

Document de travail :
Planification immobilière du CSF 2021/2022

Destinataires :

Membres du conseil d'administration du CSF,
Michel St-Amant (directeur général),
C. Picard (directrice générale adjointe) et F. Daragahi (directrice générale adjointe)

juillet 2020

[1] L'objectif du plan immobilier du CSF est d'assurer la mise en œuvre de l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* (« *Charte* ») à travers la province en offrant de l'éducation en français langue première véritablement équivalente à celle offerte en anglais et en immersion. La décision de la Cour suprême du Canada rendue en juin 2020 précise ce qui doit être considéré lors de l'élaboration du plan immobilier puisque ce dernier affecte toutes les demandes du CSF et ce, que l'école ou la communauté ait été visée directement par la cause juridique ou non.

[2] **Ces documents** de travail **présentent des idées afin d'aider** les membres du conseil d'administration du CSF (a) à **identifier les projets** à inscrire dans le plan immobilier et (b) à déterminer **la priorisation** relative de ceux-ci.

[3] Les documents ont été préparées en tenant compte des demandes immobilières présentées dans le passé par le CSF et des plans immobiliers à long terme que le CSF a soumis au ministère, à sa demande, en 2015 et en 2016. Certains projets qui y figurent ont aussi été identifiés lors de sessions de consultation avec la direction générale et les directions générales adjointes.

[4] Les projets identifiés dans les documents tiennent compte de la nécessité que le CSF planifie avec l'avenir dans sa ligne de mire, en communiquant le besoin de sites suffisamment grands pour accommoder une croissance à court terme (sous forme de structure temporaires) et à long terme (sous forme d'agrandissements). Sont également privilégiés des sites suffisamment grands et les espaces requis, sauf exception, pour la petite enfance, le secondaire et la communauté. Les écoles du CSF sont de véritables « centres scolaires communautaires » ; il est donc présumé que le CSF continuera de solliciter une majoration (de 15 %) du financement provincial applicable aux projets immobiliers pour prévoir la construction d'espaces communautaires (« *Neighbourhoods of Learning Centres* »), une majoration du même ordre provenant du gouvernement du Canada pour des garderies et autres espaces communautaires ou de la petite enfance, ainsi que les espaces requis pour des Francs départs (comme l'a reconnu le jugement de 2016 de la Cour suprême de la Colombie-Britannique). Il y a lieu de noter que la province investit davantage de fonds dans la construction d'espaces préscolaires, fonds auxquels la communauté francophone a droit à sa juste part ; notamment, ces fonds supplémentaires peuvent aider à franciser les enfants dans les écoles du CSF, avant de débiter leur scolarisation formelle.

[5] Dans un grand nombre de communautés, ont également été prises en considération des données incomplètes de Statistique Canada et des projections effectuées pour le CSF par l'ancien Statisticien en chef de BC Stats.

[6] Plus généralement, ce processus a notamment mis en lumière des communautés qui n'avaient jamais été identifiées dans les plans immobiliers du CSF et où il n'existe pas d'école de langue française, bien qu'elles détiennent une masse critique d'enfants de parents titulaires de droits justifiant l'ouverture d'une école.

A. Les sortes de projets immobiliers majeurs qui sont financés par le ministère

[7] Les instructions du ministère relatives à la planification immobilière précisent des catégories de projets applicables à tous les conseils scolaires. Cependant, depuis le jugement rendu en

2016, les représentants du ministère semblent avoir reconnu des catégories additionnelles qui s'appliquent uniquement au CSF.

[8] Selon le ministère, les projets qui sont identifiés comme prioritaires devraient pouvoir procéder dans l'une des premières trois années du plan immobilier de cinq ans.

[9] Selon le ministère, les projets qui sont identifiés dans les quatrième et cinquième années du plan sont considérés pas encore suffisamment mûrs pour débiter plus rapidement.

