



Rapport de l'Ombudsman

Transparence de la décision prise
par le Near North District School Board
de fermer l'école secondaire Widdifield
après le processus d'examen des installations
destinées aux élèves de 2016-2017

« *Leçons non apprises* »

**Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario**

Juillet 2019

Table des matières

| | |
|---|----|
| Résumé analytique..... | 5 |
| Plaintes | 6 |
| Processus d'enquête..... | 7 |
| Fermeture et regroupement d'écoles en Ontario..... | 9 |
| Ligne directrice du ministère de l'Éducation..... | 9 |
| Processus pour fermer et regrouper les écoles | 11 |
| Examen administratif | 12 |
| Fermetures et regroupements antérieurs d'écoles à Near North | 13 |
| Fermeture et regroupement d'écoles secondaires à North Bay en 2016-2017 | 14 |
| Politique du conseil..... | 15 |
| Début du processus d'examen | 15 |
| Comité d'examen des installations | 17 |
| Rapport final du personnel..... | 17 |
| Report de la décision finale | 18 |
| Pas de pause en été pour le regroupement..... | 20 |
| Décision de fermer Widdifield | 21 |
| Communication du message | 21 |
| La controverse couve | 24 |
| Report de la fermeture de Widdifield | 26 |
| Élections des conseillers scolaires en 2018..... | 26 |
| En quête de clarté | 26 |
| Réunions publiques, équité et <i>Loi sur l'éducation</i> | 28 |
| Séance d'atelier en juillet 2017..... | 31 |
| Séances à huis clos du Comité plénier en septembre | 34 |
| 5 septembre 2017..... | 34 |
| 12 septembre 2017..... | 35 |
| 19 septembre 2017..... | 36 |
| Enfreinte aux règles des réunions publiques | 36 |
| Processus inéquitable sur le plan procédural..... | 39 |
| Nécessité de clarifier les processus et procédures des réunions des comités | 41 |
| Établir des ordres du jour clairs pour les comités et suivre un processus pour modifier les ordres du jour..... | 41 |
| Veiller à communiquer des avis publics des réunions des comités | 41 |
| Décision finale à la réunion du conseil le 26 septembre 2017..... | 42 |

| | |
|--|----|
| Établir des ordres du jour clairs et communiquer des avis adéquats au public | 43 |
| Veiller à faire un compte rendu adéquat des modifications aux ordres du jour | 44 |
| Veiller à fournir la documentation justificative adéquate | 44 |
| Clôture inappropriée des réunions à huis clos du conseil | 47 |
| Opinion..... | 47 |
| Recommandations | 48 |
| Réponse..... | 50 |
| Annexe A – Recommandations de la facilitatrice au sujet des procédures du conseil, 2013 | 52 |
| Annexe B – Réponse du Near North District School Board..... | 55 |

Résumé analytique

- 1 La décision de fermer une école est l'une des décisions les plus importantes et les plus controversées que puisse prendre un conseil scolaire. Bien que des fermetures d'écoles puissent s'avérer nécessaires en raison du faible nombre des effectifs ou de la désuétude de l'infrastructure, elles peuvent avoir des répercussions négatives importantes sur les élèves, les familles et la communauté environnante. En 2017, les protestations et les préoccupations du public au sujet des fermetures d'écoles ont amené le ministère de l'Éducation à créer un fonds pour appuyer les écoles des collectivités rurales et du Nord, en plus de son programme régulier de financement des immobilisations. Le Ministère a aussi réexaminé ses lignes directrices sur les fermetures d'écoles et a décrété un moratoire sur toutes les nouvelles fermetures.
- 2 En 2016, en raison d'une baisse des effectifs, le Near North District School Board a entrepris un « examen des installations destinées aux élèves » – processus suivi quand un conseil envisage de regrouper ou de fermer des écoles – pour des écoles secondaires de la région de North Bay. Le 26 septembre 2017, le conseil a voté en faveur de la fermeture de l'une de ses écoles secondaires et de la remise à neuf de deux autres, sous réserve de l'obtention de fonds d'immobilisations du Ministère. La proposition de fermeture de l'école est devenue un sujet de plus en plus controversé lors des réunions du conseil en 2018. Mon Bureau a reçu huit plaintes de parents, d'enseignants et de membres de la communauté qui s'inquiétaient de la situation. Trois autres plaintes nous sont parvenues durant cette enquête.
- 3 L'évaluation préliminaire de la situation faite par mon Bureau a révélé de graves problèmes de transparence dans le processus décisionnel, notamment le fait que les conseillers scolaires avaient tenu plusieurs réunions à huis clos pour discuter du regroupement et de la fermeture d'écoles.
- 4 Mon enquête a conclu que les discussions privées des conseillers sur le regroupement et la fermeture des écoles n'étaient pas permises en vertu de la *Loi sur l'éducation*. De plus, l'information et les discussions pertinentes au sujet du processus décisionnel n'ont pas été rendues publiques avant la décision finale, privant ainsi les communautés concernées de la possibilité de vraiment participer au processus et de comprendre les raisons de la décision finale du conseil. Par conséquent, j'ai conclu que le processus décisionnel des conseillers était injuste et manquait de transparence.
- 5 Je fais 14 recommandations pour améliorer les pratiques de réunions du Near North District School Board et pour promouvoir plus de transparence, d'équité et

de responsabilisation dans son processus d'examen des installations destinées aux élèves. L'école secondaire dont la fermeture est prévue reste ouverte en attendant que le conseil obtienne des renseignements sur le processus à suivre pour présenter une demande de financement d'immobilisations au Ministère. Cependant, le processus problématique suivi par le conseil pour décider de fermer l'école a miné la confiance du public. Pour rétablir la confiance et garantir un processus équitable et transparent, je recommande que le conseil publie un rapport public avant de procéder à la fermeture de l'école, en indiquant les preuves sur lesquelles les conseillers ont appuyé leur décision. Je recommande aussi que le public ait l'occasion de faire des commentaires et que le conseil vote de nouveau sur la question.

Plaintes

- 6 Depuis le 1^{er} septembre 2015, l'Ombudsman de l'Ontario est en droit de mener des enquêtes et des examens impartiaux et indépendants à la suite de plaintes sur la conduite administrative des conseils scolaires, notamment sur la fermeture et le regroupement d'écoles.
- 7 Le Near North District School Board compte environ 9 500 élèves¹ dans 28 écoles primaires, sept écoles secondaires, un Centre d'éducation et de formation continue des adultes et deux écoles alternatives². Il couvre une vaste région géographique de 17 020 km² dans les districts de Parry Sound et Nipissing³, incluant les municipalités de Parry Sound, North Bay, Sturgeon Falls et Mattawa, entre autres. Les communautés qui relèvent de ce conseil varient en termes de population, allant de moins de 100 habitants à plus de 50 000 pour la ville de North Bay. Le conseil compte neuf membres, dont un président et un vice-président, qui ont la responsabilité d'un budget d'environ 140 millions de dollars⁴.
- 8 En 2016, le conseil a entrepris un « examen des installations destinées aux élèves » – processus officiel utilisé en Ontario pour regrouper ou fermer des écoles – visant des écoles secondaires dans la région de North Bay. Il a entamé

¹ Ministère de l'Éducation, « Subventions pour les Besoins des Élèves : Projections pour l'année scolaire 2019-2020 (version révisée en août 2018), en ligne :

<http://www.edu.gov.on.ca/fr/funding/1920/GSNProjection2019-20.PDF>

[Subventions pour les besoins des élèves en 2019-2020]

² Near North District School Board, « Capital Priority Business Case Submission: 3:1 Consolidation of E.T. Carmichael, E.W. Norman and W.J. Fricker Public Schools – 2017 »

³ Règlement de l'Ontario 412/00 – Élections aux conseils scolaires de district et représentation au sein de ces conseils, en ligne : <https://www.ontario.ca/fr/lois/reglement/000412>.

⁴ Subventions pour les besoins des élèves en 2019-2020

cet examen en raison de la baisse des effectifs et de l'excédent d'espace résultant dans les écoles locales.

- 9 En 2017, devant l'indignation publique causée par les fermetures d'écoles en milieu rural, le ministère de l'Éducation a créé un fonds pour appuyer les écoles dans les collectivités rurales et du Nord et a imposé un moratoire sur les nouvelles fermetures pendant qu'il révisait ses directives. Comme l'examen du Near North District School Board était déjà commencé, il n'était pas assujéti au moratoire du Ministère. Le 26 septembre 2017, les conseillers ont voté en faveur de la fermeture d'une école secondaire et de la remise à neuf de deux autres, sous réserve de l'obtention de nouveaux fonds ministériels.
- 10 Du 8 mars au 2 avril 2018, mon Bureau a reçu huit plaintes sur la décision de fermer l'école secondaire Widdifield, dont beaucoup portaient sur le manque de transparence du processus décisionnel des conseillers. Cette décision et les protestations qui l'ont suivie ont considérablement attiré l'attention des médias locaux.

Processus d'enquête

- 11 Chaque année, mon Bureau reçoit plus de 21 000 plaintes, dont la plupart sont réglées rapidement, grâce à d'autres techniques de règlement des différends. Conformément à nos usages, nous avons examiné ces plaintes sur le Near North District School Board pour déterminer s'il était possible de les régler rapidement et officieusement. Comme l'examen des installations destinées aux élèves comportait des questions complexes, nous avons effectué une évaluation préliminaire approfondie, durant laquelle nous avons parlé avec des plaignants et avec le personnel concerné du conseil. Nous avons aussi obtenu et examiné les documents pertinents, y compris les procès-verbaux des réunions, le manuel de gouvernance du conseil et ses règlements, les procès-verbaux des examens des installations destinées aux élèves, les exposés et les politiques, la Ligne directrice relative à l'examen portant sur les installations destinées aux élèves publiée par le ministère de l'Éducation et les dispositions de la *Loi sur l'éducation* concernant l'examen des installations destinées aux élèves et les réunions publiques.
- 12 Mon examen préliminaire des plaintes n'a pas révélé de problèmes importants quant aux étapes de l'examen des installations destinées aux élèves avant que le processus n'en arrive aux membres du conseil. En revanche, la transparence du processus décisionnel du conseil semblait être sujette à caution à plusieurs titres. J'ai donc déterminé qu'il fallait entamer une enquête officielle – celle-ci

n'étant que la deuxième enquête de ce genre ouverte par mon Bureau depuis que son mandat a été étendu aux conseils scolaires en septembre 2015.

- 13 Le 3 octobre 2018, j'ai informé le Near North District School Board de mon intention d'enquêter. Une objection a été soulevée quant au moment de l'envoi de cet avis, car les élections municipales et les élections pour les conseils scolaires étaient alors en cours. Généralement, je ne publie pas de rapports finaux en périodes électorales. Toutefois, des avis sont envoyés, quand il y a lieu, pour garantir l'intégrité et la ponctualité de mes enquêtes.
- 14 L'enquête a été menée par un enquêteur et un conseiller juridique, avec l'appui d'un stagiaire en droit. Ils ont interviewé 12 employés du conseil scolaire, actuellement ou anciennement en fonction, dont la directrice de l'éducation, chacun des neuf membres du conseil scolaire qui étaient en fonction durant le processus décisionnel, une consultante engagée par le conseil pour faciliter le processus public d'examen des installations et un architecte au service du conseil. Ils ont aussi parlé à trois nouveaux plaignants qui ont contacté notre Bureau durant l'enquête, ainsi qu'à des représentants de l'Ontario Public School Boards' Association, de la Direction du leadership, de la collaboration et de la gouvernance et de la Direction des politiques d'immobilisations du ministère de l'Éducation, ainsi que du bureau régional de Sudbury-North Bay.
- 15 Les enquêteurs ont aussi examiné les documents fournis par les personnes interviewées au cours de l'enquête, les directives et les ressources de formation mises à la disposition des conseils scolaires, comme le guide intitulé *Une gouvernance efficace*, publié par l'Association des conseils scolaires des écoles publiques de l'Ontario⁵, les politiques et procédures d'autres conseils scolaires ontariens, d'anciens rapports portant sur la gouvernance des conseils scolaires en Ontario et la jurisprudence pertinente.
- 16 Conformément aux exigences de la *Loi sur l'ombudsman*, un rapport préliminaire confidentiel a été communiqué au conseil scolaire, pour être distribué au personnel et aux conseillers concernés, avant que mon rapport ne soit parachevé. L'ancien président en a également reçu un exemplaire dans le cadre de ce processus. J'ai tenu compte des commentaires reçus sur ce rapport préliminaire et, le cas échéant, j'ai apporté des changements. La réponse officielle du conseil scolaire est abordée plus loin dans ce rapport.

⁵ Durant la rédaction de ce rapport, l'Association des conseils scolaires des écoles publiques de l'Ontario a fait paraître une version actualisée du guide préparé précédemment par la Corporation des services en éducation de l'Ontario : *Une gouvernance efficace – Guide 2018-2022 de l'ACÉPO*, en ligne : <https://www.opsba.org/SiteCollectionDocuments/GouvernanceEfficace.pdf>.

17 Le conseil a pleinement collaboré à notre enquête.

Fermeture et regroupement d'écoles en Ontario

18 En vertu de la *Loi sur l'éducation*, les conseils scolaires sont en droit de « déterminer le nombre et le type d'écoles à ouvrir et à entretenir ainsi que le secteur de fréquentation pour chaque école, et fermer des écoles conformément à la politique établie par le conseil et inspirée des lignes directrices que donne le ministre »⁶. La Loi confère aussi au ministère de l'Éducation le pouvoir d'émettre des lignes directrices que les conseils scolaires doivent suivre pour élaborer leurs propres politiques de fermetures d'écoles⁷.

Ligne directrice du ministère de l'Éducation

- 19 En mars 2015, le Ministère a fait paraître une version actualisée de sa Ligne directrice relative à l'examen portant sur les installations destinées aux élèves, qui énonce les exigences minimales du processus que les conseils scolaires doivent respecter quand ils envisagent de fermer ou de regrouper des écoles⁸. L'objectif de cette ligne directrice était de garantir que toute décision de fermer ou de regrouper des écoles « est prise avec la participation de la collectivité locale informée et s'appuie sur un vaste éventail de critères concernant la qualité de l'expérience d'apprentissage pour les élèves ».⁹
- 20 La ligne directrice précisait que, pour élaborer les politiques d'examen sur les installations destinées aux élèves, les conseils scolaires devraient :
- a. s'assurer qu'elles sont conçues pour répondre aux besoins locaux d'installations pour les élèves;
 - b. consulter les communautés locales avant d'adopter ou de modifier leurs politiques;
 - c. indiquer clairement que la décision finale revient uniquement aux membres du conseil;
 - d. établir des échéanciers précis pour toute décision de fermeture et communiquer un plan de transition à toutes les communautés scolaires touchées au sein du conseil;

⁶ *Loi sur l'éducation*, L.R.O. 1990, chap. E.2, al. 171 (1) 7.

