

Rétroactions et propositions aux règlements de la loi 98



Au : Ministère de l'Éducation

Envoi par courriel

C.C. : Présidence des conseils de l'AFOCSC — Directions de l'Éducation
Honorable Stephen Lecce – Ministre de l'Éducation
Honorable Caroline Mulroney – Ministre des Affaires francophones
Kate Manson-Smith – Sous-ministre de l'Éducation
Didier Pomerleau - Sous-ministre adjoint, Division de la réussite, de l'enseignement et de l'apprentissage en langue française

Date : Le 19 octobre 2023

Référence : Numéro de projet : 23 — EDU010

Objet : *La Loi de 2023 sur l'amélioration des écoles et du rendement des élèves - Modification du règlement : Aliénation de biens immeubles excédentaires*

Remerciements :

L'AFOCSC remercie le ministère de l'Éducation de la possibilité de présenter sa réflexion en lien avec la *Loi de 2023 sur l'amélioration des écoles et du rendement des élèves — Modification du règlement : Aliénation de biens immeubles excédentaires* – Veuillez noter que ce document est disponible en version anglaise à la suite du présent exposé. **English version follow.**

Énoncés du gouvernement :

Dans les zones de développement à forte densité existantes ou prévues, les possibilités de construire de nouvelles écoles pour les conseils scolaires peuvent être limitées. Lorsqu'ils sont disponibles, les sites peuvent également être très coûteux. Afin de relever ces défis, les conseils scolaires peuvent souhaiter explorer des moyens non traditionnels et novateurs de construire des écoles. Par exemple, une nouvelle école pourrait être construite dans la partie inférieure d'un immeuble de grande hauteur où le site est partagé entre plusieurs parties.

L'article 196 de la Loi sur l'éducation s'applique actuellement à ce type d'acquisition de biens immobiliers, mais il ne répond pas de manière opportune à l'évolution des besoins des conseils scolaires et de la province et serait donc abrogé.

L'article 195 de la Loi sur l'éducation a été modifié par la Loi de 2023 sur l'amélioration des écoles et du rendement des élèves. Une fois promulgués, les paragraphes 195(1.5) et 195(1.6) de la Loi permettraient d'adopter des règlements pour l'acquisition d'un site scolaire pour des installations destinées à des élèves qui ne sera pas occupé ou utilisé exclusivement par un conseil scolaire, ou exclusivement avec un autre conseil scolaire, une municipalité ou un centre de services de garde. L'acquisition d'un site scolaire peut comprendre des terrains ou des locaux ou bien les deux.

Le nouveau règlement énoncerait les conditions que les conseils scolaires sont tenus de respecter et tiendrait responsables le ministère et les conseils scolaires.

Le nouveau règlement proposé en vertu de cet article de la Loi pourrait inclure la prescription des éléments suivants :

- Les circonstances dans lesquelles un conseil scolaire doit donner un avis au ministre ou demander l'approbation du ministre pour l'acquisition de terrains ou de locaux pour une école à partager avec d'autres entités;
- Les types spécifiques d'avis et d'approbations nécessaires pour procéder à l'acquisition;
- Les délais associés à la fourniture des avis et à l'obtention des approbations;
- Les critères d'obtention des approbations.

Cette proposition de règlement ne s'applique pas aux sites scolaires qui seront partagés exclusivement avec un autre conseil scolaire, une municipalité ou un centre de services de garde.

Réflexions :

Le résumé du projet de règlement 23-EDU010 traite de l'aliénation et l'acquisition des immeubles (terrains et bâtiments) excédentaires des conseils scolaires. L'AFOCSC comprend donc que ce futur règlement ne traite pas du futur pouvoir du ministre d'ordonner à différents conseils scolaires d'utiliser conjointement une école. Pour cette raison, l'AFOCSC n'insiste pas dans le cadre des présents commentaires sur le fait qu'il serait inconstitutionnel de contraindre un de ses conseils ayant droit à une école indépendante catholique de langue française en vertu des articles 93 et 23 de la Charte canadienne des droits et libertés (ci-après « Charte ») à partager des installations.

