

COURT OF APPEAL OF
NEW BRUNSWICK



COUR D'APPEL DU
NOUVEAU-BRUNSWICK

76-15-CA
77-15-CA

HER MAJESTY THE QUEEN in Right of the
Province of New Brunswick, as represented by the
Minister of Education

APPELLANT

- and -

TRACIE KENNEDY, PHILIP KENNEDY,
SANDRA SPEIGHT, PAUL GORDON, CINDY
RICHARDS, DWIGHT RICHARDS, JULIE
MARR, JAMIE MARR, GRANT LONDON,
TAMMY LONDON, TERRY MARR, MELANIE
MARR, RAE MARIE PAISLEY, CINDY
PETERSON, ASHLEY TAYES, AMANDA
WOOD, LEE-ANN SMITH, DONALD
PATERSON, DUANE TAYLOR, REBECCA
TAYLOR and KEN CRAFT

RESPONDENTS

- and -

ANGLOPHONE SOUTH DISTRICT
EDUCATION COUNCIL

INTERVENER

Her Majesty the Queen in Right of the Province of
New Brunswick, as represented by the Minister of
Education v. Kennedy et al., 2015 NBCA 58

CORAM:

The Honourable Chief Justice Drapeau
The Honourable Justice Larlee
The Honourable Justice Richard

Appeal from decisions of the Court of Queen's
Bench:

August 28, 2015

SA MAJESTÉ LA REINE DU CHEF DU
NOUVEAU-BRUNSWICK, représentée par le
MINISTRE DE L'ÉDUCATION

APPELANTE

- et -

TRACIE KENNEDY, PHILIP KENNEDY,
SANDRA SPEIGHT, PAUL GORDON, CINDY
RICHARDS, DWIGHT RICHARDS, JULIE
MARR, JAMIE MARR, GRANT LONDON,
TAMMY LONDON, TERRY MARR, MELANIE
MARR, RAE MARIE PAISLEY, CINDY
PETERSON, ASHLEY TAYES, AMANDA
WOOD, LEE-ANN SMITH, DONALD
PATERSON, DUANE TAYLOR, REBECCA
TAYLOR et KEN CRAFT

INTIMÉS

- et -

CONSEIL D'ÉDUCATION DE DISTRICT DU
DISTRICT SCOLAIRE ANGLOPHONE SOUTH

INTERVENANT

Sa Majesté la Reine du chef du Nouveau-
Brunswick, représentée par le ministre de
l'Éducation c. Kennedy et autres, 2015 NBCA 58

CORAM :

l'honorable juge en chef Drapeau
l'honorable juge Larlee
l'honorable juge Richard

Appel de décisions de la Cour du Banc de la
Reine :

le 28 août 2015

History of Case:

Historique de la cause :

Decisions under appeal:

Décisions frappées d'appel :

2015 NBQB 170

2015 NBBR 170

2015 NBQB 171

2015 NBBR 171

Preliminary or incidental proceedings:

Procédures préliminaires ou accessoires :

Order dated September 8, 2015

Ordonnance datée du 8 septembre 2015

Appeal heard and judgment rendered:

Appel entendu et jugement rendu :

September 25, 2015

le 25 septembre 2015

Reasons delivered:

Motifs déposés :

September 25, 2015

le 25 septembre 2015

Reasons for judgment by:

Motifs de jugement :

The Honourable Chief Justice Drapeau

l'honorable juge en chef Drapeau

Concurred in by:

Souscrivent aux motifs :

The Honourable Justice Larlee

l'honorable juge Larlee

The Honourable Justice Richard

l'honorable juge Richard

Counsel at hearing:

Avocats à l'audience :

For the appellant:

Pour l'appelante :

Christian E. Michaud, Q.C. and

Christian E. Michaud, c.r., et

Amy R. Gough Farnworth

Amy R. Gough Farnworth

For the respondents:

Pour les intimés :

Kelly Lamrock, Q.C.

Kelly Lamrock, c.r.

For the intervener:

Pour l'intervenant :

André G. Richard, Q.C. and

André G. Richard, c.r., et

Josie H. Marks

Josie H. Marks

THE COURT

LA COUR

In the text that follows, the Court fleshes out its reasons for allowing the appeal from the bench, after hearing and considering submissions on behalf of the parties and the intervener. In the result, the Court sets aside the decisions on judicial review quashing the Minister's approval of the closure of Brown's Flat Elementary School and Lorne Middle School.

Dans le texte qui suit, la Cour expose dans le détail les raisons pour lesquelles elle a accueilli l'appel séance tenante, après avoir entendu les observations et examiné les mémoires présentés au nom des parties et de l'intervenant. Au final, la Cour annule les décisions rendues relativement aux requêtes en révision qui ont infirmé l'approbation par le Ministre de la fermeture des écoles Brown's Flat Elementary School et Lorne Middle School.

The judgment of the Court was delivered by

DRAPEAU, C.J.N.B.

I. Introduction

[1] There are two distinct education sectors in the Province. One consists of school districts organized in the English language, the other of school districts organized in the French language. A District Education Council has been constituted for each school district. Councils are bodies corporate by virtue of s. 36.11(1) of the *Education Act*, S.N.B. 1997, c. E-1.12. Their members are, for the most part, elected by the community. The typical term of office for every elected and re-elected councilor is four years.

[2] District Education Councils are responsible for the operation of the schools located within the school district for which they have been established. Each Council is provided annually with a budget to discharge that responsibility.

[3] As would be expected, anticipated budgetary shortfalls may prompt a District Education Council to consider the possibility of closing a school under its jurisdiction. However, closure can only be accomplished with the approval of the Minister of Education and Early Childhood Development. Policy 409, which was adopted in both official languages in the late 1990s by the then Minister, sets out a process for a Council to follow should it wish to secure ministerial approval of a proposed school closure.

[4] Section 6.4.2 of Policy 409 states a District Education Council must consider eight criteria when studying a school's sustainability although it may consider other factors relevant to local circumstances. The mandatory study-related criteria are low/declining enrolments, health and safety, quality of education programs and services, transportation, finances, impact on the local community, impact on other schools and

economic development. Appendix “C” to the Policy purports to obligate a Council to explain to the public how these criteria were considered as part of the public consultation process.

[5] Section 6.5.4 contemplates a minimum of three public meetings in connection with a possible school closure. The first meeting’s primary purpose is to inform the concerned “school community” of the Council’s intention. The second provides an opportunity for the community to make oral or written representations regarding any Council proposal to close a school. The final meeting is held to inform the “public” of the results of the consultation, “including an account of the factors considered, as per section 6.4 [...], and resulting recommendation [...] to the Minister”.

[6] Section 6.6.2 states that, upon being notified of the Council’s recommendation in favour of closure, the Minister “will review it in relation to the principles of procedural fairness, with consideration of the factors taken into account during the public consultation process”. The section goes on to provide the Minister may approve the recommendation, or withhold approval if, in his opinion, “procedural fairness has not been applied or relevant educational options have not been considered”. As will be underscored, while the authors do not appear to have intended any meaningful difference between the English and French versions of section 6.6.2, both suffer from some ambiguity.

[7] As its name suggests, the Anglophone South District Education Council is part of the Anglophone education sector. Within the last year, it has undertaken sustainability studies for several schools, including Brown’s Flat Elementary School and Lorne Middle School. Correlatively, its staff prepared a Proposal in favour of closure for the named schools. Each document identifies the factors Policy 409 requires a Council consider when studying a school’s sustainability. It then explains how several of those factors tend to support the proposals under consideration: school closure and student relocation. The proposals and their rationale were then put through the public consultation process contemplated by Policy 409. Once that process was exhausted, the

Council held separate public meetings at which its members voted, by a majority, to recommend closure to the Minister. The councilors did so after the Chair reviewed, for their benefit and the benefit of the public in attendance, a fairly detailed summary of the factors considered during the public consultation process.

[8] The Minister approved the Council's recommendations over the respondents' objections because, in his opinion, procedural fairness had been respected, proper consultation and appropriate consideration of the eight mandatory factors, as required under section 6.4, had been demonstrated and relevant educational options had been considered.

