

Rapport de l’Ombudsman concernant la décision du ministre de l’Éducation de modifier le Programme de français langue seconde

L’Ombudsman et Défenseur des enfants et de la jeunesse



Juin 2008



Rapport de l'Ombudsman concernant la décision du ministre de l'Éducation de modifier le Programme de français langue seconde

Plus de 350 Néo-Brunswickois ont communiqué avec le Bureau de l'Ombudsman relativement aux questions du français langue seconde et la grande majorité étaient opposés à la décision du ministre de l'Éducation annoncée le 14 mars de modifier profondément le Programme de français langue seconde (FLS) dans les écoles anglophones de la province. Dans le secteur anglophone, le ministre a éliminé tout l'enseignement en français de la maternelle à la quatrième année, a éliminé le programme d'immersion précoce et a fait du programme d'immersion intensive en français un programme obligatoire pour tous les élèves de la cinquième année. Pour ce dossier seulement, le nombre des plaintes reçues – dont 39 commentaires positifs relatifs à la décision du ministre – représente l'équivalent de dix pour cent de ma charge de travail pour l'ensemble de l'année 2007. Cela constitue un nombre de plaintes beaucoup plus important que tout autre dossier qui m'a été soumis durant mon mandat. Compte tenu de l'intérêt marqué du public et du renvoi du dossier par le commissaire aux langues officielles à mon bureau; et compte tenu également de la forte critique à l'égard du fondement qui a motivé le ministre à prendre cette décision, soit le rapport déposé par les commissaires James Croll et Patricia Lee, tous ces facteurs ayant donné lieu à des questions sérieuses de procédure, j'ai décidé de faire enquête.

Depuis le 25 mars 2008, j'ai eu quelques rencontres privées avec des représentants seniors du gouvernement, respectivement comme suit: avec le ministre de l'Éducation et son sous-ministre, avec le premier ministre, son chef de cabinet et le ministre de l'Éducation, avec le chef de cabinet du premier ministre, et plus récemment avec le premier ministre et son chef de cabinet. Au cours de ces rencontres, j'ai recommandé le report de la mise en œuvre de la décision relative au programme d'immersion précoce en français pour au moins un an. Selon moi, l'équité envers les élèves de la maternelle inscrits au programme d'immersion à l'automne, et l'équité envers bien des parents qui ont demandé une enquête de mon bureau le justifiait.

Le 11 juin, le juge Hugh McLellan de la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick a cassé la décision du ministre d'annuler le programme d'immersion précoce en français et lui a ordonné de reconsidérer sa décision après avoir tenu une consultation publique en bonne et due forme. Quelques heures après le prononcé de l'ordonnance du juge, le ministre a annoncé son intention de la respecter, de consulter les Néo-Brunswickois de façon étendue au cours des six prochaines semaines et d'annoncer sa décision le 5 août 2008. Ce faisant, le ministre a énoncé qu'il ne chercherait pas à interjeter appel de cette décision. Il a souligné qu'il respecterait en tout point l'ordonnance et qu'il resterait ouvert à toutes les soumissions que présenteraient les Néo-Brunswickois. Le ministre s'est également réservé la possibilité de mettre en œuvre toute mesure choisie dès septembre 2008.

Compétence et portée de l'enquête

Mon avis d'enquête du 3 avril 2008 résumait les principaux points de mon enquête selon les titres suivants :

- *Iniquité en raison d'un manque de consultation*
- *Iniquité en raison d'un préavis insuffisant avant la mise en application de la décision*
- *Décision fondée sur une erreur de fait découlant d'erreurs dans les analyses statistiques*
- *Omission de prendre en considération toute la preuve dont disposaient les commissaires et le ministre*
- *Partialité provenant d'une prétendue détermination préalable des résultats des consultations*
- *Établissement de la politique sur le programme de FLS sur des motifs ou des considérations non pertinents ou dans un but erroné*
- *Omission de tenir compte de l'engagement des citoyens dans la réponse du gouvernement à la Commission sur la démocratie législative*

Plusieurs autres enjeux ont été soulevés dans les 300 plaintes et plus que nous avons reçues. Cependant, par souci d'efficacité, les enquêteurs ont mis l'accent sur les questions susmentionnées qui reprenaient largement la majorité des plaintes reçues. Au cours du dernier mois, nous avons reçu plus de 2 500 pages de documentation du ministère de l'Éducation, et nous avons rencontré 18 témoins. Mon bureau a continué de recevoir de Néo-Brunswickois des plaintes et des messages de préoccupation ou d'appui envers la décision et nous avons consigné le volumineux dossier des commentaires du public sur cette question.

Conformément à la *Loi sur l'Ombudsman*, le ministère, en vertu des paragraphes 19.1 (1) et (2), doit remettre pour fins de révision par l'Ombudsman toute la documentation qui, selon l'Ombudsman, est pertinente à son enquête. Alors que le nombre imposant de documents est pris en compte, je ne crois pas qu'un effort suffisant ait été déployé pour respecter l'esprit de la loi en ce sens que la divulgation des documents ne fut pas ponctuelle, qu'elle faisait preuve d'une mauvaise foi et que ce processus de divulgation ne rencontrait pas le degré de coopération auquel on s'attendrait pour faciliter le processus d'enquête prévu par la Loi. Je note qu'en dépit de la confirmation reçue le 3 juin que toute la documentation était, à cette date, en ma possession, je continue à recevoir des documents du ministère en date du 16 juin.