⁷ al. 8 (1) 26.

⁸ Ministère de l'Éducation, Ligne directrice relative à l'examen portant sur les installations destinées aux élèves (mars 2015), en ligne : <http://edu.gov.on.ca/fre/funding/1516/2015B9appenAFR.pdf> [« Ligne directrice EIE 2015 »].

⁹ Ligne directrice EIE 2015, p. 4.

- e. inclure des textes qui encouragent le partage de l'information et donnent au public et aux communautés scolaires concernées la possibilité d'exprimer leurs opinions.

- 21** En réponse aux préoccupations exprimées par le public en 2016 et 2017 au sujet de l'incidence des fermetures et des regroupements d'écoles sur les communautés rurales et du Nord, le gouvernement a tenu des consultations d'avril à juin 2017 pour recueillir des commentaires sur « la façon de renforcer l'éducation dans les collectivités rurales et du Nord »¹⁰. Le 28 juin 2017, le gouvernement a annoncé plusieurs projets, dont un examen de la ligne directrice, un moratoire sur tout nouveau processus de fermeture et de regroupement d'écoles, et un financement ciblé pour les écoles rurales et du Nord appelé Fonds pour l'éducation en milieu rural et dans le Nord¹¹. Le ministère de l'Éducation a publié une nouvelle ligne directrice actualisée en avril 2018¹². Le moratoire reste en vigueur au moment de la rédaction de ce rapport.
- 22** Le Fonds pour l'éducation en milieu rural et dans le Nord était uniquement destiné aux écoles qui atteignaient un seuil d'effectifs scolaires en milieu rural déterminé par le Ministère¹³. Le Near North District School Board n'a pas reçu d'argent de ce Fonds pour ses écoles de la région de North Bay¹⁴, parce qu'elles ne sont pas considérées comme des écoles en milieu rural, d'après le calcul de la densité de population utilisé par le Ministère. Tout financement pour les écoles de North Bay devait résulter du processus habituel de demandes de financement d'immobilisations du Ministère. Le dernier processus de ce type s'est achevé en septembre 2017¹⁵.

¹⁰ Ministère de l'Éducation, Plan pour renforcer l'éducation en milieu rural et dans le Nord, en ligne : http://www.edu.gov.on.ca/fre/parents/rural_schools.html.

¹¹ Salle de presse Ontario, « La province renforce l'éducation en milieu rural et dans le Nord de l'Ontario » (28 juin 2017), en ligne : <https://news.ontario.ca/edu/fr/2017/06/la-province-renforce-education-en-milieu-rural-et-dans-le-nord-de-lontario.html>.

¹² Voir ministère de l'Éducation, Version 2018 de la Ligne directrice relative à l'examen portant sur les installations destinées aux élèves (LDEIE) (avril 2018), en ligne : <http://www.edu.gov.on.ca/fre/policyfunding/reviewGuide.html>.

¹³ Ministère de l'Éducation, « Plan pour renforcer l'éducation en milieu rural et dans le Nord », Note de service 2017 : B09 aux directrices et directeurs de l'éducation et aux secrétaires-trésorières et secrétaires-trésoriers des administrations scolaires (28 juin 2017), p. 2-3, en ligne : https://efis.fma.csc.gov.on.ca/faab/Memos/B2017/B09_FR.pdf.

¹⁴ Ministère de l'Éducation, « Liste des écoles admissibles à l'Allocation du Fonds pour l'éducation en milieu rural et dans le Nord » (Révisée en mars 2018), en ligne : <http://www.edu.gov.on.ca/fre/funding/1819/rural-school-List-2018-fr.pdf>.

¹⁵ Ministère de l'Éducation, « Demande de financement de projets d'immobilisations au titre du Programme d'immobilisations prioritaires », Note de service 2017 : B7 aux directrices et directeurs de l'éducation et autres (12 juin 2017), en ligne : https://efis.fma.csc.gov.on.ca/faab/Memos/B2017/B07_FR.pdf.

Processus pour fermer et regrouper les écoles

- 23** La décision du conseil scolaire de fermer l'école secondaire Widdifield a été prise en vertu de la ligne directrice de mars 2015.
- 24** Cette ligne directrice énonçait les étapes que les conseils scolaires devaient suivre avant de décider de fermer ou de regrouper des écoles, et établissait les échéanciers des étapes du processus. Elle exigeait également que les conseils scolaires adoptent leurs propres politiques et procédures sur les installations destinées aux élèves, conformément aux exigences de la ligne directrice.
- 25** La ligne directrice stipule que, pour suivre le processus d'examen des installations destinées aux élèves, « les conseils scolaires doivent d'abord procéder à l'évaluation requise des options de planification à long terme des immobilisations et des installations pour l'école ou les écoles » concernées¹⁶.
- 26** La première étape requise était un rapport initial du personnel, qui devait être remis aux membres du conseil et contenir une ou plusieurs options pour régler les problèmes d'installations. Ce rapport devait fournir une justification détaillée pour chaque option et présenter une option recommandée, si plusieurs options étaient offertes.
- 27** Si les membres du conseil décidaient d'effectuer un processus d'examen des installations destinées aux élèves en fonction des renseignements donnés dans le rapport initial du personnel, la ligne directrice exigeait que le conseil scolaire établisse un Comité d'examen des installations, ayant pour fonction de « transmettre les informations partagées entre un conseil scolaire et les collectivités [concernées] »¹⁷. Le Comité d'examen des installations devait émettre des commentaires sur le rapport du personnel après avoir examiné les profils des écoles touchées et intégré les renseignements donnés par la communauté en réponse à ce rapport. Le Comité devait être composé de représentants des parents de chaque école à l'étude, ainsi que d'autres membres de la communauté, conformément à la politique du conseil scolaire.
- 28** La ligne directrice exigeait aussi que les conseils organisent des réunions publiques pour solliciter l'avis de la communauté sur les options énoncées dans le rapport initial du personnel, et qu'ils consultent les municipalités touchées.

¹⁶ Ligne directrice EIE 2015, p. 6.

¹⁷ Ligne directrice EIE 2015, p. 7.

- 29** Une fois l'examen terminé, le personnel devait préparer un rapport final à l'intention des membres du conseil, qui devait comprendre les commentaires de la communauté obtenus par le Comité d'examen des installations, lors de consultations publiques et auprès de partenaires municipaux et communautaires. Le personnel pouvait modifier les options et les recommandations de son rapport initial, en fonction des commentaires reçus.
- 30** La ligne directrice exigeait aussi que les membres de la communauté aient la possibilité de commenter le rapport final du personnel lors de délégations publiques aux membres du conseil. Le personnel compilerait ensuite les commentaires des délégations publiques et les transmettrait aux membres du conseil, avec le rapport final du personnel.
- 31** Les membres du conseil prendraient alors une décision, après avoir reçu le rapport final et la compilation des commentaires des délégations publiques. Ils pourraient approuver les recommandations du rapport final du personnel, modifier les recommandations ou approuver un résultat différent.

Examen administratif

- 32** Les membres d'une communauté scolaire qui avaient participé au processus d'examen des installations destinées aux élèves et qui croyaient qu'un conseil n'avait pas respecté la ligne directrice du Ministère ou sa propre politique, pourraient officiellement demander que le Ministère procède à un examen administratif – à condition d'en faire la demande dans les 30 jours suivant la décision du conseil.
- 33** L'examen administratif chercherait à déterminer si le conseil avait suivi sa politique d'examen des installations destinées aux élèves; il ne pourrait pas infirmer la décision du conseil scolaire.
- 34** Avant de nommer un facilitateur pour effectuer un examen administratif, le Ministère recueillerait la documentation pertinente afin de déterminer si les exigences de la politique du conseil avaient été respectées durant le processus d'examen des installations. Le Ministère déterminerait également si la documentation montrait que les mesures prises par le conseil étaient suffisantes et raisonnables dans le cadre d'une consultation publique. Si le facilitateur nommé par le Ministère décelait des problèmes dans le processus, il pourrait faire des recommandations au conseil scolaire pour améliorer le processus à l'avenir.

Fermetures et regroupements antérieurs d'écoles à Near North

- 35** Au cours des dernières années, le Near North District School Board a effectué plusieurs examens pour faire face aux changements démographiques et à la baisse des effectifs dans sa région. La plupart de ses écoles ont plus de 45 ans¹⁸.
- 36** En 2012-2013, le conseil a décidé de fermer trois écoles primaires à North Bay et de les regrouper dans un nouveau bâtiment sur l'emplacement d'une autre école fermée. Après un autre examen en 2013, il a décidé de regrouper trois écoles dans la région de Parry Sound. En 2013-2014, il a décidé de fermer une école primaire à Burk's Falls et d'en rénover une autre pour créer une école unique allant de la maternelle à la 8^e année. Ces changements en sont à diverses étapes de leur réalisation¹⁹.
- 37** L'examen de 2012-2013 s'est avéré particulièrement litigieux²⁰ et a mené certains membres de la communauté à demander au Ministère d'effectuer un examen administratif.
- 38** Le Ministère a nommé une facilitatrice, qui a conclu que la politique du conseil sur les installations destinées aux élèves était « pour la plupart conforme » à la ligne directrice du Ministère²¹. Toutefois, elle a souligné ceci :
- le conseil ne s'était pas entièrement acquitté de son obligation de fournir de l'information à la communauté scolaire;
 - les profils d'information préparés sur les écoles par le personnel étaient inadéquats;
 - le conseil n'avait pas rendu publique son analyse finale des options du Comité d'examen des installations²².
- 39** À la suite de ses constatations, la facilitatrice a fait plusieurs recommandations. Elle a souligné que, même si les réunions du Comité d'examen des installations s'étaient bien déroulées, le processus suivi par les membres du conseil était

¹⁸ Near North Capital Plan, p. 11.

¹⁹ Near North Capital Plan, p. 2-3.

²⁰ Les renseignements donnés sur l'examen des installations destinées aux élèves à North Bay, en 2012-2013, sont adaptés du document « Independent Facilitator's Report on the North Bay Accommodation Review, Near North District School Board » de Margaret Wilson (Toronto : 8 novembre 2013), en ligne : <http://www.edu.gov.on.ca/eng/new/2013/NorthBayReport.pdf> [NNDSD Wilson Report].

²¹ NNDSD Wilson Report, p. 18.

²² NNDSD Wilson Report, p. 20.

« loin d'être transparent ». Ses recommandations comprenaient l'élaboration d'un « ensemble concis de règles et de procédures fondamentales écrites » pour guider les conseillers dans le processus d'examen des installations. La facilitatrice a indiqué que ces règles et procédures devraient couvrir les points suivants :

- délimitation des rôles des comités et des membres du conseil;
- correction des erreurs et des omissions dans les procès-verbaux;
- établissement d'un mandat pour les comités;
- présentation officielle de l'information aux comités et aux membres du conseil;
- affichage des rapports et des documents importants sur le site Web du conseil scolaire²³.

40 En fin de compte, la facilitatrice a conclu que les irrégularités de processus qu'elle avait relevées n'avaient pas eu d'incidences importantes sur le résultat. Cependant, elle a déclaré que le manque de transparence avait eu « un effet négatif sur les relations du conseil scolaire avec son public » et elle a encouragé le conseil à « agir rapidement » pour modifier la façon dont il gère le processus de fermeture et de regroupement des écoles²⁴.

41 Quelques années plus tard, le conseil reste confronté à une baisse des effectifs et à une nécessité d'envisager la fermeture d'écoles.

Fermeture et regroupement d'écoles secondaires à North Bay en 2016-2017

42 En 2016, le conseil a entrepris un examen en vue de regrouper ses trois écoles secondaires de North Bay : l'école secondaire Chippewa, l'école intermédiaire et secondaire West Ferris et l'école secondaire Widdifield ²⁵. Chippewa et Widdifield se trouvent dans la partie nord de la zone d'examen, tandis que West Ferris est dans la partie sud.

²³ NNDSB Wilson Report, p. 22-23.

²⁴ NNDSB Wilson Report, p. 23.

²⁵ En même temps, le conseil scolaire a entrepris un examen des installations destinées aux élèves de trois écoles primaires dans la région de North Bay. Mon rapport ne se penche pas sur ce processus.

Politique du conseil

- 43** La politique du conseil sur les installations destinées aux élèves reflète généralement le processus établi par la ligne directrice du Ministère. La politique stipule que le conseil sollicitera des commentaires sur les propositions de fermetures et de regroupements d'écoles avant de prendre une décision, et que les décisions finales concernant les fermetures ou les regroupements d'écoles seront prises par les membres du conseil.
- 44** En vertu de la politique du conseil, le Comité d'examen des installations est composé de représentants des parents de chaque école touchée, du directeur de chacune des écoles touchées et du surintendant ou des surintendants responsables des écoles. Le Comité peut aussi comprendre des représentants des écoles secondaires et des Premières nations, ainsi que des représentants de la communauté en général et « des conseillers scolaires spéciaux ». Le personnel du conseil scolaire est tenu de conférer un mandat au Comité, énonçant ses responsabilités, ses procédures et ses réunions de travail prévues.
- 45** La politique explique que le conseil tiendra au moins deux réunions publiques pour « une consultation communautaire plus vaste » qui seront annoncées publiquement. Ces réunions seront suivies du rapport final du personnel, qui devra inclure un résumé des commentaires reçus du Comité, des consultations publiques et de toute municipalité ou de tout partenaire communautaire ayant exprimé un intérêt pour le processus. Les membres du conseil devront prendre leur décision en s'appuyant sur le rapport final du personnel et sur les commentaires reçus lors de la réunion de délégations publiques. Ils pourront adopter les recommandations du rapport final du personnel, modifier les recommandations ou approuver un résultat différent.

Début du processus d'examen

- 46** Le 27 septembre 2016, le Near North District School Board a adopté son plan d'immobilisations 2016-2024, qui avait été élaboré par un comité spécial de planification des immobilisations composé de tous les conseillers et des membres du personnel concernés. Ce plan indiquait que, d'après les réunions avec les municipalités situées à l'intérieur du territoire du conseil scolaire :

Malgré une légère croissance démographique dans de nombreuses communautés, cette croissance s'est faite parmi une population qui est maintenant à la retraite et qui cherche à profiter de la vie et de la beauté de son environnement. Sur le plan économique, bien que chaque communauté soit unique, aucune n'a dit voir se dessiner à l'horizon un développement économique qui pourrait avoir une

incidence à la hausse sur les effectifs dans nos écoles. Dans nos dialogues avec les communautés, la situation qui ressort des données sur les inscriptions correspond de très près à ce que nous avons vu et entendu dans chacune des communautés que nous avons visitées, et reste liée à un contexte peu prospère de travail et de possibilités dans toutes les régions éloignées²⁶.