A.1 Les six catégories s'appliquant à tous les conseils scolaires

A.1.1 Première catégorie s'appliquant à tous les conseils scolaires : le programme d'atténuation sismique (« *Seismic Mitigation Program* »)

[10] Cette catégorie vise les projets ayant un risque sismique élevé. Le ministère évalue ces projets en fonction des lignes directrices des modifications sismiques (*Seismic Retrofit Guidelines*), développées par *Engineers and Geoscientists BC*. Ces lignes directrices classent les niveaux de risques sismiques d'un immeuble de la manière suivante :

- a. Élevé 1 : Structure très à risque de dommages généralisés ou de défaillance structurale n'ayant aucune chance d'être réparée après un incident ;
- b. Élevé 2 : Structure à risque de dommages généralisés ou de défaillance structurale avec peu de chances de pouvoir être réparée après un incident ;
- c. Élevé 3 : Défaillances isolées d'éléments du bâtiment (comme les murs) sont à prévoir et risquent de ne pas pouvoir être remédiées après un incident ;
- d. Moyen : Défaillances isolées d'éléments du bâtiment à prévoir et possible défaillance d'éléments non structurels (étagères, lumières, etc.) ; ou
- e. Bas : Dommages à des aspects non structurels de l'édifice qui pourraient être réparés après l'incident.

A.1.2 Deuxième, troisième et quatrième catégories s'appliquant à tous les conseils scolaires : le programme d'achat de sites, d'agrandissement d'immeubles et de construction d'immeubles (« *School Expansion Program* »)

[11] Le ministère offre des fonds pour acheter des sites, pour agrandir des immeubles et pour en construire des neufs.

[12] Selon le ministère, les trois types de projets de cette catégorie doivent être présentés séparément et le CSF doit donc créer trois listes distinctes, chacune avec ses propres priorités.

[13] Selon le ministère, lorsqu'un projet donné requiert l'achat d'un site, le projet doit faire l'objet de deux demandes distinctes dans le plan immobilier : l'une pour l'acquisition du site et l'autre la construction de l'école.

[14] Le ministère recommande que soient considérées des facteurs tels les suivants :

- a. l'évolution des effectifs durant les cinq dernières années ;
- b. les projections pour les 10 prochaines années ;
- c. ce que prévoit le plan immobilier à long terme ;
- d. les besoins des élèves existants et à l'avenir ;

- e. la disponibilité de sites pouvant accommoder un édifice scolaire ;
- f. la possibilité que les écoles avoisinantes du conseil scolaire puissent accommoder les effectifs actuels et projetés ;
- g. la possibilité que le problème puisse être réglé en agrandissant un immeuble existant ; et
- h. la possibilité d'acheter un site pour construire une nouvelle école ou qui permettrait d'agrandir un immeuble existant.

A.1.3 Cinquième catégorie s'appliquant à tous les conseils scolaires : le programme de remplacement d'immeubles (« *School Replacement Program* »)

[15] Cette catégorie capte le remplacement complet ou partiel d'un immeuble vétuste. L'objectif est de remplacer les biens immobiliers qui ont atteint ou atteindront sous peu la fin de leur vie utile.

[16] Le ministère recommande que soient considérés des facteurs tels les suivants :

- a. le conseil scolaire entend continuer d'opérer une école sur le site ;
- b. la disponibilité d'espaces adéquats dans les écoles avoisinantes pouvant accommoder les effectifs actuels et projetés de l'immeuble vétuste ;
- c. l'état de l'immeuble (calculé notamment selon le « *Facility Condition Index* ») ;
- d. les problèmes de santé et de sécurité immédiats ;
- e. la rentabilité d'investir davantage de fonds pour entretenir l'édifice, soit en utilisant les fonds prévus par le programme de modernisation d'édifices scolaires (« *School Enhancement Program* ») ou le Programme de subvention annuelle des édifices (« *Annual Facilities Grant* ») pour entretenir ou moderniser l'édifice scolaire et prolonger sa durée de vie utile ;
- f. une comparaison du coût de résoudre les problèmes structurels et du coût de remplacement de l'édifice ;
- g. les rénovations majeures déjà effectuées ;
- h. la possibilité d'agrandir des écoles avoisinantes ;
- i. s'il s'agit d'un remplacement partiel de l'immeuble ;
- j. s'il serait possible de remplacer une partie de l'immeuble et d'agrandir des écoles avoisinantes ;
- k. s'il s'agit d'un remplacement complet de l'immeuble sur le site actuel ;
- l. s'il s'agit d'un remplacement complet de l'immeuble en construisant sur un nouveau site ; et
- m. le coût du cycle de vie de l'immeuble de chaque option considérée.