[9] In separate decisions, one for the application with respect to Brown's Flat Elementary School and the other for the application concerning Lorne Middle School, a judge of the Court of Queen's Bench quashed the Minister's approval (see *Kennedy v. New Brunswick (Minister of Education)*, 2015 NBQB 170, [2015] N.B.J. No. 205 (QL), the decision in respect of Brown's Flat Elementary School, and *Craft v. New Brunswick (Minister of Education)*, 2015 NBQB 171, [2015] N.B.J. No. 206 (QL), the decision pertaining to Lorne Middle School). The judge concluded that outcome was warranted in respect of both schools because the Council breached the rules of procedural fairness at the final public meeting. It would have done so by failing to deliver, in that forum, reasons that reviewed and "weighted" the eight mandatory factors in arriving at the conclusion that closure was "the optimal available option". In the case of Brown's Flat Elementary School, the judge was also swayed by what he perceived to be the Council's failure to actually consider one of those factors, "economic development". In the judge's view, this failure rendered unreasonable the Minister's conclusion that there had been both proper consultation and an appropriate consideration of all relevant factors. While these process-related flaws sufficed to compel the quashing of the ministerial approvals, the judge went on to observe that, had it been necessary for him to pass upon the question, he would have found they effectively rendered both ministerial approvals "unreasonable".

[10] After hearing the parties, and considering the public interest in pronouncing judgment expeditiously, we disposed of the appeal from the bench. In allowing the Minister's appeal, we made the following observations:

Absent a sufficiently weighty juridical basis for intervention, in a parliamentary democracy, judges, none of whom are elected, must leave standing policy decisions taken by the elected representatives of the people.

In [our] respectful view, there is no juridical basis for judicial interference with the Minister's decision to approve, pursuant to s. 3.1 of the *Education Act*, S.N.B. 1997, c. E-1.12, the closure of Lorne Middle School and Brown's Flat Elementary School. The application judge committed reversible error in quashing the Minister's approval decisions.

We wrapped up the proceedings by indicating more fulsome reasons would follow.

[11] In abridged form, my reasons for allowing the appeal are as follows. The underlying Notices of Application seek orders quashing the Minister's decisions, not the Council's recommendations. Therefore, the core legal question is whether the Minister's decisions pass muster, a question that stands to be answered bearing in mind the following: (1) no *Charter* right or obligation is in play; (2) there is no suggestion, let alone evidence, of "bad faith" or other reprehensible conduct on the part of the Council or the Minister; (3) some debate-limiting findings by the application judge are uncontested; and (4) as conceded by the respondents at the hearing, the Minister's decisions are substantively reasonable.

[12] In the result, these issues remain outstanding: (1) were the ministerial approval decisions authorized at law?; (2) in this regard, does Policy 409 have force of law, such that it is legally binding upon the Minister?; (3) if not, does it nonetheless give rise to "legitimate expectations" on the part of the parents of affected students with respect to the Minister's decision-making process?; and (4) if so, do the ministerial approval decisions fulfill those expectations?

[13] Regarding the issue of lawfulness, the appropriate standard of review is correctness. The decisions under review clearly fall within the scope of the authority conferred upon the Minister by s. 3.1 of the *Education Act*. In this regard, Policy 409 is not “law”. No provision of the *Education Act* invests the Minister with the power to establish a policy that fetters his discretion to approve a school closure pursuant to s. 3.1. Thus, there is no statutory authority for the understanding that Policy 409 binds the Minister. Specifically, no provision of the *Act* operates to make the legal efficacy of ministerial approval conditional upon the Council’s compliance with Policy 409. Nevertheless, were I convinced section 6.6.2 is legally binding upon the Minister, I would have found his decisions compliant with its dictates.

[14] That said, I agree section 6.6.2 gives rise to legitimate expectations on the part of the parents of affected students, which include a ministerial commitment to seriously consider withholding approval for any school closure recommendation where: (1) the Council has not respected the rules of procedural fairness, as defined in Policy 409; and (2) all relevant factors and educational options were not discussed during the public consultation process. In my view, when it comes to procedural fairness, the reviewing court does not apply any deferential standard. It simply determines whether the rules of procedural fairness were respected. That is not the case for the Minister’s other findings. They stand to be reviewed on application of the “reasonableness” standard.

II. Context

[15] In most cases, the context, both legal and factual, is critical to a proper understanding of the grounds of appeal, the issues debated on appeal and the basis for the Court’s decision. That is particularly true where, as here, issue is taken with the decision of an administrative body on the basis of procedural unfairness.

[16] The Minister submits the application judge committed reversible error by: (1) applying a correctness standard of review which, it is contended, is apparent from the judge’s substitution of his opinion for that of the Minister regarding the proper

interpretation of section 6.5.4 of Policy 409 and the Council's compliance with its obligations thereunder, and the judge's failure to approach with the requisite deference the issue of the reasonableness of the Minister's approval; (2) finding it was unreasonable for the Minister to conclude the Council had considered, in the case of Brown's Flat Elementary School, all of the study-related factors enunciated in Policy 409; and (3) concluding the Council did not provide, at the public meeting where the councilors, by a majority, voted to recommend closure, an "account of the factors considered" as required by section 6.5.4. Finally, the Minister advances a fallback position, which is that the judge erred at law in concluding non-compliance with section 6.5.4 necessarily entails a breach of procedural fairness, let alone one that justifies quashing his approval.

[17] The Council agrees with the Minister's grounds of appeal. However, its submission focuses primarily on the conclusion it was under a legal obligation to provide "reasons", as described by the judge, for its recommendations and that it failed to discharge that obligation. The Council contends it was under no such obligation and that, in any event, adequate reasons were provided for its decisions to recommend the closure of the schools in question.

[18] The respondents readily acknowledge both the Council and the Minister were not actuated by improper motives and that they acted in good faith throughout. They go further by conceding the Minister's approval of closure was substantively reasonable for both Brown's Flat Elementary School and Lorne Middle School. Nonetheless, it is their contention the decisions to quash ought to be confirmed for process-related errors on the Council's part: (1) reasons were not given by the Council at the last public meeting for its recommendation to close the schools; (2) having regard to the statutory scheme, this failure is a breach of procedural fairness, one that necessitated quashing of the Minister's approval; (3) the Minister's finding that procedural fairness was followed by the Council is unsustainable; and (4) in the case of Brown's Flat Elementary School, the judge's finding that the Council did not consider the economic impact factor is supported by the record.

[19] Prior to the hearing on appeal, the Court requested submissions regarding the following questions: (1) what is the statutory basis for the legal efficacy of Policy 409?; (2) if s. 6(b.2) of the *Education Act* is relied upon, explain how the “policies” to which reference is made therein can reasonably be interpreted to cover school closures; and (3) if Policy 409 lacks a statutory lifeline, what bearing does that state of affairs have on the validity of the Minister’s approval?

[20] The key parts of Policy 409 are the definition of “procedural fairness”, Appendix C, as it relates to section 6.4.2, and the following numbered provisions:

Procedural fairness refers to the duty of administrative bodies to employ decision-making processes that provide real opportunity for persons whose interests and privileges may be affected to provide input. This includes certain requirements such as providing the opportunity to affected persons to be heard and for the school district to receive and consider the information before any recommendation is forwarded to the Minister.

Équité de la procédure désigne la responsabilité des organismes administratifs d’adopter des processus de prise de décisions qui permet[tent] un apport réel des personnes dont les intérêts et les privilèges peuvent être touchés. Ceci comprend certaines exigences incluant l’occasion aux personnes concernées de se faire entendre et de fournir aux districts scolaires la possibilité de recevoir et d’examiner l’information avant qu’une recommandation soit soumise au Ministre.

6.4 Determining a school’s sustainability

6.4 Déterminer la viabilité d’une école

6.4.1 A DEC will advise the Minister in writing when it intends to study a school’s sustainability. This study can include one of several outcomes: maintaining the status quo, repairing the school or closing the school and placing students elsewhere.

6.4.1 Le CED doit informer le ministre par écrit de son intention d’étudier la viabilité d’une école. L’étude peut inclure un résultat parmi plusieurs : maintenir le statu quo, réparer l’école, fermer l’école et placer les élèves ailleurs.

6.4.2 A DEC must consider the following criteria when studying a school’s sustainability. This list does not preclude a DEC from considering other factors relevant to their local circumstances.

6.4.2 Le CED doit tenir compte des critères ci-dessous en étudiant la viabilité d’une école. La liste de critères n’empêche pas le CED d’examiner d’autres facteurs se rapportant à la situation locale.

1. Low/declining enrolments: impact of declining or low enrolments on the learning environment (Is enrolment reaching a critical threshold or will it be dropping

1. Baisse des inscriptions ou faible nombre d’inscriptions : impact sur le milieu d’apprentissage. (Le nombre d’inscriptions a-t-il atteint un seuil critique, ou diminuera-

substantially over the next few years?). Enrolment trends and projections must be considered.

2. Health and Safety: the structural integrity of buildings; indoor air quality and water quality; circumstances that present a significant health or safety threat; fire safety systems and the safety and security of school grounds and play areas.