Selon l'actuelle Loi sur l'éducation et l'actuel règlement Aliénation de biens immeubles excédentaires, un conseil scolaire peut aliéner un de ses immeubles à sa guise, à la condition qu'il adopte une résolution selon laquelle cet immeuble « n'est pas nécessaire à ses fins ». La Loi de 2023 modifie ceci et, bientôt, un conseil ne pourra aliéner que dans les circonstances qui seront prévues par le futur règlement. Une autre modification apportée par la Loi de 2023 est l'ajout d'une obligation pour les conseils scolaires d'aliéner leurs immeubles dans deux situations :

1. Dans les circonstances qui seront prévues par le futur règlement ;
2. Lorsque le ministre l'ordonnera dans les cas où l'immeuble « n'est pas nécessaire pour répondre aux besoins actuels et futurs du conseil en matière d'installations d'accueil pour les élèves » tels que défini par le futur règlement.

Conséquemment, le futur règlement relatif aux immeubles excédentaires est important puisqu'il régira :

- a) Les circonstances dans lesquelles un conseil scolaire aura le droit d'aliéner un immeuble ;
- b) Les circonstances dans lesquelles un conseil scolaire aura l'obligation d'aliéner un immeuble ;
- c) La définition des besoins actuels et futurs des conseils scolaires qui permettra au ministre d'ordonner à un conseil scolaire d'aliéner un immeuble.

De plus, la Loi de 2023 prévoit que le futur règlement déterminera aussi :

- a) La façon dont toute aliénation devra se dérouler ;
- b) Les circonstances dans lesquelles l'aliénation requerra un avis au ministre ou son approbation ;
- c) En faveur de qui les immeubles pourront ou devront être aliénés ;
- d) Fixer la contrepartie, notamment du prix, d'une aliénation.

Par ailleurs, la Loi de 2023 réitère l'obligation qui existe déjà à l'effet que le conseil scolaire affecte le produit de l'aliénation à ses fins scolaires.

Le projet de règlement 23-EDU010 a ainsi le potentiel de changer drastiquement les droits et obligations des conseils scolaires en matière d'immobilisations.

Le résumé du projet de règlement 23-EDU010

Le résumé disponible en ligne donne deux informations supplémentaires à celles déjà contenues à la Loi de 2023 et décrites à la section précédente. Ces deux informations sont les suivantes :

- 1) Tout comme le prévoit actuellement le règlement Aliénation de biens immeubles excédentaires, le futur règlement prévoira que les aliénations continueront à se faire à la juste valeur marchande des immeubles.
- 2) Tout comme le prévoit actuellement le règlement Aliénation de biens immeubles excédentaires, le futur règlement priorisera l'acquisition par les conseils scolaires des immeubles aliénés par un autre conseil scolaire. Ensuite, si l'immeuble n'est pas nécessaire pour un autre conseil scolaire, le gouvernement « évaluera s'il est nécessaire pour répondre à d'autres priorités provinciales, telles que les foyers de soins de longue durée et les logements abordables ». Dans le cas contraire, il sera vendu sur le libre marché.

Ces deux informations fournies sont minimales par rapport à l'ampleur des circonstances que devra régler ce futur règlement. Le résumé fait état que le futur règlement pourrait « prescrire les circonstances dans lesquelles un conseil peut ou doit procéder à une vente, à une location ou à une aliénation ». Or, ce résumé ne fournit aucune information des intentions du ministère à l'égard des circonstances dans lesquelles les conseils membres de l'AFOCSC auront encore le pouvoir de se départir de leur immeuble à leur guise, et celles dans lesquelles ils seront au contraire contraints de s'en départir contre leur gré.

Dans ces circonstances, l'AFOCSC est dans l'impossibilité de fournir au ministère des commentaires quant à la façon dont ce futur règlement affectera ses membres. Est-ce que l'obligation de se départir des immeubles excédentaires serait susceptible d'obliger les conseils catholiques de langue française de se départir de leurs écoles situées en régions éloignées qui ne sont pas utilisées au maximum de leur capacité ? Le cas échéant, l'AFOCSC aimerait être en mesure d'avertir le gouvernement des risques que son futur règlement soit inconstitutionnel en raison des articles 23 de la Charte et 93 de la Loi constitutionnelle de 1867 (ci-après « LC1867 »). Malheureusement, en l'absence d'information sur le contenu et les effets du futur règlement, l'AFOCSC n'est pas en mesure d'offrir au gouvernement des commentaires constructifs puisqu'elle n'a aucune idée de l'étendue des pouvoirs, droits et obligations qui seront prévus à ce futur règlement.