- 47** Pour la région de North Bay, le plan d'immobilisations souligne que « Chippewa, West Ferris et Widdifield sont en mauvais état et ont besoin d'importants travaux de rénovation, et perdront leur allocation complémentaire de base pour la réfection et le fonctionnement des écoles d'ici 2017-2018 », et ajoute que « la baisse des effectifs à West Ferris et Widdifield est source de préoccupations »²⁷. D'après cette évaluation, le plan a recommandé que le conseil « effectue un examen des installations pour les écoles secondaires de la région de planification de North Bay afin de réduire de 1 346 places l'espace excédentaire, incluant une analyse de rentabilisation pour le regroupement des trois écoles actuelles en une seule école nouvellement construite »²⁸.
- 48** Un rapport initial du personnel a été remis au comité de planification des immobilisations le 13 décembre 2016. Ce rapport indiquait que les écoles de la région de North Bay avaient « des effectifs très inférieurs à leur capacité, avec une baisse continue des effectifs dans les années à venir »²⁹. Le personnel a recommandé un regroupement complet des trois écoles (3:1), avec la construction d'une nouvelle école sur le site de Chippewa et la fermeture des deux autres écoles. Le 20 décembre 2016, le rapport initial du personnel a été présenté aux membres du conseil, qui ont adopté une motion pour entreprendre un processus d'examen des installations dans la région de planification de North Bay.
- 49** Le conseil a engagé une consultante « pour préparer, élaborer des plans d'action, des échéanciers et des directives pour les réunions de consultation de la communauté [et] du personnel, dans le cadre des [comités d'examen des installations] pour les écoles de North Bay, et pour présider toutes les réunions avec les directeurs d'écoles, les municipalités, les membres de la communauté, les membres du personnel en vue de regrouper des écoles »³⁰.

²⁶ NNDSB Capital Plan, p. 27.

²⁷ NNDSB Capital Plan, p. 9.

²⁸ NNDSB Capital Plan, p. 27.

²⁹ Near North District School Board, « Initial Staff Report » (13 décembre 2016), p. 3.

³⁰ Estimations de Addvent10 Management Inc., « Consultative Services Description » (22 octobre 2016).

- 50 En février 2017, le personnel de direction du conseil a rencontré d'autres conseils scolaires locaux, des municipalités et des partenaires communautaires pour discuter et commenter les recommandations du rapport initial du personnel.

Comité d'examen des installations

- 51 Le Comité d'examen des installations a été créé au début de 2017. Ses membres votants étaient deux représentants des parents de chacune des écoles touchées, un élève de chacune des écoles secondaires, deux membres de la communauté choisis à la suite d'un processus de candidatures³¹ et un représentant autochtone nommé par la Première nation Nipissing. Les membres sans droit de vote étaient la facilitatrice, un représentant de la Ville de North Bay, les directeurs des écoles touchées, trois membres du personnel du conseil scolaire et un conseiller scolaire.
- 52 Le Comité a tenu des réunions publiques le 15 février, le 18 avril et le 8 mai 2017, ainsi que des réunions de travail le 22 mars, le 19 avril et le 24 avril 2017. À la fin de la réunion du 24 avril 2017, le Comité est parvenu à un consensus pour recommander le regroupement des trois écoles secondaires et le changement de nom et de conception de deux sites – l'un dans le sud et l'autre dans le nord. Lors de la dernière réunion publique, le 8 mai 2017, il a modifié sa recommandation afin d'indiquer expressément que Chippewa soit fermée et que Widdifield et West Ferris soient rénovées ou que de nouvelles écoles soient reconstruites sur leurs sites. La recommandation indiquait qu'une « modernisation complète » des bâtiments existants était nécessaire et que, si cette option n'était pas possible, le conseil devrait faire construire deux nouvelles écoles.

Rapport final du personnel

- 53 Le 23 mai 2017, les membres du conseil ont reçu le rapport final du personnel. Le personnel recommandait que les conseillers scolaires acceptent la recommandation du Comité, mais avec certaines modifications. La recommandation du rapport final du personnel était la suivante :

Étant donné que l'option 3:2 de la 7^e à la 12^e année reflète le désir marquant du CEI, de la communauté locale et des partenaires municipaux (et que presque aucun appui public n'a été exprimé pour l'option 3:1 durant le processus du CEI), la recommandation

³¹ Incluant les trois écoles primaires touchées par le processus d'examen. Comme indiqué plus haut, le rapport a porté sur les écoles secondaires et ne s'est pas penché sur les écoles primaires dans le cadre de ce processus.

finale du personnel serait que les membres du conseil acceptent la recommandation du CEI avec les modifications suivantes :

- consultation et analyse pour déterminer le site nord approprié;
- consultation pour déterminer le site ou les sites appropriés pour les programmes d'éducation de l'enfance en difficulté;
- rénovation (modernisation complète) des deux sites 7-12 (au lieu de deux nouveaux bâtiments 7-12), sous réserve de l'obtention d'un financement d'immobilisations du ministère de l'Éducation³².

54 Lors d'une réunion extraordinaire de délégations publiques le 12 juin 2017, les membres du conseil ont entendu les dépositions de 20 personnes qui s'étaient inscrites et qui avaient remis des observations écrites à l'avance. Ces observations étaient jointes à l'ordre du jour de la réunion. Les questions soulevées étaient notamment les suivantes : l'effet d'une « superécole » plus grande sur la vie scolaire et le bien-être des élèves, l'incidence de trajets d'autobus plus longs pour certains élèves, l'accès aux activités parascolaires et la répartition des programmes, la possibilité d'embouteillages routiers près des plus grandes écoles et la viabilité financière des options présentées.

55 Après les délégations, le président a remercié tous les participants de leurs exposés et a dit que les membres du conseil tiendraient une réunion du « comité plénier » pour discuter du processus. Ce comité est fondamentalement composé de tous les conseillers scolaires, mais n'a pas le pouvoir de prendre de décisions finales sur les fermetures d'écoles. Le président a dit qu'aucune décision ne serait prise à cette réunion, qu'il n'y aurait que des recommandations en vue de la réunion des conseillers le 27 juin 2017, où la décision serait prise. Il a ajouté : « S'il y a d'autres réunions publiques, nous le ferons savoir publiquement »³³.

Report de la décision finale

56 Les membres du conseil se sont réunis en Comité plénier le 13 juin 2017, comme l'avait indiqué le président. Durant la séance publique de la réunion, ils ont discuté des délégations publiques du 12 juin. Ils ont aussi demandé au personnel du conseil de donner plus de détails sur trois scénarios différents : le

³² Near North District School Board, « Final Staff Report » (23 mai 2017), p. 15. Le financement des immobilisations du ministère de l'Éducation est alloué en fonction des demandes faites par les conseils scolaires pour la remise à neuf des écoles ou pour la construction de nouvelles écoles. Les demandes sont acceptées uniquement durant des périodes précises déterminées par le Ministère.

³³ Procès-verbal de la réunion de délégations publiques du 12 juin 2017, en ligne : <https://www.nearnorthschools.ca/wp-content/uploads/2017/08/03-PUBLIC-Special-Board-Meeting-Minutes-June-12-2017.pdf>.

regroupement 3:1 recommandé dans le rapport initial du personnel, le regroupement 3:2 recommandé dans le rapport final du personnel et le regroupement 3:2 recommandé par le Comité. Le procès-verbal montre que les conseillers voulaient aussi une analyse des « chances » que chaque scénario soit financé par le Ministère et plus d'information sur les enjeux liés à chaque site d'école.

57 À la fin de la réunion, ils ont recommandé :

Que le Near North District School Board renvoie au Comité plénier l'examen de la question des installations pour l'école secondaire Chippewa, l'école secondaire West Ferris et l'école secondaire Widdifield, pour plus de discussions.

58 Les membres du conseil se sont réunis ensuite le 27 juin 2017 – date établie à l'origine pour la décision finale de regroupement. L'ordre du jour public comprenait le procès-verbal de la réunion de délégations publiques du 12 juin, de la réunion du Comité plénier le 13 juin, et un point à l'ordre du jour contenant une motion en vue de renvoyer au Comité plénier l'examen des installations des écoles secondaires, pour de plus amples discussions.

59 Durant la réunion, un membre du public a demandé si le président pouvait donner des détails sur les renseignements qui restaient à fournir pour la décision des conseillers au sujet du regroupement, et il a aussi demandé dans le cadre de quelle initiative provinciale le conseil demanderait des fonds. Selon le procès-verbal, le président a répondu ceci :

De nombreuses questions ont été soulevées par les conseillers durant les discussions initiales sur l'examen des installations des écoles secondaires. Durant l'été, les conseillers espèrent obtenir des réponses à certaines de ces questions et ils pourraient tenir d'autres réunions publiques en septembre³⁴.

60 Ensuite, une majorité des conseillers ont adopté la recommandation du Comité plénier visant le report de la décision finale du conseil³⁵.

³⁴ Procès-verbal de la réunion du 27 juin 2017 du conseil scolaire, en ligne : <https://www.nearnorthschools.ca/wp-content/uploads/2017/09/03-PUBLIC-Meeting-Minutes-June-27-2017.pdf>.

³⁵ Procès-verbal de la réunion du 27 juin 2017 du conseil scolaire, en ligne : <https://www.nearnorthschools.ca/wp-content/uploads/2017/09/03-PUBLIC-Meeting-Minutes-June-27-2017.pdf>.

- 61** Le personnel du conseil et les conseillers nous ont dit que la décision de reporter la décision finale faisait suite à la recommandation du Comité préconisant un regroupement 3:2, plutôt que le regroupement 3:1 initialement recommandé par le personnel. Ils ont souligné qu'il y avait eu beaucoup de pressions de la part du public et que les conseillers voulaient plus de renseignements sur les différences entre Chippewa et Widdifield avant de décider quelle école fermer. Le personnel devait aussi chercher plus de renseignements pour déterminer s'il était possible ou non de construire un étage supplémentaire à Widdifield, certains conseillers ayant entendu dire que c'était possible.

Pas de pause en été pour le regroupement

- 62** Le 13 juillet 2017, les conseillers et le personnel du conseil se sont rencontrés en privé pour discuter des options de regroupement et de fermeture. La rencontre a été qualifiée « d'atelier des conseillers ». La tenue de l'atelier n'a pas été rendue publique et aucun ordre du jour ou procès-verbal n'a été affiché. Il n'y a pas eu d'autres réunions durant l'été.
- 63** Le 19 juillet 2017, la directrice de l'éducation a envoyé un courriel à tous les conseillers, en y joignant des renseignements supplémentaires sur les installations dans les trois écoles secondaires. Elle a souligné que l'architecte du conseil avait confirmé qu'il n'était pas possible de construire un étage supplémentaire à Widdifield – et que, même si cette possibilité avait existé, la construction n'aurait pas répondu aux exigences du code du bâtiment, en raison de l'ancienneté de l'école. « Chippewa a de l'espace pour s'agrandir, et la capacité d'accueillir les élèves et de construire de nouvelles installations », a-t-elle écrit.
- 64** Il n'existe pas d'opinion ou de documentation officielle sur la discussion du conseil scolaire avec l'architecte. Des courriels internes du personnel font référence à une conversation téléphonique avec l'architecte dans les jours qui ont précédé le message de la directrice de l'éducation aux conseillers scolaires, le 19 juillet 2017.
- 65** Selon ces courriels, l'architecte a dit à un membre du personnel que les plans « tels que construits » montraient qu'aucun élément de conception ne permettait la construction d'étages supplémentaires et que, même si de tels éléments avaient existé, ils n'auraient pas répondu aux critères du code du bâtiment. Dans nos entrevues avec l'architecte et ce membre du personnel, ni l'un ni l'autre n'ont pu confirmer les détails de cette discussion.
- 66** D'après les renseignements supplémentaires communiqués aux conseillers durant l'été, l'option recommandée par le Comité d'examen des installations

préconisant de fermer Chippewa était beaucoup moins attrayante. Toutefois, cette information n'a pas été communiquée publiquement.

Décision de fermer Widdifield

- 67** Les conseillers scolaires ont repris leur examen du regroupement et de la fermeture d'écoles secondaires à North Bay durant des séances à huis clos du Comité plénier les 5 et 12 septembre 2017. Le sujet ne figurait pas aux ordres du jour de ces séances. Le sujet a également été discuté le 19 septembre 2017, mais on ne sait pas avec certitude si cette discussion a eu lieu en public ou non.
- 68** En vertu de la *Loi sur l'éducation*, les membres du conseil doivent se réunir en séance publique, mais le Comité plénier peut se rencontrer à huis clos dans certaines circonstances. Le Comité plénier peut examiner des questions sur le regroupement et la fermeture d'écoles et faire des recommandations aux conseillers à des fins d'examen, mais seuls les membres du conseil sont en droit de prendre une décision finale sur le regroupement et la fermeture d'écoles.
- 69** Le 5 septembre 2017, le Comité plénier – en séance à huis clos – a décidé de recommander le regroupement des trois écoles en deux, à West Ferris et à Chippewa. Widdifield serait fermée. La résolution n'a jamais été mentionnée et n'a jamais fait l'objet d'un vote en public ce jour-là.
- 70** Le public a appris officiellement, pour la première fois, que les conseillers étaient plutôt en faveur de la fermeture de Widdifield lors de la réunion du Comité plénier le 12 septembre 2017. Après avoir discuté du regroupement et de la fermeture des écoles une fois de plus à huis clos, le Comité plénier a voté publiquement sur la recommandation de regrouper les trois écoles en deux et de fermer Widdifield.
- 71** Le 26 septembre 2017, les membres du conseil ont voté officiellement en public en faveur du regroupement des deux écoles secondaires de North Bay à West Ferris et à Chippewa et de la fermeture de l'école secondaire Widdifield. De nouveau, le sujet n'était pas inscrit à l'ordre du jour public.