3. Quality of Education Programs and Services: the appropriateness of facilities for curriculum delivery and student services. This would include availability of facilities and diversity of educational programs and increased educational opportunities as a result of a closure, enrollment per grade or multi-level class and pupil-teacher ratio at affected schools, as well as the ability to meet the needs of all students, including students with exceptionalities.

4. Transportation: time spent in transit and cost of travel.

5. Finances: the operating costs including staffing and utilities, the physical condition of buildings, considering short and long-term capital costs and modifications required to school(s) to accommodate transferred students.

6. Impact on the local community: parental involvement and feasibility of continued parental involvement (particularly for elementary pupils), community support, the school's relationship with the community, the effects on culture and language, consideration of whether the school is the

t-il de façon importante au cours des prochaines années?) Les tendances et les prévisions en ce qui concerne les inscriptions doivent être prises en compte.

2. Santé et sécurité : l'intégrité structurale du bâtiment; la qualité de l'air intérieur et de l'eau; les situations présentant une menace importante pour la santé ou la sécurité; les systèmes de sécurité-incendie, la sécurité des terrains et des aires de jeux de l'école.

3. Qualité des programmes et des services éducatifs : pertinence des établissements pour la prestation du programme d'études et les services aux élèves. Cela inclut les installations disponibles, la diversité des programmes éducatifs et l'augmentation des possibilités d'apprentissage advenant la fermeture d'une école, l'inscription par niveau ou de classe multi-niveaux et le ratio enseignant-élèves dans les écoles concernées, ainsi que l'aptitude à répondre aux besoins de tous les élèves, y compris les élèves ayant des besoins particuliers.

4. Transport scolaire : le temps passé dans des moyens de transport et le coût du transport.

5. Finances : les frais d'exploitation, y compris la dotation en personnel et les services d'utilité publique, l'état des bâtiments, les coûts d'immobilisation à court et à long terme et les modifications nécessaires à l'école ou aux écoles pour accueillir les élèves transférés.

6. Impact sur la localité : la participation des parents et la faisabilité de la participation continue des parents, surtout à l'école primaire, le soutien de la collectivité, le lien qui unit l'école à la localité et les conséquences sur la culture et la langue et la question de savoir si l'école

sole school in the community, especially at the elementary level.

7. *Impact on other schools*: impact on feeder schools and receiving schools.

8. *Economic development*: consideration of planned and future economic development projects in the community or surrounding area.

est la seule dans la collectivité, surtout au niveau primaire.

7. *Impact sur d'autres écoles* : impact sur les écoles d'où arrivent les élèves et sur les écoles qui les reçoivent.

8. *Développement économique* : considération des projets de développement économique prévus et à venir dans la localité OU dans la région environnante.

APPENDIX C

ANNEXE C

Section 6.4.2 – the DEC must demonstrate how the required criteria have been considered (Low/declining enrolments, health and safety, quality of education programs and services, transportation, finances, impact on local community, impact on other schools and economic development), and

Provide this information to the public as part of the consultation process.

6.5 Public consultation on a school's sustainability

6.5.1 A study of a school's sustainability shall normally be completed within a twelve month period. Public consultation should not occur over the summer months.

6.5.2 The DEC must ensure that affected persons are informed through public notice (e.g. an ad in the local newspaper, a note sent home to parents of students attending the school in question, PSSC meetings, DEC meetings) of the DEC's intention to study a school's sustainability. The notice will include the timeframe for consultation

Le paragraphe 6.4.2 stipule que le CED doit montrer comment l'étude tient compte des critères établis (Baisse des inscriptions ou faible nombre d'inscriptions; santé et sécurité; qualité des programmes et des services éducatifs; transport scolaire; finances; incidence sur la localité; incidence sur les autres écoles; développement économique).

Le CED doit communiquer cette information à la population dans le cadre d'un processus de consultation publique.

6.5 Consultation publique sur la viabilité d'une école

6.5.1 L'étude de la viabilité d'une école devrait normalement être effectuée et complétée à l'intérieur d'une période de douze mois. La consultation publique ne devrait pas avoir lieu pendant les mois d'été.

6.5.2 Le CED doit s'assurer que les personnes concerné[e]s sont informé[e]s au moyen d'un avis public (p. ex. : annonce dans le journal local, note aux parents des élèves qui fréquentent l'école, réunions du CPAE et réunions du CED) de l'intention du CED d'étudier la viabilité d'une école. L'avis précisera les dates des réunions

and contact information to obtain details of the process to be followed, as set out in DEC policy.

publiques et les coordonnées des personnes pouvant fournir des renseignements sur la marche à suivre prévue dans la politique sur les CED.

6.5.3 The DEC will ensure that affected persons:

- are provided with information relevant to the proposal;
- have adequate time to consider the information provided; and,
- have adequate time and opportunity to make a presentation to the DEC (i.e. let their views be known either in writing or orally) and are heard impartially at an open DEC meeting.

6.5.3 Le CED doit s'assurer que les personnes concerné[e]s :

- ont reçu les renseignements se rapportant à la proposition;
- disposent d'assez de temps pour examiner les renseignements reçus;
- ont la possibilité de présenter un exposé au CED (pour exprimer leur point de vue verbalement ou par écrit) et suffisamment de temps pour le faire et qu'ils bénéficient d'une écoute impartiale aux réunions publiques du CED.

6.5.4 There will be a minimum of three public DEC meetings on the possible closure - one meeting to inform the school community of the DEC's intention and the steps to be followed, a second meeting to provide the opportunity to make a presentation (in writing or orally) and a final meeting to provide the public with the results of the consultation, including an account of the factors considered, as per section 6.4 of this policy, and resulting recommendation being submitted to the Minister.

6.5.4 Le CED doit tenir au moins trois réunions publiques sur la fermeture possible de l'école - la première réunion vise à informer la communauté scolaire de l'intention du CED et des étapes à suivre; la deuxième donne la possibilité d'effectuer une présentation (écrite ou orale); la dernière sert à communiquer à la population les résultats du processus de consultation et les recommandations soumises au ministre, conformément au point 6.4 de cette politique, de même qu'un aperçu des prochaines étapes à suivre dans le processus.

6.6 Ministerial approval of a school closure

6.6 Approbation ministérielle d'une fermeture d'école

6.6.1 A DEC will inform the Minister in writing of a recommendation to close a school, following the public consultation process.

6.6.1 Le CED informera le Ministre par écrit de sa recommandation de fermer une école, suivant le processus de consultation publique.

6.6.2 When notified of a recommended school closure, the Minister will review it in relation to the principles of procedural fairness, with consideration of the factors

6.6.2 Lorsqu'il reçoit une recommandation visant la fermeture d'une école, le Ministre doit l'examiner en fonction des principes de l'équité de la procédure, en considérant

taken into account during the public consultation process. The Minister may approve the recommendation or withhold approval if, in the opinion of the Minister, procedural fairness has not been applied or relevant educational options have not been considered.

6.6.3 The Minister shall normally respond to a recommendation to close a school within a period of time no less than 30 days and not exceeding 60 days.

6.6.4 When the Minister has approved a school closure, the DEC shall inform parents of the relocation of students. Sufficient notice must be provided to permit relocated students and their families to participate fully in the programs and activities offered in the new school.

6.6.5 When a school is permanently closed, the unique, four-digit school number assigned by the Corporate Data Management and Analysis Branch of the Policy and Planning Division at the Department of Education is not used again for another school.

6.6.6 When a school [which] has been approved for closure by the Minister is unoccupied and is no longer needed by the school district, it shall be deemed surplus by motion of the DEC. The DEC shall contact the Department to arrange a mutually agreeable date for the transfer of responsibility for the asset.

les facteurs pris en compte pendant le processus de consultation publique. Le Ministre peut approuver la recommandation, ou il peut la rejeter si, à son avis, les principes de l'équité de la procédure n'ont pas été respectés ou si les options éducatives pertinentes n'ont pas été considérées.

6.6.3 Le Ministre doit normalement donner sa réponse à une recommandation de fermeture d'école entre le 30^e et 60^e jour suivant la réception de celle-ci.

6.6.4 Après que le Ministre a approuvé la fermeture d'une école, le CED doit aviser les parents des transferts des élèves. Un préavis suffisant doit être fourni pour permettre aux élèves transférés et à leur famille de participer pleinement aux activités et aux programmes offerts dans la nouvelle école.

6.6.5 Lorsqu'une école est fermée de façon permanente, le numéro unique à quatre chiffres assigné par la Direction de la gestion et de l'analyse des données ministérielles de la Division des politiques et de la planification du ministère de l'Éducation n'est pas réutilisé pour une autre école.

