

**Gestion scolaire et habilitation des communautés minoritaires de langue
officielle au Canada**

Martin Normand

Candidat au doctorat, Département de science politique, Université de Montréal

Étude d'impact préparée pour le Programme d'appui aux droits linguistiques

Janvier 2015

Résumé

L'article 23 de la Charte canadienne des droits et libertés a certes constitutionnalisé l'accès à l'éducation dans la langue de la minorité au Canada, mais par l'interprétation large et généreuse qu'en ont fait les tribunaux, il a aussi servi à consolider l'emprise des minorités linguistiques sur la gestion scolaire. Pourtant les conseils scolaires font l'objet de peu de travaux dans le domaine de la science politique. La participation à la gestion scolaire induite par la reconnaissance judiciaire d'un droit constitutionnel à des conseils scolaires a-t-elle contribué à l'habilitation des communautés minoritaires de langue officielle au Canada? En s'inspirant des travaux sur l'habilitation et la complétude institutionnelle, nous proposons que les conseils scolaires, créés principalement suite à l'entrée en vigueur de l'article 23, contribuent à l'habilitation des communautés linguistiques minoritaires en ce sens qu'ils constituent des espaces où ces communautés peuvent prendre leurs propres décisions dans un domaine – l'éducation – qui a une incidence directe sur leur vitalité. Nous commençons l'étude d'impact par une recension des travaux sur les conseils scolaires en science politique. Nous proposons ensuite un cadre d'analyse à partir des travaux sur l'habilitation et la complétude institutionnelle. Nous développons ensuite une recension de la jurisprudence au Canada sur la gestion scolaire¹. Nous vérifions finalement l'hypothèse en proposant une description et une comparaison des conseils scolaires dans chacune des provinces et territoires du Canada. Nous proposons aussi à la suite de ces comparaisons quelques pistes qui pourraient contribuer à accroître l'habilitation des communautés minoritaires de langue officielle au Canada.

¹ L'auteur de l'étude d'impact n'est pas juriste ne procède pas à une analyse de la jurisprudence.

Table des matières

<i>Résumé</i>	<i>i</i>
<i>Table des matières</i>	<i>ii</i>
<i>Gestion scolaire et habilitation des communautés minoritaires de langue officielle au Canada</i>	<i>1</i>
1. Les conseils scolaires sont peu étudiés en science politique au Canada	5
2. Réfléchir aux conseils scolaires à partir de l’habilitation et de la complétude institutionnelle	9
3. La gestion scolaire à l’aulne de la jurisprudence	12
4. Les conseils scolaires des communautés francophones en situation minoritaire au Canada	20
4.1 Colombie-Britannique	21
4.2 Alberta	22
4.3 Saskatchewan.....	23
4.4 Manitoba.....	24
4.5 Ontario.....	24
4.6 Nouveau-Brunswick	25
4.7 Nouvelle-Écosse	27
4.8 Île-du-Prince-Édouard	28
4.9 Terre-Neuve et Labrador	28
4.10 Yukon	29
4.11 Les Territoires du Nord-Ouest.....	30
4.12 Nunavut	31
4.13 Les conseils scolaires francophones et l’habilitation	31
5. Les conseils scolaires de la minorité anglophone au Québec	34
5. Retour sur les contributions de l’étude d’impact	37
<i>Bibliographie</i>	<i>41</i>
<i>Annexe A</i>	<i>49</i>
<i>Annexe B</i>	<i>51</i>

Gestion scolaire et habilitation des communautés minoritaires de langue officielle au Canada

L'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*² a certes constitutionnalisé l'accès à l'éducation dans la langue de la minorité au Canada, mais par l'interprétation large et généreuse qu'en ont fait les tribunaux, il a aussi servi à consolider l'emprise des minorités linguistiques sur la gestion scolaire. Si les questions de l'accès à l'éducation et du rôle des écoles à l'égard de la vitalité communautaire ont été largement étudiées et thématiques dans des disciplines aussi diverses que la sociolinguistique³, la géographie⁴, le droit⁵ et l'histoire⁶, celle de la gestion scolaire l'a été beaucoup moins. Les quelques travaux qui portent sur les conseils scolaires ne sont généralement que descriptifs⁷, ne sont pas contemporains⁸, ou ne font que les mentionner au passage.⁹ Pourtant, dans un contexte politique où la légitimité des

² *Loi constitutionnelle de 1982* (R-U), constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R-U), 1982, c. 11.

³ Rodrigue Landry, Réal Allard et Kenneth Deveau, *École et autonomie culturelle : Enquête pancanadienne en milieu scolaire francophone minoritaire*, collection Nouvelles perspectives canadiennes (Gatineau : Patrimoine canadien, 2010); Annie Pilote et Marie-Odile Magnan, « L'école de la minorité francophone : l'institution à l'épreuve des acteurs » dans Joseph-Yvon Thériault, Anne Gilbert et Linda Cardinal, dirs., *L'espace francophone en milieu minoritaire au Canada. Nouveaux enjeux, nouvelles mobilisations* (Montréal : Fides, 2008) 275.

⁴ Anne Gilbert, « La refondation de la communauté franco-ontarienne par l'école », dans Anne Trépanier, dir, *La rénovation de l'héritage démocratique : entre fondation et refondation* (Ottawa : Presses de l'Université d'Ottawa, 2009) 220; Anne Gilbert, dir, *Territoires francophones. Études géographiques sur la vitalité des communautés francophones* (Montréal : Septentrion, 2010).

⁵ Pierre Foucher, « Les ayants droit : Définir l'identité constitutionnelle des francophones » dans Nathalie Bélanger et coll., dirs, *Produire et reproduire la francophonie en la nommant* (Sudbury : Prise de parole, 2010) 149; Rodrigue Landry et Serge Rousselle, *Éducation et droits collectifs : au-delà de l'article 23 de la Charte* (Moncton : Éditions de la francophonie, 2003).

⁶ Michael D. Behiels, *La francophonie canadienne : Renouveau constitutionnel et gouvernance scolaire* (Ottawa : Presses de l'Université d'Ottawa, 2005).

⁷ Fédération nationale des conseils scolaires francophones, *Annuaire de l'éducation en français au Canada 2014-2015*, 15e édition, en ligne : Fédération nationale des conseils scolaires francophones <http://www.fncsf.ca/annuaire/> [FNCSF].

⁸ Hector J. Cormier, *La scission du district scolaire no 15 : L'histoire d'une lutte, mais surtout d'une victoire* (Moncton : Éditions du Sorbier, 2001).

⁹ Stéphanie Chouinard, « Quel avenir pour le projet autonomiste des communautés francophones en situation minoritaire ? Réflexion sur les politiques publiques canadiennes en matière de langues officielles » (2012) 1 *Minorités linguistiques et société* 195 [Chouinard 2012]; Pierre Foucher, « Autonomie des communautés francophones minoritaires du Canada : le point de vue du droit » (2012) 1 *Minorités linguistiques et société* 90 [Foucher 2012].

communautés minoritaires et de leurs organisations n'est jamais acquise, les conseils scolaires constituent des espaces de légitimité et d'action.

La participation à la gestion scolaire induite par la reconnaissance judiciaire d'un droit constitutionnel à des conseils scolaires a-t-elle contribué à l'habilitation des communautés minoritaires de langue officielle au Canada? Par habilitation, nous entendons la capacité des communautés francophones de prendre des décisions sur leur avenir au sein d'espaces conçus par et pour les francophones. Les thématiques de l'habilitation et de l'autonomisation ont pris de l'importance dans les travaux sur les communautés francophones minoritaires au Canada¹⁰, mais moins dans ceux sur la communauté anglophone du Québec. Ces thématiques ont donné lieu à un ensemble de propositions en vue de faire reconnaître le droit des francophones à des institutions ou à la gouvernance¹¹, dans une perspective d'atteinte de l'égalité réelle et de la complétude institutionnelle. En s'inspirant de ces travaux, nous proposons que les conseils scolaires, créés principalement suite à l'entrée en vigueur de l'article 23, contribuent à l'habilitation des communautés linguistiques minoritaires en ce sens qu'ils constituent des espaces où ces communautés peuvent prendre leurs propres décisions dans un domaine – l'éducation – qui a une incidence directe sur leur vitalité. Autrement dit, chaque conseil scolaire est un espace de pouvoir que les communautés minoritaires de langue officielle au Canada peuvent investir et où elles peuvent prendre des décisions sur leur devenir collectif.

¹⁰ Martin Normand, *Le développement en contexte. Quatre temps d'un débat au sein des communautés francophones minoritaires (1969-2009)* (Sudbury : Prise de parole, 2012); Martin Normand, « L'autonomie eu égard à la mise en œuvre de la partie VII de la Loi sur les langues officielles » (2012) 1 *Minorités linguistiques et société* 229; Éric Forgues et Rodrigue Landry, « Présentation » (2012) 1 *Minorités linguistiques et société* 10.

¹¹ Linda Cardinal et Eloisa Gonzalez Hidalgo, « L'autonomie des minorités francophones hors Québec au regard du débat sur les minorités nationales et les minorités ethniques » (2012) 1 *Minorités linguistiques et société* 51 [Cardinal et Hidalgo Gonzalez 2012]; Foucher 2012, *supra* note 9; Pierre Foucher, « The *Official Languages Act* of Canada : A Historical and Contemporary Review » dans Jack Jedwab et Rodrigue Landry, dirs, *Après quarante ans : les politiques de langue officielle au Canada* (Montreal : McGill-Queen's University Press, 2011)

Pour vérifier cette hypothèse, nous proposons une démarche en cinq temps. En premier lieu, nous proposons un bref portrait de l'étude des conseils scolaires en science politique et en sociologie, qui nous permet de démontrer comment notre étude se distingue de ce qui a été fait et comment elle comble une lacune importante. Dans un deuxième temps, nous développons quelques concepts théoriques qui structurent l'étude, notamment l'habilitation et la complétude institutionnelle. Dans un troisième temps, nous effectuons une recension de la jurisprudence en matière de gestion scolaire, émanant principalement de la Cour suprême du Canada.

Notre étude a une ambition comparative. Nous comprenons la comparaison comme étant une méthode qui permet de connaître les particularités des cas retenus, de comprendre et d'interpréter ces particularités, puis de proposer et de relativiser une pluralité d'explications.¹² Ainsi, la quatrième partie de l'étude propose un portrait de la gestion scolaire dans toutes les provinces et territoires où se retrouvent les communautés francophones en situation minoritaire. Cette partie propose aussi un premier exercice de comparaison entre les modèles de gestion scolaire afin de mesurer leur incidence sur l'habilitation des communautés francophones minoritaires et d'identifier, s'il y a lieu, des pratiques ou des modèles exemplaires. Dans un cinquième temps, nous présentons un portrait de la gouvernance scolaire chez la communauté anglophone du Québec. Nous complétons ce portrait par une comparaison avec les principaux constats tirés de l'étude des modèles de gouvernance scolaire dans la francophonie minoritaire du Canada.

La contribution de cette recherche est double. Elle permettra de créer une passerelle entre les travaux sur la complétude institutionnelle – déjà très présents dans d'autres domaines

¹² Bertrand Badie et Guy Hermet, *La politique comparée* (Paris : Dalloz, 2001).

comme la santé¹³, la justice¹⁴ et l'immigration¹⁵ – et la gestion scolaire. En milieu minoritaire, cette gestion répond à des impératifs particuliers, notamment la transmission de la langue et de l'identité à travers les écoles¹⁶ ou encore le maintien d'une vitalité communautaire par la présence d'établissements d'enseignement¹⁷. Si le mode de gouvernance adopté par un conseil scolaire a une dimension habilitante, ces impératifs pourraient se répercuter plus substantiellement dans la prise de décision puisque la communauté minoritaire aurait un meilleur contrôle sur les décisions qu'elle doit prendre. Cette recherche permettra aussi de réfléchir aux conseils scolaires comme des lieux de pouvoir, ce qui n'est pas chose courante. Les communautés minoritaires perçoivent, souvent à juste titre, les gouvernements fédéral et provinciaux comme étant les principaux lieux où ils peuvent exercer une forme de pouvoir ou encore tenter de l'influencer. Du coup, ils négligent d'autres lieux de pouvoir comme les conseils scolaires où ils peuvent avoir une emprise sur leur devenir collectif si leur mode de gouvernance le permet. Ces deux contributions éclairent du coup la pertinence d'étudier les conseils scolaires, créés dans la foulée de l'interprétation large et généreuse de l'article 23, comme des espaces de gouvernance habilitant les communautés minoritaires de langue officielle au Canada.