Communication du message

- 72** Le 12 septembre 2017, le choix que faisaient les conseillers s'avérait clair. Ce jour-là, la directrice de l'éducation a rencontré le personnel des trois écoles concernées dans l'auditorium de Chippewa. Elle l'a informé qu'au lieu d'envisager de fermer Chippewa, comme l'avait recommandé le Comité d'examen des installations, les conseillers envisageaient de fermer Widdifield. Le

conseil scolaire nous a dit qu'il y avait eu « une fuite » d'information dans les médias sociaux après cette réunion au sujet de la décision imminente de fermer Widdifield.

- 73** Le lendemain matin, la directrice de l'éducation a de nouveau rencontré le personnel de Widdifield pour l'informer de la décision imminente des conseillers et pour lui donner des renseignements sur la participation du personnel aux prochaines étapes. Un courriel a aussi été envoyé aux conseillers le 13 septembre, les avisant de la fuite apparente d'information et leur disant que le personnel rédigeait un communiqué de presse sur la recommandation adoptée par le Comité plénier le 12 septembre, ainsi qu'un message vocal destiné aux parents.
- 74** Le 14 septembre, la directrice de l'éducation a envoyé un courriel aux conseillers, intitulé « Points de discussion 3:2 avec commentaires ». Ce courriel contenait des renseignements que les conseillers pourraient utiliser afin d'expliquer les raisons pour lesquelles Chippewa resterait ouverte, plutôt que Widdifield. Le courriel prévoyait que les conseillers communiqueraient les points de discussion « au besoin » ou attendraient après la réunion des membres du conseil le 26 septembre pour discuter de la question. Les points de discussion donnaient des renseignements qui n'ont jamais été divulgués publiquement, dans aucun rapport aux conseillers, mais qui reflétaient le courriel envoyé par la directrice de l'éducation aux conseillers en juillet 2017 ainsi que la documentation fournie durant le processus d'examen des installations.
- 75** Le soir du 14 septembre 2017, un message automatisé a été envoyé aux parents des élèves des trois écoles secondaires touchées et a été relayé dans les médias locaux le lendemain. Voici ce qu'il disait notamment :

Nous voulons vous informer, avant que le fait ne devienne officiellement connu du public par les voies appropriées, en signe de reconnaissance respectueuse de vos relations avec nous à titre de parents et de partenaires, qu'une motion sera présentée à la réunion publique du conseil le 26 septembre sur la recommandation du CEI de Chippewa, West Ferris et Widdifield, indiquant la décision prise par le conseil d'opter pour un site d'école dans le nord et un dans le sud. La motion portera sur la reconceptualisation des écoles en question et indiquera que les écoles seront situées à Chippewa et West Ferris. [...] Nous comprenons que ce ne sont pas les lieux suggérés par les membres du CEI[.] Les conseillers ont passé beaucoup de temps à examiner toutes les données et ont délibéré à la fois pour la planification à court terme et la planification à long terme.

- 76** Le 15 septembre, un article de presse local a fait état de la recommandation des conseillers datée du 12 septembre, préconisant de fermer Widdifield³⁶. L'article de presse a fait référence au message automatisé de la directrice de l'éducation et a cité le président, selon qui la recommandation serait soumise aux membres du conseil en vue d'une décision le 26 septembre.
- 77** Le 17 septembre, la directrice de l'éducation a envoyé un courriel à tout le personnel avec le texte du message automatisé du 14 septembre. Elle a expliqué que la décision n'avait pas encore été adoptée par les membres du conseil, et qu'en conséquence « la communication était plutôt délicate ». Et elle a ajouté :
- Il n'est pas habituel pour nous de faire paraître un communiqué de presse ou d'aborder des sujets quand une recommandation en vue d'une motion va être présentée. Mais étant donné la nature délicate du message, nous voulions en informer immédiatement le personnel de nos trois écoles, et malheureusement la presse et les amis des amis ont découvert la nouvelle. Telle n'était pas notre intention, et il était probablement naïf de notre part de penser que cela ne se produirait pas.
- 78** Le 18 septembre, la directrice de l'éducation a envoyé un courriel aux trois directeurs des écoles secondaires touchées, indiquant qu'elle envisageait de faire passer un « contre-message » aux médias et qu'elle parlerait aux conseillers scolaires quant à la façon de communiquer le « pourquoi » de la décision de fermer Widdifield.
- 79** Le 19 septembre, lors d'une autre réunion du Comité plénier, les conseillers ont réaffirmé leur recommandation de fermer Widdifield, mais ils ont ajouté une disposition stipulant que les deux autres écoles secondaires seraient reconceptualisées.
- 80** Finalement, le 26 septembre, les membres du conseil ont officiellement approuvé la recommandation de fermer Widdifield et de regrouper les élèves à West Ferris et Chippewa.
- 81** Nous n'avons obtenu aucun renseignement quant à une déclaration officielle qui aurait été faite aux médias. Toutefois, les médias ont parlé de la décision de

³⁶ Chris Dawson, « Board recommends to shut the doors at Widdifield », *BayToday.ca* (15 septembre 2017), en ligne : <https://www.baytoday.ca/local-news/board-recommends-to-shut-the-doors-at-widdifield-717826>.

fermer Widdifield le jour de cette décision³⁷ et le lendemain³⁸. La couverture de presse a cité des commentaires faits par les conseillers durant la réunion, ainsi que des réactions de parents et d'élèves à l'égard de la décision.

La controverse couve

- 82** Aucun des participants au processus d'examen des installations destinées aux élèves n'a présenté de demande officielle au Ministère en vue d'un examen administratif de la décision de fermer Widdifield dans le délai limite de 30 jours. Cependant, les préoccupations soulevées par cette décision ont continué de s'accroître durant les mois suivants. À la fin de janvier 2018, le conseil scolaire a annoncé que les élèves de l'immersion française qui fréquentaient Chippewa déménageraient à West Ferris en septembre 2018, plutôt qu'en 2019. Cette décision a été extrêmement controversée et a été invalidée par la suite.
- 83** Lors d'une réunion le 27 février 2018, des membres du public ont posé des questions sur la décision prise par le conseil le 26 septembre 2017 et sur le processus de transition. Un conseiller a publiquement exprimé des préoccupations sur l'absence d'un plan de transition bien établi. Toutefois, aucun vote n'a eu lieu et aucune directive n'a été donnée à l'égard de ces questions.
- 84** Les réunions suivantes du conseil en mars et en avril ont attiré de nombreux membres du public, qui ont remis en question la validité des données présentées dans les rapports du conseil et qui ont demandé aux conseillers d'annuler ou de suspendre la fermeture de Widdifield. Certains membres du public ont exigé que le conseil divulgue « les renseignements sur les coûts » pour la fermeture et la remise à neuf des écoles.
- 85** Le 18 mars 2018, durant la séance publique d'une réunion du Comité plénier, le président a parlé publiquement pour la première fois des séances tenues en privé par le Comité plénier, en septembre 2017, pour examiner la fermeture et le regroupement d'écoles. Des discussions ont eu lieu en vue de déterminer si les procès-verbaux confidentiels de ces séances seraient divulgués ou non, et en fin de compte, le Comité a décidé de ne pas les divulguer.

³⁷ « BREAKING: Board votes to close Widdifield », BayToday.ca (26 septembre 2017), en ligne : <https://www.baytoday.ca/local-news/breaking-board-votes-to-close-widdifield-727096>.

³⁸ Linda Holmes, « The trend towards school closures continues in North Bay with loss of high school », BayToday.ca (27 septembre 2017), en ligne : <https://www.baytoday.ca/local-news/the-trend-towards-school-closures-continues-in-north-bay-with-loss-of-high-school-727203>; Shay Galor, « Widdifield Secondary School slated for closure, "It angers me" », CTV News Ontario Nord (27 septembre 2017), en ligne : <https://northernontario.ctvnews.ca/widdifield-secondary-school-slated-for-closure-it-angers-me-1.3609164>; Hannah Knight, « OPINION: Widdifield students disappointed », BayToday.ca (27 septembre 2017), en ligne : <https://www.baytoday.ca/local-news/opinion-widdifield-students-disappointed-727888>.

- 86** En réponse aux critiques de plus en plus nombreuses, lors d'une réunion du conseil le 27 mars 2018, le président a lu une lettre intitulée « Rectifier les faits ». Cette lettre a aussi été publiée dans un journal local. Elle répondait à des articles de presse et à des plaintes que le conseil avait reçues, et tentait d'expliquer le processus décisionnel.
- 87** Dans cette lettre, le président a souligné que les effectifs d'élèves avaient diminué, passant de 12 600 à 9 500 depuis 2006, et que le conseil « avait plus de 4 500 places excédentaires, pour lesquelles nous ne recevons aucun fonds selon la formule actuelle de financement du Ministère ». Le président a aussi fait remarquer que le financement pour les écoles rurales ne s'appliquait pas aux écoles de North Bay.
- 88** Le président a expliqué que le personnel du conseil scolaire avait recueilli des données détaillées dans le cadre du processus de planification des immobilisations qui avait précédé l'examen des installations, et il a décrit le processus d'examen ainsi que la décision finale de faire un regroupement 3:2. Il a déclaré que le conseil avait décidé de fermer Widdifield, au lieu de suivre la recommandation du Comité d'examen des installations préconisant de fermer Chippewa, après un examen attentif de chacun des sites.
- 89** Le président a rejeté les suggestions faites par des détracteurs de la décision du conseil proposant que mon Bureau ou le Ministère intervienne, ou que les conseillers attendent les résultats des prochaines élections provinciales. Voici ce qu'il a déclaré :
- La question des installations destinées aux élèves n'est pas du ressort de l'Ombudsman. L'Ombudsman n'est pas en droit d'infirmer les décisions prises par les membres d'un conseil scolaire³⁹.
- 90** Il a aussi souligné le rôle restreint du Ministère dans la conduite d'un examen administratif du processus et a fait référence au rapport de la facilitatrice du Ministère datant de 2013. « Nous sommes très convaincus que notre processus a été suivi, car les suggestions faites [dans le rapport] ont été prises en compte quand notre politique a été modifiée en 2015. »
- 91** Décrivant le processus décisionnel des conseillers après la réunion de juin 2017, le président a reconnu le caractère privé des discussions du Comité plénier et il s'est excusé que l'ordre du jour de ces réunions n'ait pas été affiché comme il se devait. Il a conclu en faisant référence à la réunion du 26 septembre durant

³⁹ Bien que je n'aie pas le droit d'annuler la décision d'un conseil scolaire, ma compétence s'étend, comme le prouve ce rapport, à l'étude du processus d'examen des installations destinées aux élèves.

laquelle les conseillers avaient pris la décision de fermer Widdifield, précisant que les membres du conseil continueraient de surveiller le processus de regroupement des écoles.

Report de la fermeture de Widdifield

- 92** Lors de la réunion des membres du conseil le 27 mars 2018, la directrice de l'éducation a expliqué que les élections provinciales de 2018 auraient une incidence sur le calendrier des changements prévus. Les élections ont eu lieu le 7 juin. Trois mois plus tard, le 10 septembre 2018, le conseil scolaire a annoncé dans un communiqué de presse que le regroupement et la transition étaient retardés :

L'échéancier pour procéder à la fermeture dépend des calendriers et des exigences établis par le Ministère en ce qui concerne les possibilités de financement. Alors que le NNDSB avait l'intention de faire une demande de financement pour procéder à la fermeture et aux transitions d'ici septembre 2019, le financement et les exigences n'ont pas été confirmés par le gouvernement provincial. La fermeture et la réinstallation des élèves ne se feront donc pas comme prévu à l'origine⁴⁰.

- 93** Le regroupement des écoles et la fermeture de Widdifield restent en suspens alors que nous rédigeons ce rapport.

Élections des conseillers scolaires en 2018

- 94** Des élections municipales et scolaires ont eu lieu dans la province le 22 octobre 2018. Sur les neuf membres du conseil qui avaient participé à la décision de fermer Widdifield, seuls deux ont été réélus pour la période de 2018-2022.

En quête de clarté

- 95** Bon nombre des personnes qui se sont plaintes à mon Bureau étaient préoccupées du fait que le conseil scolaire avait apparemment changé brusquement de cap après l'été de 2017. En juin, les conseillers avaient examiné la recommandation du Comité d'examen des installations préconisant la fermeture de Chippewa, ainsi que le rapport final du personnel recommandant de

⁴⁰ Near North District School Board, « Timeframe for Closure of Widdifield Secondary School Changed » (10 septembre 2018), en ligne : <https://www.nearnorthschools.ca/blog/16287/16287/>.

recueillir de plus amples renseignements avant de décider quelle école fermer. Aucun renseignement n'a été communiqué au public pour expliquer pourquoi, en septembre, Widdifield était devenu la cible de la fermeture. Les intervenants concernés n'ont pas été informés des renseignements examinés lors de l'atelier tenu en privé et envoyés par la directrice de l'éducation aux conseillers dans un courriel daté de juillet, ou discutés lors de séances à huis clos du Comité plénier en septembre, qui avaient cerné d'importantes limites quant à l'utilisation future de Widdifield. La crédibilité de tout le processus de regroupement et de fermeture a été minée du fait que le conseil avait omis de communiquer les renseignements pertinents, ce qui a suscité la méfiance du public envers la décision finale.

- 96** Dans sa directive de 2015, le Ministère souligne que les décisions de regroupement et de fermeture des écoles doivent être prises à la suite d'un processus où l'information est partagée avec la communauté concernée. La facilitatrice engagée par le conseil a guidé ce processus jusqu'à l'examen du rapport final du personnel par les conseillers, en juin 2017. Il est préoccupant de constater que les conseillers scolaires ont examiné, à l'insu du public, des renseignements supplémentaires importants recueillis après le rapport final du personnel sur le regroupement et la fermeture des écoles. Malheureusement, la ligne directrice du Ministère et la politique du conseil ne précisent pas comment les membres du conseil doivent garantir la transparence de leur processus décisionnel quand ils examinent le rapport final du personnel et prennent des mesures en conséquence.
- 97** Le processus décisionnel des conseillers est particulièrement troublant, compte tenu des conclusions de l'examen administratif antérieur du Ministère. Le conseil scolaire n'a jamais donné suite à la recommandation de la facilitatrice du Ministère préconisant d'élaborer un ensemble de règles et de procédures fondamentales écrites pour aider les conseillers à suivre le processus et pour garantir une meilleure transparence. Une fois que les conseillers ont commencé leurs délibérations, le processus décisionnel s'est entouré de secret. Les renseignements donnés dans le courriel de la directrice de l'éducation le 19 juillet 2017 auraient dû être inclus dans un rapport officiel aux conseillers et rendus publics. Le fait que le conseil a omis de suivre un processus rigoureux et transparent a nui à ses relations avec les intervenants. Cette situation aurait pu être évitée en tenant compte des conseils antérieurs de la facilitatrice du Ministère.
- 98** Bien que le président ait indiqué le 27 mars 2018 que les recommandations de 2013 avaient servi de fondements aux changements de la politique du conseil sur les installations destinées aux élèves, ce n'est nullement le cas. Ni la politique de 2016 du conseil ni son manuel de gouvernance n'énoncent les

règles à suivre par les conseillers pour les questions d'installations destinées aux élèves.

