a recueilli que sept points.

Par ailleurs, nous avons invité les CSF à évaluer le rendement de leur gouvernement par rapport à ce principe juridique en indiquant le degré de contrôle que leur gouvernement leur délègue en ce qui concerne cette fonction exclusive. Les résultats sont très positifs : 87 % ont affirmé exercer un « très grand contrôle » ou un « contrôle complet » à ce sujet, alors que 13 % ont dit exercer un « contrôle minimal ». Aucun n'a indiqué n'exercer « aucun » ou exercer « très peu de contrôle ».

b) Nommer et diriger le personnel administratif

Nous avons repéré trois besoins particuliers permettant de mesurer l'importance de ce principe juridique. L'un des trois – le recrutement du personnel administratif – est de grande importance, mais les deux autres – la formation du personnel de soutien et la rétention du personnel administratif – sont de faible importance. On peut en conclure qu'il est beaucoup plus difficile de recruter le personnel administratif que de le retenir. Autrement dit, il y aurait une pénurie de bons gestionnaires scolaires.

Le recrutement du personnel administratif constitue un besoin très important. En fait, vingt-six CSF indiquent qu'il s'agit d'un besoin à combler en partie ou en totalité, dix-huit indiquent qu'il s'agit d'un besoin de « grande » ou de « très grande » importance, huit l'ont inscrit à leur liste de besoins prioritaires et ce besoin a recueilli trente-trois points pour se classer au douzième rang. La rétention du personnel administratif est un besoin de faible importance. En fait, vingt-quatre CSF indiquent qu'il s'agit d'un besoin à combler en partie ou en totalité, treize disent qu'il s'agit d'un besoin de « grande » ou de « très grande » importance, trois l'ont inscrit à leur liste de besoins prioritaires et ce besoin a recueilli quinze points, pour terminer au neuvième rang. Enfin, la formation du person-

nel de soutien est un besoin peu important. En fait, vingt-huit CSF indiquent qu'il s'agit d'un besoin à combler en partie ou en totalité et douze disent qu'il s'agit d'un besoin de « grande » ou de « très grande » importance, mais un seul l'a inscrit à sa liste de besoins prioritaires et ce besoin n'a recueilli que trois points.

Nous avons invité les CSF à évaluer le rendement de leur gouvernement par rapport à cette fonction exclusive. Les résultats sont très positifs. En effet, 96 % affirment exercer un « très grand contrôle » ou un « contrôle complet » à ce sujet, alors que seulement 4 % affirment exercer un contrôle « minimal » et aucun n'a affirmé n'exercer « aucun contrôle » ou exercer « très peu de contrôle ».

c) La conclusion d'accords

Selon la jurisprudence, les CSF auraient la liberté de conclure des accords avec d'autres organismes ou entreprises pour assurer la prestation de leurs services. Or, ce principe peut inclure la plupart des cinquante besoins particuliers, notamment la conclusion d'accords avec des architectes et des ingénieurs pour la construction, la réfection, la réparation et l'agrandissement d'écoles, ainsi que le recrutement, la formation et la rétention du personnel enseignant et administratif, l'animation culturelle parascolaire, la promotion de l'école française, la production de manuels scolaires par des centres de ressources pédagogiques, le recrutement des ayants droit et les services spécialisés en français. On pourrait ajouter à cette liste principale les accords avec des garderies privées pour louer des locaux scolaires et des fournisseurs de programmes d'alphabétisation familiale. Nous avons présenté ces besoins ailleurs, car ils y ont mieux leur place au regard de la jurisprudence. Néanmoins, il est nécessaire de mentionner ici que la plupart des besoins particuliers peuvent être comblés par l'entremise d'accords conclus entre les CSF et des partenaires communautaires ou privés. Il ne s'agit donc pas d'un besoin particulier, mais d'un processus permettant de satisfaire des besoins connexes.

Il sera plutôt question ici de mesurer le degré de contrôle exercé par les CSF par rapport à cette fonction exclusive. Les résultats sont peu encourageants ici encore. En effet, moins de 64 % des CSF affirment exercer un « très grand contrôle » ou un « contrôle complet » à ce sujet, alors que 23 % disent exercer un « contrôle minimal » et 14 % reconnaissent n'exercer « aucun contrôle » ou exercer « très peu de contrôle ».

Autres considérations

Il convient de le répéter, un seul besoin ne semble pas relever de l'un des onze principes juridiques. Il s'agit de l'animation pastorale et de l'enseignement religieux. Il s'agit néanmoins d'un besoin à combler en partie ou en totalité dans quatorze CSF. De plus, quinze CSF ont indiqué qu'il s'agissait d'un besoin de « grande » ou de « très grande » importance et quatre l'ont inscrit à leur liste des dix besoins prioritaires. Par contre, ce besoin n'a recueilli que quatorze points sur l'échelle cumulative. On peut donc conclure qu'il s'agit d'un besoin d'importance moyenne. Il reste que ce besoin peut difficilement être encadré par les onze éléments juridiques. Au mieux, on pourrait le faire relever du principe d'élaboration des programmes scolaires selon les besoins de la communauté.