¹³ Sylvain Vézina, dir, *Gouvernance, santé et minorités francophones. Stratégies et nouvelles pratiques de gestion au Canada* (Moncton : Éditions de la francophonie, 2007).

¹⁴ Linda Cardinal et coll., *Un état des lieux. Les services en français dans le domaine de la justice en Ontario* (Ottawa : Chaire de recherche sur la francophonie et les politiques publique, 2005).

¹⁵ Diane Farmer, « L'immigration francophone en contexte minoritaire : entre la démographie et l'identité » dans Joseph-Yvon Thériault, Anne Gilbert et Linda Cardinal, dirs., *L'espace francophone en milieu minoritaire au Canada. Nouveaux enjeux, nouvelles mobilisations* (Montréal : Fides, 2008) 121.

¹⁶ Diane Gérin-Lajoie, « La problématique identitaire et l'école de langue française », (2004) 18 (1) *Francophonies d'Amérique* 171; Nathalie Bélanger et Diane Farmer, « L'expérience scolaire et appropriation de l'école de langue française en Ontario par les enfants », dans Nathalie Bélanger et coll., dirs, *Produire et reproduire la francophonie en la nommant* (Sudbury : Prise de parole, 2010) 201.

¹⁷ Rodrigue Landry et Réal Allard, « L'éducation dans la francophonie minoritaire » dans Joseph-Yvon Thériault, dir, *Francophonies minoritaires au Canada. L'état des lieux* (Moncton : Éditions d'Acadie, 1999) 403.

L'étude pourra aussi s'avérer utile dans la défense et la revendication de pouvoirs ou de modèles de gouvernance scolaire auprès des autorités gouvernementales. Dans un contexte où des litiges persistent autour de l'interprétation de l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, une réflexion sur l'habilitation et la complétude institutionnelle dans le domaine de la gestion scolaire est d'autant plus pertinente. Des conseils scolaires francophones cherchent actuellement à confirmer leurs pouvoirs en matière d'admission d'enfants dans leurs écoles, tant au Yukon qu'aux Territoires du Nord-Ouest. En Colombie-Britannique et en Saskatchewan, des conseils scolaires francophones veulent faire reconnaître que leur financement est inadéquat pour offrir des installations d'enseignements équivalentes à celles offertes par les conseils scolaires anglophones. Ils estiment que ces provinces ne leur permettent pas de respecter les droits constitutionnels de la minorité linguistique, portant du coup atteinte au principe de l'égalité réelle entre les deux communautés linguistiques. Ces quelques situations démontrent bien que la pleine gestion scolaire reste à être concrétisée plus de 30 ans après l'entrée en vigueur de l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

1. Les conseils scolaires sont peu étudiés en science politique au Canada

Depuis quelques temps, les conseils scolaires occupent beaucoup d'espace médiatique, que ce soit en raison des causes juridiques qu'ils portent comme en Colombie-Britannique ou des propositions de réformes comme au Québec. Pourtant, cet intérêt médiatique ne semble pas se transformer en intérêt académique chez les politologues travaillant sur le Canada. Pour illustrer ce propos, nous avons vérifié le contenu de deux des principales revues de science politique au Canada depuis 2000. Dans *Politique et Sociétés*, éditée par la Société québécoise

de science politique, nous avons noté quatre articles faisant référence aux conseils scolaires. Parmi eux, deux n'en font qu'une mention au passage¹⁸ et un troisième en discute brièvement dans une étude sur différents éléments de l'appareil bureaucratique de l'État¹⁹. Un dernier traite des conseils scolaires au sein d'une étude plus large sur l'autonomie culturelle des communautés francophones minoritaires au Canada²⁰, un concept apparenté à la complétude institutionnelle sur laquelle nous revenons plus loin. Dans la *Revue canadienne de science politique*, éditée par l'Association canadienne de science politique, nous n'en avons trouvé que deux. L'un ne fait qu'une référence furtive aux conseils scolaires²¹, et l'autre mentionne rapidement la création du conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique dans une étude sur les études postsecondaires en français dans cette province²². Bref, nous n'avons constitué un corpus que de six articles publiés depuis 2000 et aucun ne traite des conseils scolaires comme espace politique ou n'en font leur principal objet de recherche.

Nous avons tout de même trouvé quelques autres textes qui font référence aux conseils scolaires. Dans un numéro de *Minorités linguistiques et Société* consacré à l'autonomie, nous avons retrouvé quelques articles qui relèvent brièvement le fait que les conseils scolaires puissent être des espaces d'autonomie. Plusieurs contributions de politologues n'en font

¹⁸ Thierry Berthet et Christian Poirier, « Politiques locales d'intégration et immigrants aisés : une comparaison France-Québec », (2000) 19 (2-3) *Politique et Sociétés* 181; Anne-Marie Gingras, Adriana Dudas, Magali Paquin et Marc Foisy, « Les représentations sociales de la démocratie : réflexivité, effervescence et conflit », (2008) 27 (2) *Politique et Sociétés* 11.

¹⁹ Benoît Rigaud et Louis Côté, « Comparer l'État québécois : pertinence et faisabilité », (2011) 30 (1) *Politique et Sociétés* 19.

²⁰ Rodrigue Landry, Éric Forgues et Christophe Traisnel, « Autonomie culturelle, gouvernance et communautés francophones en situation minoritaire au Canada », (2010) 29 (1) *Politique et Sociétés* 91.

²¹ Emmett Macfarlane, « Terms of Entitlement: Is there a Distinctly Canadian "Rights Talk"? » (2008) 41 (2), *Revue canadienne de science politique* 303.

²² Adriana Dudas et Kina Chenard, « La création de la première structure administrative postsecondaire francophone de la Colombie-Britannique : une étude de cas dans le domaine de la francophonie » (2009) 42 (3), *Revue canadienne de science politique* 749.

mention qu'au passage²³. Foucher, qui est juriste, développe l'idée que les minorités linguistiques puissent jouir d'un droit à des institutions autonomes et souligne rapidement que les conseils scolaires peuvent servir de modèle pour illustrer cet argument²⁴. D'autres contributions relevant du droit ont également cherché à mettre en lumière le droit à la gestion scolaire, comme celle de Foster qui détaille deux décisions rendues sur cette question en Ontario et en Alberta²⁵ et celle de Boudreau qui traite de la mise en œuvre des droits à l'instruction en français en Nouvelle-Écosse.²⁶ Bien qu'intéressantes, ces contributions ne font pas écho non plus aux conseils scolaires comme espace politique.

Nous avons trouvé un court article d'une politologue qui discute de la démocratie scolaire dans le contexte québécois. Bherer²⁷ note que les conseils scolaires sont souvent de mauvais exemples de gouvernance démocratique, sont souvent perçus comme étant inefficaces et attirent peu l'intérêt des électeurs. Ces problèmes pourraient découler du peu d'informations disponibles quant aux responsabilités et au travail des conseillers scolaires, ce qui est une caractéristique de la politique locale. Elle propose donc de revitaliser la gouvernance scolaire par des initiatives de participation citoyenne incitant du coup la population à mieux comprendre le rôle des conseils scolaires. Il pourrait être intéressant de voir si certains conseils scolaires en milieu minoritaire ont entrepris un virage citoyen ou ont trouvé des moyens d'engager plus directement la population dans la prise de décision.

²³ Chouinard 2012, *supra* note 9; Johanne Poirier, « Autonomie politique et minorités francophones du Canada : réflexions sur un angle mort de la typologie classique de Will Kymlicka », (2012) 1 *Minorités linguistiques et Société* 66; Cardinal et Hidalgo Gonzalez 2012, *supra* note 11.

²⁴ Foucher 2012, *supra* note 9.

²⁵ Elizabeth Foster, « Les droits à l'instruction dans la langue de la minorité à la lumière des décisions des Cours d'appel de l'Ontario et de l'Alberta », (1989) 30 (3) *Les Cahiers de droit* 777 [Foster].

²⁶ Geneviève Boudreau, « La mise en œuvre des droits à l'instruction en français en Nouvelle-Écosse », (2007) 36 *Revue internationale d'études canadiennes* 73.

²⁷ Laurence Bherer, « School Board Democracy. What We Can Learn from the High Schools of Poitou-Charentes », (2012) 31 *Inroads* 105.

Si nous posons notre regard ailleurs, nous constatons que les conseils scolaires ont été étudiés par des politologues aux États-Unis. Dans la plupart des cas, leurs travaux cherchent à évaluer la représentativité des élus aux conseils scolaires, principalement eu égard à la population noire et latino-américaine. Ils observent généralement un biais dans le fonctionnement du système électoral qui rend difficile l'élection de représentants de groupes minorisés. Dans les cas où les représentants sont élus par toute la population du territoire couvert par le conseil scolaire, les candidats issus de minorités ont moins de chances de se faire élire que dans les cas où le territoire couvert est divisé en districts électoraux. Quand le système utilise des districts électoraux, les minorités sont parfois suffisamment concentrées dans certains d'entre eux pour réussir à faire élire leurs représentants. Ces travaux observent aussi qu'une relative absence de groupes minorisés au sein des conseils élus peut avoir une incidence sur le fonctionnement et l'organisation du système d'éducation et sur l'embauche de professeurs. Ainsi, la représentativité des élus au sein des conseils scolaires peut devenir un enjeu important pour les communautés minorisées.²⁸ Cette observation rappelle la situation qui a précédé la création des conseils scolaires francophones homogènes en milieu minoritaire, où les francophones peinaient à se faire élire au sein de conseils dits bilingues. La question de la représentativité linguistique des membres élus aux conseils scolaires se pose moins depuis que les conseils scolaires sont homogènes.

²⁸ Voir notamment, David L. Leal, Valerie Martinez-Ebers et Kenneth J. Meier, « The Politics of Latino Education : The Biases of At-Large Election », (2004) 66 (4) *Journal of Politics* 1224; Melissa J. Marschall, Anirudh V. S. Ruhil, Paru R. Shah, « The New Racial Calculus : Electoral Institutions and Black Representation in Local Legislatures », (2010) 54 (1) *American Journal of Political Science* 107; Kenneth J. Meier, Eric Gonzalez Juenke et Robert D. Wrinkle, « Structural Choices and Representational Biases : The Post-Election Color of Representation », (2005) 49 (4) *American Journal of Political Science* 758; Theodore S. Arrington et Thomas Gill Watts, « The Election of Black to School Boards in North Carolina », (1991) 44 (4) *The Western Political Quarterly* 1099; Joseph Stewart, Jr., Robert E. England et Kenneth J. Meier, « Black Representation in Urban School Districts : From School Board to Office to Classroom », (1989) 42 (2) *The Western Political Quarterly* 287.