Si la présente consultation est la seule occasion pour l'AFOCSC de commenter les pouvoirs, droits et obligations qui seront prévus au futur règlement, son impossibilité à le faire en raison du manque d'information a pour conséquence qu'elle n'aura, dans les faits, jamais été consultée, et ce, en violation de l'article 11.1 de la Loi sur l'éducation et de l'article 23 de la Charte.

L'AFOCSC demande au gouvernement de remplir ses obligations légales et constitutionnelles en la consultant de nouveau lorsqu'il aura identifié les pouvoirs, droits et obligations qu'il prévoit à son futur règlement d'une manière où un dialogue constructif sur leur portée pourra avoir lieu.

L'AFOCSC a transmis une lettre au ministre de l'Éducation en date du 18 octobre 2023, afin de rappeler au gouvernement l'importance qu'elle soit consultée. Cette lettre est jointe à la présente.

Commentaires de l'AFOCSC sur les informations contenues au résumé du projet de règlement

L'AFOCSC se réjouit que le gouvernement prévoie que les conseils scolaires demeureront les acquéreurs prioritaires en cas d'aliénation d'un emplacement scolaire par un autre conseil scolaire.

L'AFOCSC s'inquiète toutefois que les acquisitions demeurent à leur juste valeur marchande. Elle comprend toutefois du résumé que le gouvernement a l'intention de prioriser les conseils scolaires qui ont besoin d'écoles, peu importe la valeur marchande en cause. L'AFOCSC lit au résumé ce qui suit :

La priorité pour les biens immeubles excédentaires des conseils scolaires continuera d'être l'éducation publique. Un bien excédentaire serait d'abord évalué par le gouvernement pour déterminer s'il est nécessaire par un autre conseil scolaire en matière d'installations destinées aux élèves.

Si un autre conseil scolaire n'a pas besoin du bien excédentaire, le gouvernement évaluera s'il est nécessaire pour répondre à d'autres priorités provinciales, telles que les foyers de soins de longue durée et les logements abordables.

L'AFOCSC comprend de cet extrait que ce n'est que dans l'éventualité où aucun conseil scolaire n'a besoin du bien excédentaire que ce bien pourra être considéré pour combler d'autres priorités provinciales. Cela signifie que la capacité dudit conseil à

déboursier la juste valeur marchande pour acquérir ce bien dont il a besoin ne devrait pas être un obstacle à son acquisition.

Dans tous les cas, il ne serait pas constitutionnel d'exiger un tel déboursé de la juste valeur marchande par un conseil membre de l'AFOCSC dans les cas où il a besoin de l'établissement d'enseignement, mais n'a pas les fonds pour l'acquérir. L'article 23 de la Charte confère le droit à l'instruction en français « dans des établissements d'enseignement de la minorité linguistique financés sur les fonds publics ».

Ces établissements doivent être de qualité réellement équivalente à ceux des conseils scolaires de langue anglaise, incluant leurs programmes d'immersion. « Les coûts et les considérations pratiques ne jouent aucun rôle dans l'examen des conditions minimales d'équivalence scolaire » et l'absence d'équivalence réelle quant aux établissements scolaires constitue une violation de l'article 23 de la Charte. Qui plus est, la Cour suprême du Canada a tranché que toute dérogation à l'article 23 de la Charte doit « être analysée et justifiée en vertu d'une norme des plus sévère » et que « l'affectation rationnelle de fonds publics limités » ne permettait pas de justifier une violation. Ainsi, lorsqu'un conseil membre de l'AFOCSC a besoin d'une école pour l'instruction en français d'enfants de titulaires de droits de l'article 23 de la Charte, les coûts d'acquisition de cette école ne peuvent justifier de priver le conseil de cette école.