L'article 12 de la *Loi sur l'Ombudsman* donne à l'Ombudsman l'autorité d'enquêter sur une plainte concernant « une décision ou une recommandation, action, omission ou procédure en matière administrative ». Dans son interprétation d'une disposition semblable de l'*Ombudsman Act* de la Colombie-Britannique, le tribunal a statué que ces termes « étant donné leur signification simple et ordinaire englobe virtuellement tout ce qu'une autorité gouvernementale peut faire, ou ne pas faire, qui puisse léser quelqu'un. Il est difficile de concevoir une conduite qui ne pourrait pas relever de ces mots. » En ce qui concerne plus précisément les mots « en matière administrative », le tribunal a dit que :

La pierre angulaire de l'action administrative, selon les définitions susmentionnées, est l'**adoption**, la **formulation** ou l'application par le gouvernement d'une politique publique générale dans des situations particulières.¹ (C'est moi que le souligne.)

Bien que les Ombudsmans parlementaires canadiens passent régulièrement en revue les questions de politique² ministérielle, réglementaire et occasionnellement législative, les titulaires de fonctions devraient faire preuve de prudence et de discrétion afin de ne pas simplement substituer leurs opinions à celles des représentants élus. L'article 15 de la loi donne à l'Ombudsman la discrétion de refuser d'enquêter sur des plaintes dans diverses circonstances, y compris les suivantes :

15(1) L'Ombudsman peut, à sa discrétion, refuser ou cesser d'enquêter sur un grief

...

c) si, étant donné les circonstances en l'espèce, il n'est pas nécessaire de pousser l'enquête plus loin,

ou

f) si, après avoir mis en balance l'intérêt public et celui de la personne lésée, l'Ombudsman est d'avis qu'il n'y a pas lieu d'enquêter sur le grief.

Tout compte fait cependant, compte tenu des sérieux problèmes de processus soulevés, de même que du grand nombre de plaintes reçues et du manque d'autres recours administratifs, j'ai conclu qu'il était essentiel que j'accepte compétence dans ce dossier. Le point central de mon enquête, comme le souligne ma lettre d'avis du 3 avril au sous-ministre, John Kershaw (copie ci-jointe), porte principalement sur des problèmes de processus. Le présent rapport ne fait aucunement mention de programmes scolaires existants ou proposés. Je *commente* toutefois sur la réponse du ministre à la décision récente de la cour et au processus de consultation qu'il a promis.

CONSTATATIONS

Dans le cadre de l'évaluation de la prise de décision du ministre concernant le programme de FLS, avant et après la décision du juge Hugh McClellan, la présente enquête doit mettre l'accent sur les principes de l'équité administrative. La prise de décision dans le secteur public exige une attention stricte à l'équité, et les ministres de la Couronne doivent respecter des normes élevées d'équité. Bien que certaines allégations faites dans les plaintes reçues n'étaient pas suffisamment fondées pour justifier l'élaboration de recommandations de ma part, certaines plaintes soulèvent de très sérieux problèmes d'équité.

La *Loi sur l'Ombudsman* garantit au public le droit à l'équité dans l'administration publique par l'établissement un processus d'examen qui vise à protéger le public de la prise de décisions « contraires à la loi » ou « injuste, opprimante ou injustement discriminatoire », soit parce que la décision administrative est en soi défectueuse pour ces

¹ *British Columbia Development Corp. c. Colombie-Britannique (Ombudsman)* [1984] 2 S.C.R. 447

² *Re Ombudsman of Ontario and the Ministry of Financial Institutions and the Attorney General of Ontario* (1990), 71 O.R. (2d) 678

raisons ou parce qu'elle est fondée sur une loi ou une règle ou une pratique qui est tout aussi déraisonnable ou injuste. La *Loi* fournit également au public un mécanisme lui permettant de contester une décision « fondée en tout ou en partie sur une erreur de droit ou de fait ou sur des considérations ou motifs non pertinents », fondée sur « des procédures arbitraires, déraisonnables ou injustes » ou « fautive par ailleurs ».

Mon analyse tient également compte des lignes directrices publiées par mon bureau en 2007, intitulées « *Où est la justice? Les décisions du gouvernement et vos droits* ». Cette publication, produite de concert avec le Service public d'éducation et d'information juridiques du Nouveau-Brunswick, donne un aperçu de la mission et du mandat du Bureau de l'Ombudsman. Elle comprend une liste de vérification en matière d'équité visant à aider les Néo-Brunswickois à déterminer s'ils ont été traités de façon juste par le gouvernement. Cette liste de vérification établit en termes simples les deux droits fondamentaux de la justice naturelle, ou du droit administratif, soit le droit d'être entendu et le droit d'être entendu par un décideur qui n'a pas de parti pris. La publication souligne que pour déterminer si leur plainte peut être entendue par l'Ombudsman, les citoyens doivent se poser certaines des questions suivantes :

- Les personnes touchées par la décision ont-elles pu présenter des renseignements et des éléments de preuve à l'appui de leur position?
- Ont-elles été prévenues qu'une décision les concernant allait être prise ?
- Ont-elles été informées des renseignements utilisés pour prendre la décision?
- Leur a-t-on donné un délai ou une possibilité raisonnables pour répondre efficacement à la décision?
- Une fois que la décision a été prise, les a-t-on prévenues du résultat et de son impact en ce qui les concerne?
- Le décideur a pris une décision qui est et qui paraît impartiale.
- Les gens concernés par le litige et le public en général jugent que le processus et les actions du décideur ont été équitables.
- Les gens concernés par la décision n'avaient aucun doute sur la capacité du décideur de prendre une décision équitable.