6.6.6 Lorsqu'une école dont la fermeture a été recommandée par le Ministre est vacante et que le district scolaire n'en a plus besoin, elle doit être jugée excédentaire sur une motion du CED. Le CED doit communiquer avec le ministère afin d'établir une date convenable à tous pour le transfert de la responsabilité du bien immobilier.

[21] Cuts to the Council's budget for the 2015-2016 school year compelled a review of its operations to identify areas where reductions in operating costs could be achieved and to determine whether capital costs could be avoided. Clearly, atrophied

funding from the Department was the catalyst for the Council's initiation of the process envisaged by Policy 409 as the prelude to a closure recommendation.

(1) Lorne Middle School

[22] Students attended Lorne Middle School for grades 6-8. The school was built in 1958, and was expanded and renovated in the 1980s following a fire.

[23] Since 1997, enrolment has declined by 75%. At the time of the Council's sustainability study, the school had 50 students enrolled, which was 21% of its 235-student capacity.

[24] The decision to close Lorne Middle School followed a six-month process under Policy 409 beginning in October 2014.

(a) *Decision to Study School Sustainability*

[25] At a District Education Council meeting on October 8, 2014, the following motion was passed:

Council direct the Superintendent to inform Minister Rousselle that we intend to study School Sustainability for Lorne School in the Saint John North end. This will allow us under the department's Policy 409 – *Multi Year School Infrastructure Planning* – to begin the public consultation process to gather community and stakeholder input to the recommendation.

In a letter dated October 17, 2014, the Superintendent advised the Minister the Council intended to conduct a school sustainability study for Lorne Middle School.

[26] On October 25, 2014, and November 1, 2014, a notice entitled “School Sustainability Reviews and Schedule of Public Consultations” was published in the *Telegraph Journal* providing the following information:

The Anglophone South District Education Council (DEC) will host a series of Public Consultations as per Provincial Policy 409 Multi-Year School Infrastructure Planning to study the sustainability of five schools:

St. Patrick’s School, Seawood School, Havelock School, Lorne Middle School and Pennfield Elementary School.

Under policy 409, the DEC will be holding two public information sessions at each school subject to the review. We will be holding initial meetings at each of the five schools to deliver the proposal to the public. The initial meetings are to allow the DEC and staff to explain the process involved in a Policy 409 review, present the proposal and be available to answer questions about the process.

A second meeting at each school will be scheduled at a later date to allow the public an opportunity to ask questions about the proposal, voice their concerns and provide feedback to the review.

The first series of meetings are scheduled as follows:

Wednesday, Nov 5	St. Patrick’s School (at Havelock School)	7pm
Monday, Nov 10	Seawood School	7pm
Monday, Nov 17	Havelock School	7pm
Tuesday, Nov 18	Lorne Middle School	7pm
Monday, Nov 24	Pennfield Elementary School	7pm

Everyone is welcome to attend, and encouraged to do so. Throughout this process, written feedback can be submitted via email to: asds.schoolreview@gnb.ca or you may send a letter to the attention of Robert Fowler, Chair, District

Education Council, 490 Woodward Avenue, Saint John,
NB E2K 5N3.

I should note for the sake of completeness that the record does not feature, as it does for Brown's Flat Elementary School, a letter from the District Superintendent to the parents of affected students reprising the information relayed by the notice published in the *Telegraph Journal*. However, in my view, nothing turns on this difference.

(b) *First Public Meeting*

[27] The first meeting took place on November 18, 2014, and was attended by some 80 persons, including school community members, current and former students, politicians, and media representatives. The Chair explained the process involved in a Policy 409 review and answered questions on the subject. A PowerPoint presentation entitled "Proposal for School Closure and Consolidation – Lorne School" reproduced the key provisions of Policy 409, including section 6.4.2, which specifies the eight factors the Council "must consider [...] when studying a school's sustainability". It went on to describe the proposal recommended by Council staff, the closure of Lorne Middle School and the relocation of the students to another facility, preferably Princess Elizabeth School, and to articulate the case for that proposal by reference to several of the factors mentioned above:

Determining a School's Sustainability

6.4.2 A DEC must consider the following criteria when studying a school's sustainability. This list does not preclude a DEC from considering other factors relevant to their local circumstances.

- 1. Low/declining enrolments:
- 2. Health and Safety:
- 3. Quality of Education Programs and Services:
- 4. Transportation:
- 5. Finances:
- 6. Impact on the local community:
- 7. Impact on other schools:

➤ 8. Economic development:

Policy 409 – Section 6.5
Public Consultation on School’s Sustainability

6.5.3 *The DEC will ensure that affected persons:*

- *are provided with information relevant to the proposal;*
- *have adequate time to consider the information provided; and*
- *have adequate time and opportunity to make a presentation to the DEC (i.e. let their views be known either in writing or orally) and are heard impartially at an open DEC meeting.*

Policy 409 – Section 6.5
Public Consultation on School’s Sustainability

6.5.4 *There will be a minimum of three public DEC meetings on the possible closure – one meeting to inform the school community of the DEC’s intention and the steps to be followed, a second meeting to provide the opportunity to make a presentation (in writing or orally) and a final meeting to provide the public with the results of the consultation, including an account of the factors considered, as per section 6.4 of this policy, and resulting recommendation being submitted to the Minister.*

Policy 409 – Section 6.6
Ministerial Approval of a School Closure

- 6.6.1 *A DEC will inform the Minister in writing of a recommendation to close a school, following the public consultation process.*
- 6.6.3 *The Minister shall normally respond to a recommendation to close a school within a period of time no less than 30 days and not exceeding 60 days.*

Lorne [Middle] – Background

- 6-8 Middle school built in 1958
- School was rebuilt and additional space added after a fire in 1985
- Enrolment declined by 75% since 1997
- 50 students enrolled as of Sept. 2014
- Max capacity for Lorne is 235 students

- Lorne is currently running at 21% of capacity (lowest in the district)
- Lorne has a single gym
- Lorne is handicapped accessible
- A community centre run by the City of SJ is attached to Lorne
- Lorne does not have a playfield, however they can access fields owned by the City of SJ (Shamrock or field by St. Peter's Church)
- Lorne has minimal green space but has an asphalt play area
- Parking around the school is limited

Lorne Staffing

STAFFING:

<u>Description</u>	<u>FTE's (Full Time Equivalents)</u>
➤ Teacher FTE's	4.70*
➤ Clerical Staff	.86
➤ Custodial	2.00
➤ EA's/School Intervention Worker	4.00
➤ Community School Coordinator	_.50 (shared with PES)

* (including admin., additional teacher added by EECD Sept. 2014)

Lorne Middle Capital Improvement Projects Completed

<u>Project</u>	<u>Cost</u>
➤ Roof replacement (2000)	\$66,525
➤ Heating and ventilation upgrade (2006)	<u>7,125</u>
Total	\$73,650

Lorne Middle Capital Improvement Projects Required

<u>Project</u>	<u>Cost</u>
➤ Site improvement – courtyard expansion and repaving	\$ 60,000
➤ Building envelope – exterior walls repointing & repairs	300,000
➤ Building envelope – exterior window replacement	275,000
➤ Building envelope – roof replacement	200,000
➤ Water supply and sewer – piping upgrade	20,000
➤ Heating & ventilation – upgrade and controls	

added		<u>40,000</u>
	Total	\$895,000

Lorne Middle
Annual Operating Costs 2013/2014

➤ Light & power	\$35,175
➤ Heating fuel	27,312
➤ Minor repairs	5,395
➤ Sewage & water	13,402
➤ Garbage removal	<u>4,287</u>
Total	\$85,571

Scenario 1: Close Lorne and move students to Millidgeville North

- 3-8 English, 3-5 EFI [Early French Immersion] built in 1967
- Millidgeville North – 4.20 kms from Lorne
- Minimal excess capacity due to Office of the Superintendent, Saint John Education Centre, Early Childhood Staff and Sistema using school space
- Therefore, due to lack of space and distance from Lorne, Millidgeville North would not be recommended as a possible scenario

Scenario 2: Close Lorne and move students to Centennial Elementary

- Centennial Elementary is 1.03 kms from Lorne
- Centennial has excess capacity
- Capital investment would be required to upgrade classrooms and bathrooms to middle school specs
- Centennial does not have a playfield but nearby City owned ball field is often used
- Bus zone for Centennial would have to be expanded to include Lorne middle students
- Small number of middle school students would make it difficult to offer full school program at Centennial
- Therefore, Centennial would not be recommended as an option