Pour plus de certitude que les droits constitutionnels des parents titulaires de droits de l'article 23 de la Charte seront respectés, le règlement devrait prévoir la possibilité que certains transferts entre conseils se fassent sans contrepartie, notamment quand le gouvernement a déjà financé l'emplacement scolaire pour son acquisition par l'ancien conseil propriétaire et que cet emplacement ne peut être acquis par un autre conseil scolaire qu'avec du financement du gouvernement. Le contraire signifierait que les contribuables auraient payé deux fois pour un même emplacement scolaire alors que cette dernière demeure dans le parc immobilier du secteur de l'éducation. Qui plus est, en l'absence de financement, les conseils scolaires dont les besoins en matière d'installations sont les plus criants pourraient être dans l'impossibilité de procéder à l'acquisition d'un emplacement scolaire dont ils ont besoin lorsque celui-ci ne peut être acquis qu'à sa juste valeur marchande. Cet emplacement pourrait alors se retrouver sur le libre marché alors que son acquisition ou sa construction ont été financées initialement par les contribuables.

Ainsi, l'AFOCSC suggère de prévoir au règlement que certains transferts d'emplacements scolaires entre conseils scolaires puissent avoir lieu à une valeur nominale. Il serait possible de prévoir au règlement qu'un tel transfert à la valeur

nominale est conditionnel au fait que le conseil qui était propriétaire puisse en priorité récupérer l'emplacement au coût de cette même valeur nominale dans l'éventualité où le conseil acquéreur décidait de s'en départir.

Commentaires de l'AFOCSC sur les pouvoirs, droits et obligations qui risquent d'être prévus au futur règlement selon la Loi de 2023

L'AFOCSC souhaiterait pouvoir commenter l'approche que le ministre prendra pour évaluer qu'un emplacement scolaire n'est « pas nécessaire pour répondre aux besoins actuels ou des 10 prochaines années du conseil ». Cette condition donnera ouverture au pouvoir du ministre d'ordonner l'aliénation de l'emplacement. La définition des « besoins » doit tenir compte de la réalité des écoles franco-catholiques dans les régions rurales. Certaines sont d'anciennes écoles de langue anglaise et ont ainsi une capacité d'accueil plus élevée que le nombre d'élèves actuellement inscrits. Toutefois, tant que cette sous-utilisation des locaux favorise plus qu'elle ne défavorise la mise en œuvre des droits prévus aux articles 93 de la LC1867 et 23 de la Charte, le ministre ne peut pas constitutionnellement utiliser son nouveau pouvoir pour en ordonner l'aliénation. Cela n'empêchera pas le ministre de pouvoir proposer des solutions alternatives pour maximiser l'usage efficace des ressources immobilières. Dans tous les cas, l'AFOCSC suggère au ministre d'ajouter au règlement sa limite constitutionnelle évidente : l'aliénation ne peut être ordonnée que lorsque le ministre est satisfait qu'elle contribue à la mise en œuvre de l'article 93 de la LC1867 et de l'article 23 de la Charte, le cas échéant.

L'AFOCSC est aussi préoccupée par un autre aspect du nouveau pouvoir du ministre d'ordonner l'aliénation créé par la Loi de 2023 : les besoins du conseil propriétaire considérés sont ceux « en matière d'installations d'accueil pour les élèves ». Or, les bureaux administratifs de la direction d'un conseil ou encore des bureaux des employés offrant des services parapédagogiques (orthophonistes, psychologues et autres) et les centres de garde ne sont pas des « installations d'accueil pour les élèves ». Le ministre pourrait-il ordonner l'aliénation de tels emplacements pour les utiliser à titre d'installation d'accueil pour les élèves (par exemple des classes ou gymnases) ?

L'AFOCSC relève qu'il serait fort probablement inconstitutionnel (puisque contraire aux articles 93 de la LC1867 et 23 de la Charte) pour le ministre d'utiliser son pouvoir d'une telle façon contre un conseil membre de l'AFOCSC. Les conseils scolaires doivent pouvoir conserver des emplacements servant à accueillir le personnel administratif, la direction et les employés des conseils et des écoles. Plus encore, les centres de garde

pour les enfants en bas âge jouent un rôle fondamental pour l'épanouissement et la vitalité des communautés francophones de l'Ontario, des objectifs protégés constitutionnellement par l'article 23 de la Charte. Les centres de garde contribuent au transfert de la langue et de la culture aux nouvelles générations, et ce dès leur plus jeune âge. Ces jeunes sont alors plus enclins à fréquenter les écoles des conseils scolaires de langue française, ce qui assure la pérennité des communautés francophones de l'Ontario. Ainsi, il est important que les centres de garde puissent continuer de louer les locaux des conseils scolaires et jouer leur rôle fondamental pour le développement des enfants.