Mon étude de la décision du ministre identifie plusieurs problèmes d'équité. Voici un sommaire de mes principales préoccupations :

Manque de consultation

De nombreux parents ont été pris au dépourvu par la teneur du rapport Croll-Lee et sa recommandation d'éliminer l'immersion précoce en français. Il n'y a pratiquement aucune indication dans le mandat ou dans les autres dossiers publics que j'ai examinés qui suggère que l'élimination de l'immersion précoce a été explicitement envisagée. La seule allusion a été faite dans les propos du ministre au moment de l'annonce de la commission d'enquête, lorsqu'il a dit que « tout était sur la table ». Toutefois, les dossiers divulgués à mon bureau montrent que, pas plus tard que le 27 novembre 2007, le ministre a assuré le contraire. Un courriel échangé entre le ministre et un parent inquiet contient les propos suivants :

[Parent] : Je suis heureux d'entendre que cela vous intéresse de rendre l'immersion plus inclusive et que vous êtes prêt à y consacrer des fonds –

Toutefois, je demeure préoccupé par le fait qu'une solution éventuelle au problème de répartition en classes homogènes (élimination de l'immersion précoce en français), qui serait certainement préjudiciable pour les compétences en français d'une minorité importante d'élèves (élèves actuels et futurs en immersion précoce en français), pourrait être à l'étude. Un « arrangement » qui profite à tous (p. ex. quelque chose qui rendrait l'immersion précoce en français entièrement accessible) semble bien meilleur.

[Ministre Lamrock] : « J'ai un enfant en immersion précoce en français et un autre sur le point de commencer. Je ne ferai rien qui pourrait perturber l'éducation des enfants (pas délibérément, du moins – je peux faire des erreurs). Je n'ai aucun projet qui constituerait une « élimination » de l'immersion précoce.

Dès que la Commission m'aura donné certains renseignements qui me font défaut, je présenterai une proposition. J'ai hâte d'entendre vos idées dès que je pourrai offrir ma propre proposition, plutôt que les propositions que les rumeurs me prêtent. [traduction]

Certains plaignants soulignent que le ministre les a incité à croire que le programme d'immersion n'était pas à risque. Ils soutiennent également que le ministre ne leur a pas fait de proposition de discussion, mais qu'il a simplement annoncé sa décision le 14 mars 2008. Ils se sont sentis trompés et exclus.

Finalement, mon examen soulève des questions graves au sujet d'une absence apparente de commentaires de la part d'experts qualifiés au sein du Ministère et du système scolaire à l'égard des modifications proposées au programme de FLS. Il est vrai que, juste avant que le rapport Croll-Lee ne soit terminé, l'expert en FLS du Ministère qui était chargé du programme pilote de français intensif, avait quitté le Ministère pour une mission de trois ans à l'étranger. Toutefois, d'autres fonctionnaires, qui comptaient plusieurs années d'expérience à la direction du programme de FLS et dans l'évaluation ces programmes, n'avaient pas été consultés ou inclus dans le processus d'examen.

Les commissaires Croll et Lee ont souligné dans leur rapport le grand intérêt envers le programme d'immersion précoce en français exprimé par les partisans du programme. Toutefois, ils ne mentionnent pas les arguments ou les soumissions des promoteurs de l'immersion précoce, autre que dans une note en bas de page dans le rapport des commissaires, où ils affirment:

Sur le Web du ministère de l'Éducation créé et rendu public pour que la Commission puisse recevoir une rétroaction de la part des parents et d'autres parties intéressées, la majorité des répondants, sur les quelques 450 réponses reçues, se sont portés à la défense du programme d'immersion précoce. Fait intéressant, un grand nombre de ces répondants ont aussi indiqué qu'ils appartenaient à une association et ils s'opposaient de façon véhémente à la soi-disant recommandation de la Commission d'annuler l'immersion précoce. Malheureusement, une majorité écrasante de ces réponses n'ont pas apporté d'idées constructives sur comment la Commission et, par conséquent, le ministère de

l'Éducation, pouvait procéder pour effectuer des changements positifs à nos programmes déjà en place. [traduction]

Le ministre a assuré aux Néo-Brunswickois à maintes reprises qu'il avait pris sa décision à contrecœur compte tenu de l'absence de propositions plus appropriées ou plus raisonnables. Durant mon enquête, j'ai constaté que plusieurs soumissions au groupe de travail Croll-Lee avaient été largement ou complètement ignorées par les commissaires, soumissions dans lesquelles des experts du FLS, des autorités publiques, des enseignants et des parents avaient proposé des façons concrètes pour traiter les problèmes relatifs à la composition des classes et associés au processus d'immersion précoce en français. Le rapport des commissaires fait brièvement mention de certaines soumissions seulement, les commissaires n'ayant pas écouté et analysé toute la gamme des opinions. Je ne peux que conclure que les commissaires n'ont pas fait preuve d'équité procédurale envers un grand nombre des personnes qui se sont présentées devant eux.