A.1.4 Sixième catégorie s'appliquant à tous les conseils scolaires : le programme des districts ruraux (« *Rural Districts Program* »)

[17] Le ministère finance la démolition complète ou partielle d'immeubles, des projets tels que la consolidation d'immeubles scolaires sous-utilisés, et l'agrandissement, la réfection ou le remplacement de petits immeubles, et ce à concurrence de 5 000 000 \$.

[18] Selon le ministère, ce financement n'est disponible que pour des communautés ayant une population inférieure à 15 000 personnes et situées en dehors de la région des basses terres continentales, de la région du Grand Victoria et de Kelowna.

A.2 Les trois catégories de financement que le ministre semble avoir reconnues uniquement pour le CSF

[19] Depuis la décision de la Cour suprême de la Colombie-Britannique en 2016, le ministre semble reconnaître trois catégories de financement dans le plan immobilier qui seraient propres au CSF :

A.2.1 Le financement des baux existants

[20] Le CSF est le seul conseil scolaire qui doit (pour le moment) conclure des ententes de location pour offrir plusieurs de ses programmes. Depuis 2016, le ministre est tenu de payer les espaces nécessaires pour que le CSF puisse offrir ses services éducatifs. Le ministre demande au CSF d'inclure les coûts de ses baux dans son plan immobilier.

A.2.2 La catégorie « jugement »

[21] Cette catégorie regroupe les projets qui ont fait l'objet de déclarations de la Cour suprême de la Colombie-Britannique¹ ou de la Cour suprême du Canada².

A.2.3. Les occasions ou risques hautement prioritaires

[22] Cette catégorie regroupe les projets jugés urgents en raison d'une occasion d'affaires ou d'un risque grave (par exemple, que l'école perde ses espaces).

B. Le financement de nouveaux baux pour ouvrir de nouvelles écoles

[23] Cette catégorie proposée de financement regroupe les nouveaux projets du CSF afin de lui permettre d'ouvrir de nouveaux programmes de langue française là où il n'en existe pas. Le ministre finance l'ouverture de nouveaux programmes là où le nombre le justifie. Le ministre exige que le CSF lui donne un avertissement de plus d'un an avant d'ouvrir une nouvelle école dans un espace loué à cette fin. Cette catégorie permet au CSF de communiquer cela.

C. Quelques conséquences des jugements de la Cour suprême de la Colombie-Britannique et de la Cour suprême du Canada sur la planification immobilière du CSF

C.1 La création d'une enveloppe budgétaire distincte pour le CSF, basée sur les besoins identifiés par le CSF dans sa planification immobilière à long terme

[24] La décision de la Cour suprême de la Colombie-Britannique rendue en septembre 2016 a exigé la création d'une enveloppe budgétaire distincte, renouvelable et à long terme pour répondre aux besoins immobiliers du CSF³, une conclusion qui n'a pas été portée en appel. Dans son budget de 2017, la province a alloué 52 700 000 \$ au CSF sur trois ans, indiquant que « la valeur des fonds futurs sera établie par le processus de planification à long terme » (notre traduction)⁴. Le CSF doit respecter les exigences administratives du ministre pour accéder à ces fonds (en justifiant ses projets immobiliers, en fournissant des projections, en

¹ *Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique, Fédération des parents francophones de Colombie-Britannique et al c Colombie-Britannique*, 2016 BCSC 1764 [CSFCB, *Fédération des parents et al*, 2016].

² *Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique, Fédération des parents francophones de Colombie-Britannique et al c Colombie-Britannique*, 2020 CSC 13 [CSFCB, *Fédération des parents et al*, CSC 2020].

³ CSFCB, *Fédération des parents et al*, 2016 au para 6763.