En somme, ces quelques pistes nous sont insuffisantes pour étudier les conseils scolaires comme vecteurs d'habilitation des communautés minoritaires de langue officielle au Canada. En fait, les conseils scolaires sont plutôt absents des travaux en science politique, ce qui fait que nous n'avons pas trouvé de contributions qui traitent des conseils scolaires comme espaces politiques. Les travaux américains sont intéressants pour réfléchir à la question de la représentativité et de l'incidence de l'absence des minorités au sein des conseils scolaires, mais ils n'empruntent pas non plus la voie que nous voulons privilégier dans cette étude. C'est pourquoi nous proposons quelques notions théoriques présentes dans les travaux sur les communautés minoritaires de langue officielle au Canada et qui pourront organiser notre analyse des conseils scolaires.

2. Réfléchir aux conseils scolaires à partir de l'habilitation et de la complétude institutionnelle

Devant l'insuffisance des travaux déjà existants sur les conseils scolaires, particulièrement ceux dans les communautés minoritaires de langue officielle au Canada, nous avons décidé de retenir quelques concepts théoriques qui renvoient à la possibilité pour ces communautés de prendre leurs propres décisions. Nous retenons principalement l'habilitation et la complétude institutionnelle.

D'abord, l'habilitation est un principe récemment introduit dans l'étude des minorités francophones. Pour Léger, « la notion d'habilitation renvoie à un gain de pouvoir de la part des personnes ou des communautés afin qu'elles puissent exercer un plus grand contrôle sur les dimensions de leur existence qu'elles considèrent comme névralgiques ».²⁹ Ainsi,

²⁹ Rémi Léger, « La question de l'habilitation en francophonie canadienne », (2014) inédit 8.

l'habilitation vise à accroître le pouvoir d'agir qu'a une communauté pour transformer sa réalité. Pour lui, l'habilitation renvoie à deux éléments. Le premier correspond à l'acquisition ou au renforcement du pouvoir d'une collectivité pour qu'elle puisse exercer un plus grand contrôle sur sa situation. Le deuxième correspond aux aspirations de la collectivité qui s'engage dans une démarche d'habilitation. En effet, ce que la collectivité cherche, c'est un pouvoir d'agir certes, mais qui correspond à ces aspirations. Dans cette foulée, ce qu'il faut comprendre, ce sont les aspirations d'une collectivité et les moyens dont elle souhaite se doter pour les remplir. Il faut donc voir une compatibilité entre les aspirations et les moyens.

Les moyens qui mènent à l'habilitation sont variés. À l'instar de Roy³⁰, nous les plaçons dans deux grandes catégories. La première est constituée des solutions intégratives, c'est-à-dire qui privilégient la participation au sein même des institutions de l'État. Ainsi, une minorité pourrait chercher à obtenir diverses mesures qui garantissent sa participation au processus décisionnel. La deuxième est constituée des solutions autonomistes, qui privilégient l'autogestion des minorités en marge des institutions de l'État. Ainsi, une minorité pourrait demander une décentralisation de certaines activités de l'État ou un nouveau partage des pouvoirs en faveur de la minorité. Dès lors, le spectre des solutions pouvant accroître l'habilitation des communautés minoritaires de langue officielle au Canada peut être très vaste.

Pour Cardinal Et Gonzalez Hidalgo³¹, les solutions autonomistes correspondent mieux aux aspirations des minorités linguistiques au Canada. Les communautés linguistiques minoritaires revendiquent des institutions qu'elles veulent contrôler, sans pour autant aspirer à

³⁰ Ingrid Roy, « Les diverses solutions 'intégratives' et 'autonomistes' offertes aux communautés de langue officielle du Canada pour préserver et développer leur spécificité » (2012) 1 *Minorités linguistiques et Société* 115.

³¹ Cardinal et Hidalgo Gonzalez, *supra* note 11.

une pleine autodétermination. Ces espaces où elles souhaitent exercer un pouvoir d’agir peuvent donc être compris comme des espaces permettant l’habilitation des communautés minoritaires et qui favorisent leur complétude institutionnelle. Pour résumer, la complétude institutionnelle est la possibilité pour une communauté de contrôler les institutions qui peuvent avoir une incidence directe sur son développement et sur sa vitalité. Ce concept a été développé par Breton³² dans ses travaux sur les communautés ethniques. Par les institutions qu’elle contrôle, une communauté minoritaire peut se substituer à une communauté majoritaire et offrir une vie sociale à ses membres. D’ailleurs, plus une communauté minoritaire possède de caractéristiques qui la distingue de la majorité, plus elle voudra se doter d’institutions autonomes. Breton considère que la différence linguistique peut être l’une des caractéristiques qui mène une communauté à aspirer à la complétude institutionnelle. Toujours selon Cardinal et Gonzalez Hidalgo, plus une communauté linguistique minoritaire se dote d’une structure institutionnelle formelle, plus elle a confiance en elle et plus elle se représente comme ayant un pouvoir d’agir sur son devenir. Dès lors, la complétude institutionnelle devrait constituer un guide pour la formulation de politiques publiques et pour la planification linguistique.³³

L’habilitation et la complétude institutionnelle nous ramènent donc à notre hypothèse. L’article 23(3) de la *Charte canadienne des droits et libertés*³⁴ inclut un droit à la gestion scolaire par et pour les communautés minoritaires linguistiques, pouvant aller jusqu’à la création d’un conseil scolaire. La gestion scolaire devient du coup un élément qui contribue à enrichir la complétude institutionnelle de ces communautés. Puis, en vertu du fait que les

³² Raymond Breton, « Institutional Completeness of Ethnic Communities and Personal Relations of Immigrants », (1964) 70 (2) *American Journal of Sociology* 193.

³³ Cardinal et Hidalgo Gonzalez 2012, *supra* note 11, 62.

³⁴ *Loi constitutionnelle de 1982* (R-U), constituant l’annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R-U), 1982, c. 11.

minorités exercent la gestion scolaire de façon autonome, elles peuvent prendre leurs propres décisions sur leur devenir collectif. Ainsi, les conseils scolaires contribuent à l'habilitation des communautés minoritaires de langue officielle au Canada. Leurs aspirations – exercer un plus grand contrôle sur des domaines névralgiques pour leur avenir – sont compatibles avec les moyens développés – la gestion scolaire. Toutefois, si l'article 23(3) est aujourd'hui interprété de façon large et généreuse comme octroyant un droit à la gestion scolaire, qui peut inclure la création de conseils scolaires en fonction des nombres qui le justifient, c'est suite à une série de décisions émanant principalement de la Cour suprême du Canada qui ont clarifié la portée de l'article.

3. La gestion scolaire à l'aune de la jurisprudence

Nous l'avons déjà dit, le contrôle d'institutions qui peuvent avoir une incidence directe sur leur devenir collectif était l'une des aspirations des communautés minoritaires de langue officielle au Canada. Ces communautés ont vu dans l'article 23 une occasion de revendiquer un droit à la gestion scolaire qui irait dans le sens de leur habilitation. Rappelons cet article :

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.

Devant la réticence des provinces à interpréter cet article comme incluant un droit à la gestion scolaire par et pour les communautés minoritaires de langue officielle, ces communautés ont eu recours à la stratégie juridique. Cette stratégie est devenue un outil pour les communautés quand les canaux politiques traditionnels ne produisaient pas les résultats escomptés. Ainsi, le recours aux tribunaux a permis de clarifier l'interprétation à donner à certains droits linguistiques. Cette stratégie a permis de dénoncer des injustices en les formulant en termes juridiques et en cherchant des réparations. D'ailleurs, pour Chouinard, les tribunaux canadiens ont innové en rendant des décisions qui reconnaissaient une certaine forme de droit à la complétude institutionnelle, qu'elle qualifie aussi d'autonomie non-territoriale³⁵. Bref, la jurisprudence, particulièrement dans le cas de l'article 23 aurait mené à la reconnaissance d'un droit à la gestion scolaire ou, autrement dit, à l'habilitation des communautés minoritaires par la complétude institutionnelle dans le domaine de l'éducation.

Peu de temps après l'entrée en vigueur de l'article 23, l'Ontario a pris les devants en soumettant une série de questions à la Cour d'appel provinciale afin de vérifier si sa législation en matière d'éducation était conforme aux nouveaux droits accordés dans la *Charte canadienne des droits et libertés*. Dans une décision que Foster qualifie d'ambiguë³⁶, la Cour

³⁵ Stéphanie Chouinard, « The Rise of Non-territorial Autonomy in Canada : Towards a Doctrine of Institutional Completeness in the Domain of Minority Language Rights » (2014) 13 (2) *Ethnopolitics* 141 [Chouinard 2014].

³⁶ Foster, *supra* note 25.

estime que les francophones devraient pouvoir prendre des décisions autonomes quant aux établissements d'enseignement dans la langue de la minorité au sein des conseils scolaires déjà existants. Du coup, la Cour laisse une grande discrétion aux conseils scolaires et au législateur en n'imposant pas de critères numériques qui justifieraient la création de nouvelles écoles financées par les fonds publics ni la création de conseils scolaires autonomes. La Cour a fait des suggestions à la province pour que sa législation devienne conforme à l'article 23, mais n'a pas donné de détails précis sur les mesures à prendre. Il faut dire que la décision émane d'une procédure de renvoi qui consiste à ce que le gouvernement provincial demande à la Cour d'appel de la province de clarifier certains enjeux juridiques. Ce genre de renvois ne conduit pas toujours à des décisions minutieuses et aussi précises que des jugements proprement dits, émanant de litiges entre parties à la suite d'un procès.

Ce premier renvoi était à l'initiative d'un gouvernement provincial³⁷. La première initiative issue des communautés visant à préciser la portée de l'article 23 vient avec la cause *Mahé c. Alberta*. Après avoir obtenu une école francophone qui demeure sous l'égide d'un conseil scolaire anglophone, des parents de l'Alberta intentent une poursuite contre la province en évoquant le droit à la gestion de leurs établissements d'enseignement ce que, selon eux, garantissait la *Charte canadienne des droits et libertés*. L'ambiguïté aurait résidé dans la différence de vocabulaire utilisé en français et en anglais pour la rédaction de l'article 23. En français, l'expression *établissements d'enseignement de la minorité linguistique* laisse entendre que les établissements appartiennent à la minorité linguistique. En anglais,

³⁷ Le reste de cette section reprend des extraits d'un texte déjà publié par l'auteur : Martin Normand, « De l'arène politique à l'arène juridique : les communautés francophones minoritaires au Canada et la *Charte canadienne des droits et libertés* », dans François Rocher et Benoît Pelletier, dir., *Le nouvel ordre constitutionnel canadien. Du rapatriement de 1982 à nos jours* (Québec : Presses de l'Université du Québec, 2013) 179.

l'expression *minority language educational facilities* ne laisserait pas entendre l'aspect de la gestion des établissements.

En 1985, la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta a statué que le niveau requis de contrôle et de gestion pourrait être atteint si la représentation de la minorité était garantie au sein des conseils locaux, un principe qui avait été établi en Ontario mais qui ne faisait pas l'unanimité. Du coup, la cour de première instance a débouté les parents de leur demande principale, soit celle d'un conseil scolaire autonome, préférant leur conférer une représentation proportionnelle et garantie au sein d'un conseil anglo-catholique. La Cour d'appel de l'Alberta a rejeté l'appel des parents demandeurs. Ils ont donc saisi la Cour suprême du Canada, qui a accepté d'entendre la cause. Le jugement de la Cour reconnaît que la version anglaise est plus ambiguë, mais que « lorsqu'une version de la Charte contient une ambiguïté, et que l'autre version est moins ambiguë, il faut alors retenir le sens de la version la moins ambiguë »³⁸, dans ce cas-ci la version française. Mais, le jugement rendu va plus loin. La Cour précise le caractère réparateur de l'article 23 qui vise à freiner le problème de l'assimilation et à promouvoir une version dualiste du Canada. Elle ajoute que le caractère réparateur « 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 ».³⁹ La Cour adopte la méthode du critère variable pour évaluer les demandes liées à l'article 23, c'est-à-dire que « la norme numérique devra être précisée par l'examen des faits propres à chaque situation qui est soumise aux tribunaux ».⁴⁰ Selon cette méthode, les écoles francophones représentent un seuil minimal alors que la gestion complète

³⁸ Mahé c. Alberta, [1990] 1 S.C.R. 342.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

par des conseils scolaires séparés représente un seuil supérieur. Ainsi, selon le nombre d'élèves, le niveau de gestion ira s'accroissant.