Absence d'avis

Dans ma lettre du 3 avril au Ministère, j'ai exhorté le gouvernement de maintenir le programme d'immersion précoce en français pour les élèves de la maternelle qui s'y étaient inscrits en janvier et février, à peine quelques semaines avant que le gouvernement ait annoncé l'élimination du programme. Tous les autres élèves inscrits au programme d'immersion ont été protégés et poursuivront le programme l'année prochaine. À mon avis, la nature soudaine de la décision, si tôt après le processus d'inscription habituel de janvier, d'annuler l'immersion précoce et le fait que les parents ayant inscrit leurs enfants n'ont pas reçu un avis approprié que le programme était à l'étude et pourrait être annulé, sont des facteurs qui soulèvent des questions d'équité pressantes que le gouvernement doit régler.

Les parents des élèves de la maternelle inscrits au programme d'immersion précoce en français en septembre se sont plaints à moi que, s'ils avaient été informés suffisamment à l'avance, ils auraient pu prendre d'autres mesures pour offrir à leurs enfants une éducation privée nécessaire de façon à les inscrire dans le système scolaire francophone. Mais, étant donné les délais très serrés, leurs enfants ne pourront pas acquérir les compétences linguistiques nécessaires pour pouvoir faire la transition. Devant l'absence d'une telle option, je trouve que le ministre a de ce fait limité les options pour ces jeunes élèves d'apprendre et de maîtriser leur langue seconde à un niveau avancé ou supérieur de compétence orale. Compte tenu de l'extrême importance accordée par bon nombre de parents du Nouveau-Brunswick à cet ensemble de compétence particulière, la situation a engendré beaucoup de frustration chez les parents. Selon les documents divulgués, il semble que le Ministère savait très bien que des changements importants se profilaient à l'horizon lorsque le processus d'inscription au programme d'immersion précoce en français a eu lieu au début de l'année.

La frustration des parents est très évidente dans une plainte que j'ai reçue depuis que le ministre a annoncé le processus de consultation qui aura lieu durant l'été : « ...J'ai l'impression que l'annonce du ministre Lamrock qu'il se peut que des changements soient apportés en septembre, changements dont nous ne connaissons pas la nature avant août, fait que la position de bien des parents est pire qu'avant. Non seulement se peut-il

que nos inscriptions (1^{re} année) ne soient pas respectées, mais nous ne saurons pas si elles le seront ou ne le seront pas avant août. »

Dans une déclaration sous serment déposée dans une demande d'injonction visant à annuler ou à différer la décision du ministre, le sous-ministre John Kershaw a déclaré que, après avoir reçu le rapport final le 18 février 2008, ce dernier « a été immédiatement diffusé au sein du ministère de l'Éducation pour étude et révision » et « par la suite rendu public le 27 février 2008 ». Le sous-ministre de l'Éducation a également affirmé dans sa déposition que le ministre avait entrepris un grand nombre de consultations au cours des deux semaines qui ont précédé sa prise de décision.

En effet, les documents divulgués à mon bureau suggéraient que, le 11 février de l'année en cours, le sous-ministre Kershaw avait envoyé un courriel à un petit groupe de hauts fonctionnaires de son ministère et de membres du personnel de district pour les informer que la copie finale du rapport Croll-Lee avait été déposée et qu'ils étaient nommés à un comité pour examiner ledit rapport. Le sous-ministre a souligné que :

Le Ministère doit, dans un délai de deux semaines, examiner le rapport et élaborer une réponse. Ce délai est nécessaire étant donné notre intention de répondre à temps pour tenir compte du processus décisionnel relatif au budget annuel 2008-2009. [traduction]

L'inquiétude du sous-ministre quant à la faisabilité de mettre en œuvre les recommandations du rapport dès septembre 2008 est également bien documentée dans une autre correspondance interne. Le 5 février 2008, bien avant la réception du rapport final Croll-Lee, le sous-ministre Kershaw a envoyé un courriel à son sous-ministre adjoint, David Roberts, qui se lit comme suit :

David,
Vous et moi ne pouvons perdre de vue le fait que nous avons besoin d'envoyer à Kelly, le plus tôt possible, un plan d'opérationnalisation de la suppression du programme d'immersion précoce pour l'année scolaire à venir.
Faisons en sorte d'en discuter avant la fin de la journée.
Je ne veux surtout pas perdre l'occasion d'agir pendant l'année scolaire en cours parce que Kelly dit que nous n'avons pas un plan qui soit suffisamment clair.

M. Roberts a réacheminé ce message à deux fonctionnaires de la direction des programmes d'études en soulignant ce qui suit :

Je pense qu'il est question ici d'un plan d'une page qui précise les tâches à exécuter, à quel moment et à quel prix. [traduction]

Fait étonnant, le 1^{er} février, 17 jours avant la réception du rapport des commissaires, et six bonnes semaines avant l'annonce par le ministre de sa décision d'annuler l'immersion précoce en français, le sous-ministre adjoint, M. Roberts, a envoyé un courriel au sous-ministre relativement aux réunions de personnel du jour précédent « concernant les ramifications sur les activités de l'élimination progressive de l'immersion précoce (placement des enseignants de l'immersion, nouveaux enseignants d'anglais, salles de

classe, autobus, services internes, ressources pédagogiques, perfectionnement, etc.).
[traduction] »

Il était évident, dans ces courriels, que le Ministère entrevoyait sérieusement l'élimination de l'immersion précoce à peu près en même temps que les inscriptions des élèves de la maternelle pour septembre 2008 étaient acceptées. Par souci d'équité, je suis d'avis que le système d'immersion précoce devrait être maintenu pour les élèves actuels de la maternelle qui sont inscrits à l'immersion précoce en français, au même titre que les élèves des autres années scolaires.