⁴ En anglais : « *A funding envelope has been established, with the value of future funds established through the long-term capital planning process* » (*Budget and Fiscal Plan 2017/18-2020/20*, British Columbia, à la p 32).

priorisant ses projets immobiliers, etc.), mais il s'agit d'une enveloppe flexible qui reconnaît que les besoins du CSF sont changeants. Selon la Cour suprême de la Colombie-Britannique,

[t]he CSF's needs are malleable. It has jurisdiction to create many new programmes and it is impossible to know at this point where the need will be greatest and where opportunities will arise. It is within the CSF's jurisdiction to make those decisions.⁵

[25] Cette enveloppe budgétaire distincte a été adoptée dans l'esprit de répondre aux demandes émergentes du CSF, et a pour but d'essayer d'éviter d'autres procédures judiciaires, car, comme indiqué par la Cour suprême du Canada :

Il ne faut pas, dans la présente affaire, se limiter à ce que des écoles soient mises à la disposition des appelants, comme s'il s'agissait d'un simple cas d'espèce, encore faut-il s'assurer que de futurs demandeurs ne seront pas contraints d'entamer d'interminables procédures judiciaires pour que leurs droits soient protégés, reconnus et mis en œuvre⁶.

C.2 La priorisation des projets immobiliers du CSF eu égard aux atteintes à l'article 23

[26] Voici ce que dit la Cour suprême du Canada au sujet de la priorisation :

[140] Je suis d'avis que la priorisation exigée par la Province ne porte pas atteinte au droit de gestion garanti par l'art. 23 de la *Charte*. Au contraire, la Province favorise l'exercice de ce droit de gestion en demandant au CSF d'indiquer où doivent être investis les fonds de façon prioritaire.

[141] La véritable question a plutôt trait au délai de réparation. En d'autres mots, les appelants demandent ceci : Quel est le délai dont dispose la Province pour réparer les violations de l'art. 23 ? Chaque réparation est un cas d'espèce. La capacité de payer de la Province et celle du CSF de gérer de multiples projets devront être prises en compte.

[142] La réparation doit néanmoins être apportée dans un délai utile. Cette exigence va de pair avec le caractère unique et distinct de l'art. 23. Les droits énoncés à cet article sont particulièrement vulnérables aux tergiversations des autorités publiques en raison de la « justification par le nombre » qu'exige la disposition. Confronté à la puissance de l'assimilation, le nombre d'enfants d'ayants droit nécessaire pour justifier la prestation de services dans une communauté minoritaire risque de s'éroder irrémédiablement pendant que les autorités tardent à s'acquitter de leurs obligations constitutionnelles [citation omise]. Comme l'a récemment souligné notre Cour, « il est essentiel de veiller à mettre en œuvre avec vigilance les droits reconnus par l'art. 23 et de remédier à temps aux violations » [citation omise]⁷.

[27] La priorisation ne sacrifie pas la flexibilité dont le CSF a besoin pour profiter des occasions d'affaires qui se présentent et pour réagir aux demandes et autres imprévus. Comme le CSF et même les autres conseils scolaires de langue anglaise l'ont fait dans le passé, il est permis au CSF de changer ses priorités au cours d'une année et de communiquer cela au ministère. Ainsi, par exemple, si un projet est identifié comme étant 10^e sur une liste soumise en juillet 2020, mais qu'une occasion (ou un site) se présente quelques mois plus tard, le CSF pourrait demander d'en faire sa 1^{re} priorité en écrivant au ministère à ce sujet ou encore dans le prochain plan immobilier (soumis en juin 2021). Ce type de flexibilité est celui envisagé par la juge de première instance dans sa décision et qui n'a pas été porté en appel⁸. Le ministère reconnaît lui-même qu'une flexibilité est souhaitable et qu'il pourrait arriver qu'il finance, par exemple, une 2^{ième} priorité et non la 1^{ière}.

⁵ CSFCB, *Fédération des parents et al*, 2016 au para 6765.

⁶ CSFCB, *Fédération des parents et al*, 2016 au para 20.

⁷ CSFCB, *Fédération des parents et al*, CSC 2020 au para 142.

⁸ CSFCB, *Fédération des parents et al*, 2016 au para 6765.