La question du dédoublement d'écoles francophones selon une base confessionnelle a été jusqu'ici évacuée par la Cour suprême. Dans l'arrêt *Mahé* (1990, p. 383-384), elle préfère s'en remettre à un cas spécifique en temps et lieu :

Toutefois, on soutient alors que des problèmes peuvent surgir lorsque certains élèves de la minorité linguistique en cause sont des élèves « confessionnels » et d'autres des élèves « non confessionnels ». Dans la mesure où les conseils scolaires confessionnels ne pourraient pas être contraints d'accepter des élèves non confessionnels, on a discuté la possibilité d'une organisation scolaire « quadripartite ». Dans un tel système, existeraient côte à côte des « écoles

séparées de la minorité linguistique », des « écoles publiques de la minorité linguistique », des « écoles séparées de la majorité linguistique » et des « écoles publiques de la majorité linguistique ». Je ne doute pas que les droits des conseils scolaires confessionnels puissent, dans certains cas, avoir pour conséquence d'imposer des limites au genre de réorganisation qui pourrait par ailleurs s'imposer en vertu de l'art. 23. Les garanties données aux écoles confessionnelles pourraient fractionner un groupe admissible d'élèves appartenant à la minorité linguistique et empêcher de ce fait la création d'une école de la minorité linguistique qui serait autrement requise. Mais une telle possibilité, si regrettable soit-elle, n'enlève rien à la validité de l'interprétation que je donne à l'art. 23. Il y a lieu de souligner aussi qu'étant donné l'étroite correspondance géographique entre les groupes confessionnels et les minorités linguistiques au Canada, il serait rare que de telles difficultés se présentent. Il ne semble pas y avoir de problèmes de cette nature en l'espèce, et je crois qu'il est préférable d'en traiter au moment où ils se présenteront, le cas échéant.

Notre recherche a constaté une telle difficulté, notamment à Waterloo, en Ontario, où, selon deux répondants, le manque de masse critique tant du côté de l'école publique que du côté de l'école catholique, a jusqu'ici empêché l'établissement d'une école secondaire francophone. Dans ce cas, il semble que le droit à une école francophone selon l'article 23 serait brimé par un nombre insuffisant d'élèves en raison de leur séparation selon la base confessionnelle. Au lieu de s'unir, les deux groupes de parents francophones priveraient leurs enfants d'un enseignement secondaire en français. Loin de vouloir susciter un débat sur la division de l'école publique et de l'école catholique au sein de la communauté francophone de l'Ontario¹⁶⁴, nous devons néanmoins noter que la communauté francophone ontarienne aurait intérêt à explorer les avantages d'une telle union des forces dans certaines communautés.

■ Conclusion

Notre rapport présente et analyse cinquante besoins scolaires et parascolaires des trente conseils scolaires francophones œuvrant dans les neuf provinces et dans les trois territoires à majorité anglophone. Ces besoins traduisent la jurisprudence afférente à l'article 23 en manifestations administratives concrètes et quotidiennes de la pleine gestion scolaire francophone en milieu minoritaire au Canada, permettent aux parents, aux communautés et aux conseils scolaires francophones de concevoir et de poursuivre en commun un projet de société leur permettant d'obtenir la pleine gestion de leurs écoles, les plus importantes institutions publiques contribuant à l'épanouissement de leur langue et de leur culture, et posent les principaux jalons d'une concertation tripartite – gouvernement fédéral, ministères de l'Éducation, conseils scolaires francophones – devant établir la pleine gestion scolaire francophone en milieu minoritaire au Canada. Le présent rapport et ses trois fins devraient permettre aux trois parties de régler la question à l'amiable, évitant une seconde génération de procédures judiciaires imprévisibles.

Un plan stratégique et intégrateur doit éventuellement proposer des actions concrètes pour combler ces besoins scolaires. Les paragraphes qui suivent proposent six actions génériques pour alimenter la réflexion des parents et des CSF.

Premièrement, la grande importance accordée par les CSF à huit des neuf besoins faisant partie de la réparation des injustices du passé et de l'atténuation de l'assimilation dans l'avenir permet de concevoir une stratégie à deux volets principaux pour combler ces besoins. D'une part, une campagne d'identification, d'information et de sensibilisation auprès des parents ayants droit pour promouvoir l'éducation en français et les encourager à inscrire leurs enfants à l'école française. D'autre part, un programme d'appui à ces parents, en particulier les couples exogames, pour faciliter l'intégration de leurs enfants au système scolaire francophone, notamment par la voie de programmes de francisa-

tion avant l'entrée scolaire, d'alphabétisation familiale et de services à la petite enfance, y compris des services de garde et des maternelles en français intégrées et à temps plein.

Deuxièmement, le mandat pédagogique particulier et le mandat communautaire additionnel incombant aux CSF et leurs écoles françaises font apparaître la possibilité d'une formule de financement à quatre paliers. En premier lieu, les gouvernements provinciaux devraient offrir un financement spécial et immédiat pour réparer les torts du passé et freiner l'assimilation des francophones. Cela impliquerait, dans les plus brefs délais, la construction d'établissements scolaires dans les communautés où le nombre d'élèves francophones le justifie, ainsi qu'un financement pour promouvoir l'instruction en français auprès des parents ayants droit. En deuxième lieu, un financement culturel permettant de contribuer à l'égalité des communautés de langue française en milieu minoritaire et anglo dominant. Cela impliquerait des octrois spéciaux aussi bien pour adapter les programmes scolaires aux besoins scolaires et parascolaires de la communauté francophone que pour mettre en œuvre une programmation culturelle lui permettant de valoriser la langue et la culture françaises à partir des « centres culturels »¹⁶⁵ que sont les écoles de langue française. En troisième lieu, un financement de fonctionnement qui serait égal par élève au financement accordé à la majorité. Cela impliquerait, par exemple, une parité salariale entre le personnel des écoles françaises et des écoles anglaises. Enfin, un financement de fonctionnement additionnel pour payer les coûts supplémentaires engagés par les conseils scolaires francophones dans la prestation de leurs services éducationnels aux enfants des parents ayants droit. Par exemple, les livres et manuels en français sont généralement plus dispendieux par volume que les livres et manuels en anglais à cause des coûts de publication plus élevés pour satisfaire une plus petite masse critique. Le financement devrait donc éviter une formule égalitaire – un montant identique par élève francophone et anglophone – qui réduirait le nombre de livres et

manuels en français et favoriser une formule équitable – le même nombre de livres et manuels aux écoles françaises qu’aux écoles anglaises. Un tel financement de fonctionnement additionnel pourrait aussi combler les frais supplémentaires associés au transport dans les régions rurales isolées et aux dépenses administratives découlant d’un taux plus élevé de gestionnaires par élève dans de plus petites écoles.