Précipitation induite

Le délai très limité dont disposaient les fonctionnaires pour répondre aux recommandations du rapport a sans doute eu une incidence sur la qualité et la rigueur de l'examen qui a été effectué. Par exemple, le samedi 1^{er} mars, on note un échange de correspondance entre un haut fonctionnaire ayant participé à l'examen du rapport Croll-Lee et le sous-ministre concernant le niveau de soutien à accorder aux recommandations du rapport soumises par les experts mandatés par le Ministère d'élaborer le programme de français intensif. Ce haut fonctionnaire a indiqué que ces experts, Joan Netten et Claude Germain, qui ont élaboré le programme de français intensif, appuyaient le rapport. Lorsque le sous-ministre lui a demandé « comment cela était-il possible », voici la réponse qu'il a reçue par courriel :

Bien qu'ils aient reconnu l'atout que représente le programme d'immersion en français, ils ont appuyé la recommandation visant à éliminer le programme d'immersion précoce en français pour le remplacer par un programme de français intensif et de français post-intensif et à renforcer l'immersion tardive. [traduction]

Cependant, dans une lettre ouverte adressée au ministre Lamrock et parue dans l'édition du 19 mars 2008 du journal *The Daily Gleaner*, M^{me} Netten et M. Germain ont pris la peine de chacun écrire ce qui suit :

Nous n'avons ni participé à des discussions sur le programme d'immersion précoce, ni été consultés concernant la décision d'y mettre un terme.

...nous souhaitons préciser que nous ne sommes nullement associés à la décision du gouvernement de supprimer le programme d'immersion précoce en français. [traduction]

J'ai par la suite rencontré Joan Netten et j'ai été impressionné par son exposition détaillée des avantages que représente l'établissement d'un programme d'études intensif en français amélioré. Je note cependant qu'elle a également précisé que le Nouveau-Brunswick est la seule province au Canada qui ait adopté le programme de français intensif et qui ait éliminé l'immersion précoce en français. Par exemple, à Terre-Neuve-et-Labrador, où le français intensif a été piloté par M^{me} Netten et M. Germain il y a 10 ans, l'immersion précoce continue d'être offerte. Ma conclusion est que si le français intensif offre les avantages que M^{me} Netten, sa promotrice, et le ministre croient qu'il offre et que s'il y a encore une forte opposition au programme proposé, cela démontre un important échec au niveau du processus.

Au début de janvier, d'autres experts du Ministère ont fait part de leurs inquiétudes sur les risques associés au fait d'exécuter la décision trop hâtivement. Cependant, le compte rendu écrit qui a été divulgué reste muet quant à la suite donnée aux préoccupations formulées. Par exemple, le haut fonctionnaire du ministère de l'Éducation responsable de l'élaboration du programme de français intensif a écrit à ses directeurs ce qui suit :

J'ai toujours pensé que nous n'étions pas totalement prêts pour une mise en œuvre complète dès l'année prochaine et qu'un modèle de mise en place graduelle serait plus approprié, notamment pour le programme de français intensif. Pour ce qui est du programme de français post-intensif, j'ai de graves inquiétudes. Nous ne sommes aucunement en mesure de relever ce défi. Il est clair que nous sommes sur la bonne voie en matière de développement des ressources, mais il reste un travail considérable à effectuer avec les enseignants de niveau intermédiaire, tant sur le plan pédagogique que linguistique. La triste réalité est que plusieurs de nos enseignants de français de base ne possèdent pas le niveau de compétences requis pour mener à bien cette approche.

Jim et Patricia ont été quelque peu surpris par la situation, mais selon moi, il vaut mieux en prendre conscience maintenant que plus tard. Autant avoir tous les éléments en main avant que ce projet soit une catastrophe. Mon inquiétude, et je serai très franc avec vous tous, c'est que, même si on a prouvé à 100 % que le programme de français intensif fonctionne incroyablement bien (et je suis un ardent défenseur du programme), un acte de foi a été fait quelque part, d'une façon ou d'une autre, pour dire que c'était la solution miracle au bilinguisme. Or, s'il fonctionne aussi bien, la question est de savoir comment ou, plus particulièrement, POURQUOI il semble n'avoir pas été exploré aussi « intensivement » qu'il l'aurait dû. Il existe plusieurs variables qui pourront créer des difficultés pour nous tous, et il serait judicieux de les explorer le plus tôt possible.
[traduction]

Indépendance du processus de révision

Plusieurs plaintes alléguaient que le processus de révision des commissaires était prédéterminé. Bien que le dossier documentaire révèle d'entrée de jeu un respect scrupuleux envers la nature autonome du rapport hiérarchique entre les commissionnaires et les fonctionnaires ministériels, la correspondance électronique sous-entend à la fin que les lignes de démarcation avaient peut-être été brouillées à un point tel que cette nature indépendante du processus de révision était remise en question. Vers la fin, même avant la publication du rapport, le ton de la correspondance électronique était davantage celui d'une entreprise commune. Par exemple, le 10 février, le commissionnaire Croll écrivait au sous-ministre ce qui suit :

John,

...