C.3 La démarche permettant de déterminer le niveau de services auquel a droit la minorité (c'est-à-dire de situer le nombre d'élèves sur l'échelle variable)

[28] L'article 23 de la *Charte* « donne ouverture à une gamme de services éducatifs »⁹ selon le nombre d'enfants qui se qualifient en vertu de l'article 23. Cette échelle variable permet de déterminer le niveau de services auquel a droit chaque communauté. La limite inférieure de cette échelle variable correspond au seul droit à une instruction en français. Au milieu de l'échelle, le conseil scolaire pourrait par exemple contrôler une portion d'une école partagée avec la majorité¹⁰. La limite supérieure correspond au droit de faire instruire les enfants dans des lieux physiques séparés. Le gouvernement doit faire preuve de « déférence envers l'expertise du conseil scolaire en ce qui concerne le niveau de service approprié »¹¹.

[29] La Cour suprême du Canada prescrit une démarche simple pour situer un nombre d'élèves donné sur l'échelle qui est fondée sur « la prémisse selon laquelle une école homogène, c'est-à-dire un établissement distinct et contrôlé par la minorité linguistique officielle, est justifiée lorsqu'un nombre comparable d'élèves de la majorité dispose d'une telle école »¹². La nouvelle démarche articulée par la Cour suprême du Canada prévoit trois étapes pour situer le nombre d'élèves concernés sur l'échelle variable :

- a. Déterminer le nombre d'élèves qui se prévaudront en définitive du service envisagé ;
- b. Déterminer si l'école ou le programme proposé est approprié sur le plan de la pédagogie et des coûts pour le nombre d'élèves concernés en comparant le nombre d'élèves à celui des écoles de langue anglaise ailleurs dans la province ; et
- c. Déterminer le niveau de services qui doit être offert à la minorité¹³.

[30] La Cour suprême du Canada indique que si « à la deuxième étape, le tribunal conclut que le nombre d'élèves est comparable, et que la présomption n'est pas renversée, ce nombre se situe à la limite supérieure de l'échelle variable et la minorité est alors en droit de faire instruire ses enfants dans une école homogène »¹⁴.

[31] Le « chiffre pertinent aux fins de l'art. 23 est le nombre de personnes qui se prévaudront en définitive du programme ou de l'établissement envisagé »¹⁵. La Cour suprême a clarifié qu'il faut s'appuyer sur des projections à long terme pour déterminer ce nombre¹⁶. Comme vous le savez, il n'est pas facile de calculer la demande potentielle, notamment puisque Statistique Canada sous-estime le nombre de parents qui répondent aux critères de l'article 23 de la *Charte* (et ne compte pas deux des trois catégories de parents admissibles).

[32] Il existe une présomption réfutable en faveur des écoles homogènes de langue française, c'est-à-dire que « la présence d'écoles de la majorité qui desservent un nombre donné d'élèves, peu importe leur emplacement dans la province, permet de présumer qu'il est approprié du point de vue de la pédagogie et des coûts de créer une école de taille comparable pour la minorité »¹⁷. Cette présomption est fondée sur la prémisse que « [l]orsqu'une province exploite

⁹ CSFCB, *Fédération des parents et al*, CSC 2020 au para 24.

¹⁰ CSFCB, *Fédération des parents et al*, CSC 2020 au para 24.

¹¹ CSFCB, *Fédération des parents et al*, CSC 2020 au para 24.

¹² CSFCB, *Fédération des parents et al*, CSC 2020 au para 57.

¹³ CSFCB, *Fédération des parents et al*, CSC 2020 aux para 90–92.

¹⁴ CSFCB, *Fédération des parents et al*, CSC 2020 au para 84.

¹⁵ Mahé à la p 384.

¹⁶ CSFCB, *Fédération des parents et al*, CSC 2020 au para 59.

¹⁷ CSFCB, *Fédération des parents et al*, CSC 2020 au para 69.

de petites écoles avec un nombre réduit d'élèves dans certaines régions de son territoire, elle estime forcément qu'elles répondent aux besoins pédagogiques des élèves qui y sont inscrits et qu'elles se justifient au regard des principes de saine utilisation des fonds publics »¹⁸.