- 99 Depuis qu'il est entré en fonctions après les élections d'octobre 2018, le conseil nouvellement élu a créé un comité chargé d'élaborer un nouveau manuel de gouvernance. Le conseil devrait veiller à ce que le manuel de gouvernance, ainsi que la politique sur les installations destinées aux élèves, reflètent pleinement les recommandations faites par la facilitatrice du Ministère dans son rapport de 2013⁴¹.

Recommandation 1

Le Near North District School Board devrait intégrer pleinement les recommandations du rapport de la facilitatrice du Ministère datant de 2013 à son manuel de gouvernance et à sa politique sur les installations destinées aux élèves.

Réunions publiques, équité et *Loi sur l'éducation*

- 100 Le fait que le conseil scolaire tienne des séances à huis clos pour examiner les renseignements d'une importance critique sur le regroupement et la fermeture d'écoles doit aussi être examiné à la lumière des obligations légales qu'il a d'observer l'équité procédurale et de tenir des séances publiques, en vertu de la *Loi sur l'éducation*.
- 101 La *Loi sur l'éducation* stipule que les conseillers doivent tenir leurs réunions en public⁴². La réunion d'un comité peut uniquement avoir lieu à huis clos quand le sujet examiné porte sur l'un des points suivants :
- a. la sécurité des biens du conseil;
 - b. la divulgation de renseignements privés, personnels ou financiers qui concernent un membre du conseil ou du comité, un employé ou un employé éventuel du conseil, ou un élève, son père, sa mère ou son tuteur;
 - c. l'acquisition ou l'aliénation d'un emplacement scolaire;
 - d. des décisions relatives aux négociations avec les employés du conseil;

⁴¹ Ces recommandations sont jointes à ce rapport. Voir Annexe A – Recommandations de la facilitatrice au sujet des procédures du conseil, 2013.

⁴² *Loi sur l'éducation*, L.R.O. 1990, chap. E.2., par. 207 (1).

e. des litiges qui touchent le conseil⁴³.

De plus, la réunion d'un conseil ou d'un comité doit se tenir à huis clos quand la question à étudier porte sur une enquête en cours menée en vertu de la *Loi sur l'ombudsman*⁴⁴.

- 102** Plusieurs décisions judiciaires ont porté sur la pertinence des exigences des réunions publiques énoncées dans la *Loi sur l'éducation* relativement à la réorganisation et à la fermeture d'écoles. En général, ces cas visent aussi à déterminer si les conseils ont agi conformément à leur obligation d'équité. Les organismes administratifs ont un devoir d'équité envers ceux dont les intérêts sont touchés, et dont la portée varie selon les circonstances. Par exemple, si une décision défavorable est rendue à l'égard d'une personne, celle-ci a le droit d'être entendue.
- 103** Dans *Vanderkloet et al. v. Leeds & Grenville County Board of Education*⁴⁵, la Cour d'appel a examiné le processus décisionnel menant à la réorganisation de trois écoles élémentaires en 1984. Le Conseil de l'éducation de Leeds & Grenville County avait examiné la réorganisation des écoles lors d'une rencontre à caractère social, ainsi que durant deux réunions à huis clos, en invoquant une question de « personnel ». Par la suite, ce Conseil a résolu de réorganiser les écoles lors d'une réunion publique, conformément aux discussions qu'il avait tenues en privé. Les intervenants ayant exprimé des préoccupations, le Conseil a entendu des observations publiques, et il a réexaminé et confirmé sa position lors d'une autre réunion publique. La Cour d'appel a conclu qu'il n'était pas interdit aux membres du conseil de tenir des discussions officieuses. Elle a aussi souligné que, même s'il y avait une obligation d'équité, le Conseil n'avait pas agi inéquitablement, vu ses actions ultérieures.
- 104** En 1992, dans l'affaire *Bezaire v. Windsor Roman Catholic Separate School Board*, la Cour divisionnaire a examiné une décision visant à fermer neuf écoles sans communiquer d'avis aux parents et aux élèves concernés, et sans obtenir leurs commentaires⁴⁶. L'affaire a été jugée en fonction de l'obligation d'agir équitablement, plutôt qu'en fonction des exigences des réunions publiques. La Cour a décidé que le conseil avait manqué à ce devoir en ne suivant pas la ligne directrice pertinente du Ministère, qui préconisait la consultation⁴⁷.

⁴³ par. 207 (2).

⁴⁴ par. 207 (2.1).

⁴⁵ 1985 CarswellOnt 682, 11 O.A.C. 145.

⁴⁶ *Bezaire v. Windsor Roman Catholic Separate School Board*, [1992] O.J. No. 1478, p. 23 [Bezaire].

⁴⁷ *Bezaire*, p. 25-26.

- 105** D'autres cas ont conclu que les conseillers ne sont pas en droit de se réunir en séance à huis clos pour examiner le regroupement et la fermeture d'écoles, à moins de discuter de sujets précis qui relèvent des exceptions légales. Par exemple, en 1994, dans *Funk v. Wellington County Roman Catholic Separate School Board*⁴⁸, la Cour divisionnaire a conclu qu'une réunion à huis clos tenue pour examiner la fermeture d'une école secondaire était illégale, car le sujet ne relevait pas des exceptions aux dispositions des réunions publiques. Toutefois, la Cour a conclu que ce point n'avait pas d'importance concrète car la décision de fermer l'école avait été prise lors d'une réunion publique et il n'y avait donc eu aucun manquement au respect de la ligne directrice pertinente du Ministère, ni à sa politique.
- 106** En 2002, la Cour divisionnaire a examiné trois décisions concernant des fermetures d'écoles. Dans *Vecchiarelli v. Toronto Catholic District School Board*⁴⁹, la décision initiale du conseil de fermer deux écoles a été réexaminée après une réunion à huis clos et modifiée pour inclure huit autres écoles. La Cour a conclu que le conseil avait manqué à son obligation d'agir équitablement. Elle a souligné qu'un observateur de la situation aurait pu conclure raisonnablement que des arrangements avaient été faits en l'absence du public et que l'essentiel du processus décisionnel ne s'était pas déroulé lors d'une réunion publique, comme l'exige la *Loi sur l'éducation*.
- 107** Dans *Huron East (Municipality) v. Avon Maitland District School Board*⁵⁰, les requérants ont affirmé que les conseillers avaient probablement tenu une discussion à huis clos qui avait fait avancer de façon importante la décision de fermer une école secondaire. La Cour a précisé que le conseil pouvait avoir commis une infraction à l'exigence des réunions publiques quand il s'était réuni à huis clos, mais qu'il n'avait discuté d'aucun point fondamentalement important qui n'était pas déjà du domaine public. Elle a conclu que, dans ce cas, l'essentiel du processus décisionnel ne s'était pas déroulé à l'écart du public.
- 108** Dans *Aitken v. Lambton Kent District School Board*⁵¹, ce n'est qu'après le début d'une procédure d'examen judiciaire que plusieurs membres de la communauté ont découvert qu'une réunion secrète avait eu lieu pour examiner la fermeture d'une école, plusieurs semaines avant la décision finale du conseil. Des dirigeants du personnel et sept des dix conseillers avaient participé à la réunion. Il n'y avait pas eu d'avis au public, pas d'ordre du jour public, et aucun procès-verbal n'avait été dressé. Élément plus important encore pour la Cour, le conseil avait omis de divulguer les renseignements discutés en réunion aux

⁴⁸ 1994 CarswellOnt 904, [1994] O.J. No. 529.

⁴⁹ 2002 CarswellOnt 2039, [2002] O.J. No. 2458.

⁵⁰ 2002 CarswellOnt 2185, [2002] O.J. No. 2697.

⁵¹ 2002 CarswellOnt 2577, [2002] O.J. No. 3026.

représentants de l'école⁵². La Cour a conclu que le conseil avait « privé les requérants de chances équitables à un point tel qu'ils avaient été privés d'équité procédurale et que l'apparence d'équité procédurale avait été compromise irrémédiablement ». La Cour a annulé la décision et a renvoyé le dossier au conseil scolaire, pour examen⁵³.

- 109** Dans des cas ultérieurs, les tribunaux ont confirmé l'importance de la transparence et de l'accès public aux renseignements pertinents pour décider si les fermetures et les regroupements d'écoles étaient équitables sur le plan procédural⁵⁴. Dans le cas du processus d'examen du Near North District School Board, de graves problèmes de transparence sont apparus car les renseignements pertinents communiqués aux conseillers par le personnel du conseil n'avaient pas été rendus publics et car les conseillers avaient participé à des séances privées en juillet et en septembre 2017.

Séance d'atelier en juillet 2017

- 110** Les conseillers ont tous été invités à l'atelier du 13 juillet 2017, dont la durée prévue était de deux heures, pour discuter de la rémunération des dirigeants et du processus de fermeture et de regroupement des écoles. Cinq d'entre eux nous ont dit qu'ils se souvenaient d'avoir assisté à cette rencontre, tandis que quatre n'en étaient pas certains. Aucun procès-verbal, ni aucun compte rendu indiquant qui était présent et quel sujet avait été discuté, n'a été conservé.
- 111** Les conseillers qui se souvenaient d'avoir participé à cette réunion nous ont dit qu'ils avaient discuté des différences entre les sites de Widdifield et de Chippewa, et notamment de la grandeur de chacun d'eux, des problèmes de drainage et des possibilités de rénovation. Un conseiller a fait remarquer que ces discussions auraient pu avoir lieu en public et il a reconnu qu'en l'absence de documentation écrite, il était difficile au conseil scolaire de montrer comment il était parvenu à sa décision finale.
- 112** Le règlement administratif du conseil fait référence aux réunions du conseil et des comités, mais pas à des « ateliers » – bien que nous ayons appris qu'il n'était pas inhabituel pour les conseillers de faire des ateliers informels. Le personnel et les conseillers nous ont dit que ces ateliers servent à des fins d'éducation et de formation, durant le processus budgétaire, et aussi pour

⁵² *Aitken*, par. 24.

⁵³ *Aitken*, par. 43-44.

⁵⁴ *Friends of Niagara District Secondary School et al. v. District School Board of Niagara*, 2010 ONSC 4756; *DeLarue v. Kawartha Pine Ridge District School Board*, 2012 ONSC 3349; *Sydenham District Association v. Limestone District School Board*, 2014 ONSC 7199; *Citizens for Accountable and Responsible Education Niagara Inc. v. District School Board of Niagara*, 2015 ONSC 2058.

discuter de questions comme les examens des installations destinées aux élèves. Les conseillers ont expliqué que les ateliers donnent l'occasion de mener des discussions informelles et approfondies sur divers sujets, sans prise de décision. Cependant, des sujets d'ateliers peuvent être présentés ensuite à des réunions officielles de comités, pour examen.

- 113 La directrice de l'éducation peut être invitée à assister à un atelier, mais le personnel n'y participe pas généralement, et aucun compte rendu officiel n'est conservé. La directrice de l'éducation nous a fait savoir que le personnel avait exprimé des préoccupations précédemment quant au fait que les conseillers semblaient tenir des discussions de fond durant les ateliers.
- 114 Lors d'une rencontre avec mes enquêteurs, le personnel de direction de l'Ontario Public School Boards Association les ont informés que les conseils scolaires peuvent tenir des ateliers à l'intention des conseillers, mais que ces ateliers ont uniquement pour vocation le perfectionnement professionnel et ne doivent pas servir à faire avancer les travaux d'un conseil scolaire.
- 115 La *Loi sur l'éducation* ne donne pas de définition de « réunion ». Toutefois, il existe plusieurs décisions judiciaires pertinentes qui découlent de dispositions similaires relativement aux réunions publiques dans la *Loi sur les municipalités*. Par exemple :
- La Cour d'appel a conclu qu'un atelier privé auquel tous les membres du comité municipal étaient invités, et durant lequel ils avaient discuté de questions relevant de leur mandat, contrevenait à la loi⁵⁵.
 - La Cour divisionnaire a conclu qu'une retraite dans un centre de villégiature était une réunion qui aurait dû se tenir en public. La Cour a souligné que des questions qui relevaient habituellement des travaux du conseil avaient été examinées de manière à les faire avancer de façon importante, dans le cadre général d'une décision du conseil⁵⁶.
 - La Cour suprême du Canada a également souligné l'importance de l'obligation de tenir les réunions en public, sous réserve d'exceptions très précises, indiquant que l'objectif était le suivant : « On voulait ainsi rehausser la confiance du public dans l'intégrité du gouvernement local en veillant à ce que le pouvoir municipal soit exercé de façon ouverte et transparente »⁵⁷.

⁵⁵ *Southam Inc. v. Hamilton-Wentworth (Regional Municipality) Economic Development Committee* (Ont. C.A.), 1988 CanLII 4709 (ON CA), en ligne : <http://canlii.ca/t/g1811>.

⁵⁶ *Southam Inc. v. Ottawa (City) Council* (Div. Ct.), 1991 CanLII 7044 (ON SC), en ligne : <http://canlii.ca/t/g1k0q>.

⁵⁷ *London (Cité) c. RSJ Holdings Inc.*, [2007] 2 RCS 588, 2007 CSC 29 (CanLII), en ligne : <https://www.canlii.org/fr/ca/csc/doc/2007/2007csc29/2007csc29.html>.

- 116 À bien des égards, les réunions des conseillers scolaires sont semblables à celles des conseils municipaux et elles devraient susciter le même souci de transparence pour légitimer la prise de décisions. Il est judicieux de garder ce point à l'esprit pour examiner les discussions tenues en privé par le Near North District School Board sur le regroupement et la fermeture d'écoles.
- 117 À mon avis, quand un quorum des conseillers s'est réuni en atelier le 13 juillet 2017 pour examiner le regroupement et la fermeture des écoles secondaires de North Bay, les conseillers ont enfreint l'exigence de la *Loi sur l'éducation* leur enjoignant de tenir leurs réunions en public. La réunion n'a pas été ni un simple échange d'information, ni une séance d'éducation. Elle a comporté des discussions de fond sur les options possibles pour faire face à une baisse des effectifs dans la région et elle a fait avancer de façon importante le processus décisionnel du conseil scolaire quant à son examen des installations. Conformément à la jurisprudence sur l'interprétation du sens de « réunion » dans le contexte municipal, les ateliers de cette nature devraient être ouverts au public pour garantir la transparence et la responsabilisation du processus décisionnel. À l'avenir, le conseil devrait veiller à ce qu'un quorum de conseillers ne se rencontre pas en dehors d'une réunion officielle pour faire avancer les travaux du conseil.