Au-delà de dispositions plus administratives, la Cour statue aussi que l'article 23 « revêt [...] une importance particulière en raison du rôle primordial que joue l'instruction dans le maintien et le développement de la vitalité linguistique et culturelle ».⁴¹ Elle ajoute que l'objet de l'article 23 « est de préserver et de promouvoir la langue et la culture de la minorité partout au Canada »⁴² et que pour les francophones vivant en situation minoritaire, la gestion et le contrôle des établissements d'enseignement « sont vitaux pour assurer l'épanouissement de leur langue et de leur culture ».⁴³ Elle précise également l'importance que revêt la gestion scolaire.

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.⁴⁴

Cet extrait de la décision de la Cour suprême participe des concepts d'habilitation et de complétude institutionnelle que nous avons déjà évoqués. Si le droit de gestion fait partie de l'article 23, c'est justement dans le but d'habiliter une minorité à prendre des décisions qui vont orienter « la vigueur et la survie de la langue et de la culture de la minorité ».⁴⁵

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*

Par ailleurs, le passage dans la décision qui suit immédiatement l'extrait précédent exprime la même idée de manière différente, en soulignant l'importance que la minorité elle-même prenne les décisions qui s'imposent quant à sa propre évaluation de ses besoins.

En outre, comme l'indique le contexte historique dans lequel l'art. 23 a été adopté, les minorités linguistiques ne peuvent pas être toujours certaines que la majorité tiendra compte de toutes leurs préoccupations linguistiques et culturelles. Cette carence n'est pas nécessairement intentionnelle : on ne peut attendre de la majorité qu'elle comprenne et évalue les diverses façons dont les méthodes d'instruction peuvent influencer sur la langue et la culture de la minorité. Commentant les différents revers subis par la minorité francophone de l'Ontario, la Cour d'appel de cette province a souligné que [TRADUCTION] « ces événements ont été rendus possibles par l'absence de participation valable à la gestion et au contrôle des conseils scolaires locaux par la minorité francophone » (*Reference Re Education Act of Ontario* [...] p. 531). Une observation analogue a été faite par la Cour d'appel de l'Île-du-Prince-Édouard dans l'affaire *Reference Re Minority Language Educational Rights (P.E.I.)* [...] à la p. 259:

[TRADUCTION] 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.

Je souscris à l'opinion exprimée dans ces déclarations. Si l'article 23 doit redresser les injustices du passé et garantir qu'elles ne se répètent pas dans l'avenir, il importe que les minorités linguistiques aient une certaine mesure de contrôle sur les établissements d'enseignement qui leur sont destinés et sur l'instruction dans leur langue.

Nous voyons donc, dans cet autre extrait, comment des notions liées à l'habilitation et à la complétude institutionnelle ont trouvé une expression juridique, fondant la reconnaissance d'un droit constitutionnel à une certaine mesure de la gestion de ces questions par et pour une minorité linguistique. L'arrêt *Mahé* marque aussi la reconnaissance de la dimension collective du droit reconnu à l'article 23 et il constitue le premier jugement de la Cour suprême du Canada où le droit des communautés minoritaires de langue officielle à la gestion de leurs propres institutions financées par les fonds publics est clairement établi.⁴⁶

⁴⁶ Sur ce point, voir aussi Chouinard 2014, *supra* note 35, 149.

Ce jugement a sûrement servi de catalyseur pour d'autres causes qui ont suivi, la Cour suprême ayant établi que les provinces devaient remplir leurs obligations de mettre en place un système d'enseignement approprié pour la minorité linguistique. Cette décision a certainement fait école, car peu d'autres causes touchant directement à la gestion scolaire ont été entendues par la Cour suprême, et quand des enjeux liés à la gestion scolaire émergent, elle fait systématiquement référence à sa décision dans l'affaire *Mahé*. C'est le cas notamment du *Renvoi relatif à la Loi sur les écoles publiques*⁴⁷ qui émane du Manitoba et dans lequel la Cour suprême réitère ce qu'elle avait établi dans *Mahé*. Reste que deux autres causes portant sur des enjeux complémentaires peuvent être mentionnés.

La première, *Arsenault-Cameron c. Île-du-Prince-Édouard*, porte sur la construction d'une nouvelle école primaire francophone homogène à Summerside, là où la demande apparaissait suffisante pour un nouvel établissement et là où la Commission scolaire de langue française de l'Île-du-Prince-Édouard recommandait la construction d'une école. Si le ministre de l'Éducation considère que cette clientèle a le droit à l'instruction en langue française, il propose plutôt de transporter les élèves vers une autre école située à plus de 50 minutes en autobus. Les parents ont intenté une poursuite contre la province pour obtenir un établissement à Summerside. Ils ont gagné en première instance, mais la section d'appel a donné raison à la province. La Cour suprême a accepté d'entendre la cause et a donné raison aux parents, rappelant que « le véritable objectif de [l'article 23] 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

⁴⁷ Renvoi relatif à la *Loi sur les écoles publiques* (Man.), art. 79(3), (4) et (7), [1993] 1 R.C.S. 839

communauté ».⁴⁸ La Cour souligne aussi que « l'offre de classes ou d'un établissement relevait du pouvoir exclusif de gestion de la minorité ».⁴⁹

La deuxième cause porte sur le suivi à donner aux décisions rendues par un tribunal quant à l'application des obligations contenues dans l'article 23. Des parents francophones de la Nouvelle-Écosse avaient demandé des écoles homogènes de langue française au niveau secondaire, notamment pour freiner l'assimilation dans les communautés francophones de cette province. Le tribunal de première instance a entendu la cause *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse*⁵⁰ et a considéré que la province avait reconnu ses obligations, mais qu'elle tardait à les remplir. Dans sa décision rendue en 1999, il donne raison aux parents et enjoint le gouvernement provincial à lui rendre compte des mises au point dans ce dossier. La province a interjeté appel, contestant la compétence du juge de forcer la province à lui rendre des comptes. La cause s'est rendue en Cour suprême, qui a rétabli la décision du tribunal de première instance. Elle considérait que le caractère réparateur de l'article 23 pouvait mener la Cour à ordonner à la province de remplir promptement ses obligations.

En somme, ces trois décisions se complètent pour offrir une interprétation globale et généreuse de l'article 23. Le jugement dans *Arsenault-Cameron* confirme le droit à des établissements d'enseignement quant il est démontré que la demande suffit. Celui dans *Mahé* confirme que le droit de gestion des établissements d'enseignement fait partie de l'article 23. Finalement, celui dans *Doucet-Boudreau* rappelle aux provinces qu'elles doivent répondre promptement à leurs obligations en matière d'éducation dans la langue de la minorité pour respecter l'objet de l'article 23. Il est à noter que ces trois causes liées à la gestion scolaire

⁴⁸ *Arsenault-Cameron c. Île-du-Prince-Édouard*, [2000] 1 R.C.S. 3.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation)*, [2003] 3 R.C.S. 3, 2003 CSC 62.

émanent de communautés minoritaires francophones. Nous observons là une première différence entre ces communautés et la minorité anglophone du Québec, même si les garanties constitutionnelles s'appliquent aux deux groupes minoritaires. Les causes célèbres relatives à l'article 23 émanant du Québec qui se sont rendues en Cour suprême relèvent principalement des deux premiers paragraphes de l'article sur l'accès à l'éducation dans la langue de la minorité, en opposant leurs dispositions à celles contenues dans la *Charte de la langue française*⁵¹ du Québec. Celles qui émanent des autres provinces relèvent principalement du troisième paragraphe de l'article 23, celui sur la gestion scolaire.

Au final, plusieurs décisions rendues par les tribunaux ont précisé la portée de l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. En matière de gestion scolaire, l'interprétation large et généreuse de l'article 23 a mené toutes les provinces canadiennes (à l'exception du Québec) à progressivement créer des conseils scolaires homogènes francophones gérés par et pour la communauté minoritaire. Au Québec, les commissions scolaires homogènes anglophones existaient déjà, mais elles profitaient désormais d'une protection constitutionnelle supplémentaire. Nous nous tournons désormais vers ces conseils.

4. Les conseils scolaires des communautés francophones en situation minoritaire au Canada

Depuis l'entrée en vigueur de l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, toutes les provinces canadiennes où vit une communauté francophone minoritaire ont vu à la création de conseils scolaires francophones homogènes. Comme le souligne à juste titre Foucher, l'étendue de leurs pouvoirs et leur mode d'organisation varient d'une province à

⁵¹ *Charte de la langue française*, RLRQ c. C-11.

l'autre.⁵² C'est ce que nous voulons éclairer dans cette section. Nous dresserons un bref portrait de la situation dans chacune des provinces⁵³. Nous utilisons principalement trois sources d'informations : l'*Annuaire de l'éducation en français au Canada* publié par la Fédération nationale des conseils scolaires francophones⁵⁴, les lois provinciales relatives au secteur de l'éducation et les sites Web des conseils scolaires francophones. Après les 12 portraits, nous proposons un exercice de comparaison afin d'extraire ce qui apparaît comme étant le plus porteur d'habilitation pour les communautés francophones minoritaires.

4.1 Colombie-Britannique

Le gouvernement de la Colombie-Britannique a annoncé son intention de créer une commission scolaire francophone pour la première fois en 1992, ce qu'il concrétise en 1995. Cette première autorité scolaire est composée de membres qui sont nommés par le gouvernement et n'a pas juridiction sur tout le territoire de la province. C'est en 1999 qu'elle pourra exercer son action sur toute la province suite à un amendement adopté par le Cabinet. Aujourd'hui, le Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique compte plus de 5000 élèves dans 37 écoles.

Le Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique est régi par le *School Act*⁵⁵, dont une partie touche particulièrement au conseil francophone. Dans cette dernière partie, il est stipulé qu'il remplit les mêmes fonctions que les conseils scolaires anglophones. Il est aussi stipulé que toute personne peut devenir membre de l'autorité scolaire si elle en fait la

⁵² Foucher 2012, *supra* note 9, 107.

⁵³ Le présent exposé se veut un résumé sommaire. Pour une description juridique précise et des analyses plus techniques, on consultera : Mark Power, « Les droits linguistiques en matière d'éducation » dans Michel Bastarache et Michel Doucet, dirs, *Les droits linguistiques au Canada*, 3^e édition (Cowansville : Éditions Yvon Blais, 2014).

⁵⁴ FNCSF, *supra* note 7.

⁵⁵ *School Act*, RSBC 1996, c. 412.

demande et obtient dès lors le droit de vote aux élections scolaires. En tout, sept conseillers sont élus dans des secteurs définis de la province. Les conseillers forment le conseil d'administration du Conseil scolaire francophone mais, s'ajoute aux conseillers un comité de partenaires dans chacune des écoles dans le but d'instaurer une forme de gestion participative et décentralisée.

Il est à noter que le conseil scolaire appuyé par des parents a intenté un recours juridique contre la province alléguant que son financement ne lui permet pas de remplir adéquatement son mandat et d'offrir une éducation en français de qualité égale à ce que les conseils scolaires anglophones offrent. Cette cause a été lancée en 2010 et demande essentiellement au gouvernement provincial de respecter ses obligations constitutionnelles en matière d'éducation en langue française. Au moment où ces lignes sont écrites, cette cause est toujours devant les tribunaux.