L'AFOCSC recommande qu'il soit consigné au règlement que le ministre ne peut pas utiliser son pouvoir pour ordonner l'aliénation d'un emplacement qui est utilisé à une fin scolaire (c'est-à-dire un objectif scolaire), incluant les centres de garde pour les enfants en bas âge, peu importe que l'emplacement ne soit pas utilisé comme « installation d'accueil pour les élèves ».

L'AFOCSC soulève qu'il pourrait y avoir des manquements aux principes de justice naturelle dans les cas où l'aliénation est ordonnée par le ministre en l'absence de consultation appropriée du conseil qui était propriétaire. L'AFOCSC recommande qu'un processus respectant l'équité procédurale soit prévu au règlement pour éviter des litiges relatifs à l'exercice de ce nouveau pouvoir. Un litige pourrait retarder l'utilisation du nouvel immeuble par le conseil scolaire bénéficiaire à titre d'école et menacer, par exemple, une rentrée des classes en temps opportun.

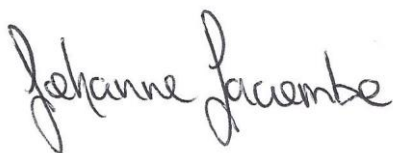
L'AFOCSC demande que le règlement inclue une interdiction générale de morceler les emplacements scolaires lors de toute aliénation. Les terrains de taille réduite se révèlent inutilisables à des fins scolaires et ne sont donc pas intéressants pour les autres conseils scolaires. Le rapport de 2016 du Commissariat aux services en français de l'Ontario recommandait au ministère de l'Éducation qu'il « légifère afin d'abolir la pratique du morcellement de terrain scolaire créant une concurrence déloyale entre le secteur privé et les conseils scolaires ». Cette recommandation n'a jamais été adoptée. La présente modification au règlement serait l'occasion de le faire.

La Loi de 2023 a ajouté l'article 193.1 à la Loi sur l'éducation qui prévoit que les conseils scolaires fournissent au ministre des renseignements et des rapports concernant leurs emplacements scolaires ainsi que leurs plans du conseil en matière d'acquisition ou d'aliénation d'emplacements scolaires. Pour augmenter la transparence entre conseils scolaires et favoriser leur collaboration en matière immobilière, l'AFOCSC demande au

ministre d'ajouter au règlement que ces renseignements et rapports seront publiés sur le site Internet du ministère de l'Éducation.

Nous demeurons à votre disposition pour discuter des propositions de ce document, nous consulter sur les meilleures approches et répondre aux questions qui pourraient en découler.

Sincèrement,



Johanne Lacombe – Présidente
AFOCSC



Yves Lévesque - Directeur général,
AFOCSC

Célébrant son 25e anniversaire, l'Association franco-ontarienne des conseils scolaires catholiques est la voix des huit conseils scolaires catholiques de langue française de l'Ontario et du Consortium Centre Jules-Léger desservant plus de 76 000 élèves franco-ontariennes et franco-ontariens à travers la province. Nos conseils scolaires emploient plus de 11 000 membres du personnel de soutien et d'enseignement qui travaillent assidûment dans près de 300 écoles pour offrir la meilleure Éducation catholique de langue française qui soit.

To: Ministry of Education By email

C.C.: Présidence des conseils de l'AFOCSC — Directions de l'Éducation
Honorable Stephen Lecce – Minister of Education
Honorable Caroline Mulroney – Minister of Francophone Affairs
Kate Manson-Smith – Sous-ministre à l'Éducation
Didier Pomerleau - Sous-ministre adjoint, Division de la réussite, de l'enseignement et de l'apprentissage en langue française

Date: October 19, 2023
Reference: Project number: 23 — EDU010

Object: The Better Schools and Student Outcomes Act, 2023 - Regulation Amendment:
Disposition of Surplus Property

Acknowledgements:

L'Association franco-ontarienne des conseils scolaires catholiques - AFOCSC wishes to thank the Ministry of Education for the opportunity to present its thoughts in relation to the Better Schools and Student Outcomes Act, 2023 - Regulation Amendment: Disposition of Surplus Property.