Recommandation 2

Le Near North District School Board devrait indiquer, dans ses politiques de gouvernance, que les conseillers doivent s'abstenir de se rencontrer en quorum pour faire avancer les travaux du conseil en dehors de réunions dûment constituées.

- 118 Certes, je comprends que des séances ayant purement des objectifs d'éducation et de formation puissent présenter de l'intérêt, mais il devrait y avoir des limites claires à leur utilisation. Le conseil devrait aussi fournir des renseignements au public sur ces séances. À titre de pratique exemplaire, il devrait adopter un règlement administratif régissant les ateliers des conseillers et former les conseillers à leur sujet.
- 119 Par exemple, l'énoncé de politique intitulé « Réunions du conseil et des comités » du Kawartha Pine Ridge District School Board indique que les discussions sur des sujets d'éducation ont lieu en séance publique, à moins que

l'une des exceptions de la *Loi sur l'éducation* relatives aux réunions publiques ne s'applique⁵⁸.

Recommandation 3

Le Near North District School Board devrait adopter un règlement administratif régissant les ateliers des conseillers et former les conseillers en conséquence. Ce règlement devrait indiquer explicitement que les ateliers ne sont offerts qu'à des fins de perfectionnement professionnel et qu'ils ne peuvent pas inclure de discussion de fond sur les travaux du conseil. Le règlement devrait stipuler qu'un avis public est communiqué au sujet des ateliers des conseillers, incluant la nature générale de la formation des conseillers.

Séances à huis clos du Comité plénier en septembre

5 septembre 2017

- 120** Le 5 septembre 2017, le Comité plénier a discuté de la fermeture et du regroupement d'écoles secondaires en séance à huis clos. L'ordre du jour public comprenait une référence à l'examen des installations destinées aux élèves du secondaire. Il indiquait aussi qu'il y aurait une discussion en privé sur les « biens » du conseil mais le sujet de la fermeture et du regroupement d'écoles n'était pas mentionné.
- 121** Le procès-verbal n'indique pas non plus que l'ordre du jour a été modifié pour inclure une discussion à huis clos sur la fermeture et le regroupement d'écoles. Cependant, le procès-verbal fait longuement référence à ce sujet, à la rubrique « Commentaires sur la modernisation des écoles ». Les sujets discutés comprenaient la nécessité de sélectionner une école avant de présenter toute demande de financement au Ministère, le modèle proposé pour les écoles de la 7^e à la 12^e année, les effectifs et leur incidence sur les territoires scolaires et sur la programmation, les partenariats communautaires potentiels et le modèle de financement ministériel.
- 122** Après cette discussion, alors que le Comité plénier était encore en séance à huis clos, il a fait cette recommandation :

⁵⁸ Kawartha Pine Ridge District School Board, « Board and Committee Meetings », Policy B-2.1 (23 février 2017), art. 5, en ligne : <http://kprcontentlibrary.kprdsb.ca:8080/docushare/dsweb/Get/Document-3961/B-2.1%20Board%20and%20Committee%20Meetings.pdf>.

Le Near North District School Board recommande le regroupement et la reconceptualisation de trois écoles secondaires en deux écoles, sur les sites de West Ferris et Chippewa.

- 123 Cette recommandation n'a pas été présentée en séance publique et n'a pas fait l'objet d'un vote en public ce jour-là.

12 septembre 2017

- 124 Le 12 septembre 2017, le Comité plénier s'est réuni de nouveau. Comme le 5 septembre, l'ordre du jour public incluait l'examen des installations destinées aux élèves du secondaire et une séance à huis clos portant sur des « biens ». L'ordre du jour de la séance à huis clos ne faisait aucune mention de la fermeture ou du regroupement d'écoles secondaires.
- 125 Une fois de plus, le procès-verbal n'indique pas que l'ordre du jour de la séance à huis clos a été modifié pour inclure ce sujet. Cependant, le procès-verbal de la séance à huis clos inclut une discussion intitulée « Commentaires sur la modernisation des écoles, suite de la réunion du 5 septembre 2017 ».
- 126 La discussion à huis clos du 12 septembre a porté sur le calendrier de la fermeture et sur le coût des rénovations. La directrice de l'éducation a fait alors le point sur la situation et a indiqué qu'elle avait rencontré le personnel des trois écoles secondaires touchées pour l'informer de la recommandation du Comité à la séance à huis clos du 5 septembre 2017, recommandation qui serait rendue publique après la réunion. Un conseiller a suggéré que les « mises à jour sur la modernisation » soient un point fixe à l'ordre du jour de futures réunions publiques. Le procès-verbal indique ensuite que la directrice de l'éducation travaillerait avec d'autres membres du personnel pour rédiger des points de discussion à l'intention des conseillers « afin que les messages soient succincts durant les réunions du conseil. »
- 127 La discussion a pris fin avec la réitération de cette recommandation par le Comité plénier, de nouveau en séance à huis clos :
- Le Near North District School Board recommande le regroupement et la reconceptualisation de trois écoles secondaires en deux écoles, sur les sites de West Ferris et Chippewa.
- 128 Cependant, le procès-verbal public de la réunion du 12 septembre indique que le Comité plénier a fait cette recommandation :

Le Near North District School Board recommande le regroupement de trois écoles : Widdifield, Chippewa et West Ferris, en deux écoles, sur les sites de West Ferris et Chippewa.

- 129** Aucune explication n'a été donnée pour indiquer pourquoi la référence à la « reconceptualisation » avait été omise de la résolution publique. Toutefois, le Comité plénier a repris ces mots lors de sa réunion suivante à huis clos.

19 septembre 2017

- 130** Aucun des ordres du jour (public et privé) et des procès-verbaux (public et privé) de la réunion du 19 septembre du Comité plénier ne mentionne l'examen des installations destinées aux élèves du secondaire. Toutefois, durant notre enquête, mon Bureau a pris connaissance d'un courriel envoyé par un membre du personnel à deux conseillers peu après la séance, avec copie aux autres conseillers. Voici ce que disait ce courriel :

À la réunion du Comité plénier ce soir, il a été décidé que la recommandation concernant le CEI 3-2 devrait aussi inclure une référence sur la reconceptualisation des deux autres écoles. La motion a été modifiée en ce sens :

« Le Comité plénier recommande que le Near North District School Board recommande le regroupement et la reconceptualisation de trois écoles secondaires en deux écoles, sur les sites de West Ferris et de Chippewa. »

- 131** Vu l'absence de tout compte rendu sur cette discussion et le peu de renseignements obtenus à ce sujet à partir des témoignages, nous n'avons pas pu déterminer si cette discussion avait eu lieu en public ou en privé.

Enfreinte aux règles des réunions publiques

- 132** En vertu de la *Loi sur l'éducation* et du règlement du conseil sur les réunions, toutes les réunions du conseil et du Comité plénier doivent se tenir en public, sous réserve des exceptions citées dans la *Loi sur l'éducation*⁵⁹.
- 133** Le conseil a donné diverses explications pour justifier la réunion tenue en privé par le Comité plénier afin de discuter de la fermeture et du regroupement d'écoles. Le procès-verbal de la réunion du Comité plénier le 18 mars 2018 indique que le président a reconnu que ces discussions auraient dû se tenir en

⁵⁹ By-law III (Committee of the Whole Board); By-law XVII (Rules for Meetings of the Board).

public. Toutefois, dans sa lettre publique datée de mars 2018, le président semble être revenu sur cette position, expliquant que les discussions privées portaient sur des biens du conseil et sur la dotation en personnel. Durant nos entrevues, plusieurs explications nous ont été données des raisons pour lesquelles les discussions avaient eu à huis clos, dont les suivantes :

- Le sujet de la fermeture d'écoles relevait de l'exception des « biens » énoncée dans la *Loi sur l'éducation*, et l'un des conseillers a expliqué qu'ils avaient parlé de rénovations d'écoles qui auraient une incidence sur la valeur des biens.
- Les discussions tenues en privé permettaient une conversation franche et ouverte.
- Le sujet de la fermeture d'écoles relevait de l'exception des « renseignements financiers » énoncée dans la *Loi sur l'éducation*.
- Les conseillers se préoccupaient de la possibilité de recevoir des renseignements confidentiels supplémentaires.

134 En ce qui concerne les obligations de tenir les réunions en public, il n'existe pas d'exceptions relatives à de franches conversations ou plus généralement à des renseignements confidentiels. Pour justifier l'examen d'un sujet à huis clos, ce sujet doit relever précisément de l'une des exceptions aux règles des réunions publiques.

135 L'exception des « biens » énoncée dans la *Loi sur l'éducation* s'applique uniquement aux discussions sur « l'acquisition ou l'aliénation d'un emplacement scolaire »⁶⁰. La décision d'aliéner un emplacement scolaire est distincte de la décision de le fermer. Rien n'indique que le conseil envisageait de se départir de Widdifield. Le Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée a conclu que l'exemption prévue à la *Loi sur l'éducation* vise à protéger les discussions sur le transfert ou l'utilisation des biens⁶¹. Dans le contexte municipal, les enquêteurs chargés des réunions à huis clos, et notamment mon Bureau⁶², ont conclu qu'une exception similaire énoncée dans la *Loi sur les municipalités*⁶³ a pour objectif de protéger la position de négociation d'une municipalité. Il n'y a eu aucun transfert de biens, et aucune position de

⁶⁰ al. 207 (2) c).

⁶¹ Toronto District School Board (Re), 2012 CanLII 81348 (ON IPC), en ligne : <<http://canlii.ca/t/fvf4m>>.

⁶² Depuis 2008, l'Ombudsman de l'Ontario est l'enquêteur chargé des réunions à huis clos pour les municipalités qui n'ont pas désigné leur propre enquêteur. En vertu de la *Loi sur les municipalités*, les personnes peuvent se plaindre si les conseils municipaux, les conseils locaux ou leurs comités ont enfreint les dispositions des réunions publiques. Voir par exemple, Fort Erie (Ville de) (Re), 2018 ONOMBUD 2 (CanLII), en ligne :

<https://www.canlii.org/fr/on/onombud/doc/2018/2018onombud2/2018onombud2.html>.

⁶³ al. 239 (2) c), *Loi de 2001 sur les municipalités*.

négociation n'était à protéger durant ces discussions. Par conséquent, il ne semble guère justifié d'affirmer que ces discussions à huis clos s'appuyaient sur l'exception des « biens ».

- 136 Les questions relatives à la « dotation en personnel » peuvent comprendre « la divulgation de renseignements privés, personnels ou financiers »⁶⁴ ou des « décisions relatives aux négociations avec les employés du conseil »⁶⁵. Le Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée, ainsi que des enquêteurs chargés des réunions à huis clos qui ont eu à interpréter un langage similaire dans un contexte municipal, ont conclu que ces dispositions ne s'appliquent qu'à la protection de la vie privée⁶⁶ ou aux questions de relations de travail qui sont en cours⁶⁷. La possibilité de répercussions futures sur le personnel, en termes de finances, de vie personnelle ou de relations de travail, ne justifie pas le recours à ces exceptions⁶⁸.
- 137 Les conseillers du Near North District School Board n'étaient pas en droit d'examiner à huis clos le sujet de la fermeture et du regroupement d'écoles en septembre 2017. À l'avenir, les conseillers devraient veiller à ne pas discuter de questions à huis clos si elles ne relèvent pas des exceptions aux exigences des réunions publiques.

Recommandation 4

Le Near North District School Board devrait veiller à ce que toute discussion tenue à huis clos au cours d'une réunion de comité relève précisément d'une ou de plusieurs des exceptions énoncées dans la *Loi sur l'éducation*.

- 138 Nous avons aussi remarqué que le règlement du conseil permet la tenue de réunions en « séance privée »⁶⁹ pour discuter de « l'acquisition ou l'aliénation

⁶⁴ al. 207 (2) b), *Loi sur l'éducation*.

⁶⁵ al. 207 (2) d).

⁶⁶ Voir, par exemple, Toronto Catholic District School Board (Re), 2010 CanLII 9064 (ON IPC), en ligne : < <https://www.canlii.org/en/on/onipc/doc/2010/2010canlii9064/2010canlii9064.html> >.

⁶⁷ al. 239 (2) b), *Loi de 2001 sur les municipalités*; voir, par exemple, Northern Bruce Peninsula (Municipalité de) (Re), 2018 ONOMBUD 7 (CanLII), en ligne : <http://canlii.ca/t/hvmtz>.

⁶⁸ Voir, par exemple, Kawartha Pine Ridge District School Board (Re), 1999 CanLII 14434 (ON IPC), en ligne : <http://canlii.ca/t/1rggb>; voir aussi, Petrolia (Ville de) (Re), 2018 ONOMBUD 6 (CanLII), en ligne : <http://canlii.ca/t/hvmtw>.

⁶⁹ By-law V (Meetings in Private Session).

d'un bien ». Ce n'est pas un motif admissible en vertu de la *Loi sur l'éducation* pour justifier une discussion en réunion à huis clos⁷⁰.

- 139 De plus, ce règlement n'a pas été actualisé pour inclure l'obligation de tenir une réunion en privé pour discuter d'une enquête en cours en vertu de la *Loi sur l'ombudsman*⁷¹. Le conseil devrait donc modifier son règlement pour garantir sa conformité aux dispositions des réunions publiques énoncées dans la *Loi sur l'éducation*.

Recommandation 5

Le Near North District School Board devrait modifier son règlement pour inclure les exceptions aux réunions publiques énoncées aux paragraphes 207 (2) et (2.1) de la *Loi sur l'éducation*.