4.2 Alberta

L'obtention de la gestion scolaire en Alberta découle directement du jugement *Mahé* rendu en 1990. C'est en 1993 que le gouvernement albertain accorde la gestion scolaire francophone en créant des conseils scolaires. Puis, il entérine le droit des parents d'élire des conseillers scolaires pour gérer les écoles francophones. Après plusieurs réorganisations, la province compte aujourd'hui quatre conseils scolaires qui gèrent 35 écoles accueillant plus de 7000 élèves.

Une partie de la *School Act*⁵⁶ touche directement aux conseils francophones et détaille leurs responsabilités particulières en vertu de la constitution canadienne. Elle stipule aussi que

⁵⁶ *School Act*, RSA 2000, c. S-3.

les conseillers scolaires sont élus par les parents d'élèves qui fréquentent une école gérée par les conseils. En tout, les francophones de la province procèdent à l'élection de 23 conseillers scolaires. Il est à noter que tous les conseils ont la responsabilité de gérer des écoles catholiques et publiques. Dans certains cas, cela peut vouloir dire que plus d'un conseiller représente une même aire géographique, puisque certains sont élus pour représenter les écoles catholiques et d'autres pour les écoles publiques. Pour opérationnaliser cette distinction, chaque école doit se désigner elle-même comme étant publique ou catholique, ce qui passe par une consultation des parents.

4.3 Saskatchewan

Le gouvernement de la Saskatchewan octroie la gestion scolaire aux francophones en 1993 et dans la foulée de nombreux conseils scolaires seront créés à travers la province. En 1999, tous les conseils scolaires sont rassemblés sous une seule administration. La Division scolaire francophone a adopté le nom de Conseil des écoles fransaskoises en 2007. Aujourd'hui, elle gère 16 écoles fréquentées par plus de 1500 élèves. Chacune de ces écoles est dotée d'un conseil d'école dont le mandat est de représenter les parents auprès du conseil scolaire en participant à des activités de planification et de développement.

Dans la *Loi de 1995 sur l'Éducation*⁵⁷, qui a été amendée à plusieurs reprises depuis, nous retrouvons plusieurs dispositions particulières au conseil scolaire francophone. La loi prévoit que le conseil scolaire doit être formé d'au minimum cinq conseillers et d'au maximum dix conseillers élus par les électeurs francophones. À l'heure actuelle, la population francophone élit neuf conseillers scolaires qui représentent chacun une région de la province.

⁵⁷ *Loi de 1995 sur l'éducation*, LS 1995, c. E-0,2.

La loi prévoit aussi que le conseil doit tenir une assemblée annuelle des électeurs durant laquelle elle présente ses états financiers et son rapport annuel. La constitution des conseils d'écoles est aussi prévue dans la loi.

4.4 Manitoba

La création d'un conseil scolaire francophone homogène au Manitoba suit la décision dans le *Renvoi relatif à la Loi sur l'instruction publique* rendue en 1993. La Division scolaire franco-manitobaine prend officiellement forme en 1994. La division gère aujourd'hui 24 établissements d'enseignement fréquentés par plus de 5000 élèves.

Les onze conseillers scolaires sont élus par un groupe d'électeur défini : les parents d'élèves, les élèves de 18 ans et plus, les élèves diplômés et leurs parents, et les parents d'enfants inscrits en prématernelle dans des écoles affiliées à la division scolaire. La division est composée de quatre régions, et chaque région est représentée par un nombre variable de commissaires. Essentiellement, la division scolaire a les mêmes responsabilités que les autres divisions scolaires, auxquelles la *Loi sur les écoles publiques*⁵⁸ ajoute celle de faire respecter les dispositions de l'article 23 de la Charte.

4.5 Ontario

Les premiers conseils scolaires homogènes francophones en Ontario ont été créés dans la région d'Ottawa et de Toronto en 1988, après de nombreuses années de cohabitation souvent houleuses entre francophones et anglophones dans des conseils scolaires dits bilingues. La complétude du réseau des conseils scolaires s'est effectuée en 1997 avec la

⁵⁸ *Loi sur les écoles publiques*, CPLM, c. P250.

création de 12 nouveaux conseils scolaires – 8 catholiques et 4 publics – couvrant l’ensemble du territoire ontarien. Partout, les conseils catholiques et publics coexistent sur les mêmes territoires. Aujourd’hui, les conseils gèrent près de 400 écoles qui sont fréquentées par environ 90 000 élèves.

Mise à part une partie sur la langue d’enseignement, il n’y a pas de dispositions dans la *Loi sur l’éducation*⁵⁹ qui sont propres aux conseils scolaires francophones. Ils obéissent donc aux mêmes obligations que les conseils scolaires anglophones. La *Loi sur l’éducation* précise également qu’elle doit être mise en œuvre d’une façon qui est compatible avec les droits et privilèges énoncés dans l’article 23 de la Charte. La loi stipule aussi que les conseillers scolaires doivent être élus, et que les électeurs éligibles sont les contribuables de chacun des conseils scolaires. Chaque contribuable choisit d’ailleurs le conseil scolaire, catholique ou public, auquel il veut contribuer. Il s’inscrit dès lors sur la liste électorale de ce conseil. En tout, ce sont 139 conseillers scolaires qui sont élus aux différents conseils.

Comme le territoire ontarien est vaste et que les conseils scolaires évoluent dans des contextes très variés, les mesures mises en place pour rejoindre les communautés locales varient d’un conseil à l’autre. Toutefois, il a été établi par voie de règlements que toutes les écoles doivent se doter d’un conseil d’école qui remplit un rôle consultatif auprès des directions d’écoles et des conseils scolaires et qui vise à améliorer la responsabilité du système d’éducation envers les parents.

4.6 Nouveau-Brunswick

⁵⁹ *Loi sur l’éducation*, LRO 1990, c. E.2.

L'obtention de la gestion scolaire par les francophones au Nouveau-Brunswick précède l'article 23 de la Charte. Dans la foulée de réformes gouvernementales dans la province pendant les années 1960, le gouvernement a procédé à une réorganisation des districts scolaires qui, à terme, étaient au nombre de 33. Sans être explicitement organisés sur une base linguistique, la concentration territoriale des francophones faisait en sorte que certains districts fonctionnaient d'office en français seulement. De plus, dans les années 1970, le Ministère de l'Éducation a été réorganisé de façon à reconnaître la dualité en éducation, ce qui a mené à des espaces de gouvernance gérés par et pour les francophones et donnant corps à un certain pouvoir d'agir. Le ministère comportait un secteur éducatif de langue française distinct. Les districts scolaires ont encore une fois été réorganisés en 1981, mais sur une base linguistique cette fois-ci. Mais, tous les districts ont été abolis au milieu des années 1990 et remplacés par différents organes consultatifs. Cette situation a été renversée en 2001 puis, après quelques réorganisations, le Nouveau-Brunswick compte aujourd'hui trois conseils scolaires francophones homogènes, qui sont responsables de 94 écoles fréquentées par plus de 29 000 élèves.

La *Loi sur l'Éducation*⁶⁰ prévoit que chaque district se dote d'un conseil d'éducation de district qui est composé de conseillers élus et d'un conseiller élève nommé par le Ministère de l'Éducation. Ainsi, il y a présentement 27 conseillers scolaires élus et trois conseillers élèves nommés. Chaque citoyen habilité à voter s'inscrit sur la liste du district scolaire francophone ou anglophone dans lequel il réside. La loi prévoit aussi que les écoles se dotent de comités parentaux d'appui à l'école, mais il ne semble pas y avoir d'interaction entre ces comités et le conseil d'éducation de district.

⁶⁰ *Loi sur l'éducation*, LRN-B 1997, c. E-1.12.

La loi ne prévoit pas de distinctions entre les districts francophones et les districts anglophones, en ce sens qu'il n'y a pas de dispositions particulières pour les districts francophones. Une section de loi traite de la langue d'usage de chacun des districts et du droit à l'éducation dans la langue officielle de son choix, mais en traitant les deux langues de façon égale.

4.7 Nouvelle-Écosse

En 1995, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse propose une réorganisation complète du système d'éducation. Dans la foulée, il crée un conseil scolaire francophone homogène, le Conseil scolaire acadien provincial, qui voit officiellement le jour en 1996. Aujourd'hui ce conseil compte 22 écoles qui sont fréquentées par plus de 4800 élèves. En tout, dix-sept conseillers scolaires sont élus pour représenter les neuf régions de la province où sont concentrés les francophones.

Une section du *Education Act*⁶¹ est consacrée au Conseil scolaire acadien provincial. Pour ce qui est des élections, la loi prévoit que toute personne qui a des enfants ou qui est susceptible d'avoir des enfants qui ont droit à l'éducation en français peuvent choisir de s'inscrire sur la liste électorale du Conseil scolaire acadien provincial. Un individu ne peut donc pas voter pour le conseil francophone et le conseil anglophone dans une même élection. Pour le reste, le conseil francophone a essentiellement les mêmes fonctions que les conseils anglophones. La loi prévoit également que les écoles peuvent se doter de comités d'école consultatifs, mais ces comités ne semblent pas avoir de liens systématiques avec le conseil scolaire.

⁶¹ *Education Act*, SNS 1995-96, c 1.

4.8 Île-du-Prince-Édouard

Le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard a accordé en 1990 au Conseil scolaire de langue française de l'Île-du-Prince-Édouard la responsabilité de gérer et de promouvoir l'éducation en français dans la province. D'une seule école à la fin des années 1970, la province compte maintenant six écoles francophones fréquentées par près de 800 élèves. Neuf conseillers représentant six régions de la province sont élus au Conseil scolaire.

La *School Act*⁶² prévoit que seuls les parents d'élèves ou les personnes dont les enfants auraient droit à l'éducation dans la langue de la minorité peuvent voter lors de l'élection des conseillers scolaires. Mis à part cette disposition pour l'élection des conseillers et une autre section de la loi qui précise qui a accès à l'éducation en français dans la province, il n'y a pas d'autres dispositions particulières au Conseil scolaire acadien provincial dans la loi. Aussi, les écoles qui le souhaitent peuvent former un comité de parents, et ces comités peuvent être consultés par le Conseil scolaire. Toutefois, peu d'écoles francophones semblent s'être dotées de tels comités.

4.9 Terre-Neuve et Labrador

Après quelques années de discussion, le Conseil scolaire francophone provincial de Terre-Neuve-et-Labrador a été créé en 1998. Il compte aujourd'hui cinq écoles fréquentées par plus de 200 élèves. La procédure de nomination des conseillers scolaires francophones prévue par la *Schools Act*⁶³ est différente dans cette province. Chaque école est dotée d'un conseil d'école qui veille au bon fonctionnement de l'école, notamment en ce qui a trait à

⁶² *School Act*, RSPEI 1988, c S-2.1.

⁶³ *Schools Act*, SNL 1997, c. S-12.2.

l'implantation et au suivi du programme scolaire. Ces conseils d'école élisent leurs représentants qui siègent au Conseil scolaire francophone provincial. Au total, dix représentants sont délégués auprès du Conseil scolaire. Cette démarche diffère de celle retenue pour les conseils scolaires anglophones. Ainsi, la communauté est impliquée plus directement dans la gestion quotidienne des écoles à travers les conseils d'école, et ses préoccupations sont considérées par le Conseil scolaire francophone provincial dans la mesure où ce sont des représentants des conseils d'école qui y siègent.