Troisièmement, chacun des trente CSF et leur gouvernement provincial ou territorial respectif devraient s’entendre sur la répartition appropriée des pouvoirs de gestion en ce qui concerne l’instruction en langue française. Nous avons noté que la Cour suprême a accordé sept pouvoirs exclusifs aux CSF, mais que ceux-ci ne les exercent pas à leur guise. Cela semble davantage le cas en ce qui concerne l’élaboration des programmes scolaires selon les besoins de la minorité. Or, certains CSF acceptent que le ministère de l’Éducation s’en occupe, alors que d’autres veulent s’en accaparer. On doit conclure qu’aucune formule ne saura s’appliquer à l’ensemble du pays. Cependant, le principe administratif de *subsidiarité* semble de mise : il serait sage de déléguer la pleine gestion scolaire aux trente CSF et laisser chacun de ces derniers négocier une entente avec leur ministère de l’Éducation respectif, afin de lui accorder la responsabilité eu égard à l’élaboration des programmes et toute autre fonction exclusive. Une telle entente pourrait, en outre, coïncider avec la durée de l’entente afférente au PLOE, afin que les deux ententes importantes soient négociées en parallèle. L’appel à la subsidiarité se déduit du commentaire formulé en première instance dans l’affaire *Mahé* (1987, p. 537) :

Je retiens l’argument des appelants que la plus sûre garantie contre l’assimilation est un établissement relevant du contrôle exclusif du groupe en question. Toute diminution de ce pouvoir dilue inévitablement la spécificité de l’école et l’expose à l’influence d’une majorité insensible voire hostile. Certains aspects du contrôle doivent sans doute être cédés, comme nous le verrons, mais chaque degré de perte de ce contrôle représente un affaiblissement possible du pou-

voir décisionnel et ouvre la porte au risque que soit miné le rôle difficile de l’établissement.

En quatrième lieu, une entente semblable, toujours fondée sur le principe de subsidiarité pourrait s’appliquer à la détermination des besoins, au financement équitable et à la dépense des fonds selon les besoins de la minorité et aux résultats scolaires. Plus précisément, chaque CSF devrait déterminer ses besoins scolaires et parascolaires (les données recueillies lors de la présente recherche peuvent servir à cette fin), ainsi que les résultats scolaires escomptés et les fonds nécessaires pour les combler, puis amorcer des discussions avec son ministère de l’Éducation respectif afin d’aboutir à un accord sur les besoins et les résultats scolaires ainsi que sur les fonds pouvant les combler. Les CSF ne doivent pas oublier que « [l]a 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. »¹⁶⁶ De leur côté, les ministères ne doivent pas oublier que « [l]es priorités de la communauté minoritaire doivent avoir préséance parce qu’elles sont au cœur même de la gestion et du contrôle conférés par l’art. 23 aux titulaires de droits linguistiques minoritaires et à leurs représentants légitimes. »¹⁶⁷ Les CSF tiennent donc le gros bout du bâton, mais ils ne sauront réussir convenablement sans la collaboration des ministères de l’Éducation. Ces trois éléments de la gestion scolaire doivent être réglés à l’amiable, et ce, dès que possible. La solution de rechange est le recours judiciaire intenté en vertu de l’article 24 de la *Charte*. Or, un tel dénouement prendra du temps et risque de compliquer plutôt que de simplifier les choses.

Les CSF peuvent donc unir leurs forces autour de plusieurs besoins communs afin d'amorcer une prochaine planification stratégique en collaboration avec les ministères de l'Éducation, en partenariat avec le gouvernement fédéral par l'entremise notamment de son PLOE, pour obtenir la pleine gestion scolaire tant convoitée¹⁶⁸. Le moment d'une telle intervention semble approprié compte tenu des décisions de la Cour suprême afférentes à l'article 23 et de la publication du Plan d'action sur les langues officielles. Autrement dit, le fer est chaud.

Le moment d'intervention est davantage propice lorsqu'on considère que trois autres études proposent des pistes de solution semblables aux nôtres. D'abord, la Fédération culturelle canadienne-française vient de publier les résultats d'une recherche portant sur la collaboration potentielle entre l'école et les arts pour contribuer à l'épanouissement des communautés francophones en milieu minoritaire¹⁶⁹. Elle donne à entendre, entre autres, que l'école joue davantage un rôle de promotion des arts et des artistes locaux en les intégrant au curriculum et que des partenariats sont tissés entre l'école et les organismes artistiques et communautaires. Par ailleurs, la Fédération canadienne des enseignants et enseignantes a publié les résultats d'une étude récente portant sur les défis et les besoins du personnel enseignant dans les écoles françaises en milieu minoritaire¹⁷⁰. Entre autres, l'étude énumère cinq grandes catégories de défis qui se rapprochent de beaucoup aux besoins particuliers retenus par les CSF et mentionnés dans notre recherche : (1) un milieu anglo-dominant, (2) un manque de ressources, (3) la réussite scolaire et la motivation des élèves, (4) les relations professionnelles et les conditions de travail et (5) l'équité entre francophones et anglophones. Enfin, la Commission nationale des parents francophones a publié, il y a quelques mois, un profil démolinguistique des enfants des ayants droit francophones selon la structure familiale¹⁷¹. Cette recherche propose trois pistes d'action qui rejoignent celles évoquées dans notre rapport : (1) mener une campagne de sensibilisation des ayants droit et de la population canadienne, (2) fournir des

services d'appui aux parents exogames et (3) mettre sur pied une structure d'accueil forte et positive pour l'enfant. Les détails restent à élaborer, mais il semble que bien d'autres organismes ont à cœur, comme les CSF, l'instruction en français en milieu minoritaire. Notre consultation auprès des quarante-neuf organismes communautaires témoigne d'un désir de collaboration.