Si vous en avez l'occasion, vous pourriez réfléchir sur le problème suivant, lequel s'est produit pendant la révision des données sur le programme d'immersion tardive.

Lorsque nous avons calculé le coût du programme d'immersion tardive, nous avons englobé le coût des élèves en tenant compte du fait qu'ils resteraient cinq ans dans le programme de français de base avant de faire sept années dans le programme d'immersion. Ce coût est assez important (984 300 \$) et représente 31 % du coût total

relatif au programme d'immersion tardive en français. Si nous devions ne pas tenir compte de ce coût, nous diminuerions le coût net du programme d'immersion tardive, ce qui produit un tableau très différent et bien plus impressionnant lorsque nous comparons les attributs du programme d'immersion tardive avec ceux du programme d'immersion précoce. Par la même occasion, cela entraînerait un déplacement de presque un million de dollars au coût de base et ferait que ce programme serait présenté sous une lumière encore plus sombre.

En revanche, puisqu'un million de dollars ont été perdus dans le programme d'immersion tardive, la suppression des quatre premières années de l'apprentissage du Programme de français langue seconde représenterait une économie encore plus importante, et constitue en soi un ajout considérable aux économies annuelles relatives à d'autres programmes ou formations.

En fin de compte, pendant toute notre discussion, nous n'avons pas abordé les millions d'économies qui sont insinuées dans les recommandations. Si nous avons traité de cette question dans l'étude et dans le rapport, vaudrait-il la peine de laisser tomber le coût de base relatif au programme d'immersion tardive et de réviser ce rapport? [traduction]

Considérations financières

Les dossiers indiquent également que des considérations financières ont été un facteur important dans la décision du Ministère d'aller de l'avant avec tous les changements adoptés, mais je n'ai pas encore trouvé de preuve de l'établissement détaillé des coûts. Le 1^{er} mars 2008, le sous-ministre a écrit aux membres de son personnel pour les informer d'un projet de lettre à l'intention du Conseil exécutif qui énumère trois options que le ministre pourrait soumettre au Cabinet. Dans cette lettre, le sous-ministre indique que l'inconvénient associé au report de l'initiative d'une autre année est que « nous avons besoin de l'économie d'argent. Nous avons aussi besoin de libérer des enseignants affectés à l'option 2 pour permettre le lancement d'un programme de français intensif et de renforcer l'immersion tardive ».

J'ai demandé d'obtenir de plus amples détails sur les conséquences financières et tous les coûts calculés par le ministère de l'Éducation relativement aux changements proposés. La réponse qu'on m'a fournie est qu'aucun coût ni prévision financière relativement aux conséquences des changements n'a été calculé, sauf pour les données fournies dans le rapport Croll-Lee.

Décision fondée sur une analyse alléguée imparfaite

Plusieurs groupes ont soulevé publiquement leurs préoccupations au sujet de l'analyse statistique et du processus de recherche utilisés dans le rapport Croll-Lee. Des professeurs de l'Université Mount Allison et de l'Université du Nouveau-Brunswick ont préparé une analyse sur le rapport statistique, laquelle n'a pas été réfutée par le Ministère. Vingt-deux membres des départements de mathématiques et de statistiques de l'Université du Nouveau-Brunswick ont exprimé leur appui à l'égard de cette analyse.

À titre d'exemple, dans la section « Notes concernant les recommandations sélectionnées » du rapport Croll-Lee, les deux auteurs ont expliqué les raisons pour lesquelles on a choisi l'immersion tardive comme seul point d'entrée (page 87) :

« En considération des diverses raisons ..., le programme d'immersion tardive est de loin supérieur au programme d'immersion précoce en raison de son efficacité qui est mesurée en fonction de la persistance et des compétences des élèves, de même qu'à cause de la viabilité et de l'économie du temps et des ressources consacrés au programme. »

Les détracteurs affirment que, pour que ces calculs soient exacts (p. ex. persistance des élèves), il faut suivre un groupe d'élèves pendant plusieurs années. Lorsque ces questions et d'autres ont été soulevées auprès du commissaire Croll, ce dernier était d'accord. L'analyse du rapport final n'est toujours pas corrigée.

Les fonctionnaires du Ministère ont indiqué à mes agents que certains problèmes associés à cette analyse ont été signalés aux commissaires dans des versions préliminaires du rapport. Malgré le fait que certaines erreurs aient été corrigées par les commissaires dans des versions subséquentes, certaines des fonctionnaires sont demeurés mal à l'aise avec l'analyse menant aux conclusions ainsi qu'aux recommandations des commissaires.

Selon moi, ces questions ne devraient pas être minimisées ou considérées comme « débat entre statisticiens » ou comme « querelle de chiffres ». Brown et Evans, d'éminents spécialistes canadiens en matière de droit administratif et d'équité procédurale, soulignent que les ministres et les décideurs publics doivent faire appel à la consultation pour deux raisons principales : a) pour garantir la qualité du processus décisionnel et b) pour garantir l'acceptabilité des décisions prises.

Si le rapport contient des erreurs importantes de fait et une analyse imparfaite, cette raison, en soi, aurait dû être suffisante pour que le ministre entreprenne une nouvelle consultation. À défaut de quoi, le ministre est d'autant plus responsable d'expliquer et de défendre sa décision.