4.10 Yukon

En 1990, l'école élémentaire Émilie-Tremblay de Whitehorse devient une école homogène francophone. L'année suivante, le comité de l'école devient un conseil scolaire au sein duquel des conseillers sont élus. En 1996, ce conseil devient le Conseil scolaire francophone du Yukon n° 23, ce qui permet l'embauche de personnel administratif. Durant cette période l'école élargit ses services, en offrant désormais un service de garde et des classes secondaires, et voit aussi sa clientèle augmenter. Avec le temps, le service de garde, l'école élémentaire et l'école secondaire deviennent à l'étroit dans leurs locaux existants. De plus, l'école secondaire demeure au stade du projet pilote. Aux yeux du Conseil scolaire, ces deux éléments illustrent le fait qu'il ne jouit pas de la pleine gestion scolaire et qu'il ne dispose pas de ressources suffisantes pour offrir un programme éducatif en français équivalent à celui en anglais. Le conseil s'est engagé dans une démarche judiciaire contre le gouvernement du Yukon en 2010. Après une victoire en 2011 qui lui a octroyé la pleine gestion scolaire et la construction d'une école secondaire, le gouvernement du Yukon a décidé d'aller en appel. En 2014, la Cour d'appel a annulé le procès initial pour vices de procédure,

évoquant une « crainte raisonnable de partialité » de la part du juge qui a rendu la décision en 2011, et a ordonné la tenue d'un nouveau procès. Le Conseil scolaire francophone du Yukon a décidé d'interpeller la Cour suprême pour empêcher que le procès initial soit annulé. En juin 2014, la Cour suprême a accepté d'entendre la cause. L'audience aura lieu le 21 janvier 2014 et une décision devrait être rendue dans les six mois. D'autres questions, dont celle des pouvoirs du conseil scolaire francophone d'admettre les non ayants-droit, ont aussi été posées.

Entretiens, le nombre d'inscriptions au sein du Conseil scolaire a dépassé les 200 élèves. Cinq commissaires sont élus pour siéger au Conseil scolaire. La *Loi sur l'éducation*⁶⁴ prévoit que seules les personnes titulaires des droits visés à l'article 23 peuvent voter pour les commissaires. Au-delà de cette disposition, il n'y a aucune autre référence au Conseil scolaire francophone dans la loi.

4.11 Les Territoires du Nord-Ouest

Le Conseil scolaire francophone de Yellowknife est créé en 1994, quelques années après l'ouverture d'une première école francophone homogène. Il obtient des responsabilités en matière de gestion scolaire, mais demeure sous l'égide du conseil scolaire anglophone. Après l'ouverture d'une seconde école, le conseil devient la Commission scolaire francophone Territoires du Nord-Ouest en 2001 et obtient dès lors la pleine gestion scolaire. Les deux écoles accueillent aujourd'hui plus de 200 élèves. Six conseillers scolaires sont élus pour siéger à la Commission. La *Loi sur l'éducation*⁶⁵ ne prévoit pas de dispositions particulières pour la Commission scolaire francophone, mais elle réitère les droits à l'enseignement dans la langue de la minorité.

⁶⁴ *Loi sur l'éducation*, LRY 2002, c. 61.

⁶⁵ *Loi sur l'éducation*, LTN-O 1995, c. 28.

4.12 Nunavut

Après l'obtention graduelle de l'éducation en français langue première, la Commission scolaire francophone du Nunavut est créée en 2004. Son mandat principal est de superviser l'unique école francophone homogène du territoire, l'École des Trois-Soleils. Aujourd'hui, l'école est fréquentée par environ 90 élèves. Cette école offre des programmes de la maternelle à la neuvième année. Des démarches ont été entreprises pour compléter l'offre par des programmes secondaires offerts dans l'école plutôt que dans l'école secondaire principale d'Iqaluit, où l'enseignement secondaire se fait très majoritairement en anglais.

Cinq conseillers sont élus à la Commission scolaire. Une section de la *Education Act*⁶⁶ est réservée aux droits linguistiques de la minorité francophone et au rôle de la Commission scolaire. La loi prévoit que les conseillers scolaires sont élus par ceux qui sont titulaires des droits linguistiques. Elle prévoit aussi que la Commission crée un comité aviseur pour faire la liaison entre l'école et la Commission scolaire.

4.13 Les conseils scolaires francophones et l'habilitation

Si nous reprenons la définition de l'habilitation, et la portée que nous lui donnons en privilégiant des stratégies autonomistes, il apparaît clairement que les conseils francophones en milieu minoritaire au Canada contribuent à l'habilitation politique des communautés minoritaires francophones. D'abord, l'obtention de la pleine gestion scolaire représente effectivement un gain de pouvoir de la part d'une communauté afin qu'elle puisse exercer un plus grand contrôle sur une dimension de son existence qu'elle considère névralgique, c'est-à-

⁶⁶ *Education Act*, SNu 2008, c.15.

dire le domaine de l'éducation. Plusieurs chercheurs ont démontré que les écoles jouent un rôle central dans la reproduction et la construction d'une identité francophone chez les plus jeunes. Deux ouvrages collectifs issus du domaine de l'éducation ont d'ailleurs été consacrés à cette problématique structurante en matière de recherche sur les communautés francophones minoritaires.⁶⁷ En voulant investir ce domaine d'action publique, les francophones cherchent à s'appropriier un espace de pouvoir qui pourrait avoir une incidence directe sur leur vitalité communautaire. En ce sens, les aspirations à la pleine gestion scolaire correspondent aux moyens privilégiés, les conseils scolaires francophones homogènes.

Les 28 conseils scolaires francophones, rassemblés dans le tableau 1 à l'annexe A, partagent deux éléments en commun qui ont un lien avec l'habilitation. Dans un premier temps, si tous les conseils scolaires ont été appuyés par une mobilisation linguistique sous une forme ou une autre, portée par les communautés minoritaires francophones, il n'en demeure pas moins que leur création est toujours le fruit d'une décision gouvernementale. Ainsi, la création des conseils scolaires est le résultat d'un partage de pouvoir entre l'État et la minorité. Cette recherche du partage du pouvoir est au cœur d'une démarche d'habilitation telle que suggérée par Léger ou d'une demande pour la complétude institutionnelle telle que définie par Cardinal et Gonzalez Hidalgo.

L'autre caractéristique que tous les conseils scolaires ont en commun, c'est que tous les conseillers scolaires sont élus. Il y a certes des provinces où les critères pour être admis comme électeurs sont plus restrictifs et d'autres plus ouverts. Il y a aussi l'exception de Terre-Neuve et Labrador, où les conseillers sont élus indirectement par la population francophone.

⁶⁷ Sylvie A. Lamoureux et Megan Cotnam, dirs., *Prendre sa place. Parcours et trajectoires identitaires en Ontario français* (Ottawa : Les Éditions David, 2012); Nathalie Bélanger, Nicolas Garant, Phyllis Dalley et Tina Desabrais, dirs., *Produire et reproduire la francophonie en la nommant* (Sudbury : Prise de parole 2010).

Mais, dans tous les cas, les conseillers profitent d'une légitimité associée au fait qu'ils exercent une fonction à laquelle ils ont été démocratiquement élus. De plus, le fait de pouvoir élire ses propres représentants au sein d'institutions contrôlées par et pour la minorité francophone est habilitant en soi pour les communautés minoritaires francophones, parce qu'elles peuvent poser un geste démocratique qui peut avoir des conséquences directes sur la vitalité communautaire.

Toutefois, si nous revenons à Bherer, rappelons-nous que les conseils scolaires sont souvent perçus comme étant inefficaces, surtout parce que leurs fonctions sont mal connues, et cela se répercute dans les faibles taux de participation généralement observés lors d'élections scolaires. En ce sens, pour accroître le potentiel habilitant des conseils scolaires, il y aurait lieu de privilégier des modes de gouvernance qui rapprochent la population générale des décisions des institutions et qui du coup permettent de mieux faire connaître la raison d'être des conseils scolaires. Plusieurs mécanismes existent pour faciliter la consultation de la population francophone par les conseils scolaires. Dans plusieurs provinces, des mécanismes institutionnalisés existent pour faciliter les échanges entre la population et les conseils. Un modèle qui nous apparaît particulièrement intéressant est celui de la Saskatchewan où a été instaurée une assemblée annuelle des électeurs durant laquelle le Conseil des écoles fransaskoises rend des comptes directement aux électeurs. Il y a dans cet exercice une recherche de la transparence et de la collaboration qui pourrait inciter plus de gens à vouloir s'impliquer ou s'intéresser à la démocratie et à la gestion scolaire.

Au final, il est évident que les conseils scolaires contribuent à l'habilitation des communautés francophones minoritaires au Canada. Ils constituent des espaces de pouvoir autonomes où elles peuvent prendre leurs propres décisions quant à leur devenir collectif.

Elles ont donc une emprise sur ces institutions comme elle en a peu ailleurs. Le seul autre exemple d'institutions où des francophones exercent seuls un pouvoir aussi significatif sont les conseils municipaux de villes où les francophones constituent une forte majorité de la population et où ils occupent tous les postes électifs d'une municipalité. Ces cas sont plutôt rares, alors que nous avons devant nous 28 cas où un espace de pouvoir est géré exclusivement par et pour la minorité francophone. Il y aurait donc lieu de consacrer plus de travaux en francophonie canadienne sur les conseils scolaires comme espaces de pouvoir.

5. Les conseils scolaires de la minorité anglophone au Québec

Tout comme les minorités francophones au Canada, l'action de la minorité anglophone au Québec dans le domaine de l'éducation a fait l'objet de plusieurs études. Mais, comme nous l'avons déjà souligné, les problèmes qui se sont judiciairisés relèvent plus des parties relatives à l'accès à l'éducation qu'à la gestion scolaire. Dans une étude sur la mobilisation judiciaire de la communauté anglophone du Québec, Kelly illustre comment l'article 23 a été principalement utilisé pour contester des dispositions de la *Charte de la langue française*⁶⁸ qui restreignaient l'accès à l'enseignement en anglais au Québec.⁶⁹ Braën souligne aussi à juste titre qu'il est arrivé à quelques reprises que ce soient des allophones et des francophones qui ont réclamé un libre accès aux écoles anglophones.⁷⁰ Les anglophones ont aussi contesté la *Charte de la langue française* sur la base d'autres articles de la *Charte canadienne des droits*

⁶⁸ *Charte de la langue française*, RLRQ c. C-11.

⁶⁹ James B. Kelly, « Les limites de la mobilisation judiciaire. *Alliance Québec*, la *Charte de la langue française* et la *Charte canadienne des droits et libertés* », dans François Rocher et Benoît Pelletier, dirs., *Le nouvel ordre constitutionnel canadien. Du rapatriement de 1982 à nos jours* (Québec : Presses de l'Université du Québec, 2013) 205.

⁷⁰ André Braën, « L'accès à l'école anglaise au Québec », dans Linda Cardinal, dir., *Le fédéralisme asymétrique et les minorités linguistiques et nationales* (Sudbury : Prise de parole, 2008) 229.

et libertés, comme le soulignent Martel et Pâquet dans leur synthèse historique des politiques linguistiques au Canada et au Québec.⁷¹

Les commissions scolaires anglophones telles qu'elles existent aujourd'hui ont été créées en 1998, suite à la décision de réorganiser les commissions sur une base linguistique plutôt que sur une base confessionnelle et qui a nécessité une modification constitutionnelle bilatérale entre le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral. Il existe présentement neuf commissions scolaires anglophones qui gèrent environ 330 écoles fréquentées par plus de 100 000 étudiants.

La *Loi sur les élections scolaires*⁷² prévoit que tout électeur peut participer aux élections scolaires, mais que chacun doit décider s'il s'inscrit sur la liste électorale de la commission scolaire anglophone ou francophone qui régit le territoire où il réside. Aux dernières élections scolaires de 2014, 103 conseillers scolaires ont été élus au sein des commissions scolaires anglophones. Ce nombre comprend la présidence de chacun des conseils dont l'élection était ouverte au scrutin universel pour la première fois. La *Loi sur l'instruction publique*⁷³ prévoit quant à elle que chaque commission scolaire doit se doter d'un comité de parents qui donne son avis sur le fonctionnement de la commission scolaire, qui exprime les besoins identifiés par les parents dans les écoles, et qui est consulté sur toute autre question que la commission lui soumet.