Cette complémentarité et ce moment propice nous conduisent à énoncer notre cinquième proposition : les CSF auraient tout intérêt à amorcer des pourparlers avec les autres organismes œuvrant pour le développement des communautés francophones en milieu minoritaire. Il existe un avantage évident à unir les forces vives et complémentaires de ces organismes à partir de l'école comme institution principale de l'épanouissement collectif francophone. Suivant les résultats de notre consultation, les autres organismes souhaitent ardemment que les CSF participent activement au développement global des communautés francophones en milieu minoritaire. Presque tous les organismes ont invité les CSF à participer aux mécanismes de concertation communautaire permettant d'élaborer un plan d'action global financé par l'entremise du Programme des langues officielles (PLO) ou de convoquer des tables de concertation en éducation pour échanger les informations et les plans d'action respectifs dans le but de partager les ressources et les énergies. Il paraît tout à fait opportun que les CSF et les autres organismes communautaires se réunissent afin de définir le rôle de l'école comme outil de développement communautaire. Cela peut se faire à l'échelle nationale, notamment par l'organisation d'États généraux sur l'éducation en milieu francophone minoritaire, ainsi que dans chacun des trente districts scolaires francophones.

Parallèlement à des résultats scolaires établis par les ministères de l'Éducation et les CSF, on aboutirait à des résultats parascolaires établis par la communauté et ses CSF. Les CSF et les autres organismes communautaires devraient donc élaborer en commun des résultats « communautaires », notamment l'identité francophone et le dynamisme

communautaire, et leur accorder un poids relatif aux résultats « scolaires » visés.

Enfin, les CSF devraient préciser le coût exact de leurs besoins prioritaires afin d'en faire part aux autorités provinciales et fédérales responsables des ententes PLOE. Il nous a été impossible de proposer une capitalisation des investissements nécessaires, car seulement la moitié des CSF ont indiqué les coûts approximatifs pour combler leurs besoins prioritaires respectifs. De plus, de nombreux CSF ont indiqué plusieurs besoins prioritaires identiques, telle une campagne d'identification et de recrutement des parents ayants droit, ce qui permettrait de réduire les coûts si elle était mise en œuvre de façon conjointe, telle une campagne de sensibilisation nationale ayant recours aux médias radiophoniques et télévisuels. Ainsi, les CSF feraient bien de se concerter afin de voir comment une collaboration permettrait de mieux combler leurs besoins communs. Cette tactique permettrait également de déterminer quels CSF souhaitent participer à des projets d'envergure pancanadienne et lesquels préfèrent combler leurs besoins chacun de son côté. Elle permettrait également de fixer exactement les sommes nécessaires pour combler ces besoins¹⁷².

À la suite de ces démarches, il sera possible de définir et d'établir la pleine gestion scolaire francophone en milieu minoritaire. En effet, ce concept sera beaucoup mieux défini par le résultat de telles démarches pratiques que par toute définition théorique¹⁷³. Néanmoins, pour lancer l'initiative, nous proposons une définition provisoire :

L'exercice par le conseil scolaire francophone, comme unité administrative relativement autonome de l'État provincial/territorial, du contrôle exclusif sur (1) la détermination des besoins scolaires de la communauté francophone, (2) la dépense des fonds prévus pour l'instruction et les établissements scolaires, (3) le recrutement et l'affectation du personnel enseignant, (4) la nomination et la direction du personnel administratif, (5) l'établissement des programmes scolaires, (6) la conclusion d'accords pour l'enseignement et les services dispensés et (7) la détermination de l'emplacement des écoles de la minorité, en vue d'assurer a) une éducation de

haute qualité, b) la survie et l'épanouissement de la communauté qu'il dessert, ainsi que de sa langue et de sa culture, et c) l'unité canadienne.

Cette définition établit les jalons d'un concept à définir. D'abord, les CSF sont des unités administratives créées par l'État provincial/territorial, mais elles ont un statut particulier, étant donné son rôle de « gouvernement scolaire par et pour la minorité ». Ensuite, les CSF ont droit immédiatement à la pleine gestion scolaire, quitte à déléguer certaines des sept fonctions exclusives au ministère de l'Éducation. Enfin, les CSF et leurs écoles ont un mandat pédagogique à la fois identique et différent des conseils scolaires et les écoles anglaises, ainsi qu'un mandat culturel et communautaire et un mandat politique fondamental.