Processus inéquitable sur le plan procédural

- 140 La politique du conseil sur les installations reflète les dispositions d'équité fondamentale énoncées dans la ligne directrice du Ministère. Cette politique définit le processus à suivre pour entamer un examen des installations, les obligations concernant les renseignements recueillis durant l'examen, les obligations relatives à la participation du public à l'examen, et les échéanciers pour chaque étape du processus.
- 141 Toutefois, dans l'application de ses politiques et procédures, le conseil a l'obligation de respecter l'équité procédurale – c'est non seulement une question de politique, mais aussi une question de droit. Les tribunaux ont confirmé que les décisions sur la fermeture et le regroupement d'écoles doivent se faire dans la transparence et l'équité. Dans ce contexte, par exemple, l'équité signifie le fait de veiller à ce que l'information pertinente soit communiquée au public avant de prendre la décision de fermer ou de regrouper des écoles et que « l'essentiel du processus décisionnel »⁷² ait lieu en public.
- 142 La décision finale du conseil scolaire a été rendue publique le 26 septembre 2017. Les conseillers ont exposé les raisons de leur vote respectif avant de voter. Cependant, les renseignements examinés par les conseillers pour prendre

⁷⁰ La *Loi sur l'éducation* permet aux comités de se rencontrer en privé pour discuter « de l'acquisition ou l'aliénation d'un emplacement scolaire ». Elle ne fait pas référence aux discussions sur « les biens » en général.

⁷¹ par. 207 (2.1)

⁷² *Huron East, supra note 50, par. 7.*

leur décision n'étaient pas aisément accessibles au public. Certes, une grande partie de ces renseignements se trouvaient dans d'autres documents publics, y compris dans le plan d'immobilisations et dans le rapport final du personnel daté de mai 2017, mais les renseignements supplémentaires reçus au cours de l'été 2017 à l'appui de la décision des conseillers n'ont pas été rendus publics dans un rapport du personnel, ni dans tout autre document public, avant le vote final. De plus, la preuve menant à la décision finale n'a été discutée en détail qu'en séance privée. En effet, ce n'est qu'en raison de mon enquête que l'atelier des conseillers du 13 juillet et le courriel envoyé par la directrice de l'éducation le 19 juillet 2017 sont devenus connus du public.

- 143** En juin 2017, le public a été amené à croire que, d'après les renseignements disponibles à la suite du processus suivi par le Comité d'examen des installations, les conseillers envisageaient des mesures très différentes. La communauté a été privée de la possibilité de réagir aux nouveaux renseignements examinés par les conseillers lors de l'été 2017, ou d'être consultée à cet égard.
- 144** Ces circonstances ressemblent beaucoup à celles exposées dans l'affaire *Aitken*, où l'information examinée par le conseil n'avait été révélée qu'après le début d'une action en justice. Les discussions en privé ont inclus des éléments de preuve matériellement pertinents qui n'étaient pas connus du public. Aucun autre rapport du personnel n'a été publié sur la viabilité des options, et le conseil n'a pas divulgué publiquement le contenu de ses discussions privées sur la fermeture d'écoles après ses réunions du 13 juillet et des 5, 12 et 19 septembre 2017.
- 145** Widdifield reste ouverte, car le Near North District School Board n'a pas encore obtenu le financement ministériel requis pour regrouper ses écoles secondaires. Le conseil devrait donc profiter de l'occasion pour remédier aux problèmes d'équité procédurale soulevés par mon enquête. Avant de procéder au regroupement de ses écoles secondaires de North Bay, le conseil devrait préparer un rapport actualisé présentant les renseignements supplémentaires obtenus à l'été de 2017 et discutés en privé en septembre 2017, puis il devrait présenter ce rapport aux conseillers en réunion publique. Le conseil devrait aussi donner aux membres de la communauté la possibilité de commenter ce rapport actualisé, puis prendre sa décision en tenant compte des commentaires supplémentaires reçus.

Recommandation 6

Le Near North District School Board devrait préparer un nouveau rapport final du personnel qui explique les renseignements

supplémentaires obtenus à l'été 2017, et discutés en privé en septembre 2017. Il devrait présenter ce rapport aux conseillers, dans le cadre d'une réunion publique, et donner aux membres de la communauté la possibilité de le commenter, puis voter de nouveau sur le regroupement des écoles secondaires.

Nécessité de clarifier les processus et procédures des réunions des comités

146 Mon enquête a aussi cerné d'autres problèmes à régler quant aux processus de réunion des comités du conseil.

Établir des ordres du jour clairs pour les comités et suivre un processus pour modifier les ordres du jour

147 La manière dont les ordres du jour des séances à huis clos du 5 et du 12 septembre 2017 ont été modifiés pour inclure l'examen de la fermeture et du regroupement d'écoles n'est pas claire. Le règlement du conseil régit ce qui peut être inscrit à l'ordre du jour d'une réunion des conseillers, précisant entre autres que des points peuvent être ajoutés par un vote aux deux tiers des conseillers si la directrice de l'éducation est d'avis que des mesures d'urgence s'imposent⁷³. Toutefois, il n'existe pas d'exigences similaires pour les réunions des comités.

148 Le conseil devrait veiller à ce que son règlement énonce un processus précis à suivre pour établir les ordres du jour et pour y ajouter des points à examiner, pour garantir la transparence.

Recommandation 7

Le Near North District School Board devrait modifier son règlement pour indiquer comment les ordres du jour publics et privés des comités sont préparés et modifiés.

Veiller à communiquer des avis publics des réunions des comités

149 Selon le règlement du conseil, les conseillers sont avisés de la tenue d'une réunion par voie électronique, au moins 72 heures avant ladite réunion, et reçoivent l'ordre du jour et la documentation à l'appui⁷⁴. L'ordre du jour, seul, doit

⁷³ By-law II (Board Meetings).

⁷⁴ By-law II (Board Meetings).

aussi être distribué aux autres intervenants (p. ex., directeurs d'école, syndicats, conseils d'école, médias locaux) et peut être communiqué à d'autres intéressés, à la discrétion de la directrice de l'éducation, et sur demande. Le conseil affiche les ordres du jour sur son site Web, avec les procès-verbaux des réunions précédentes qui doivent être approuvés par les conseillers⁷⁵.

- 150** La convocation des réunions extraordinaires est assujettie aux mêmes exigences que celle des réunions ordinaires, mais peut aussi se faire verbalement avec un préavis d'au moins 48 heures aux conseillers⁷⁶. Toutefois, il ne semble pas exister de dispositions relatives à des avis pour les comités du conseil, dont le Comité plénier, ni pour les réunions à huis clos des comités. Dans un souci de transparence, le conseil devrait aviser le public de ces réunions.
- 151** Par exemple, le Toronto Catholic District School Board énonce explicitement les exigences concernant les avis de convocation aux réunions de comités⁷⁷. Une politique similaire du Kawartha Pine Ridge District School Board indique clairement que les avis de convocation aux réunions doivent également être affichés sur le site Web du conseil scolaire⁷⁸.

Recommandation 8

Le Near North District School Board devrait préciser explicitement dans son règlement la façon dont il avise le public des réunions publiques de ses comités, que les réunions soient publiques ou privées, incluant le Comité plénier.

Décision finale à la réunion du conseil le 26 septembre 2017

- 152** Le 26 septembre 2017, les membres du conseil ont officiellement voté en faveur du regroupement de deux écoles secondaires de North Bay à West Ferris et Chippewa, et de la fermeture de Widdifield. L'ordre du jour public de cette réunion ne faisait aucune mention de l'examen des installations destinées aux

⁷⁵ Near North District School Board, « Board and Committee Meetings », en ligne : <https://www.nearnorthschools.ca/board/board-meetings/>.

⁷⁶ By-law IV (Special Meetings of the Board).

⁷⁷ Toronto Catholic District School Board, Operating Bylaw 175 (21 avril 2016) par. 4.4-4.5, en ligne : <https://www.tcdsb.org/Board/Documents/v3%20LARGE%20FONT%20ByLaws%20April%2021,%202016%20Board%20Amendments.pdf>.

⁷⁸ Kawartha Pine Ridge District School Board, « Board and Committee Meetings », Policy B-2.1 (23 février 2017) art. 3, en ligne : <http://kprcontentlibrary.kprdsb.ca:8080/docushare/dsweb/Get/Document-3961/B-2.1%20Board%20and%20Committee%20Meetings.pdf>.

élèves, et il n’y avait aucune documentation à l’appui de la décision. Le procès-verbal de la réunion n’indique pas comment ce point a été inscrit à l’ordre du jour.

- 153 Le message automatisé envoyé aux parents des écoles touchées, le 14 septembre, dont les médias ont parlé, indiquait que les membres du conseil prendraient leur décision le 26 septembre 2017. Toutefois, un avis en bonne et due forme, avec l’ordre du jour complet, devrait être communiqué avant toute réunion des membres du conseil – en particulier lorsqu’il s’agit de regrouper ou de fermer des écoles, ou d’examiner toute autre question de grand intérêt public.

Établir des ordres du jour clairs et communiquer des avis adéquats au public

- 154 En vertu de la *Loi sur l’éducation*, le président est responsable d’établir l’ordre du jour des réunions, en consultation avec la directrice de l’éducation, et doit veiller à ce que les conseillers obtiennent les renseignements requis pour tenir des discussions éclairées sur les points à l’ordre du jour⁷⁹. Le règlement du conseil stipule que les ordres du jour des réunions doivent être préparés par le président et le vice-président, en consultation avec la directrice de l’éducation, et que les ordres du jour des réunions ordinaires doivent être approuvés par les membres du conseil, et suivre le format défini dans une annexe au règlement⁸⁰. Le règlement ne dit rien quant à des ordres du jour pour les réunions des comités.
- 155 La transparence dans le processus d’examen des installations destinées aux élèves constitue à la fois une attente et une obligation. Ceci est énoncé dans la ligne directrice du Ministère, dans la politique du conseil et dans la jurisprudence pertinente. Le conseil devrait prendre des mesures afin de garantir une plus grande transparence pour les avis de convocation aux réunions et veiller à communiquer des ordres du jour complets, surtout quand les réunions portent sur des questions de vif intérêt, comme le regroupement et la fermeture d’écoles.

Recommandation 9

Le Near North District School Board devrait veiller à préparer des ordres du jour complets des réunions et communiquer des avis en bonne et due forme de toutes les questions à examiner lors d’une réunion.

⁷⁹ s 218.4(c),(d).

⁸⁰ By-law II (Board Meetings).

Veiller à faire un compte rendu adéquat des modifications aux ordres du jour

- 156** Le règlement du conseil stipule qu'aucune question ne peut être inscrite à l'ordre du jour d'une réunion du conseil, à moins qu'elle ne relève de l'une des exigences énoncées dans le règlement. L'ordre du jour peut également être modifié par un vote aux deux tiers des conseillers pour inclure une question à examiner si, de l'avis de la directrice de l'éducation, cette question requiert des mesures urgentes de la part des conseillers⁸¹.
- 157** Il n'existe aucun document officiel sur la façon dont la décision finale concernant l'examen des installations destinées aux élèves a été ajoutée à l'ordre du jour de la réunion du 26 septembre 2017. Le personnel et les conseillers nous ont dit que cet ajout avait été fait à la suite d'une motion, comme le prévoit le règlement. Cependant, ce n'est que grâce aux notes personnelles de l'un des membres du personnel présent à la réunion que mon Bureau a pu confirmer que les conseillers avaient modifié l'ordre du jour pendant la réunion pour faire cet ajout et inclure aussi deux autres points non reliés.

Recommandation 10

Le Near North District School Board devrait veiller à ce que les modifications aux ordres du jour des réunions fassent l'objet d'un vote en bonne et due forme, conformément à son règlement, et que de telles modifications soient clairement indiquées dans le procès-verbal de la réunion.

Veiller à fournir la documentation justificative adéquate

- 158** Le processus de regroupement et de fermeture d'écoles stipule qu'un rapport final du personnel doit être suivi de délégations publiques, avant la décision finale des conseillers.
- 159** Dans ce cas, une réunion publique a eu lieu en juin 2017 pour entendre les délégations sur la recommandation présentée dans le rapport final du personnel de mai 2017. Toutefois, la décision de reporter le vote final et les discussions connexes laissait entendre qu'un rapport supplémentaire ou actualisé du personnel allait être préparé. Ceci aurait aidé les conseillers dans leurs délibérations et aurait permis au public de mieux comprendre les fondements de la décision des conseillers.

⁸¹ By-law II (Board Meetings).

Recommandation 11

Le Near North District School Board devrait veiller à ce que l'information destinée à aider le conseil dans son processus décisionnel sur le regroupement et la fermeture d'écoles soit communiquée dans un rapport expliquant l'information présentée, sa pertinence et les étapes suivantes, le cas échéant. Ce rapport devrait être inclus à la documentation de l'ordre du jour de la réunion ou des réunions où l'information sera communiquée ou discutée.

- 160** Je constate que la nouvelle ligne directrice de 2018 du Ministère traite des situations où le rapport final propose une option de fermeture d'écoles qui n'est pas explicitement énoncée dans le rapport initial. Si le rapport final présente une « nouvelle fermeture d'écoles » après l'examen des recommandations du Comité d'examen des installations, le conseil est alors tenu de faire une autre réunion publique⁸².
- 161** L'option initiale du Near North District School Board était de faire un regroupement 3:1 à Chippewa, en fermant Widdifield. Toutefois, l'adoption d'un regroupement 3:2 et d'une recommandation visant à obtenir plus d'information a essentiellement laissé place à une nouvelle option à étudier, qui ne faisait pas partie du processus d'examen des installations et qui n'était pas incluse aux recommandations du Comité d'examen des installations. Si le conseil avait tenu une réunion publique supplémentaire pour discuter de la nouvelle option présentée par le personnel durant l'été 2017, la communauté aurait probablement mieux accepté cette décision. Le 27 juin 2017, le président a indiqué que d'autres réunions pourraient avoir lieu pour obtenir d'autres commentaires du public, mais aucune n'a eu lieu.
- 162** Le conseil devrait prendre immédiatement des mesures pour garantir que sa politique sur les installations destinées aux élèves est actualisée afin de tenir compte de la nouvelle ligne directrice du Ministère sur les « nouvelles fermetures d'écoles » et d'inclure des dispositions garantissant la participation du public à toute option qui ne faisait pas partie du rapport initial du personnel ou des recommandations du Comité d'examen des installations.

⁸² Ligne directrice CEI 2018, p. 15.

Recommandation 12

Le Near North District School Board devrait modifier sa politique sur les installations destinées aux élèves, conformément à la ligne directrice de 2018 du Ministère, afin d'établir un processus en vue d'un rapport final actualisé ou supplémentaire du personnel et d'une réunion publique supplémentaire où les conseillers scolaires pourront envisager des options de fermeture d'écoles autres que celles énoncées au début du processus d'examen des installations ou dans les recommandations du Comité d'examen des installations.