Scenario 3: Close Lorne and move students to Princess Elizabeth K-8

- Princess Elizabeth is 1.55 kms from Lorne
- Princess Elizabeth has excess capacity

- No major capital investment would be required except handicapped accessibility (\$240,000), on list for summer 2015 completion
- Significant improvements made to PES
- Princess Elizabeth has a playfield
- Princess Elizabeth bus zone already includes Lorne area due to LFI so no changes required
- All middle schools in one school provides more opportunities (i.e. full middle school programs, sports, clubs, etc.) for all students

Princess Elizabeth School – Background

- K-8 and 6-8 LFI school built in 1949
- Enrolment declined by 20% since 1997
- Current enrolment, Sept. 2014 is 415
- Max capacity for Princess Elizabeth is 550 students
- Has a playfield and two outdoor classrooms
- Has two playgrounds plus new green space with basketball court and outdoor bleachers
- Double gym with a stage
- Sufficient parking in front and overflow space in back
- Major capital investment in the school over the last 15 yrs.
- School will be handicapped accessible summer 2015

Princess Elizabeth School

- *The following slide lists many of the programs offered at Princess Elizabeth School. This is intended to provide families information about Princess Elizabeth School. The District recognizes that many programs and activities are offered by the staff and partners at Lorne Middle School as well.*

Princess Elizabeth School School Activities and Support Programs

- Clubs – International, Drama, Photography, Guitar, Tech, Chess, Band, Babysitting Course, Peer Helpers
- Sports – full noon intramural programs, Fit Club, Badminton Club, teams for both boys & girls
- Middle School outdoor green space – field, track and basketball court
- Healthy snacks – in morning and through the day
- Lunch program for students without

- Partnerships – NBCC free transportation to after school programs
– C.E. Nick Nicolle Community Centre, Builders Club & Kiwanis
- Big Brother/Big Sister mentoring
- Go Girls Club & Gurls Work
- Hanging with the Guys Club
- School raised funds to sponsor students (extra-curricular activities)
- Receive donations of coats, mitts, scarves, etc.

Princess Elizabeth School Staffing

STAFFING:

<u>Description</u>	<u>FTE's</u>
➤ Teacher FTE's	30.70*
➤ Clerical Staff	1.50
➤ Custodial	3.50
➤ EA's	9.00
➤ School Intervention Worker	1.00
➤ Community School Coordinator	<u>.50</u> (shared with Lorne)
Total	<u>46.20</u>

* (including admin., resource, guidance, etc.)

Princess Elizabeth School
Capital Improvement Projects Completed

<u>Project</u>	<u>Cost</u>
➤ Roof replacement (2013, 14)	\$129,571
➤ Electrical service entrance upgrade (2000)	75,413
➤ Fire integrity (2000)	45,698
➤ Heating and ventilation – boiler and exhaust (2000)	42,766
➤ Building envelope – ext. windows & doors (2009, 10, 11)	348,901
➤ Water & sewer – washroom upgrade (2009, 10, 12)	178,413
➤ Building envelope – access (2013)	2,730
➤ Building envelope – masonry repairs/ repainting (2014)	<u>139,748</u>
Total	\$963,240

Repurpose of Lorne School:

- School District would be willing to sit with community partners to discuss possibilities
- For example, had discussions with Horizon Health

- about Community Health Centre
- If Lorne is no longer a school, it would then fall under the responsibility of the Dept. of Transportation and Infrastructure

Thank You for Attending!

- Next meeting – Jan. 8, 2015
- This presentation will be posted to ASD-S website at: <http://web1.nbed.nb.ca/sites/ASD-S/>

Written feedback can be submitted:

- via email to asds.schoolreview@gnb.ca
- Or send a letter to the attention of:
Robert Fowler, Chair
District Education Council
490 Woodward Avenue
Saint John, NB E2K 5N3

[28] On November 29, 2014, and January 3, 2015, a notice was published in the *Telegraph Journal* indicating the time and location of the second meeting.

[29] In addition, by letter dated December 17, 2014, the Council's Chair provided the parents of affected students with the following information:

This letter is a follow-up to reminders from your Principal, Greg Norton, about a meeting on Thursday, January 8th at Lorne Middle School at 7 p.m. As you are aware, the District Education Council is hosting a series of public meetings for parents regarding the sustainability of your school.

We are following Policy 409 of the Department of Education and Early Childhood Development, <http://www.gnb.ca/0000/pol/e/409A.pdf> which states that we must have three public meetings to discuss any school closure. The first meeting for Lorne Middle School was held at the school on November 18, 2014. At that meeting I outlined the process Council must follow with Policy 409, and District staff talked about the options for Lorne Middle School.

The power point used that evening can be found on the Anglophone South website at www.asd-s.nbed.nb.ca The

main page has a news item entitled “School Sustainability Reviews & Public Consultations”. Click “Read More” and it is the “Proposal for School Closure and Consolidation – Lorne School.” If you do not have access to our website, please let the school know and we can provide a copy for you.

Our second meeting is Thursday, January 8, 2015 at Lorne Middle School at 7:00 p.m. This meeting is an opportunity to make a presentation to the DEC or to provide feedback. If you wish to present, please contact our Recording Secretary, Clare Murphy at 658-5325 or clare.murphy@gnb.ca prior to 4:00 pm, Wednesday, January 7th. We will ensure everyone has time to speak to us. You are also welcome to write to me at the above address or you can send any comments to the following email: asds.schoolreview@gnb.ca

(c) *Second Public Meeting*

[30] The second meeting, which was equally well attended, took place on January 8, 2015. It provided an opportunity for questions about the proposal and its rationale as well as presentations in favour of other educational options.

[31] Five scheduled speakers addressed the group to express opinions about the proposed closure of the school. The respondent Ken Craft, the Chair of the Lorne Middle School Parent School Support Committee, made a submission that retraced the history of concerns over the sustainability of Lorne Middle School:

In 2008, our oldest son began grade six at Lorne Middle School. This was the same year that the District decided to launch a Policy 409 review of Lorne. The plan was to close both Lorne and Hazen-White and bus these students to a newly created English language middle school at Millidgeville North. Much of the impetus for this move came from a group of parents in Millidgeville who no longer wanted their children studying in the Old North End. I was contacted by them in my capacity as Chair of the Centennial Parent School Support Committee. They wanted me to support closing Lorne Middle School. They received a shock when I informed them that I would be actively

opposing the proposal. The process unfolded in an almost inevitable fashion. The District Education Council gave precedence to the wishes of parents from an affluent neighbourhood at the expense of parents in priority neighbourhoods, and voted to close Lorne and Hazen White- St. Francis and send the middle students to Millidgeville North. The proposal was sent on to the Education Minister, Kelly Lamrock, who rejected the proposal because he recognized that Lorne Middle School was integral to the revitalization of the Old North End. What was true in 2008-9 remains true in 2015. However, the story didn't end there. The Millidgeville parents proved to be a powerful lobby. At the stroke of a pen, the Superintendent redrew the school boundaries creating a new English language middle school at Millidgeville North and shrinking Lorne Middle school's population by over two thirds. Now, the current District Education Council proposes to close Lorne because it has too few students, a situation that was created by a previous Superintendent with the acquiescence of her DEC in opposition to the Minister's wishes. If the current Superintendent and DEC want to show leadership, they can with a stroke of a pen redraw the school catchment zone to its previous boundaries. This would be the best usage of one of the best school infrastructures in the District.

This brings us to the present. Our youngest son is in grade seven at Lorne experiencing an incredible education and vibrant extra-curricular experience. Despite having a small staff, Lorne students have an experience that rivals that of school many times its size. Pound for pound Lorne Middle School punches well above its weight. And I am not just referring to the fact that the students have had the chance to experience Golden Gloves Boxing this year.

So what should be done with Lorne Middle School? It is strange that Policy 409 addresses school sustainability studies. There has been no attempt on the part of the District to examine scenarios that would make Lorne Middle School more sustainable. Instead they examined three options that would include closing Lorne Middle School. They examined and rejected proposals to send the students to Millidgeville North or Centennial School. The proposal they are making is to close Lorne Middle School and ship the students to Princess Elizabeth School, an older school that several years ago was on the DEC's wishlist to

be torn down and replaced. As well, middle school education is best delivered in an exclusive middle school environment (6-8). Other grade configurations, lead to a less than ideal middle school experience.

The DEC and Superintendent need to show some leadership in sustaining one of the best school infrastructures in the District. This can be accomplished by redrawing the school boundaries to their pre September 2009 limits. This would more than triple Lorne's population and place it in the optimum level for middle school education. This would also allow children from a priority neighbourhood to study close to home.