Notes

1. Nous employons le terme « conseil scolaire » comme concept générique pour englober les notions de « commission scolaire », « division scolaire », « conseil d'éducation de district » et « conseil des écoles ».
2. *Suzanne Buckland et Commission scolaire de langue française de l'IPÉ c IPÉ*, Cour suprême de l'IPÉ, no de dossier S1-GS-20473.
3. *Conseil scolaire fransaskois, Paulette Gaudet et André Tétrault c. Gouvernement de la Saskatchewan*. Cour du Banc de la Reine, B.R. no. 808, 2004.
4. *East Central Francophone Education Region no. 3 v. The Minister of Infrastructure and the Minister of Learning*. Court of Queen's Bench of Alberta, Court file 0403-04001.
5. *Mahé c. Alberta* [1990], 1 R.C.S., 342.
6. *Renvoi relatif à la Loi sur les écoles publiques (Manitoba), art. 79 (3), (4) et (7)* [1993], 1 R.C.S., 839.
7. *Arsenault-Cameron c. Île-du-Prince-Édouard* [2000], 1 R.C.S., 3.
8. « Bien que le ministre soit responsable de l'élaboration de la politique applicable en matière d'enseignement, son pouvoir discrétionnaire est assujéti à la Charte, notamment en ce qui a trait au caractère réparateur de l'art. 23, aux besoins particuliers de la communauté linguistique minoritaire et au droit exclusif des représentants de la minorité de gérer l'enseignement et les établissements d'enseignement de la minorité. La réglementation des pouvoirs conférés à la commission est permise, sous réserve des paramètres de l'art. 23. Le gouvernement devrait disposer du pouvoir discrétionnaire le plus vaste possible dans le choix des moyens institutionnels dont il usera pour remplir ses obligations en vertu de l'art. 23. 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 ne portent pas atteinte aux intérêts linguistiques et culturels légitimes de la minorité. » (*Arsenault-Cameron*, [2000], introduction).
9. *Mahé* [1990], p. 372.
10. Ce n'est qu'en Nouvelle-Écosse que le CSF conçoit, élabore et met en œuvre ses propres programmes. Ailleurs, les ministères de l'Éducation conçoivent, initient et élaborent les programmes, laissant leur mise en œuvre aux CSF, ou conçoivent, élaborent et mettent en œuvre les programmes mêmes des CSF.
11. « À la différence d'autres dispositions, l'art. 23 ne crée pas un droit absolu. Il accorde plutôt un droit dont l'exercice est assujéti à des contraintes pécuniaires, car il n'est financièrement pas possible d'accorder à chaque groupe d'élèves appartenant à la minorité linguistique, si petit soit-il, les mêmes services que ceux données à un groupe important d'élèves visés par l'art. 23. Je note toutefois que, dans la plupart des cas, les exigences pédagogiques permettront d'éviter l'imposition à l'État de charges pécuniaires irréalistes. De plus, le caractère réparateur de l'art. 23 laisse entendre que les considérations pédagogiques pèseront plus lourd que les exigences financières quand il s'agira de déterminer si le nombre d'élèves justifie la prestation des services concernés. » (*Mahé* [1990], p. 385).
12. Dans *Arsenault-Cameron* ([2000], introduction), la Cour suprême appuie directement notre argument en affirmant que « lorsqu'une commission scolaire de la langue de la minorité est requise, elle possédera les pouvoirs de gestion prévus par la loi, de même que tout autre pouvoir conféré par l'art. 23. »
13. Dans l'arrêt *Beaulac* ([1999], paragraphe 21), la Cour suprême admettait avoir interprété les droits linguistiques en trois vagues « contradictoires ». La première comportait des décisions « libérales », telles les décisions rendues dans *Jones c. Procureur général du Nouveau-Brunswick* [1975], 2 R.C.S., 182, *Procureur général du Québec c. Blaikie* [1979], 2 R.C.S., 1016, *Procureur général du Québec c. Blaikie* [1981], 1 R.C.S., 312 et *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba* [1985], 1 R.C.S., 721. Dans la deuxième vague, la Cour a « renversé la tendance à adopter une interprétation libérale des garanties linguistiques constitutionnelles » : *MacDonald c. Ville de Montréal* [1986], 1 R.C.S., 460, *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick Inc. c. Association of Parents for Fairness in Education* [1986], 1 R.C.S., 549 et *Bilodeau c. Procureur général du Manitoba* [1986], 1 R.C.S., 449. La troisième vague a permis à la Cour de « s'écarter de sa position restrictive » : *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988], 2 R.C.S., 712, *Mahé c. Alberta* [1990], 1 R.C.S., 342, *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba* [1992], 1 R.C.S., 212 et *Renvoi relatif à la Loi sur les écoles publiques (Manitoba), art. 79 (3), (4) et (7)*, [1993], 1 R.C.S., 839.
14. *Arsenault-Cameron* [2000], introduction.
15. *Idem*.
16. *Idem*.
17. *Mahé* [1990], p. 364-365.
18. *Arsenault-Cameron* [2000], paragraphe 9.

19. « Il est extrêmement important que les parents de la minorité linguistique ou leurs représentants participent à la détermination des besoins en matière d'instruction et à l'établissement de structures et de services qui répondent le mieux possible à ces besoins. » (*Renvoi manitobain*, [1993], p. 862).
20. « Les priorités de la communauté minoritaire doivent avoir préséance [sur les priorités ministérielles] parce qu'elles sont au cœur même de la gestion et du contrôle conférés par l'art. 23 aux titulaires de droits linguistiques minoritaires et à leurs représentants légitimes. » (*Arsenault-Cameron* [2000], introduction). La Cour ajoute que « les besoins spécifiques de la communauté linguistique minoritaire constituent la première considération dans toute décision touchant des questions d'ordre linguistique et culturel » (par. 45) et que « ces priorités doivent être déterminées et exercées en fonction du rôle du ministre » (par. 51).
21. *Le prochain acte : Plan d'action sur les langues officielles* : Ottawa, Bureau du Conseil privé, mars 2003, chapitre 3 (L'éducation).
22. *Arsenault-Cameron* [2000], paragraphe 57.
23. Cette partie A est essentiellement un résumé du *Rapport préliminaire* (1965), du chapitre VI du premier volume du rapport final (*Les langues officielles*, 1967) et, surtout, du deuxième volume du rapport final (*L'éducation*, 1968) de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. Les références entre parenthèses sont celles du deuxième volume, sauf indication contraire. Le renvoi aux recherches empiriques, aux analyses et aux rapports de la Commission n'est pas un choix arbitraire, car la Cour suprême, notamment dans *Mahé*, a cité la Commission à maintes reprises (1990, p. 362, 363, 374, 375) et s'en est inspirée pour établir les principaux éléments de la jurisprudence afférente à l'article 23. La Cour a d'ailleurs reconnu le « rôle de premier plan [qu'a joué la Commission] dans la constitutionnalisation des droits linguistiques dans la Charte » ([1990], p. 362). Le Plan d'action reconnaît également sa dette aux travaux de la Commission B & B. (1993, p. vii).
24. *Mahé* [1990], pages 374-375.
25. Déclaration de Gérard Pelletier, *Débats de la Chambre des communes* : 6 novembre 1969, page 577.
26. Déclaration sur la langue, 18^e Conférence des premiers ministres, 19 août 1977.
27. À ces trois décisions principales s'ajoutent d'autres décisions de la Cour suprême, notamment *Renvoi relatif à la sécession du Québec* [1998], 2 R.C.S., 217, *Reine c. Beaulac* [1999], 1 R.C.S., 768, *Commission des écoles protestantes c. Québec* [1989], 1 R.C.S., 377 et *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse* [2003], R.C.S., 62, ainsi que des jugements de première instance, notamment *Mahé c. Alberta* [1987], 80 A.R. 161, 42 D.L.R. (4th), 514, *Reference re Education Act of Ontario and Minority Language Education Rights* [1984], 10 D.L.R., (4th), 491, et *Reference re Minority Language Educational Rights (PEI)* [1988], 69 Nfld & PEI, 236.
28. Dans l'arrêt *Arsenault-Cameron* ([2000], introduction), la Cour répète cet objet : « L'art. 23 vise à remédier, à l'échelle nationale, à l'érosion historique progressive de groupes de langue officielle et à faire des deux groupes linguistiques officiels des partenaires égaux dans le domaine de l'éducation. »
29. *Mahé* [1990], p. 371.
30. *Ibid*, p. 344.
31. *Arsenault-Cameron* [2000], introduction.
32. *Beaulac* [1999], paragraphe 24.
33. *Mahé* [1990], p. 359.
34. Statistique Canada, Recensement de 2001. Ce total comprend les Canadiens ayant le français comme langue maternelle unique ou multiple (anglais et français; français et autre; français, anglais et autre).
35. Il est impossible de déterminer exactement le nombre de Canadiens d'origine ethnique francophone, car le tiers des répondants au recensement indiquent que leur origine ethnique est « canadienne ». Des extrapolations à partir de l'évolution de la population francophone d'origine ethnique de 1961 à 1971 nous permettent cependant de conclure que le Canada compterait environ 1 500 000 de francophones d'origine.
36. *Mahé* [1990], p. 350.
37. *Arsenault-Cameron* [2000], introduction.
38. *Procureur général du Québec c. Québec Association of Protestant School Boards* [1984], 2 R.C.S., p. 66.
39. *Mahé* [1990], p. 372-373.
40. *Ibid*, p. 363.
41. *Idem*.
42. *Mahé c. Alberta* [1987], 534.
43. *Mahé* [1990], p. 372.
44. *Ibid*, p. 350.
45. *Renvoi relatif à la sécession du Québec* [1998], introduction.