Government intentions:

The Better Schools and Student Outcomes Act, 2023 (the Act) made changes to the Education Act that will help boards maximize their capital assets to build modern schools faster and better utilize school capacity.

The current surplus property disposal process for school boards is unable to meet the changing needs of the province in a timely manner.

The changes to Ontario Regulation 444/98 would streamline and standardize the process for boards to dispose of property not required by school boards to meet current pupil accommodation needs or the board's pupil accommodation needs of the next 10 years.

Pursuant to section 193 of the Education Act, regulation 444/98 amendments would:

- Prescribe the circumstances in which a board may make or shall make a sale, lease, or disposition.
- Detail the conduct of a sale, lease, or disposition.

- Prescribe the circumstances in which a board shall give notice to the Minister of a sale, lease or disposition or obtain the approval of the Minister for the sale, lease, or disposition.
- Identify to whom school sites or parts of school sites or property may or must be offered.

All disposition of property by school boards would continue to be at fair market value. School boards would continue to use the proceeds of disposition of surplus property to reinvest in their school facilities as per Ontario Regulation 193/10.

The first priority for surplus school board property would continue to be public education. A surplus property would first be assessed by the government as to whether it is needed by another school board for pupil accommodation.

If the surplus property is not needed by another school board, it would be assessed by the government as to whether it is needed to address critical provincial priorities, such as long-term care and affordable housing.

If the surplus property is not needed for public education or other provincial priorities, school boards would then dispose of the property on the open market.

This framework would come into effect on the date the regulation is filed, unless otherwise stated. The Ministry will work with stakeholders to ensure a smooth transition from the old surplus process to the new.

Initial thoughts:

The summary of draft regulation 23-EDU010 deals with the alienation and acquisition of surplus properties (land and buildings) of school boards. AFOCSC therefore understands that this future regulation does not address the future power of the Minister to order different school boards to jointly use a common facility. For this reason, AFOCSC does not insist in the context of these comments that it would be unconstitutional to compel one of its boards entitled to an independent French-language Catholic school under sections 93 and 23 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms (hereinafter “Charter”) to share facilities.

According to the current Education Act and the current Alienation of Surplus Property regulation, a school board can alienate one of its properties as it wishes on the condition that it adopts a resolution according to which this property "is not necessary for its purposes." The 2023 Act modifies this and soon, a School Board will only be able to alienate in the circumstances which will be provided for by the future regulation. Another modification made by the 2023 Act is the addition of an obligation for school boards to alienate their properties in two situations:

- (1) in the circumstances that will be provided for by the future regulation.
- (2) when ordered by the Minister in cases where the building "is not necessary to meet the current and future needs of the board in terms of student accommodation facilities" as defined by the future regulation.

Consequently, the future regulation relating to surplus buildings is important since it will govern:

- a) the circumstances in which a school board will have the right to alienate a property.
- b) the circumstances in which a school board will be required to alienate a property.
- c) the definition of the current and future needs of school boards which will allow the Minister to order a school board to alienate a property.

In addition, the 2023 Law provides that the future regulation will also determine:

- a) the manner in which any alienation must take place.
- b) the circumstances in which the alienation will require notice to the Minister or his approval.
- c) in whose favor the buildings can or must be alienated.
- d) fix the consideration, in particular the price, for a transfer.

Furthermore, the 2023 Act reiterates the obligation that already exists for the school board to allocate the proceeds of alienation for its educational purposes.

Draft regulation 23-EDU010 therefore has the potential to drastically change the rights and obligations of school boards in matters of capital assets.

Summary of draft regulation 23-EDU010

The summary available online provides two additional pieces of information that are already contained in the 2023 Law and described in the previous section. These two pieces of information are as follows:

- 1) Just as currently provided for in the Alienation of Surplus Property regulation, the future regulation will provide that alienations will continue to be made at the fair market value of the property.
- 2) Just as currently provided for in the Alienation of Surplus Property regulation, the future regulation will prioritize the acquisition by school boards of buildings alienated by another school board. Then, if the building is not needed for another school board, the government "will assess whether it is necessary to meet other provincial priorities, such as long-term care homes and affordable housing." Otherwise, it will be sold on the open market.

