

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 à l'Éducation
Didier Pomerleau - Sous-ministre adjoint, Division de la réussite, de l'enseignement et de l'apprentissage en langue française

Date : Le 2 avril 2024

Référence : Numéro de projet : 24-EDU002

Objet : Règlement d'application de la Loi sur l'éducation : Sanctions en cas de violation du code de conduite des conseillères et conseillers scolaires — réduction maximale des allocations

Remerciements :

L'AFOCSC remercie le ministère de l'Éducation de la possibilité de présenter sa réflexion en lien avec le Règlement d'application de la Loi sur l'éducation : Sanctions en cas de violation du code de conduite des conseillères et conseillers scolaires — réduction maximale des allocations *Veillez noter que ce document est disponible en version anglaise à la suite du présent exposé. **English version follows.***

Résumé du projet :

La Loi sur l'éducation est modifiée par la Loi de 2023 sur l'amélioration des écoles et du rendement des élèves (ci-après la « Loi »), qui a reçu la sanction royale le 8 juin 2023. Une fois la Loi promulguée, les modifications élargiront les sanctions en cas de violation du code de conduite des conseillères et conseillers scolaires.

Suite à la promulgation, d'autres modifications conféreront à des commissaires à l'intégrité le pouvoir de mener des enquêtes et de prendre des décisions à l'égard des plaintes relatives aux violations du code de conduite des conseillères et conseillers scolaires, ainsi que d'imposer une ou plusieurs des différentes sanctions prévues au paragraphe 218.3.1 (1) de la Loi sur l'éducation lorsqu'il est établi qu'une conseillère ou un conseiller a enfreint le code de conduite. Parmi ces sanctions, il sera possible de réduire l'allocation de la

conseillère ou du conseiller, jusqu'à un montant maximal fixé par règlement.

Les conseils scolaires déterminent le montant de l'allocation annuelle à verser aux membres du conseil (les « conseillères et conseillers »), dans la limite des plafonds fixés par le Règl. de l'Ont. 357/06 (Allocations des membres des conseils scolaires) pris en application de la Loi sur l'éducation. Les éléments de l'allocation pouvant être versés sont au nombre de quatre :

1. un montant de base plafonné à 5 900 \$
2. une somme maximale liée à l'effectif calculée selon la formule prévue par le règlement, qui tient compte du nombre d'élèves inscrits dans un conseil scolaire
3. une indemnité de présence d'au plus 50 \$ pouvant être versée à une conseillère ou à un conseiller qui assiste à toute réunion d'un comité du conseil dont une loi ou un de ses règlements d'application prévoit la constitution à laquelle ils assistent
4. pour les conseils géographiquement étendus, une somme liée à la distance d'au plus 50 \$ pouvant être versée à une conseillère ou à un conseiller qui se déplace à plus de 200 km de son lieu de résidence pour assister à une réunion d'un comité dont une loi ou un de ses règlements d'application prévoit la constitution à laquelle ils assistent.

Il est proposé que le montant maximal de la réduction de l'allocation d'une conseillère ou d'un conseiller à titre de sanction en cas de violation du code de conduite des conseillères et conseillers scolaires soit égal à 25 % du total du montant de base et de la somme liée à l'effectif de ladite personne pour l'année de mandat au cours de laquelle la violation a été commise.

Le ministère de l'Éducation invite les intervenants à soumettre leurs commentaires sur cette proposition, avant la date de clôture de la période de commentaires précisée.

Réflexions :

Le 20 décembre 2023, des représentants du ministère de l'Éducation nous ont présenté une ébauche des règlements envisagés pour la mise en œuvre de la *Loi de 2023 sur l'amélioration des écoles et du rendement des élèves*. Notamment, la présentation incluait le processus envisagé pour la création de la liste de commissaires à l'intégrité ainsi que leurs qualifications, le processus d'enquête et leurs honoraires. La présentation incluait aussi, que la réduction maximale de l'allocation d'un conseiller pour une année de mandat serait de 25 %.