Perception d'un parti pris

Le ministre a annoncé publiquement l'établissement du programme de français intensif au printemps de 2007. Il est ensuite revenu sur sa position en juillet de 2007 et a soumis toute la question à l'étude d'examineurs externes, les commissaires Croll et Lee. L'étude externe a été victime en partant d'allégations de parti pris et de prédétermination. La raison était en partie que le mandat laissait entendre l'élimination de l'immersion précoce comme solution possible, mais n'invitait pas expressément les commissaires à étudier cette possibilité. Durant l'étude de cette question, le ministre et le ministère de l'Éducation n'ont pas fait preuve de transparence à l'égard du public. Comme le souligne le juge McLellan, le gouvernement a émis, le 14 mars 2008, « un autre communiqué de presse positif avec l'entête ' Améliorations aux programmes et services de français langue seconde (secteur anglophone) '. Encore une fois, ce communiqué de presse n'était pas clair; il aurait pu énoncer notamment ' Coupure de l'immersion précoce '[traduction] »

Le ministre a été fortement critiqué pour sa décision sur l'immersion précoce et il l'a défendu tout aussi fortement, invoquant des raisons d'ordre moral et déclarant que bien qu'impopulaire politiquement, son approche est l'approche « chrétienne », que la majorité silencieuse des Néo-Brunswickois approuvent sa décision et que les défenseurs de l'immersion en français sont « élitistes ». Il a de plus dit que, si la décision qui pourrait être prise en août devait être la proie de la critique, cette décision sera maintenue, qu'il est prêt à être ferme et que lui et ses collègues du gouvernement ont une grande tolérance envers les « abus ».

Le sous-ministre de l'Éducation, John Kershaw, a affirmé dans une récente déclaration sous serment au juge McLellan qu'une série de préparations exhaustives étaient en cours dans le secteur scolaire anglophone. Ces préparations comprennent la formation de quelque 260 enseignants dans les programmes intensifs et post-intensifs, diverses modifications aux programmes d'études, y compris un nouveau programme de mathématiques pour plusieurs niveaux scolaires, ainsi que le placement de nouveaux spécialistes de l'éducation physique et de la musique qui ont déjà été embauchés et qui pourraient être mis à pied. Cela dresse un portrait du montant imposant consacré à l'implantation de toute nouvelle option. Puisque des cadres du ministère de l'Éducation ont témoigné que la décision de mars a été prise pour assurer sa mise en œuvre avant septembre 2008, on peut se demander si le Ministère peut réellement prendre en considération cet été toute autre mesure relative au programme de FLS que celle qui a déjà été annoncée. Si tel est le cas, la prochaine consultation serait inutile et ferait fi de la décision du juge McLellan.

La décision du ministre de tenir d'autres consultations cet été et de prendre sa décision en août ne tient pas compte, à mon avis, des graves failles qui ont mené à son annonce du 14 mars. Mon étude du processus de la prise de décision de l'hiver dernier suggère que le ministre et le Ministère semblent avoir prévu une option seulement.

La difficulté du ministre réside en partie dans le fait que plusieurs des modifications recommandées par M. Croll et M^{me} Lee appuient fondamentalement la modification des programmes de français de base et de français intensif que le ministre a annoncée préalablement. En juillet de 2007, lorsqu'il a demandé aux commissaires Croll et Lee de passer en revue le programme de FLS en général, le ministre avait déjà joué une bonne partie de sa donne, se laissant vulnérable à la perception de parti pris et d'avoir prédéterminé la question. Il a décidé de prendre six semaines cet été pour consulter et ensuite annoncer, un mois avant le retour des enseignants en classe, quelles tâches leurs seraient assignées. Après avoir vu le ministre défendre avec tant de fermeté la décision qu'il a annoncée en mars dernier, ce nouveau processus le rend vulnérable, encore une fois, à des accusations de parti pris. Cette perception pourrait être éliminée si le ministre prenait le temps de permettre au public de s'engager complètement, d'une façon significative et avec vigueur.

Engagement public

Alors que le gouvernement et les Néo-Brunswickois cherchent à résoudre cette question, je crois qu'il est essentiel d'adopter un processus d'engagement public authentique,

propice à la participation et libre de toute prédétermination. Le chemin à suivre est clair et a été présenté par le gouvernement au début du mois dernier.

En effet, les 12 et 13 mai, les membres de mon personnel et moi-même avons assisté au lancement par le premier ministre Graham, lors d'une conférence internationale, du rapport final sur l'*Initiative d'engagement public*. Cet effort d'une année a été entamé par le premier ministre dans le cadre des mesures prises par le gouvernement en réponse à la Commission sur la démocratie législative. Le rapport est intitulé *Au-delà des paroles : Écouter, apprendre et agir – Un nouveau modèle d'engagement public*. Un des principaux messages du premier ministre lorsqu'il a pris la parole à la conférence, à laquelle participaient des cadres de la fonction publique du Nouveau-Brunswick, était que « la confiance prend du temps à s'établir ». Dans le cas de la question du français langue seconde dont il est question dans le présent rapport, les mesures prises à l'avenir par le ministre, par le Ministère et par le gouvernement contribueront beaucoup à établir cette confiance. Comme le souligne le document *Au-delà des paroles*, il est essentiel que le ministre joue le rôle d'animateur, de participant et de facilitateur dans le processus d'engagement établi. L'attitude du ministre et du Ministère doit maintenant être l'écoute. Tout forum public menant à discussion doit avoir un animateur strictement impartial et neutre sur les questions discutées. De son côté, le ministre s'exprime au nom du gouvernement et vise les objectifs du gouvernement, mais il ne force pas son autorité. Il doit avoir le désir réel d'écouter et de tirer profit des discussions. Le rapport *Au-delà des paroles* énonce clairement qu'une telle décision ne devrait pas relever du ministre seul.