If the DEC is unwilling to take this step, I would suggest that they suspend their policy 409 review of Lorne for one year. During this time, the DEC should lead a consultation to create a coordinated plan for middle school education in the district. As well, Lorne would remain staffed at the 2014-5 level. The current and proposed middle school configurations are not serving the best interests of students in priority neighbourhoods.

We need some leadership. It is easy to propose closing a small school in a priority neighbourhood. We saw quite clearly in 2008-9 that money talks. It's Lorne this year and Hazen-White next year. Public education is not about giving in to the wishes of the rich. Instead it is about providing a high quality education for all of the citizens of New Brunswick. I urge the members of the District Education Council to do the right thing, and keep Lorne Middle School open.

Following this, the floor was opened for further comments, during which time eight non-scheduled speakers were heard, and spoke to a number of specific concerns.

[32] Subsequently, Council staff prepared a document entitled "Summary of Policy 409 Consultations Lorne Middle School November 2014 – January 2015". It sets out the gist of the comments, questions and submissions put to the Council in the course of the second public meeting regarding each of the eight criteria prescribed by section 6.4.

(d) *Third Public Meeting*

[33] A third meeting took place on March 19, 2015. After reviewing the Summary of Policy 409 Consultations for Lorne Middle School, the Chair invited comments from the councillors. Those comments are summarized in point form in the minutes of the meeting:

- This is a big decision for the neighbourhood; goes back to the 2008 re-drawing of the boundaries which negatively affected Lorne; teachers/principal do a great job – this is not a reflection on them; there are advantages to attending a larger school – both schools would benefit.
- Concern over the Community School Coordinator – would it be .5 Lorne and .5 PES?
- It is a choice between programs, people and facilities. It is important to keep as many programs as possible.
- Students will move from Lorne to Princess Elizabeth – give them a choice to come to Millidgeville if they want. Student transfers should be clearly explained to parents if they want to go to another school. Waive the condition that they supply their own transportation and if the class fills, they move out (flexibility on these if possible). Mr. Fowler [Chair] advised that this could be difficult, as there would not be an FTE to create another class for these students. Mrs. Watson [District Superintendent] advised that transportation could be looked at, but no guarantees.
- Students will adapt – it is the adults who fear this change. Not in agreement with this closure – need to make the right decision for the community. It is a good facility and we should keep it. Something better can be done.
- There is a greater plan to be looked at. This is premature.
- This is a sad thing to do for the school and for Saint John. There are very passionate people in favour of keeping the school open. That area is not expanding. We are not doing a service to the kids keeping such a small group in a large facility.
- We need to be realistic. What is best for Anglophone South School District students? With the money that we have to run this District – people, programs, facilities –

this is the lesser of three evils. It is the best decision based on experience for our students. Students are more important than buildings.

- We need to be strategic. Who else can make the best plan – not always do it the way it has been done.

[34] A motion was then passed by a majority directing the Superintendent to inform the Minister of the Council’s recommendation to close Lorne Middle School, effective June 30, 2015.

(e) *Recommendation and Supporting Documentation*

[35] In a letter dated March 20, 2015 jointly signed by the Chair and the District Superintendent, the Minister was notified of the Council’s recommendation to close Lorne Middle School, effective June 30, 2015. The authors advised the Minister the recommendation was a difficult decision that followed “a careful review of all information received during public consultation sessions and provided by District staff”. The letter was accompanied by a binder that included, *inter alia*: (1) The PowerPoint presentation detailing the proposal for closure and student relocation; (2) the written submissions delivered by or on behalf of the parents of affected students at the second public meeting; (3) correspondence to parents; (4) meeting notes for each public session; and (5) the Summary of Policy 409 Consultations.

[36] In a letter dated March 23, 2015, the District Superintendent informed the parents of the following:

As you are aware, the District Education Council (DEC) of Anglophone South School District has been following the Provincial Policy 409 – Multi-year School Infrastructure Planning to review the sustainability of Lorne Middle School.

The first public meeting was held at the school on November 18, 2014 where our DEC Chair, Rob Fowler, outlined the process Council must follow with Policy 409

and District staff talked about the plan for Lorne Middle School. The second public meeting was held on January 8, 2015 and members of the public had an opportunity to make a presentation to DEC and provide their feedback on the proposed changes. Following this meeting, all information gathered during the public consultation sessions and from District staff was carefully reviewed by DEC. During the most recent DEC meeting held on March 19, 2015, Council voted to recommend to the Minister of Education and Early Childhood Development the closure of Lorne Middle School effective June 30, 2015.

In line with Policy 409, this recommendation must now be sent to the Minister of Education and Early Childhood Development for his review and approval. By policy, the Minister has a minimum of 30 days and no more than 60 days to respond. I will write to you again upon word from the Minister.

With this decision, the sustainability study of Lorne Middle School is now complete. Should the Minister approve the recommendation of the DEC, we will work diligently to provide a smooth and welcoming transition for your children as they prepare for and begin attending a new school.

I wish to thank you for your interest in this study and your continued commitment to your child's education.

[Emphasis added.]

I note, for the sake of thoroughness, that the record does not include such a letter for Brown's Flat Elementary School. Once again, in my view, nothing turns on this difference in the records.

(f) *Departmental Review*

[37] The Department of Education conducted a "policy/compliance" review of the materials provided in connection with the District Education Council recommendation. The Department concluded:

Further to the technical review as well as the policy review, it is recommended that the Minister support the following District Education Council recommendations:

That the Council direct the Superintendent to inform Minister Rousselle that we recommend the closure of Lorne Middle School, effective June 30, 2015.

[...]

[...] Although the Chair of the PPSC raised issues of procedural fairness in the media and in a letter to the Minister in regards to not discussing options other than a school closure and some criteria not being properly analyzed, the District Education Council did the proper analysis and followed the steps and requirements of the policy.

(g) *Minister's Approval*

[38] In a July 15, 2015 affidavit filed in opposition to the application in the Court of Queen's Bench, the Executive Director of the Policy and Planning Division of the Department of Education and Early Childhood Development asserts the following:

23. I am advised by the Minister, and do verily believe, that in and around March 20, 2015 he was provided with a copy of the letter from the Applicable DEC dated March 20, 2015, and the enclosed package of material relating to the sustainability study of Lorne Middle School (Exhibit "J") to review in relation to the Applicable DEC's recommendation for the closure of Lorne Middle School.

24. I am advised by the Minister, and do verily believe, that, immediately upon receiving the letter from the Applicable DEC dated March 20, 2015, and the enclosed package of materials relating to the sustainability study of Lorne Middle School, the Minister carefully reviewed each and every item in Exhibit "J".

25. Attached and marked as Exhibit "K" is a copy of the letter dated April 8, 2015 to the Minister from the Applicant, Ken Craft, wherein Mr. Craft raised a number of alleged issues regarding procedural fairness and public

policy that he felt should be considered in the Minister's review of the Applicable DEC's recommendation.

26. Attached and marked as Exhibit "L" is a copy of the letter dated April 22, 2015 to Mr. Craft from the Minister wherein the Minister stated the following:

In accordance with Policy 409 Multi-year School Infrastructure Planning, I will review the DEC's recommendation in relation to the principles of procedural fairness, with consideration of the factors taken into account during the public consultation process. I may approve the recommendation or withhold approval if, in my opinion, procedural fairness has not been applied or relevant education options have not been considered.

27. Attached and marked as Exhibit "M" is a copy of an email dated April 22, 2015 to the Minister from Dr. Lee Chalmers. I am advised by the Minister, and do verily believe, that he reviewed the email and the attached document from Dr. Chalmers prior to rendering his decision in relation to the Applicable DEC's recommendation to close Lorne Middle School.

28. Attached and marked as Exhibit "N" is a copy of:

- the Briefing Note;
- the Ministerial Compliance Review; and
- package of news articles related to the sustainability study of Lorne Middle School.

29. As part of the departmental due diligence and advice to the Minister, the above-noted documents (Exhibit "N") were prepared and gathered by staff members of the Department to track the criteria and processes to assess whether the elements set out in the Applicable Policy 409 had been followed.

30. I am advised by the Minister, and do verily believe, that prior to making his decision in relation to the Applicable DEC's recommendation for the closure of Lorne Middle School, the Minister once again carefully examined each and every item in the package of materials relating to the sustainability study of Lorne Middle School (Exhibit "J"), in addition to the Briefing Note, the Ministerial Compliance Review and the package of news

articles related to the sustainability study of Lorne Middle School (Exhibit “N”).