These two pieces of information provided are minimal compared to the extent of the circumstances that this future regulation will have to regulate. The summary states that the

future regulation could “prescribe the circumstances in which a School Board may or must carry out a sale, lease or alienation”. However, this summary does not provide any information on the ministry's intentions regarding the circumstances in which AFOCSC Board Members will still have the power to dispose of their buildings as they wish, and those to which they will, on the contrary, be forced to part with it against their will.

In these circumstances, AFOCSC is unable to provide the ministry with comments on how this future regulation will affect its members. Would the obligation to dispose of surplus buildings likely force French-language Catholic boards to dispose of their schools located in remote regions which are not used to their maximum capacity? If necessary, AFOCSC would like to be able to warn the government of the risks that its future regulation may be unconstitutional due to sections 23 of the Charter and 93 of the Constitutional Act of 1867 (hereinafter “LC1867”). Unfortunately, in the absence of information on the content and effects of the future regulation, AFOCSC is not able to offer the government constructive comments since it has no idea of the extent of the powers, rights and obligations which will be provided for in this future regulation.

If this consultation is the only opportunity for AFOCSC to comment on the powers, rights and obligations that will be provided for in the future regulation, its inability to do so due to lack of information has the consequence that it will not, in the facts, was never consulted, in violation of section 11.1 of the Education Act and section 23 of the Charter.

AFOCSC asks the government to fulfill its legal and constitutional obligations by consulting it again when it has identified the powers, rights, and obligations that it provides for in its future regulations in a manner where a constructive dialogue on their scope can take place.

AFOCSC sent a letter to the Minister of Education dated October 18, 2023, to remind the government of the importance of it being consulted. This letter is attached hereto.

Comments from AFOCSC on the information contained in the summary of the draft regulation.

AFOCSC is pleased that the government provides that school boards will remain priority buyers in the event of the alienation of a school site by another school board.

AFOCSC is concerned, however, that the acquisitions would remain at their fair market value. However, we understand from the summary that the government intends to prioritize school boards that need schools, regardless of the market value involved. AFOCSC reads from the summary the following:

- a) The priority for school board surplus property will continue to be public education. Surplus property would first be assessed by the government to determine if it is needed by another school board for student accommodation.

- b) If another school board does not need the surplus property, the government will assess whether it is needed to meet other provincial priorities, such as long-term care homes and affordable housing.
- c) AFOCSC understands from this extract that only in the event that no school board needs the surplus property can this property be considered to meet other provincial priorities. This means that the ability of said School Board to pay fair market value to acquire the property it needs should not be an obstacle to its acquisition.
- d) In any case, it would not be constitutional to require such a disbursement of fair market value by an AFOCSC member board in cases where it needs the educational institution but does not have the funds to acquire it. Section 23 of the Charter confers the right to instruction in French “in linguistic minority educational establishments financed with public funds”.

These establishments must be of truly equivalent quality to those of English-language school boards, including their immersion programs. “Costs and practical considerations play no role in the examination of the minimum conditions of educational equivalence” and the absence of real equivalence regarding educational establishments constitutes a violation of article 23 of the Charter. What's more, the Supreme Court of Canada ruled that any derogation from section 23 of the Charter must "be analyzed and justified according to the strictest standard" and that "the rational allocation of limited public funds" did not justify a violation. Thus, when a member School Board of the AFOCSC needs a school for the instruction in French of children of rights holders of article 23 of the Charter, the costs of acquiring this school cannot justify depriving the School Board of this school.

For greater certainty that the constitutional rights of parents holding rights under section 23 of the Charter will be respected, the regulation should provide for the possibility that certain transfers between councils take place without compensation, particularly when the government has already financed the location school board for its acquisition by the former owner board and that this location can only be acquired by another school board with government funding.

The opposite would mean that taxpayers would have paid twice for the same school location even though it remains in the education sector's real estate stock. Furthermore, in the absence of funding, school boards with the greatest facility needs may be unable to acquire a school site they need when it becomes available. If it can only be acquired at its fair market value. This location could then find itself on the free market even though its acquisition or construction was initially financed by taxpayers.

Thus, AFOCSC suggests providing in the regulations that certain transfers of school locations between school boards can take place at a nominal value. It would be possible to provide in the regulations that such a transfer at the nominal value is conditional on the fact that the School Board which was the owner can as a priority recover the location at the cost of this same nominal value in the event that the acquiring Board decides to get rid of it.