Lors de cette rencontre, nous avons exprimé verbalement plusieurs craintes par rapport au fait que les mesures envisagées, incluant l'imposition de sanctions par un commissaire à l'intégrité choisi par le gouvernement, empiétaient sur le pouvoir de gestion et de contrôle exclusif de la minorité linguistique protégé par l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* (ci-après « *Charte* »). Rappelons que les conseils scolaires de l'AFOCSC sont de surcroît protégés par l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Par la présente, nous réitérons nos préoccupations et nous espérons que cette consultation écrite sera considérée au point d'engendrer les modifications nécessaires. Il est important que le ministère de l'Éducation s'assure de ne promulguer que des règlements qui respectent la Constitution du Canada. Dans le cas contraire, ces règlements risquent d'être, à grands frais pour toutes les parties, invalidés par les tribunaux. Cette avenue n'est certes pas la plus souhaitable compte tenu de l'occasion que nous avons aujourd'hui d'être entendus et de prévenir l'adoption du projet de règlement dans son état actuel.

Analyse et préoccupation du projet de règlement 24-EDU002 :

L'article de loi qui permettra l'imposition de cette sanction pécuniaire par un commissaire à l'intégrité choisi par le ministère de l'Éducation est irréconciliable avec les besoins de la communauté franco-catholique et le pouvoir de gestion et de contrôle exclusif de l'article 23 de la *Charte*. Selon la Cour suprême du Canada, seuls les représentants de la minorité linguistique protégée par l'article 23 de la *Charte* ont le pouvoir de gérer le personnel de la minorité linguistique, incluant le pouvoir de le sanctionner¹.

Ainsi, seuls des commissaires à l'intégrité francophones et catholiques choisis par les conseils scolaires de l'AFOCSC doivent pouvoir y faire enquête et exercer les larges pouvoirs prévus à la *Loi sur l'éducation*². Seuls de tels commissaires à l'intégrité peuvent constitutionnellement exercer le pouvoir d'imposer la nouvelle sanction sur laquelle porte le projet de règlement, c'est-à-dire la réduction de l'allocation d'un conseiller fautif.

¹ *Mahé c Alberta*, [1990] 1 RCS 342.

² À cet égard, l'AFOCSC renvoie à ses commentaires sur le Projet de règlement 24-EDU003.

Il est important de noter que les conseils scolaires de l'AFOCSC possèdent déjà leur code de conduite et des sanctions en cas de manquements. Le code de conduite et les sanctions applicables en cas de violation dudit code relèvent de l'exercice du pouvoir exclusif de gestion et de contrôle des conseils scolaires de l'AFOCSC.

Ainsi, seuls le code de conduite et les sanctions adoptés par le conseil d'administration d'un conseil scolaire catholique de langue française de l'AFOCSC peuvent s'appliquer aux conseillers des conseils scolaires de l'AFOCSC.

L'AFOCSC avait déjà annoncé sa position sur cette question dans son mémoire déposé au comité chargé d'étudier le projet de loi 98 en mai 2023 (maintenant *Loi de 2023 sur l'amélioration des écoles et du rendement des élèves*). La position de l'AFOCSC, réitérée dans le présent commentaire, était consignée à son mémoire en ces termes :

Le projet de loi 98 étend la liste des sanctions possibles en cas de manquement alors que des sanctions sont déjà prévues dans les codes de conduite actuels de nos conseils membres. Les codes actuels et les sanctions qui y sont prévues doivent continuer de prévaloir puisqu'ils résultent de l'exercice du pouvoir exclusif de gestion et de contrôle des conseils scolaires de langue française protégé par l'article 23 de la Charte.

Il existe un problème additionnel particulier avec la nouvelle sanction pécuniaire faisant l'objet du projet de règlement.

Une sanction d'une telle importance ne devrait être infligée que dans des cas graves d'inconduite. Des sanctions pécuniaires ne sont infligées à un élu municipal qu'en cas de conflit d'intérêts³. Quant aux élus provinciaux, même en situation de conflit d'intérêts, ils ne peuvent se faire sanctionner que par l'Assemblée législative ; le commissaire à l'intégrité n'a qu'un pouvoir de recommandation⁴. Dans de telles circonstances, le pouvoir conféré par la *Loi sur l'éducation* et le projet de règlement au commissaire à l'intégrité par rapport aux élus scolaires apparaît exorbitant, voire injuste.