En écoutant le premier ministre à la conférence sur l'engagement, j'ai été surpris de constater l'absence de lien entre la vision présentée au cours de la conférence et le processus qui a été examiné dans la présente enquête. Il y a une « faille dans l'engagement » qui est devenue critique.

CONCLUSION

Après avoir consacré huit semaines à examiner les plaintes et les commentaires présentés à mon bureau, à interroger les fonctionnaires du ministère de l'Éducation, à examiner la décision récente de la Cour du Banc de la Reine et à prendre en considération d'autres arguments publics avancés par des citoyens, de Measha Brueggergosman à Donald Savoie, je suis d'avis que le gouvernement doit maintenant reporter toute modification au programme de FLS à l'automne de 2009 au plus tôt. L'équité l'exige et cette pause aurait l'avantage supplémentaire de permettre un véritable examen en profondeur des options.

Ce qui ressort clairement de l'enquête, c'est qu'il y a beaucoup plus de questions fondamentales sur lesquelles nous sommes d'accord, comme l'apprentissage du français langue seconde, la répartition en classes homogènes et les examens, que de questions sur lesquelles nous sommes en désaccord. Compte tenu de la compréhension générale des problèmes et des occasions, je crois que nous avons de bonnes raisons de croire qu'un processus d'engagement public adéquat pourrait établir d'autres propositions de programme qui serviraient de base à un consensus social plus large. À l'étude des

diverses propositions présentées jusqu'à présent, je demeure confiant qu'il y a une meilleure façon de procéder, une méthode qui prend en considération et qui respecte toutes les opinions, qui fait honneur à la contribution unique qu'apporte le Nouveau-Brunswick au Canada et qui tient compte des préoccupations sincères et des objectifs louables du ministre sans laisser aucun enfant pour compte et sans exclure les parents.

Le ministre a déclaré qu'il n'y a pas de solution magique, et qu'il est regrettable qu'il n'y ait pas une meilleure façon de procéder. Je ne partage pas ce pessimisme, mais même ceux qui le partagent devraient, selon moi, continuer de chercher une décision fondée sur un processus équitable. S'il y a une meilleure façon de procéder, non seulement pourrions nous améliorer le bilinguisme, la réussite des élèves et l'éducation inclusive, comme l'espérait le ministre, mais nous pourrions aussi le faire ensemble sans demander à certains élèves d'essayer une perte, pour que d'autres en profitent. Un consensus sur un autre plan pourrait mener à une situation où tout le monde gagne de plus d'une façon. Voilà, selon moi, un objectif qui mérite nos efforts conjoints et indéfectibles. Comme l'un des plaignants à mon bureau l'a affirmé, la discussion peut mener à la compréhension ou l'acceptation : « Une mésentente honnête peut émaner d'un débat ouvert et complet ainsi que d'une procédure équitable. »

Je suis d'avis que le processus de consultation proposé par le ministre Lamrock n'est pas conforme à l'ordonnance de la Cour du Banc de la Reine du 11 juin 2008. Attendre jusqu'au 5 août pour décider des ressources qui seront mises en place pour offrir un programme d'immersion précoce, ou une classe de français de base, ou une autre option peut paraître réalisable du point de vue administratif, mais cela entraîne une sérieuse crainte de parti pris, compte tenu de l'échéancier et des décisions prises préalablement par le ministre relativement au programme d'immersion précoce. De plus, une période de consultation de six semaines sur la question très sensible de la réforme de l'éducation, entamée à la veille des vacances d'été, n'est pas suffisante pour offrir au ministre ou au grand public une analyse informée des meilleures idées et des commentaires des Néo-Brunswickois. L'équité exige que le ministre fasse plus. Comme l'a écrit le juge McLellan dans sa décision : « ... Toute autre décision doit être prise en conformité avec les principes d'équité afin de permettre aux citoyens intéressés et groupes organisés l'occasion de se faire entendre et au ministre de respecter son assertion qu'il y aura suffisamment de temps pour ' permettre un débat complet ' . »

RECOMMANDATIONS

Il est recommandé ce qui suit :

- 1. Que le ministre confirme immédiatement ses plans aux districts scolaires de façon à permettre aux parents d'inscrire les élèves de la 1^{re} année au programme d'immersion en français pour septembre.**
- 2. Que le gouvernement reporte la consultation annoncée par le ministre Lamrock et retarde la mise en œuvre de l'élimination de l'immersion précoce**

en français jusqu'à septembre 2009, en attendant les résultats d'un processus d'engagement public, tel qu'établi dans le récent rapport du gouvernement provincial, rédigé par le conseiller provincial en engagement public, Don Lenihan, « Au-delà des paroles : Écouter, apprendre et agir – Un nouveau modèle d'engagement public », publié en avril 2008.

De plus, que les services d'un expert-conseil hautement qualifié, tel que M. Lenihan, soit retenu pour mener le processus, afin de conclure à temps pour la prochaine année scolaire (2009-2010).