Il faut souligner que des discussions ont été amorcées à l'automne 2014 entre le gouvernement provincial et les commissions scolaires en vue de revoir l'organisation des commissions scolaires. Leur nombre serait réduit et certains de leurs pouvoirs seraient

⁷¹ Marcel Martel et Martin Pâquet, *Langue et politique au Canada et au Québec. Une synthèse historique* (Montréal : Boréal, 2010).

⁷² *Loi sur les élections scolaires*, LQ, c. E-2.3.

⁷³ *Loi sur l'instruction publique*, LQ, c. I-13.3

décentralisés. Des groupes communautaires sont aux aguets pour éviter que cette réorganisation ait des effets néfastes sur la gestion scolaire par et pour les anglophones du Québec.

Comme pour les francophones en situation minoritaire, les anglophones du Québec comprennent le potentiel habilitant des commissions scolaires, ce qui explique certainement leur vigilance devant de possibles réorganisations. À l'heure actuelle, les commissions scolaires anglophones permettent aux communautés locales d'avoir une emprise sur un espace de pouvoir où elles considèrent contrôler un domaine névralgique de leur devenir collectif. Là aussi, l'aspiration à la pleine gestion scolaire correspond aux moyens privilégiés, c'est-à-dire les commissions scolaires linguistiques.

Nous pouvons aussi comparer les commissions scolaires anglophones par rapport aux deux caractéristiques relevées par la comparaison des commissions scolaires francophones. Dans un premier temps, la situation dans laquelle se retrouvent les commissions scolaires anglophones démontre bien que c'est le gouvernement provincial qui détient l'initiative de créer, d'abolir ou de réorganiser les commissions scolaires. Certes, là aussi cela illustre que les commissions scolaires sont le résultat d'un partage du pouvoir entre le gouvernement et la minorité linguistique anglophone. Mais, selon la voie que prendra la potentielle réorganisation, ce partage du pouvoir pourrait être revu en défaveur des commissions scolaires anglophones, ce qui explique encore une fois pourquoi des groupes communautaires restent aux aguets.

Ensuite, au Québec aussi tous les conseillers scolaires sont élus par la population. Dans ce cas-ci, les conditions d'éligibilité des électeurs sont plutôt ouvertes, par rapport à d'autres communautés francophones où les conditions sont plus restrictives. Le gouvernement provincial a innové aux dernières élections scolaires en invitant les électeurs à choisir la

présidence des commissions scolaires, dans une optique de stimuler le taux de participation. Si son effet sur le taux de participation ne s'est pas concrétisé, l'élection de la présidence des commissions scolaires pourrait être une autre voie à considérer chez les communautés minoritaires francophones pour accroître leur habilitation. Le choix de la présidence pourrait susciter un certain sentiment d'appartenance à la commission scolaire, du fait que se retrouve à sa tête un individu démocratiquement élu par la communauté ou par les électeurs admissibles. À l'inverse, cette présidence acquiert une légitimité supplémentaire parce qu'elle a été plébiscitée par la communauté elle-même.

Au final, le Québec contribue neuf autres cas, présentés dans le tableau 2 à l'Annexe B, d'espaces de pouvoir où les minorités linguistiques contrôlent la prise de décision dans un domaine qu'elles considèrent névralgiques. Au Québec aussi, les travaux sur les commissions scolaires anglophones font l'impasse sur leur contribution à l'habilitation des minorités par la complétude institutionnelle dans le domaine de l'éducation. Il s'agit donc d'un terrain fertile pour poursuivre une réflexion plus générale sur l'habilitation des minorités, qu'elles soient linguistiques, ethniques ou nationales.

6. Retour sur les contributions de l'étude d'impact

Au départ, nous nous sommes posé la question suivante : La participation à la gestion scolaire induite par la reconnaissance judiciaire d'un droit constitutionnel à des conseils scolaires a-t-elle contribué à l'habilitation des communautés minoritaires de langue officielle au Canada? Nous avons proposé que les conseils scolaires, créés principalement suite à l'entrée en vigueur de l'article 23, contribuent à l'habilitation des communautés linguistiques minoritaires en ce sens qu'ils constituent des espaces où ces communautés peuvent prendre

leurs propres décisions dans un domaine – l'éducation – qui a une incidence directe sur leur vitalité. Autrement dit, chaque conseil scolaire est un espace de pouvoir que les communautés minoritaires de langue officielle au Canada peuvent investir et où elles peuvent prendre des décisions sur leur devenir collectif. Suite à la description et à la comparaison de la situation globale dans chacune des provinces, nous estimons que notre hypothèse se confirme. Toutefois, ce potentiel d'habilitation est contraint par des litiges qui persistent entre des conseils scolaires et des gouvernements provinciaux sur des enjeux comme l'admission des élèves et l'égalité réelle.

Nous avons envisagé deux contributions à cette étude d'impact. La première était de créer une passerelle entre les travaux sur la complétude institutionnelle et la gestion scolaire. L'étude permet d'illustrer le potentiel d'utiliser les notions d'habilitation et de complétude institutionnelle pour comprendre l'importance des conseils scolaires homogènes gérés par et pour les minorités linguistiques au Canada. En abordant les commissions scolaires dans une telle optique, nous comprenons mieux comment une communauté peut agir sur des enjeux particuliers comme la transmission de la langue et de l'identité ou encore le maintien d'une vitalité communautaire.

La deuxième contribution envisagée était celle de considérer les conseils scolaires comme des espaces de pouvoir. Nous l'avons dit plus tôt, bien que les conseils scolaires soient des espaces où des individus occupent des fonctions électives et où d'importantes décisions quant à l'allocation de ressources ou à la prestation de l'enseignement, ces institutions sont pratiquement absentes des travaux des politologues canadiens. Elles ne sont pas non plus au centre des préoccupations des communautés minoritaires de langue officielle, qui perçoivent

souvent les gouvernement fédéral et provinciaux comme étant les principaux lieux où elles peuvent exercer une forme de pouvoir ou encore tenter de l'influencer.

Du coup, il est tout à fait pertinent d'étudier les conseils scolaires comme des espaces de gouvernance habilitant les communautés minoritaires de langue officielle. Une telle étude ouvre aussi la porte à une autre réflexion sur l'imputabilité qui vient avec l'exercice du pouvoir. Il revient à ceux qui occupent des fonctions électorales de rendre des comptes à ceux qui les ont élus. La population qui participe à l'exercice démocratique s'attend à ce que l'action publique des institutions qui la dirige représente bien ses préférences collectives.⁷⁴ Dans le cas des conseillers scolaires, il doit donc y avoir une concordance entre les préférences de la communauté linguistique minoritaire et la réactivité de l'action publique des conseillers. Cette piste de recherche, qui découle de notre conception du conseil scolaire comme un espace de pouvoir, mérite d'être reprise.

Mais, l'étude comporte une limite importante qui pourrait être reprise dans un autre contexte. Il a été très difficile de recenser les pouvoirs dévolus par chacune des provinces et territoires aux conseils scolaires, du fait qu'ils sont à la fois inscrits dans des lois provinciales, dans des réglementations et dans les pratiques. Aussi, le vocabulaire varie beaucoup d'une juridiction à l'autre, ce qui pourrait nous inciter à tirer des équivalences qui n'en sont pas vraiment. Du coup, la comparaison était difficilement envisageable sans mener une analyse plus fine de tout l'appareil législatif et discursif qui sous-tend les pouvoirs des conseils scolaires. Foucher avait déjà fait cette observation⁷⁵ que nous pouvons confirmer au terme de l'analyse. Nous pouvons d'ores et déjà affirmer que la poursuite de l'étude des conseils

⁷⁴ Jacques Gerstlé, « Introduction : démocratie représentative, réactivité politique et imputabilité » (2003) 53 (6) *Revue française de science politique* 851.

⁷⁵ Voir la note 49.

scolaires comme espaces de pouvoirs recèle un potentiel important et pertinent. En particulier, la nomenclature des pouvoirs nécessaires pour être pleinement habilités doit être analysée. De même, il serait intéressant de vérifier comment le pouvoir est exercé au sein des conseils scolaires. Bref, des études sur les dynamiques au sein des conseils ainsi que sur les relations entre les conseils eux-mêmes et entre les conseils et les ministres de l'Éducation pourraient représenter des champs d'étude féconds pour continuer à opérationnaliser la théorie de l'habilitation dans le contexte des communautés minoritaires de langue officielle au Canada.

Bibliographie

- Arrington, Theodore S. et Thomas Gill Watts, « The Election of Blacks to School Boards in North Carolina », (1991) 44 (4) *The Western Political Quarterly* 1099.
- Badie, Bertrand et Guy Hermet, *La politique comparée* (Paris : Dalloz, 2001).
- Behiels, Michael D., *La francophonie canadienne : Renouveau constitutionnel et gouvernance scolaire* (Ottawa : Presses de l'Université d'Ottawa, 2005).
- Bélanger, Nathalie et Diane Farmer, « L'expérience scolaire et appropriation de l'école de langue française en Ontario par les enfants », dans Nathalie Bélanger *et coll.*, dirs, *Produire et reproduire la francophonie en la nommant* (Sudbury : Prise de parole, 2010).
- Bélanger, Nathalie, Nicolas Garant, Phyllis Dalley et Tina Desabrais, dirs., *Produire et reproduire la francophonie en la nommant* (Sudbury : Prise de parole 2010).
- Berthet, Thierry et Christian Poirier, « Politiques locales d'intégration et immigrants aisés : une comparaison France-Québec », (2000) 19 (2-3) *Politique et Sociétés* 181.
- Braën, André, « L'accès à l'école anglaise au Québec », dans Linda Cardinal, dir., *Le fédéralisme asymétrique et les minorités linguistiques et nationales* (Sudbury : Prise de parole, 2008) 229.
- Breton, Raymond, « Institutional Completeness of Ethnic Communities and Personal Relations of Immigrants », (1964) 70 (2) *American Journal of Sociology* 193.
- Cardinal, Linda et Éloïsa Hidalgo Gonzalez, « L'autonomie des minorités francophones hors Québec au regard du débat sur les minorités nationales et les minorités ethniques », (2012) 1 *Minorités linguistiques et Société* 51

Cardinal, Linda *et coll.*, *Un état des lieux. Les services en français dans le domaine de la justice en Ontario* (Ottawa : Chaire de recherche sur la francophonie et les politiques publiques, 2005).

Stéphanie Chouinard, « The Rise of Non-territorial Autonomy in Canada : Towards a Doctrine of Institutional Completeness in the Domain of Minority Language Rights », (2014) 13 (2) *Ethnopolitics* 141.

Chouinard, Stéphanie, « Quel avenir pour le projet autonomiste des communautés francophones en situation minoritaire ? Réflexion sur les politiques publiques canadiennes en matière de langues officielles » (2012) 1 *Minorités linguistiques et société* 195.

Cormier, Hector J., *La scission du district scolaire no 15 : L'histoire d'une lutte, mais surtout d'une victoire* (Moncton : Éditions du Sorbier, 2001).

Dudas, Adriana et Kina Chenard, « La création de la première structure administrative postsecondaire francophone de la Colombie-Britannique : une étude de cas dans le domaine de la francophonie », (2009) 42 (3), *Revue canadienne de science politique* 749.

Farmer, Diane, « L'immigration francophone en contexte minoritaire : entre la démographie et l'identité » dans Joseph-Yvon Thériault, Anne Gilbert et Linda Cardinal, dirs., *L'espace francophone en milieu minoritaire au Canada. Nouveaux enjeux, nouvelles mobilisations* (Montréal : Fides, 2008).

Fédération nationale des conseils scolaires francophones, *Annuaire de l'éducation en français au Canada 2013-2014*, 14e édition, en ligne : Fédération nationale des conseils scolaires francophones <http://www.fncsf.ca/annuaire/>.