[39] By letter dated April 24, 2015, the Minister advised the Council’s Chair and the Superintendent he was approving the recommendation to close Lorne Middle School, effective June 30, 2015 for the following reasons:

I am writing in response to the District Education Council’s recommendation to close Lorne Middle School.

Upon careful review of the information provided in support of the recommendation, I am satisfied that procedural fairness has been respected. Proper consultation and appropriate consideration of the eight criteria, as required in section 6.4.4 of Policy 409 Multi-year School Infrastructure Planning, was demonstrated as well as relevant education options were weighed.

As such, I am approving the recommendation to close Lorne Middle School. I would like to extend my sincere appreciation to the DEC as well as staff at the school and school district for their work on this file.

[Emphasis added.]

(2) Brown’s Flat Elementary School

[40] Brown’s Flat Elementary School housed students from kindergarten to grade 5. Since 1999, enrolment has declined by 52%. During the Council’s sustainability study, 43 students were enrolled, being 36% of Brown’s Flat Elementary School’s 121-student capacity.

[41] The decision to close the school followed a four-month public consultation process that began in February 2015.

(a) *Decision to Study School Sustainability*

[42] At a District Education Council meeting on February 11, 2015, the following motion was approved with respect to Brown's Flat Elementary School and Norton Elementary School:

Council direct the Superintendent to inform Minister Rousselle that we intend to study School Sustainability for Brown's Flat Elementary School and Norton Elementary School. This will allow us under the department's Policy 409 – *Multi Year School Infrastructure Planning* – to begin the public consultation process to gather community and stakeholder input to the recommendation.

I pause to note the Council eventually recommended against the closure of Norton Elementary School.

[43] By letter dated February 12, 2015, the Council advised the Minister of its intention to conduct a school sustainability study for Brown's Flat Elementary School. By letter bearing the same date, the District Superintendent provided the following advice to the parents of affected students:

On February 11, 2015 the Anglophone South School District Education Council (DEC) voted in favour of engaging in a sustainability study under the process outlined in the Department of Education and Early Childhood Development Provincial Policy 409: Multi-year Infrastructure Planning.

The sustainability study follows a process that includes three public meetings. The first public meeting will be held on March 12, 2015 at 7:00 pm at the Brown's Flat School. This meeting will be for a presentation of facts about Brown's Flat School and information on the proposal the DEC is considering. The second public meeting will occur in early April, 2015 and will allow for interested individuals, stakeholders and parties to present information to be considered in the decision-making process. This meeting will start at 7:00 p.m. and also be held at Brown's Flat School. A registration process for this meeting will be shared following the first meeting.

The third public meeting will occur on Wednesday, April 29 at a special meeting of the District Education Council in the Saint John Office.

If the DEC recommendation is to close Brown's Flat School, the Minister of Education and Early Childhood Development must approve the decision.

Policy 409 can be found by going to the Government of New Brunswick website (www.gnb.ca) and choosing the Department of Education and Early Childhood Development site under "Departments". Under the title, "Information", you can choose "Policies", and this will bring you to a selection of policies, including Policy 409. The direct link to the Policy is <http://www.gnb.ca/0000/policies.asp>.

This information is in the media so we wanted to provide this letter to explain the process and timeline. More information will be available at the meetings.

[44] On February 24, 2015, and March 7, 2015, a notice was published in the *Telegraph Journal* indicating the date, time and location of the first public meeting.

(b) *First Public Meeting*

[45] The first meeting was held on March 12, 2015. Its stated purpose was to provide an opportunity for the Council to set out pertinent facts about Brown's Flat Elementary School and to make a presentation regarding the proposal it was considering. During that meeting, the Chair explained the process dictated by Policy 409 and Council staff used a PowerPoint presentation: (1) to outline the proposal under consideration, the closure of Brown's Flat Elementary School and the relocation of the students to Westfield Elementary School; and (2) to articulate its rationale by reference to several of the factors prescribed by Policy 409. The presentation, which is entitled "School Sustainability Study – Brown's Flat Elementary", was made to an audience of over 200 people, including community members, current and former students, politicians and media representatives. Significantly, the presentation reproduces the key provisions of

Policy 409, including section 6.4.2, which states the Council “must consider” the eight factors mentioned above when studying a school’s sustainability:

Brown’s Flat – Background

- K-5 Elementary school built in 1987
- Max capacity for Brown’s Flat is 121 students
- 43 students enrolled as of Sept. 2014
- Brown’s Flat is at 36% of capacity as of Sept. 2014
- Enrolment has declined by 52% since 1999 (47 students)
- Brown’s Flat does not have Early French Immersion (EFI)
- For EFI, students go to Westfield Elementary
- Brown’s Flat students proceed to River Valley Middle then Saint John area for High School
- Brown’s Flat has a multi-purpose type gym
- Brown’s Flat has a new playground and sufficient green space
- Brown’s Flat has sufficient parking
- Brown’s Flat is wheelchair accessible

Brown’s Flat Staffing

STAFFING:

<u>Description</u>	<u>FTE’s (Full Time Equivalents)</u>
➤ Teacher FTE’s	4.60*
➤ Clerical Staff	1.00
➤ Custodial	.80
➤ Educational Assistants	3.00
Total	9.40

*includes Principal

Brown’s Flat – Capital Improvement Projects Completed

<u>Project</u>	<u>Cost</u>
➤ Heating & Ventilation (2006)	\$ 6,875
➤ Roof replacement (2003)	<u>40,458</u>
Total	\$47,333

Brown’s Flat – Capital Improvement Projects Required

<u>Project</u>	<u>Cost</u>
----------------	-------------

- Site improvement – asphalt and drainage \$100,000

Brown's Flat Elementary –
Annual Operating Cost 2013/14:

Light, power and heat	\$ 21,485
Minor repairs	3,807
Snow plowing	3,420
Garbage removal	<u>1,607</u>
Sub-total	\$ 30,319
School Instructional Budget	9,652
School Salaries & Benefits	<u>618,000</u>
Total Yearly Operating Costs	<u>\$657,971</u>

Proposal: Close Brown's Flat Elementary

- Students could be moved to Westfield Elementary
- Westfield Elem. is 18 kms away from Brown's Flat Elem.
- Westfield is K-5 Elementary built in 1951
- Max capacity for Westfield is 508 students
- 284 students enrolled as of Sept. 2014
- Westfield has Early French Immersion (EFI)
- Westfield is wheelchair accessible main level
- Westfield has full sized gym
- Westfield has two modern playgrounds in good condition with rubberized ground cover under some equipment
- Westfield has sufficient green space around the school including outside learning area and sufficient parking

Brown's Flat – Examples of School
Activities and Support Programs

- Student Teams – announcements, weather report, playground pals, assemblies, reading buddies and clubs.
- Family Services preschool group meets on Wednesdays offering educational and social programming for preschool children and their parents
- Breakfast for Learning
- Principal's Pat on the Back, Numeracy Nights, We Love Our Community Night, Thank You Assemblies
- Friday Family Fun Night Sock-Hops, Pancake Breakfasts

Westfield Elementary – Examples of
School Activities and Support Programs

- Intramurals school activities grades 3-5 (sports at lunch)

- Family movie night (last Friday of every month)
- Home and School – hot lunch program
- Active PSSC
- Community school rentals – basketball and Tae Kwon Do
- PALS School
- Marigolds
- After school program 2:10 – 6:00 pm

Comparison of Programs –
Brown’s Flat & Westfield Elementary

- | | |
|--|---|
| ➤ <u>Brown’s Flat:</u> | ➤ <u>Westfield Elementary:</u> |
| ➤ Intramurals 2-5 (recess & lunch) | ➤ Intramurals 2-5 (recess & lunch) |
| ➤ Student led clubs – 5 weeks sessions | ➤ Friday school activities & clubs (Nov. to Feb.) |
| ➤ Positive learning activities | ➤ Positive learning activities |
| ➤ Wits program | ➤ Wits program |
| ➤ Playground pals | ➤ Peer helper |
| ➤ Bucket filling | ➤ Bucket filling |
| ➤ Caught living the code | ➤ Kindness club |
| ➤ Be statements | ➤ Be statements |
| ➤ Hot lunch | ➤ Hot lunch |
| ➤ Active Home & School | ➤ Active Home & School |
| ➤ Family fun night | ➤ Family movie night |
| ➤ Choir, Ukulele Club, Artist in Residence | ➤ Musical/talent show |

Transportation

- 96% of Brown’s Flat students go on a bus
- Busses from Westfield/Grand Bay area are already in place to serve Brown’s Flat or Middle School or EFI
- Avg. increase in travel distance to Westfield is 18 kms
- Avg. increase in time spent on bus is 24 min.
- Total trip time for majority of students will be mid-20’s to mid-30’s
- Max time spent on the bus will around 45 minutes
- all routes will be evaluated to find efficiencies and reduce travel times where possible

Re-purpose of Brown’s Flat School:

- School District would be willing to sit with community partners to discuss possibilities

- If Brown's Flat is no longer a school, it would then fall under the responsibility of the Dept. of Transportation and Infrastructure (DTI)

Thank You for Attending!