Comments from AFOCSC on the powers, rights and obligations that may be provided for in the future regulation under the 2023 Act.

AFOCSC would like to be able to comment on the approach the ministry will take to assess that a school site is “not necessary to meet the current or next 10 year needs of the board”. This condition will give rise to the power of the Minister to order the alienation of the site. The definition of “needs” must take into account the reality of French Language Catholic schools in rural regions. Some are former English-language schools and therefore have a higher capacity than the number of students currently enrolled. However, as long as this underutilization of premises favors rather than disadvantages the implementation of the rights provided for in articles 93 of the LC1867 and 23 of the Charter, the Minister cannot constitutionally use his new power to order the 'alienation. This will not prevent the Minister from being able to propose alternative solutions to maximize the efficient use of real estate resources. In all cases, AFOCSC suggests that the ministry add to the regulation its obvious constitutional limit: the alienation can only be ordered when the minister is satisfied that it contributes to the implementation and respect of article 93 of the LC1867 and section 23 of the Charter, where applicable.

AFOCSC is also concerned about another aspect of the Minister's new power to order alienation created by the 2023 Act: the needs of the owner School Board considered are those "in terms of student accommodation facilities". However, the administrative offices of the management of a board or the offices of employees offering para-educational services (speech therapists, psychologists, and others) and daycare centers are not “reception facilities for students”. Could the Minister order the alienation of such locations to use them as reception facilities for students (for example, classes or gymnasiums)?

The AFOCSC notes that it would most likely be unconstitutional (since contrary to articles 93 of the LC1867 and 23 of the Charter) for the minister to use his power in such a way against a member School Boards of the AFOCSC. School boards must be able to maintain locations to accommodate administrative staff, management and employees of boards and schools. Even more, childcare centers for young children play a fundamental role in the development and vitality of Ontario’s French-speaking communities, objectives constitutionally protected by section 23 of the Charter. Daycare centers contribute to the transfer of language and culture to new generations, from a very young age. These young people are then more inclined to attend French-language school board schools, which ensures the sustainability of Ontario’s French-

speaking communities. Therefore, it is important that daycare centers can continue to rent school board premises and play their fundamental role in the development of children.

AFOCSC recommends that it be recorded in the regulations that the Minister cannot use his power to order the alienation of a location that is used for an educational purpose (i.e., an educational objective), including childcare centers for young children, regardless of whether the location is not used as a “student reception facility”.

AFOCSC raises that there could be breaches of the principles of natural justice in cases where the alienation is ordered by the Minister in the absence of appropriate consultation with the School Board which was the owner. AFOCSC recommends that a process respecting procedural fairness be provided for in the regulations to avoid disputes relating to the exercise of this new power. Litigation could delay the use of the new building by the beneficiary school board as a school and threaten, for example, a timely start to school.

AFOCSC requests that the regulation includes a general ban on dividing school sites during any alienation. Small plots of land prove unusable for school purposes and are therefore not of interest to other school boards. The 2016 report from the Office of the French Language Services Commissioner of Ontario recommended that the Ministry of Education “legislate to abolish the practice of dividing up school land that creates unfair competition between the private sector and school boards.”. This recommendation was never adopted. This amendment to the regulation would be an opportunity to do so.

The 2023 Act added section 193.1 to the Education Act which provides that school boards provide the Minister with information and reports regarding their school locations and their board plans for acquisition or disposition of school locations. To increase transparency between school boards and encourage their collaboration in real estate matters, AFOCSC asks the Minister to add to the regulation that this information and reports will be published on the website of the Ministry of Education.

We remain available to discuss the proposals in this document, to consult with us on the best approaches and to answer any questions that may arise.

Sincerely,



Johanne Lacombe – Chair
AFOCSC



Yves Lévesque – Executive Director
AFOCSC



Celebrating its 25th anniversary, the Association franco-Ontarienne des conseils scolaires catholiques – AFOCSC, is the voice of Ontario's eight French-language Catholic school boards and for the Consortium Centre Jules-Léger, serving more than 76,000 Franco-Ontarian students, across the province. Our school boards employ more than 11,000 support and teaching staff who work diligently in nearly 300 schools to provide the best Education possible in our unique French-language Catholic school system.