46. Ibid, paragraphe 148.
47. Ibid, paragraphe 81.
48. Ibid, introduction.
49. *Beaulac* [1999], p. 768.
50. Ibid, paragraphe 25.
51. Ibid, paragraphe 23.
52. Ibid, paragraphe 39.
53. Ibid, paragraphe 42.
54. Ibid, paragraphe 23.
55. Ibid, paragraphe 56.
56. Ibid, paragraphe 24.
57. Idem.
58. Idem.
59. Ibid, paragraphe 25.
60. Ibid, paragraphe 20.
61. *Renvoi manitobain* [1993], p. 850.
62. Ibid, p. 850-851.
63. *Arsenault-Cameron* [2000], paragraphe 9.
64. Ibid, paragraphe 40.
65. Ibid, introduction.
66. M.A. Green, « The Continuing Saga of Litigation : Minority Language Instruction », *Education & Law Journal*, vol. 3 (1990-91), 204-219, page 211-212. Cité dans *Renvoi manitobain* [1993], p. 851.
67. *Arsenault-Cameron* [2000], introduction.
68. Ibid, introduction.
69. Ibid, paragraphe 31.
70. *Mahé* [1990], p. 378.
71. Idem.
72. Idem.
73. Dans l'arrêt *Mahé*, [1990], p. 385, la Cour affirme, que « l'art. 23 ne crée pas un droit absolu. Il accorde plutôt un droit dont l'exercice est assujéti à des contraintes pécuniaires, car il n'est financièrement pas possible d'accorder à chaque groupe d'élèves appartenant à la minorité linguistique, si petit soit-il, les mêmes services que ceux donnés à un groupe important d'élèves visés par l'art. 23. »
74. *Mahé* [1990], p. 385.
75. Idem.
76. *Arsenault-Cameron* [2000], introduction.
77. *Mahé* [1990], p. 370.
78. Ibid, p. 365.
79. Ibid, p. 366.
80. Ibid, p. 373.
81. Ibid, p. 374.
82. Ibid, p. 375-376.
83. Ibid, p. 385.
84. Ibid, p. 392.
85. Ibid, p. 359.
86. Ibid, p. 377.
87. Ibid, p. 344.
88. Ibid, p. 373.
89. *Renvoi manitobain* [1993], p. 862.
90. Dans *Arsenault-Cameron* ([2000], paragraphe 57), la Cour affirme: « que les parents de la minorité linguistique et leurs représentants sont les mieux placés pour identifier les besoins locaux lorsqu'il s'agit de définir les régions pertinentes. » Dans son introduction, la Cour ajoute que : « la Commission scolaire de langue française a l'obligation de dispenser l'enseignement en français là où le nombre le justifie et de déterminer l'emplacement des classes ou établissements requis, sous réserve de l'approbation du ministre. [...] l'offre de classes ou d'un établissement relevait du pouvoir exclusif de gestion de la minorité et satisfaisait à toutes les exigences provinciales et constitutionnelles. »
91. *Mahé* [1990], p. 373.
92. Ibid, p. 372.
93. *Reference Re Minority Language Educational Rights* [1988], 69 Nfld & P.E.I.R., 236, p. 259.
94. *Mahé* [1987], p. 537.
95. *Renvoi manitobain* [1993], p. 863.
96. *Mahé* [1990], p. 365.
97. *Renvoi manitobain* [1993], p. 842. À noter que cette décision ajoute que les « divers types d'obligations gouvernementales » peuvent différer « selon le nombre d'élèves concernés » (p. 858). Autrement dit, plus il y a d'élèves à desservir, plus il y a d'obli-

gations gouvernementales. Or, l'établissement des CSF, depuis 1993, fait en sorte qu'ils desservent tous les élèves concernés au sein de leur aire de service respectif, ce qui fait que chaque CSF doit bénéficier de toutes les obligations gouvernementales énoncées dans le présent rapport.