³ *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux*, [LRO 1990](#), c M.50.

⁴ *Loi de 1994 sur l'intégrité des députés*, [LO 1994 c 38](#), art 34.

La légitimité d'un tel pouvoir est d'autant plus discutable dans son application aux élus francophones catholiques. Les conseillers des conseils scolaires de l'AFOCSC cumulent la fonction constitutionnelle plus large de représentants élus de la communauté francophone-catholique. Ainsi, comme l'AFOCSC l'avait déjà décrit dans son mémoire déposé au comité chargé d'étudier le projet de loi 98 en mai 2023, il est important de ne pas décourager l'exercice de cette fonction alors qu'elle est déjà quasi bénévole. Voici l'extrait du mémoire à ce sujet :

Or, les membres des conseils scolaires de langue française agissent comme conseillers, mais ils cumulent aussi la fonction constitutionnelle plus large de représentants de la communauté francophone. À ce titre, il est important de ne pas décourager l'exercice de cette fonction quasi bénévole en leur faisant supporter le risque de sanctions importantes pour toute violation potentielle, même bénigne, du code de conduite. Les conseils scolaires, en adoptant leurs codes de conduite et les sanctions afférentes, ont déjà identifié les sanctions qu'ils ont jugé approprié d'imposer à leur exécutif de manière à le contraindre au respect tout en lui accordant la liberté nécessaire à l'exercice de ses fonctions.

Pour toutes ces raisons, la réduction de l'allocation du conseiller comme sanction en cas de violation du code de conduite ne peut et ne doit pas s'appliquer dans les conseils scolaires de l'AFOCSC sans leur approbation.

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

Depuis 1998, 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 76 800 élèves franco-ontariennes et franco-ontariens à travers la province. Nos conseils scolaires emploient près de 11 000 membres du personnel de soutien et d'enseignement qui travaille 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: April 2nd, 2024

Reference: 24-EDU002

Object: The Education Act Regulation: Trustee Code of Conduct Sanctions - Maximum Reduction of Honoraria

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 - The Education Act Regulation: Trustee Code of Conduct Sanctions - Maximum Reduction of Honoraria.

Summary of Proposal:

Amendments were made to the Education Act by the Better Schools and Student Outcomes Act, 2023 (the Act), which received Royal Assent on June 8, 2023. The changes, once proclaimed, will expand sanctions for breaches of trustee codes of conduct. When proclaimed, other changes to the act would give an Integrity Commissioner authority to investigate and determine complaints relating to breaches of the trustee code of conduct, and to impose one or more of the range of sanctions set out in section 218.3.1(1) of the Education Act where a trustee is found to have breached the code of conduct. One possible sanction will be the reduction of the trustee's honorarium up to a maximum amount set out in regulation.

School boards establish the annual honoraria to be paid to members of the board ("trustees"), subject to limits set out in O. Reg. 357/06 - "Honoraria for School Board Members" made under the Education Act. There are four components of honoraria that may be paid:

1) a base amount not exceeding \$5,900;

- 2) a maximum enrolment amount determined by the calculation required by the regulation, which considers the size of a school board's student enrolment;
- 3) an attendance amount of up to \$50 that may be paid to a trustee for attending any meeting of a statutory committee of the board; and
- 4) for geographically large boards, a distance amount of up to \$50 may be paid if a trustee travels more than 200km from their residence to attend a meeting of a statutory committee.

It is proposed that the maximum amount by which a trustee's honoraria may be reduced as a sanction for breaching a school board's trustee code of conduct be 25% of a trustee's combined base and enrolment amount for the year of the term of office in which the breach occurred.

The Ministry of Education invites stakeholder input on this proposal. Please submit your comments before the specified comment period closing date.

Reflections:

On December 20, 2023, representatives from the Ministry of Education presented to us a draft of the regulations envisaged to implement the School Improvement and Student Achievement Act, 2023. In particular, the presentation included the process envisaged for the creation of the list of integrity commissioners as well as their qualifications, the investigation process, and their fees. The presentation also included that the maximum reduction in a trustee's allowance for a year of office would be 25%.