Forgues, Éric et Rodrigue Landry, « Présentation » (2012) 1 Minorités linguistiques et société 10.

Foster, Elizabeth, « Les droits à l'instruction dans la langue de la minorité à la lumière des décisions des Cours d'appel de l'Ontario et de l'Alberta », (1989) 30 (3) Les Cahiers de droit 777.

Foucher, Pierre, « Autonomie des communautés francophones minoritaires du Canada » (2012) 1 Minorités linguistiques et société 90.

Foucher, Pierre, « The *Official Languages Act* of Canada : A Historical and Contemporary Review » dans Jack Jedwab et Rodrigue Landry, dirs, *Après quarante ans : les politiques de langue officielle au Canada* (Montreal : McGill-Queen's University Press, 2011).

Foucher, Pierre, « Les ayants droit : Définir l'identité constitutionnelle des francophones » dans Nathalie Bélanger *et coll.*, dirs, *Produire et reproduire la francophonie en la nommant* (Sudbury : Prise de parole, 2010).

Gérin-Lajoie, Diane, « La problématique identitaire et l'école de langue française », (2004) 18 (1) Francophonies d'Amérique 171.

Gerstlé, Jacques, « Introduction : démocratie représentative, réactivité politique et imputabilité », (2003) 53 (6) Revue française de science politique 851.

Gilbert, Anne, « La refondation de la communauté franco-ontarienne par l'école », dans Anne Trépanier, dir, *La rénovation de l'héritage démocratique : entre fondation et refondation* (Ottawa : Presses de l'Université d'Ottawa, 2009).

Gilbert, Anne, dir. *Territoires francophones. Études géographiques sur la vitalité des communautés francophones* (Montréal : Septentrion, 2010).

- Gingras, Anne-Marie, Adriana Dudas, Magali Paquin et Marc Foisy, « Les représentations sociales de la démocratie : réflexivité, effervescence et conflit », (2008) 27 (2) *Politique et Sociétés* 11.
- Kelly, James B., « Les limites de la mobilisation judiciaire. Alliance Québec, la Charte de la langue française et la Charte canadienne des droits et libertés », dans François Rocher et Benoît Pelletier, dirs., *Le nouvel ordre constitutionnel canadien . Du rapatriement de 1982 à nos jours* (Québec : Presses de l'Université du Québec, 2013) 205.
- Lamoureux, Sylvie A. et Megan Cotnam, dirs., *Prendre sa place. Parcours et trajectoires identitaires en Ontario français* (Ottawa : Les Éditions David, 2012).
- Landry, Rodrigue et Réal Allard, « L'éducation dans la francophonie minoritaire » dans Joseph-Yvon Thériault, dir, *Francophonies minoritaires au Canada. L'état des lieux* (Moncton : Éditions d'Acadie, 1999).
- Landry, Rodrigue et Serge Rousselle, *Éducation et droits collectifs : au-delà de l'article 23 de la Charte* (Moncton : Éditions de la francophonie, 2003).
- Landry, Rodrigue, Réal Allard et Kenneth Deveau, *École et autonomie culturelle : Enquête pancanadienne en milieu scolaire francophone minoritaire*, collection Nouvelles perspectives canadiennes (Gatineau : Patrimoine canadien, 2010).
- Landry, Rodrigue, Éric Forgues et Christophe Traisnel, « Autonomie culturelle, gouvernance et communautés francophones en situation minoritaire au Canada », (2010) 29 (1) *Politique et Sociétés* 91.
- Leal, David L., Valerie Martinez-Ebers et Kenneth J. Meier, « The Politics of Latino Education : The Biases of At-Large Election », (2004) 66 (4) *Journal of Politics* 1224.
- Léger, Rémi, « La question de l'habilitation en francophonie canadienne », (2014) inédit.

- Macfarlane, Emmett, « Terms of Entitlement: Is there a Distinctly Canadian “Rights Talk”? », (2008) 41 (2), *Revue canadienne de science politique* 303.
- Martel, Marcel et Martin Pâquet, *Langue et politique au Canada et au Québec. Une synthèse historique* (Montréal : Boréal, 2010).
- Marschall, Melissa J., Anirudh V. S. Ruhil, Paru R. Shah, « The New Racial Calculus : Electoral Institutions and Black Representation in Local Legislatures », (2010) 54 (1) *American Journal of Political Science* 107.
- Meier, Kenneth J., Eric Gonzalez Juenke et Robert D. Wrinkle, « Structural Choices and Representational Biases : The Post-Election Color of Representation », (2005) 49 (4) *American Journal of Political Science* 758.
- Normand, Martin, « De l’arène politique à l’arène juridique : les communautés francophones minoritaires au Canada et la *Charte canadienne des droits et libertés* » dans François Rocher et Benoît Pelletier, dirs, *Le nouvel ordre constitutionnel canadien : du rapatriement de 1982 à nos jours* (Québec : Presses de l’Université du Québec, 2013).
- Normand, Martin, *Le développement en contexte. Quatre temps d’un débat au sein des communautés francophones minoritaires (1969-2009)* (Sudbury : Prise de parole, 2012).
- Normand, Martin, « L’autonomie eu égard à la mise en œuvre de la partie VII de la Loi sur les langues officielles » (2012) 1 *Minorités linguistiques et société* 229.
- Pilote, Annie et Marie-Odile Magnan, « L’école de la minorité francophone : l’institution à l’épreuve des acteurs » dans Joseph-Yvon Thériault, Anne Gilbert et Linda Cardinal, dirs., *L’espace francophone en milieu minoritaire au Canada. Nouveaux enjeux, nouvelles mobilisations* (Montréal : Fides, 2008).

- Poirier, Johanne, « Autonomie politique et minorités francophones du Canada : réflexions sur un angle mort de la typologie classique de Will Kymlicka », (2012) 1 *Minorités linguistiques et Société* 66.
- Power, Mark, « Les droits linguistiques en matière d'éducation » dans Michel Bastarache et Michel Doucet, dirs., *Les droits linguistiques au Canada, 3^e édition* (Cowansville : Éditions Yvon Blais, 2014).
- Rigaud, Benoît et Louis Côté, « Comparer l'État québécois : pertinence et faisabilité », (2011) 30 (1) *Politique et Sociétés* 19.
- Roy, Ingrid, « Les diverses solutions 'intégratives' et 'autonomistes' offertes aux communautés de langue officielle du Canada pour préserver et développer leur spécificité », (2012) 1 *Minorités linguistiques et Société* 115.
- Stewart, Jr., Joseph., Robert E. England et Kenneth J. Meier, « Black Representation in Urban School Districts : From School Board to Office to Classroom », (1989) 42 (2) *The Western Political Quarterly* 287.
- Vézina, Sylvain, dir. *Gouvernance, santé et minorités francophones. Stratégies et nouvelles pratiques de gestion au Canada* (Moncton : Éditions de la francophonie, 2007).

Jurisprudence

Arsenault-Cameron *c.* Île-du-Prince-Édouard, [2000] 1 R.C.S. 3

Doucet-Boudreau *c.* Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation), [2003] 3 R.C.S. 3, 2003 CSC

62

Mahé *c.* Alberta, [1990] 1 S.C.R. 342.

Reference re Education Act of Ontario and Minority Language Education Rights (1984) 10

D.L.R. (4th) 491 (C.A. Ont.).

Renvoi relatif à la *Loi sur les écoles publiques* (Man.), art. 79(3), (4) et (7), [1993] 1 R.C.S. 839

Actes législatifs

Charte de la langue française, RLRQ c. C-11.

Education Act, SNS 1995-96, c 1.

Education Act, SNu 2008, c.15.

Loi constitutionnelle de 1982 (R-U), constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R-U), 1982, c. 11.

Loi de 1995 sur l'éducation, LS 1995, c. E-0,2.

Loi sur l'éducation, LRN-B 1997, c. E-1.12.

Loi sur l'éducation, LRO 1990, c. E.2.

Loi sur l'éducation, LRY 2002, c. 61.

Loi sur l'éducation, LTN-O 1995, c. 28.

Loi sur l'instruction publique, LQ, c. I-13.3

Loi sur les écoles publiques, CPLM, c. P250.

Loi sur les élections scolaires, LQ, c. E-2.3.

School Act, RSA 2000, c. S-3.

School Act, RSBC 1996, c. 412.

School Act, RSPEI 1988, c S-2.1.

Schools Act, SNL 1997, c. S-12.2.

Annexe A

Tableau 1 – Conseils scolaires francophones en situation minoritaire au Canada

Province ou territoire	Nom du conseil scolaire	Site Web
Colombie-Britannique	Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique	http://www.csf.bc.ca/
Alberta	Conseil scolaire Centre-Est	http://www.centreest.ca/
	Conseil scolaire Centre-Nord	http://www.centrenord.ab.ca/
	Conseil scolaire du Nord-Ouest n° 1	http://www.csno.ab.ca/fr/
	Conseil scolaire FrancoSud	http://www.francosud.ca/fr/
Saskatchewan	Conseil des écoles fransaskoises	http://www.cefsk.ca/
Manitoba	Division scolaire franco-manitobaine	https://www.dsfm.mb.ca/
Ontario	Conseil des écoles catholique du Centre-Est	www.ecolecatholique.ca
	Conseil des écoles publiques de l'Est de l'Ontario	www.cepeo.on.ca
	Conseil scolaire catholique de district des Grandes Rivières	www.csdgr.on.ca
	Conseil scolaire catholique du Nouvel-Ontario	www.nouvelon.ca
	Conseil scolaire catholique Franco-Nord	www.franco-nord.ca
	Conseil scolaire catholique Providence	www.cscprovidence.ca
	Conseil scolaire de district catholique Centre-Sud	www.csdccs.edu.on.ca
	Conseil scolaire de district catholique de l'Est ontarien	www.csdceo.ca
	Conseil scolaire de district catholique des Aurores boréales	www.csdcab.on.ca
	Conseil scolaire public du Grand Nord de l'Ontario	www.cspgno.ca
Conseil scolaire public du Nord-Est de l'Ontario	www.cspne.ca	

	Conseil scolaire Viamonde	www.csviamonde.ca
Nouveau-Brunswick	District scolaire francophone du Nord-Ouest	http://www.dsfno.ca/
	District scolaire francophone Nord-Est	http://francophonenordest.nbed.nb.ca
	District scolaire francophone Sud	http://francophonesud.nbed.nb.ca/
Nouvelle-Écosse	Conseil scolaire acadien provincial	http://www.csap.ca/
Île-du-Prince-Édouard	Conseil scolaire de langue française de l'Île-du-Prince-Édouard	https://cslfipe.wordpress.com/
Terre-Neuve-et-Labrador	Conseil scolaire francophone provincial de Terre-Neuve-et-Labrador	http://www.csfp.nl.ca/
Yukon	Conseil scolaire francophone du Yukon n° 23	www.csfy.ca
Territoires du Nord-Ouest	Commission scolaire francophone Territoires du Nord-Ouest	http://www.csftno.com/
Nunavut	Commission scolaire francophone du Nunavut	www.csfn.ca

Annexe B

Tableau 2 – Conseils scolaires anglophones au Québec

Province ou territoire	Nom du conseil scolaire	Site Web
Québec	Central Quebec School Board	www.cqsb.qc.ca
	Eastern Shores School Board	www.essb.qc.ca
	Eastern Townships School Board	www.etsb.qc.ca
	English Montreal School Board	www.emsb.qc.ca
	Lester B. Pearson School Board	www.lbpsb.qc.ca
	New Frontiers School Board	www.nfsb.qc.ca
	Riverside School Board	www.rsb.qc.ca
	Sir Wilfrid Laurier School Board	www.swlauriersb.qc.ca
	Western Quebec School Board	www.wqsb.qc.ca