98. *Arsenault-Cameron* [2000], paragraphe 30.
99. *Idem*.
100. *Ibid*, introduction.
101. *Mahé* [1990], p. 393.
102. *Ibid*, p. 380.
103. *Renvoi manitobain* [1993], p. 862-863.
104. *Ibid*, p. 863.
105. *Arsenault-Cameron* [2000], paragraphe 34.
106. *Mahé* [1990], p. 385.
107. *Ibid*, p. 378. Dans l'arrêt *Arsenault-Cameron* ([2000], paragraphe 27), la Cour parle d'un « enseignement de grande qualité ».
108. *Mahé* [1990], p. 378.
109. *Ibid*, p. 365.
110. *Renvoi manitobain* [1993], p. 863.
111. *Idem*.
112. *Mahé* [1990], p. 376.
113. *Ibid*, p. 379.
114. *Ibid*, p. 376.
115. *Arsenault-Cameron* [2000], paragraphe 45.
116. *Mahé* [1990], p. 380.
117. *Arsenault-Cameron* [2000], paragraphe 49.
118. *Mahé* [1990], p. 372.
119. *Renvoi manitobain* [1993], p. 854.
120. *Ibid*, p. 854-855.
121. *Ibid*, p. 855.
122. *Arsenault-Cameron* [2000], introduction.
123. *Ibid*, paragraphe 57.
124. *Ibid*, paragraphe 27.
125. *Ibid*, paragraphe 54.
126. *Ibid*, paragraphe 8.
127. *Ibid*, paragraphe 27.
128. *Renvoi manitobain* [1993], p. 862.
129. *Mahé* [1990], p. 372.
130. *Renvoi manitobain* [1993], p. 862.
131. *Arsenault-Cameron* [2000], paragraphe 51.
132. *Ibid*, introduction.
133. *Ibid*, introduction (le soulignement est de nous).
134. *Ibid*, paragraphe 49.
135. *Mahé* [1990], p. 362.
136. *Idem*.
137. *Idem*.
138. *Arsenault-Cameron* [2000], introduction.
139. *Mahé* [1990], p. 371-372.
140. *Arsenault-Cameron* [2000], paragraphe 54.
141. *Ibid*, paragraphe 53.
142. On parle aussi de résultats « équivalents » et d'enseignement « de grande qualité ».
143. *Mahé* [1990], p. 345.
144. *Ibid*, p. 385.
145. *Ibid*, p. 378. Dans l'arrêt *Arsenault-Cameron* ([2000], paragraphe 31), la Cour suprême renchérit en ce sens : « L'article 23 repose sur la prémisse que l'égalité réelle exige que les minorités de langue officielle soient traitées différemment, si nécessaire, suivant leur situation et leurs besoins particuliers, afin de leur assurer un niveau d'éducation équivalent à celui de la majorité de langue officielle. »
146. *Mahé* [1990], p. 345.
147. *Beaulac* [1999], paragraphe 24.
148. Déclaration de Gérard Pelletier, *Débats de la Chambre des communes*, 6 novembre 1969, page 577.
149. *Mahé* [1990], p. 395.
150. L'article 24 dispose: « Toute personne, victime de violation ou de négation des droits ou libertés qui lui sont garantis par la présente charte, peut s'adresser à un tribunal compétent pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances. »
151. *Mahé* [1990], p. 394-395.

152. *Arsenault-Cameron* [2000], paragraphe 57.
153. *Ibid*, introduction.
154. *Mahé* [1990], p. 395.
155. *Idem*.
156. *Idem*.
157. Plusieurs des trente CSF ont ajouté à la liste des quarante-quatre besoins initiaux lors du second effort. Or, seulement six de ces besoins additionnels se retrouvent sur les listes respectives des dix besoins prioritaires : (1) mener une campagne de marketing communautaire, (2) sensibiliser la province à ses obligations afférentes à l'article 23, (3) sensibiliser les immigrants, (4) communiquer les recherches favorables à l'éducation en français, (5) retenir les services d'un agent de liaison école-communauté et (6) développer la gouverne minoritaire au sein des CSF. Nous avons écarté ces autres besoins pour simplifier la présentation, car ils consistaient plutôt en variations sur un des quarante-quatre besoins initiaux.
158. L'arrêt *Mahé* ([1990], p. 385) affirme que « le caractère réparateur de l'art. 23 laisse entendre que les considérations pédagogiques pèseront plus lourd que les exigences financières quand il s'agira de déterminer si le nombre d'élèves justifie la prestation des services concernés. »
159. *Renvoi manitobain* [1993], p. 862-863 (le soulignement est de nous).
160. Entretien avec la présidence d'un conseil scolaire francophone, Ottawa, le 26 mars 2004.
161. Entretien téléphonique avec la direction d'un conseil scolaire francophone, le 22 février 2004.
162. Entretien téléphonique avec la direction générale d'un conseil scolaire francophone, le 20 février 2004.
163. Entretien téléphonique avec la direction générale d'un conseil scolaire francophone, le 10 mars 2004.
164. Nous n'avons rencontré aucun problème en ce qui concerne la division entre écoles publiques et écoles catholiques dans les deux autres provinces où on trouve cette dualité, soit l'Alberta et la Saskatchewan.
165. *Renvoi manitobain* [1993], p. 855.
166. *Arsenault-Cameron* [2000], paragraphe 53.
167. *Ibid*, introduction.
168. Plusieurs travaux préliminaires en ce sens ont été entrepris depuis la création de la Fédération nationale des conseils scolaires francophones, notamment l'*Étude concernant une stratégie nationale en matière de ressources pédagogiques* (Ottawa : FNCSF, janvier 2003).
169. *Étude sur le lien langue-culture-éducation en milieu minoritaire francophone*. Ottawa, Fédération culturelle canadienne-française, 15 avril 2004.
170. *Le personnel enseignant face au défi de l'enseignement en milieu minoritaire*. Ottawa, Fédération canadienne des enseignants et enseignantes, mai 2004.
171. *Libérer le potentiel caché de l'exogamie*. Ottawa, Commission nationale des parents francophones et Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques, octobre 2003.
172. Notons qu'un premier effort de détermination des coûts d'infrastructures a été mené par le Regroupement des conseils scolaires en 2003 (*Les infrastructures scolaires de langue française en milieu minoritaire*. Ottawa : Regroupement des conseils scolaires, janvier).
173. Girard (1987) décrit très clairement la nature et les éléments constitutifs de la gestion scolaire.