C.4 La démarche permettant de déterminer si l'expérience éducative offerte est véritablement équivalente à celle offerte aux élèves de la majorité

[33] La Cour suprême du Canada réitère et clarifie que « les enfants des titulaires de droits reconnus à l'art. 23 doivent bénéficier d'une expérience éducative réellement équivalente à celle de la majorité, et ce, peu importe la taille de l'école ou du programme en question ». Il est clair que « [l]e critère de l'équivalence réelle s'applique partout sur l'échelle variable »¹⁹.

[34] Concrètement, afin d'évaluer si l'édifice d'une école quelconque du CSF permet d'offrir une éducation réellement équivalente à celle offerte aux élèves inscrits dans les écoles de langue anglaise, il importe de « déterminer si un parent raisonnable serait dissuadé d'exercer ses droits linguistiques, parce que l'expérience éducative offerte à la minorité serait véritablement inférieure à celle dont jouit la majorité », c'est-à-dire, « si l'instruction et les installations que contrôle la minorité sont d'une qualité suffisante »²⁰.

[35] Dans le contexte d'écoles dont la taille n'est pas comparable à celles de la majorité, la Cour suprême a clarifié qu'« un parent raisonnable doit être conscient des particularités inhérentes aux petites écoles », mais, « [e]n ayant à l'esprit ces particularités, il est tout à fait possible de comparer une petite école avec une école de plus grande taille »²¹.

D. Comment prioriser ?

[36] D'abord, il y a lieu de rappeler que l'identification d'un projet – peu importe la priorité qui lui est assignée – relève d'une très grande importance dans le processus de planification, notamment car elle avertit le ministère de l'existence dudit projet, souligne à la communauté ce que contemple le CSF, et nourrit l'élaboration et le renouvellement de l'enveloppe budgétaire distincte du CSF en matière d'immobilisations.

[37] Au-delà de respecter la consigne de la Cour suprême du Canada (qui exige que le CSF priorise), il y a lieu de souligner que l'exercice a aussi pour objectif, notamment :

- a. de cibler certains projets les plus importants et urgents du CSF ;
- b. d'identifier et de pondérer une multitude de facteurs influençant la prise de décisions en matière d'immobilisations ; et
- c. de permettre aux parties prenantes de comprendre, ou de mieux comprendre, certaines décisions en matière de planification immobilière.

[38] Voici certains critères qui doivent être pris en compte par le CSF en établissant ses priorités, bien qu'il aille sans dire que les besoins et la sévérité des enfreintes à l'article 23 de la *Charte* pèsent très lourdement dans la balance :

- a. Est-ce qu'il existe une atteinte à l'article 23 de la *Charte* ?

¹⁸ CSFCB, *Fédération des parents et al*, CSC 2020 au para 69.

¹⁹ CSFCB, *Fédération des parents, et al*, CSC 2020 au para 107.

²⁰ CSFCB, *Fédération des parents, et al*, CSC 2020 au para 123.

²¹ CSFCB, *Fédération des parents, et al*, CSC 2020 au para 111.

- b. Est-ce que le projet est prioritaire en raison de la condition de l'édifice ?
- c. Est-ce que le projet est prioritaire en raison de l'instabilité de l'école, par exemple en raison du fait que le CSF est locataire ?
- d. L'immeuble utilisé par le CSF est-il partagé avec la majorité alors que les nombres justifient plus que cela ?
- e. Est-ce que le projet est prioritaire parce qu'un immeuble du CSF est surpeuplé ?

[39] Il est aussi utile de tenir compte des considérations suivantes :

- a. Est-ce que le projet peut débuter dans les trois prochaines années ?
- b. Est-ce que le ministère a déjà indiqué qu'il appuie (en principe) le projet ?
- c. Quelles sont les perspectives de croissance de la communauté plus large (pas seulement la communauté francophone) ?

[40] Cette liste n'est pas exhaustive et il est loisible aux élus du CSF d'identifier d'autres critères tant qu'ils s'alignent avec les objectifs de l'article 23.