- 163** La ligne directrice du Ministère datée de 2015 exigeait que le personnel du conseil scolaire compile tous les commentaires des délégations publiques et les présente avec le rapport final du personnel aux conseillers quand ils prennent leur décision finale sur le processus d'examen des installations destinées aux élèves⁸³. L'obligation de fournir ces renseignements est aussi mentionnée à l'article 16.1 de la politique sur les installations destinées aux élèves du conseil scolaire⁸⁴.
- 164** Le personnel et les conseillers ont confirmé qu'ils avaient reçu les commentaires des délégations publiques ainsi que le rapport final du personnel avant la réunion du 27 juin 2017. Toutefois, l'information sur les délégations publiques a été fournie séparément, et non avec le rapport final du personnel, comme le veut la ligne directrice. Une fois que la décision finale a été reportée, aucun autre document sur le regroupement et la fermeture d'écoles (autre que le procès-verbal de la réunion) n'a été présenté officiellement aux membres du conseil. Les renseignements contenus dans le courriel envoyé par la directrice de l'éducation aux conseillers le 19 juillet 2017 et l'information sur l'opinion de l'architecte quant à la possibilité de construire un étage supplémentaire à Widdifield n'ont jamais été inclus à un rapport officiel, ni rendus publics.
- 165** Ceci va à l'encontre des dispositions sur la participation du public et la transparence, qui sous-tendent la ligne directrice. Comme l'indique le rapport de 2013 de la facilitatrice, ceci montre aussi que le conseil scolaire n'a pas de documentation aisément accessible sur son processus décisionnel.

⁸³ Ligne directrice CEI 2015, p. 12.

⁸⁴ Near North District School Board, « EL-11 - Student Accommodation » (Revised June 28, 2016), en ligne : <https://www.nearnorthschools.ca/wp-content/uploads/2017/04/EL-11-Post-Consultation-Student-Accommodation-Guideline.pdf>.

Recommandation 13

Le Near North District School Board devrait veiller à documenter adéquatement tous les renseignements pertinents et à inclure ces renseignements, y compris le rapport final du personnel et la compilation des commentaires des délégations publiques, à la trousse de l'ordre du jour de toute réunion où les membres du conseil prennent une décision finale sur l'examen des installations destinées aux élèves.

Clôture inappropriée des réunions à huis clos du conseil

- 166** J'aimerais aborder une autre question au sujet des réunions du conseil, qui a généralement une incidence sur la transparence, la responsabilisation et la légalité de ces réunions. Le règlement indique que toutes les réunions ordinaires des conseillers se tiennent le quatrième mardi de chaque mois, à 18 h⁸⁵. Il indique aussi que le conseil tient une séance à huis clos à 17 h, avant la séance publique ordinaire⁸⁶.
- 167** La *Loi sur l'éducation* stipule expressément que, à l'exception des discussions concernant une enquête en cours en vertu de la *Loi sur l'ombudsman*⁸⁷, seul un comité peut tenir une réunion à huis clos⁸⁸. La tenue de réunions privées du conseil est contraire aux dispositions claires de la Loi et devrait cesser immédiatement.

Recommandation 14

Le Near North District School Board devrait modifier son règlement pour stipuler que les séances à huis clos peuvent uniquement se tenir durant une réunion de comité, conformément à la *Loi sur l'éducation*.

Opinion

- 168** Il se trouve que la baisse des effectifs en Ontario, surtout dans les régions rurales, peut entraîner la fermeture d'écoles. La décision de fermer une école

⁸⁵ By-law II (Board Meetings); By-law VI (Place and Time of Meetings / Notification of News Media).

⁸⁶ By-law VI (Place and Time of Meetings / Notification of News Media).

⁸⁷ par. 207 (2.1).

⁸⁸ par. 207 (2).

locale peut avoir de grandes répercussions sur les élèves, les familles, les propriétaires d'entreprise et la communauté environnante. Quand une école communautaire ferme ses portes, les élèves peuvent devoir parcourir de longues distances chaque jour, hors de leur quartier, et ne pas pouvoir faire certaines activités scolaires. Des entreprises locales peuvent subir des pertes et la valeur des maisons environnantes peut diminuer. Les décisions sur le regroupement et la fermeture d'écoles comptent parmi les plus difficiles et les plus litigieuses auxquelles les conseils scolaires se trouvent confrontés.

- 169** Le Ministère a établi des directives à l'intention des conseils scolaires, soulignant la nécessité de consulter la communauté. À maintes reprises, la question de la fermeture d'écoles a aussi été portée devant les tribunaux, qui ont examiné le processus suivi pour en arriver à de telles décisions du point de vue de l'équité et des dispositions de la *Loi sur l'éducation* relativement aux réunions publiques.
- 170** Mon enquête a confirmé que le Near North District School Board avait omis de suivre un processus juste et transparent pour en arriver à sa décision de fermer l'école secondaire Widdifield .
- 171** Je suis d'avis que les mesures prises par le conseil étaient déraisonnables, injustes et abusives, conformément aux alinéas 21 (1) b) et d) de la *Loi sur l'ombudsman*.
- 172** Je suis aussi d'avis que le conseil a enfreint la loi en vertu de l'alinéa 21 (1) a) de la *Loi sur l'ombudsman* quand il a discuté de l'examen des installations destinées aux élèves du secondaire lors d'un atelier des conseillers le 13 juillet 2017 et durant des séances à huis clos du Comité plénier en septembre 2017.

Recommandations

- 173** Compte tenu des résultats de mon enquête, je fais les recommandations suivantes :
- 1. Le Near North District School Board devrait intégrer pleinement les recommandations du rapport de la facilitatrice du Ministère datant de 2013 à son manuel de gouvernance et à sa politique sur les installations destinées aux élèves.**
 - 2. Le Near North District School Board devrait indiquer, dans ses politiques de gouvernance, que les conseillers doivent s'abstenir de**

se rencontrer en quorum pour faire avancer les travaux du conseil en dehors de réunions dûment constituées.

3. Le Near North District School Board devrait adopter un règlement administratif régissant les ateliers des conseillers et former les conseillers en conséquence. Ce règlement devrait indiquer explicitement que les ateliers ne sont offerts qu'à des fins de perfectionnement professionnel et qu'ils ne peuvent pas inclure de discussion de fond sur les travaux du conseil. Le règlement devrait stipuler qu'un avis public est communiqué au sujet des ateliers des conseillers, incluant la nature générale de la formation des conseillers.
4. Le Near North District School Board devrait veiller à ce que toute discussion tenue à huis clos au cours d'une réunion de comité relève précisément d'une ou de plusieurs des exceptions énoncées dans la *Loi sur l'éducation*.
5. Le Near North District School Board devrait modifier son règlement pour inclure les exceptions aux réunions publiques énoncées aux paragraphes 207 (2) et (2.1) de la *Loi sur l'éducation*.
6. Le Near North District School Board devrait préparer un nouveau rapport final du personnel qui explique les renseignements supplémentaires obtenus à l'été 2017, et discutés en privé en septembre 2017. Il devrait présenter ce rapport aux conseillers, dans le cadre d'une réunion publique, et donner aux membres de la communauté la possibilité de le commenter, puis voter de nouveau sur le regroupement des écoles secondaires.
7. Le Near North District School Board devrait modifier son règlement pour indiquer comment les ordres du jour publics et privés des comités sont préparés et modifiés.
8. Le Near North District School Board devrait préciser explicitement dans son règlement la façon dont il avise le public des réunions publiques de ses comités, que les réunions soient publiques ou privées, incluant le Comité plénier.
9. Le Near North District School Board devrait veiller à préparer des ordres du jour complets des réunions et communiquer des avis en bonne et due forme de toutes les questions à examiner lors d'une réunion.


- 10. Le Near North District School Board devrait veiller à ce que les modifications aux ordres du jour des réunions fassent l'objet d'un vote en bonne et due forme, conformément à son règlement, et que de telles modifications soient clairement indiquées dans le procès-verbal de la réunion.**
- 11. Le Near North District School Board devrait veiller à ce que l'information destinée à aider le conseil dans son processus décisionnel sur le regroupement et la fermeture d'écoles soit communiquée dans un rapport expliquant l'information présentée, sa pertinence et les étapes suivantes, le cas échéant. Ce rapport devrait être inclus à la documentation de l'ordre du jour de la réunion ou des réunions où l'information sera communiquée ou discutée.**
- 12. Le Near North District School Board devrait modifier sa politique sur les installations destinées aux élèves, conformément à la ligne directrice de 2018 du Ministère, afin d'établir un processus en vue d'un rapport final actualisé ou supplémentaire du personnel et d'une réunion publique supplémentaire où les conseillers scolaires pourront envisager des options de fermeture d'écoles autres que celles énoncées au début du processus d'examen des installations ou dans les recommandations du Comité d'examen des installations.**
- 13. Le Near North District School Board devrait veiller à documenter adéquatement tous les renseignements pertinents et à inclure ces renseignements, y compris le rapport final du personnel et la compilation des commentaires des délégations publiques, à la trousse de l'ordre du jour de toute réunion où les membres du conseil prennent une décision finale sur l'examen des installations destinées aux élèves.**
- 14. Le Near North District School Board devrait modifier son règlement pour stipuler que les séances à huis clos peuvent uniquement se tenir durant une réunion de comité, conformément à la *Loi sur l'éducation*.**

Réponse

- 174** Le conseil a eu l'occasion de répondre aux conclusions et aux recommandations présentées dans ce rapport, avant sa version finale. Le président du conseil a répondu au nom du Near North District School Board. Il a déclaré que le conseil était d'accord avec toutes mes conclusions et recommandations. Il a fait savoir

que le conseil s'engageait à améliorer ses politiques, directives et procédures afin d'accroître la transparence, l'équité et la responsabilisation envers ses élèves, ses intervenants et ses électeurs. Le président a aussi indiqué que le conseil avait déjà pris des mesures proactives pour être en mesure d'appliquer pleinement mes recommandations. Une copie de la réponse complète du conseil est jointe à ce rapport (Annexe B).

- 175** Je félicite le conseil de son engagement à renforcer la transparence de ses processus décisionnels. J'attendrai avec intérêt les mises à jour du conseil sur la mise en œuvre de mes recommandations.



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario

Annexe A – Recommandations de la facilitatrice au sujet des procédures du conseil, 2013

Margaret Wilson, “Independent Facilitator’s Report on the North Bay Accommodation Review, Near North District School Board” (November 8, 2013), pp 22-23.

The Board Procedures

The intention of the Board to create a fair and transparent accommodation review process is laudable. The meetings of the ARC were exemplary in this respect.

The Trustees told me that they were in the process of re-thinking their somewhat convoluted governance manual. This will assist in future, but the need to bring some basic procedures in line with current policy and by-laws is urgent. At present, the Board itself is less than transparent in carrying out its functions in the Accommodation Review process. For instance, the North Bay ARC was approved by a committee of the Board, but not by the Board. Further, the Freedom of Information complaint was caused by failure to process the administration’s analytical report properly, in terms of the format of the report, its formal receipt by the Board and its proper filing as a public document. Clear and publicly available rules of procedure and rules of order provide the basic framework for transparency in democratic governance. Procedural rules should govern such things as the development of Reports, their movement through various committees and the Board and the management of records, Rules of order should relate directly to the management of meetings.

I suggest that the Board develop immediately a compact set of written, basic rules and procedures to govern its role in Accommodation Reviews. In doing so they should be guided, where relevant, by *Robert’s Rules of Order*, which their governance manual already recognizes as their reference point for Parliamentary procedure. The basics might include rules which ensure that:

- there is a clear delineation of the respective roles of committees, whether Ad Hoc or Standing, and the Board as a public body.
- the establishment of an ARC, and its membership, is approved by motion of the Board;
- errors and omissions in the minutes of meetings are corrected, by electronic means if required by timelines, prior to the approval of those minutes;
- decisions on the hiring of outside help be made by motion of the Board;
- any Ad Hoc Committees are created by motion of the Board;
- Ad Hoc Committees have clear terms of reference and procedures for reporting to the Board;
- recommendations of Ad Hoc committees, for instance the Accommodation Committee, are reported intact to the Board for action. Any amendments should be moved at the Board meeting;

- reports, discussion papers, analytical papers etc., which are prepared for committees or for the Board, are presented as formal reports so that they may be properly received by motion, acted upon, and filed as reports separate from the Board Minutes. They should then be available to the public, either on-line or with a reasonable processing charge if the request is for print copy;
- all significant reports and documents which are part of the ARC process are made public on the Board web site.

Annexe B – Réponse du Near North District School Board

Head Office

P.O. Box 3110
963 Airport Road
North Bay, ON
P1B 8H1
Fax: 705.472.9927

June 3, 2019

Mr. Paul Dube
Ombudsman of Ontario
483 Bay Street
10th floor, South Tower
Toronto, ON M5G 2C9

Main switchboard for all offices:
705.472.8170

Dear Mr. Dube,

Toll Free:
1.800.278.4922

Web site:
www.nearnorthschools.ca

On behalf of the Trustees of the Near North District School Board (NNDSB) I wish to thank you for the opportunity to review and provide comments with respect to your Preliminary Report of May 2019 regarding your investigation into the transparency of the NNDSB's decision to close Widdifield Secondary School after the 2016-2017 Pupil Accommodation Review process.

Our board has reviewed your Preliminary Report and agree with your findings and recommendations. We are committed to moving forward with improved policies, guidelines and procedures to increase transparency, fairness and accountability to our students, stakeholders and constituents. The quality of education provided by the NNDSB is something we are very proud of and we are committed to taking these steps to restore the public's confidence in our organization.

To that end, the following steps have proactively been undertaken to ensure that we are able to fully implement the recommendations contained in your final report:

- On December 10, 2018 six days after inauguration, our Board established a Governance Ad Hoc Committee to comprehensively review and update the Board's Governance Policies and By-Laws.
- That Governance Ad Hoc Committee will ensure all recommendations pertaining to Board Governance Policies and By-Laws from your final report will be implemented.
- Our Board will authorize our Director of Education to prepare a new final staff report regarding the 3:2 decision. This information will be presented at a public meeting prior to any vote on the North Bay secondary school closing and consolidation. Our Board intends to schedule this meeting after the issuance of your final report.

- Shortly after our inauguration in January of this year, our Board was provided with training by legal counsel with respect to open and closed meeting requirements of the Education Act. When the updated Board Governance Policies and By-Laws are finalized, further training will be provided to Trustees.
- Public notification of all Board and Committee Meetings, including Ad Hoc and Standing Committees is posted on the NNDSB website. This information includes the date, time and location of the meeting along with an electronic copy of the agenda and attachments for review at the meeting.

Our board appreciates the thorough work your office has provided in its investigation. Your recommendations will provide a key cornerstone for the Near North District School Board in restoring a strong foundation in good governance practices.

Sincerely,



Jay Aspin

Chair, Near North District School Board