■ Bibliographie

- Allardt, E. (1984) "What constitutes a language minority?" Journal of Multilingual and Multicultural Development, vol. 5, p. 193-205.
- Bourgeois, D. (2003) Le conseil scolaire : modèle et symbole de gouverne minoritaire. Allocution présentée à l'Assemblée générale annuelle de la Fédération nationale des conseils scolaires francophones, Moncton, 7 novembre.
- , (1995) « La décentralisation administrative de 1992 au Nouveau-Brunswick et le contrôle du territoire ». Égalité, no. 38 (automne), p. 59-97.
- Behiels, M. (2004) Canada's Francophone Minority Communities : Constitutional Renewal and the Winning of School Governance. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Breton, R. (1964) "Institutional completeness of ethnic communities and the personal relations of immigrants". American Journal of Sociology, vol. 70, p. 193-205.
- Carey, S. (1987) Le débat sur l'école française et l'école d'immersion dans l'Ouest. Winnipeg : Centre de recherches du Collège de Saint-Boniface.
- Commission nationale des parents francophones (1996) Où sont passés les milliards ? : Étude sommaire sur la répartition des subventions du Programme des langues officielles en enseignement, 1970-71 à 1995-96. Ottawa, octobre.
- Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme (1965) Rapport préliminaire. Ottawa : Imprimeur de la Reine.
- , (1967) Les langues officielles. Ottawa : Imprimeur de la Reine.
- , (1968) L'éducation. Ottawa : Imprimeur de la Reine.
- Cummins, J. (1989) Empowering Minority Students. Sacramento : California Association for Bilingual Education.
- , (1978) "Educational implications of mother tongue maintenance in minority language groups". Canadian Modern Language Review, vol. 34, p. 395-416.
- deVries, J. (1984) « Factors affecting the survival of minorities : A preliminary comparative analysis of data for Western Europe ». Journal of Multilingual and Multicultural Development, vol. 5, p. 207-216.
- Giles, H., R. Bourhis et D.M. Taylor (1977) "Toward a theory of language in ethnic group relations". Language, ethnicity and intergroup relations (sous la direction de H. Giles). New York : Academic Press, p. 307-348.
- Fishman, J. (1989) Language and ethnicity in minority sociolinguistic perspective. Clevedon : Multilingual Matters.
- Girard, H. (1987) « L'administration scolaire : champ d'étude ou science ». Administration scolaire – théorie et pratique (sous la direction de C. Barnabé et H. Girard). Chicoutimi : gaëtan morin éditeur, pp. 3-12.
- Hébert, R. (1976) Rendement académique et langue d'enseignement chez les élèves franco-manitobains. Saint-Boniface : Centre de recherches du Collège de Saint-Boniface.
- Hoehn, F. (1997) Municipalities and Canadian Law. Saskatoon: Purich Publishing.
- Landry, R. (2003) Libérer le potentiel caché de l'exogamie : Profil démologique des enfants des ayants droit francophones selon la structure familiale. Ottawa : Commission nationale des parents francophones, octobre.
- , (1995) « Le présent et l'avenir des nouvelles générations d'apprenants dans nos écoles françaises ». Éducation et francophonie, vol. 22, p. 13-23.

- , (1993) « Déterminisme et détermination : vers une pédagogie de l'excellence en milieu minoritaire ». Revue canadienne des langues vivantes, vol. 49, p. 887-927.
- Landry, R. et R. Allard (1996) « Vitalité ethnolinguistique : une perspective dans l'étude de la francophonie canadienne ». De la polyphonie à la symphonie (sous la direction de J. Erfurt). Leipzig : Leipziger Universitätsverlag, p. 61-88.
- , (1993) « Beyond socially naive bilingual education : The effects of schooling and ethno-linguistic vitality on additive and subtractive bilingualism ». Annual Conference Journal of the National Association for Bilingual Education, p. 1-30.
- , (1988) « L'assimilation linguistique des francophones hors Québec, le défi de l'école française et le problème de l'unité nationale ». Revue de l'Association canadienne d'éducation de langue française, vol. 16, p. 38-53.
- Landry, R. et S. Rousselle (2003) Éducation et droits collectifs : Au-delà de l'article 23 de la Charte. Moncton : Les Éditions de la Francophonie.
- Magnet, J.E. (1995) Official Languages of Canada. Cowansville: Éditions Yvon Blais.
- Ninyoles, R. (1969) Conflicte lingüistic valencià. Valencia : Tres, Quatre.
- Paillé, M. (1991) Les écoliers du Canada admissibles à recevoir leur instruction en français ou en anglais. Québec : Conseil de la langue française.
- Proulx, J.-P. (1989) « Le choc des Chartes : histoire des régimes juridiques québécois et canadien en matière de langue d'enseignement », R.J.T., v. 23, 65.
- Pinker, S. (1994) The Language Instinct. New York : William Morrow and co.
- Reid, S. (1993) Lament for a Notion. Vancouver: Arsenal Pulp Press.
- Willig, A.C. (1985) "A meta-analysis of selected studies on the effectiveness of bilingual education". Review of Educational Research, vol. 55, 269-317

■ Annexes

- A. Le rapport
de Marie-Josée Berger**
(disponible sur demande)
- B. La méthodologie
de la recherche**
- C. Les résultats bruts
des questionnaires**
- D. Les résultats
de la consultation
des organismes
communautaires**
- E. Le rôle de l'étude
française dans
l'épanouissement collectif**