During this meeting, we verbally expressed several fears regarding the fact that the measures envisaged, including the imposition of sanctions by an integrity commissioner chosen by the government, encroached on the exclusive governance and control power of the linguistic minority protected by section 23 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms (hereinafter "Charter"). Remember that AFOCSC school boards are also protected by section 93 of the Constitution Act of 1867.

We hereby reiterate our concerns and hope that this written consultation will be considered to the point of generating the necessary modifications. It is important that the Ministry of Education ensures that it only promulgates regulations that respect the Constitution of Canada. Otherwise, these regulations risk being, at great cost to all parties, invalidated by the courts. This avenue is certainly not the most desirable given the opportunity we have today to be heard and to prevent the adoption of the draft regulation in its current state.

Analysis and concerns of draft regulation 24-EDU002:

The article of law which will allow the imposition of this financial sanction by an integrity commissioner chosen by the Ministry of Education is irreconcilable with the needs of the French-language Catholic community and the exclusive governance and control power of section 23 of the Charter. According to the Supreme Court of Canada, only representatives of the linguistic minority protected by section 23 of the Charter have the power to manage the personnel of the linguistic minority, including the power to sanction them.

Thus, only French-language and Catholic integrity commissioners chosen by the AFOCSC school boards must be able to investigate and exercise the broad powers provided for in the Education Act. Only such integrity commissioners can constitutionally exercise the power to impose the new sanction to which the draft regulation relates, the reduction of the allowance of an erring trustee.

It is important to note that AFOCSC school boards already have their code of conduct and sanctions in the event of violations. The code of conduct and the sanctions applicable in the event of violation of said code fall within the exercise of the exclusive governance and control power of the AFOCSC school boards.

Thus, only the code of conduct and sanctions adopted by the board of directors of an AFOCSC French-language Catholic school board may apply to advisors of AFOCSC school boards.

AFOCSC had already announced its position on this issue in its brief submitted to the committee responsible for studying Bill 98 in May 2023 (now School Improvement and Student Achievement Act, 2023). The position of AFOCSC, reiterated in this commentary, was recorded in its brief in these terms:

Bill 98 expands the list of possible sanctions in the event of a breach while sanctions are already provided for in the current codes of conduct of our member councils. The current codes and the sanctions provided for therein must continue to prevail since they result from the exercise of the exclusive power of management and control of French-language school boards protected by section 23 of the Charter.

There is a particular additional problem with the new financial penalty that is the subject of the draft regulation.

A sanction of this magnitude should only be imposed in serious cases of misconduct. Financial sanctions are only imposed on a municipal elected official in the event of a conflict of interest. As for provincial elected officials, even in a situation of conflict of interest, they can only be sanctioned by the Legislative Assembly; The Integrity Commissioner only has the power of recommendation. In such circumstances, the power conferred by the Education Act and the draft regulation on the integrity commissioner in relation to elected school officials appears exorbitant, even unfair.

The legitimacy of such power is even more questionable in its application to elected French-language Catholics. AFOCSC school board advisors combine the broader constitutional function of elected representatives of the Francophone-Catholic community. Thus, as the AFOCSC had already decried in its brief submitted to the committee responsible for studying Bill 98 in May 2023, it is important not to discourage the exercise of this function when it is already almost volunteer. Here is the extract from the memorandum on this subject:

However, members of French-language school boards act as trustee's, but they also have the broader constitutional function of representatives of the Francophone community. As such, it is important not to discourage the exercise of this quasi-voluntary function by making them bear the risk of significant sanctions for any potential violation, even benign, of the code of conduct. School boards, by adopting their codes of conduct and related sanctions, have already identified the sanctions they deemed appropriate to impose on their executives to compel them to respect while granting them the freedom necessary to exercise of its functions.

For all these reasons, the reduction of the trustee's allowance as a sanction for violations of the code of conduct cannot and should not apply in AFOCSC school boards without their approval.

We remain at your disposition 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



Since 1998, 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 76,800 Franco-Ontarian students, across the province. Our school boards employ almost 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.