- Next meeting – scheduled for April 7th
- This presentation will be posted to ASD-S website at <http://web1.nbed.nb.ca/sites/ASD-S/>

Written feedback can be submitted:

- via email to asds:schoolreview@gnb.ca
- Or send a letter to the attention of:
Robert Fowler, Chair
District Education Council
490 Woodward Avenue
Saint John, NB E2K 5N3

As promised at the meeting, the PowerPoint presentation was posted on the Council's website.

[46] In a March 23, 2015 letter to the parents of affected students, the Council's Chair provided the following information:

This letter is a follow-up to reminders from your Principal, Megan Donovan, about a meeting on Tuesday, April 7, 2015 at Brown's Flat Elementary School at 7 pm. As you are aware, the District Education Council is hosting a series of public hearings for parents regarding the sustainability of your school.

We are following Policy 409 of the Department of Education and Early Childhood Development, <http://www.gnb.ca/0000/pol/e/409A.pdf> which states that we must have three public meetings to discuss any school closure. The first meeting for Brown's Flat Elementary was held at the school on March 12, 2015. At that meeting I outlined the process Council must follow with Policy 409, and District staff talked about the options for Brown's Flat Elementary.

The power point used that evening can be found on the Anglophone South website at www.asd-s.nbed.nb.ca the main page has a news item entitled "School Sustainability Reviews & Public Consultations". Click "Read More" and

it is the “School Sustainability Study – Brown’s Flat Elementary”. If you do not have access to our website, please let the school know and we can provide a copy for you.

Our second meeting will be held on Tuesday, April 7, 2015 at Brown’s Flat Elementary at 7:00 p.m. This meeting will be an opportunity to make a presentation to the DEC or to provide feedback. If you wish to present, please contact our Recording Secretary, Clare Murphy at 658-5325 or clare.murphy@gnb.ca prior to 4:00 pm, Thursday, April 2nd. We will ensure everyone has time to speak to us. You are also welcome to write to me at the above address or you can send any comments to the following email: asds.schoolreview@gnb.ca

The third and final meeting will be a District Education Council session scheduled for Wednesday, April 29th at 7:00 pm at the Saint John Education Centre, 490 Woodward Avenue when a final decision will be made on the sustainability of Brown’s Flat Elementary School.

[Emphasis added.]

[47] On March 25, 2015, and again on April 1, 2015, a notice was published in the *Telegraph Journal* indicating the date, time and location of the second meeting.

(c) *Second Public Meeting*

[48] The second meeting took place on April 7, 2015. The meeting’s stated purpose was to provide an opportunity to make presentations to the Council or to provide feedback. During this meeting, numerous presenters expressed views on the sustainability and community value of Brown’s Flat Elementary School. Among the more thoughtful submissions made, the one by the Parent School Support Committee stands out, if only because it provides input in relation to each of the eight criteria enumerated in section 6.4 of Policy 409. The Committee concluded its analysis with the following summary, conclusions and recommendations:

The Parent School Support Committee has addressed all 8 criteria

1. Low/declining enrolments: we have shown that our enrolment is actually increasing over the next 5 years
2. Health and Safety: this is one of the newer buildings in the district and has no health/safety concerns
3. Quality of Education Programs and Services: the children have access to numerous services and the children are engaged and happy at Browns Flat
4. Transportation: 2 hours a day for some students is unreasonable
5. Finances: the operating costs of \$30k – is this enough to warrant closing a school?
6. Impact on the local community: devastating
7. Impact on other schools: larger classes sizes, increased costs
8. Economic development: direct impact due to lack of opportunity for younger families

Conclusions and Recommendations

The Parent School Support Committee found many faults with the DEC presentation

- DEC only presented on 5 criteria areas per Policy 409. Why? Were the other 3 not worthy of your time and consideration?
- As per Policy 409 a sustainability study shall normally be concluded over a 12 month period. We were given 7.5 weeks, from the notification on the radio to our presentation tonight
- While the DEC did not criticize our programs they did feel our lack of Early French Immersion was an inadequate component to our school but that is hardly a reason for a radical step like closure
- Concerning enrolment, the DEC is trying to establish that we are in a period of decline but the data they presented shows the opposite

- The only true savings the DEC has put forward will be the cost of operations \$30,319. They want to close a healthy school for \$30,000. All other costs will be deferred costs
- Overall the DEC report was poorly written and does not stand up as a coherent document. Was this document produced simply as an exercise to fulfill some legal obligation dictated by Policy 409?
- We feel their report shows a lack of respect for the people to whom it was presented

[49] Following the second meeting, District staff prepared a document entitled “Summary of Policy 409 Consultations”. The document sets out the comments and questions raised in the course of the second public meeting regarding each of the eight criteria specified in section 6.4.

(d) *Third Public Meeting*

[50] At the final meeting held on April 29, 2015, the Council dealt with its staff’s recommendation, as expressed and explained in the document entitled “School Sustainability Study – Brown’s Flat Elementary”. The Chair began by reviewing the “Summary of Policy 409 Consultations”, which, as mentioned, records the comments and questions put to the Council by various presenters in respect of the eight factors prescribed under Policy 409.

[51] Councillors then engaged in the following discussion before voting on a motion to direct the District Superintendent to inform the Minister of the Council’s recommendation that Brown’s Flat Elementary School be closed, effective June 30, 2015:

- transportation - it is unfair to have students travel that distance; we have a problem with a shortage of casual bus drivers and students are loaded on another bus (causing overcrowding) or must wait for another bus. Brown’s Flat is a great school.
- this is an extremely difficult process for all - but education matters. We are in a situation of declining enrolment. It is especially difficult for rural schools. We

have looked at everything and thought very hard about it all. We must support the staff recommendation to close the school.

- the education of a child - is not just book learning - but developing the child as a 'citizen'. All things aside, the road the students must travel is a problem.
- very pleased with both communities and the work they have done for their schools and would like to commend them for it.

There being no further comments, Mr. Fowler asked for a vote by show of hands on the motion. Motion carried. Mr. Boudreau, Mr. Ross, Mr. Campbell and Mr. Spires voted against the motion. Mr. Fowler advised that the Minister must now review the Council's recommendation and make a final decision.

(e) *Recommendation and Supporting Documentation*

[52] By letter dated April 30, 2015, the Chair and the Superintendent notified the Minister of the Council's recommendation to close Brown's Flat Elementary School, effective June 30, 2015. The authors advised the Minister the recommendation followed "a careful review of all information received during public consultation sessions and provided by District staff" (emphasis added).

[53] The letter was accompanied by a binder that included, *inter alia*: (1) The District Staff's PowerPoint presentation entitled "School Sustainability Study – Brown's Flat Elementary"; (2) the written submissions made by or on behalf of the parents of affected students at the second public meeting; (3) the correspondence to the parents; (4) meeting notes for each public session; and (5) the Summary of Policy 409 Consultations.

(f) *Departmental Review*

[54] The Department of Education conducted a "policy/compliance" review of the Council's recommendation. The report submitted to the Minister on May 28, 2015 contained the following advice:

Further to the technical review as well as the policy review, and although the District Education Council may have provided more time for the affected persons to prepare, and may have more explicitly given consideration to the criterion for the impact on economic development, it is recommended that the Minister support the following District Education Council recommendation:

That the Council direct the Superintendent to inform Minister Rousselle that we recommend the closure of Brown's Flat Elementary School, effective June 30, 2015.

[...]

Although procedural fairness was raised as an issue in the media by members of the community who indicated the process was rushed and little time to prepare was provided, the District Education Council did reasonable analysis and followed the steps and requirements of the policy [...].

(g) *Minister's Approval*

[55] In a July 30, 2015 affidavit filed in opposition to the application in the Court of Queen's Bench, the Executive Director of the Policy and Planning Division of the Department of Education and Early Childhood Development asserts the following:

The Minister's Decision:

30. I am advised by the Minister, and do verily believe, that in and around April 30, 2015 he was provided with a copy of the letter from the Applicable DEC dated April 30, 2015, and the enclosed package of material relating to the sustainability study of Brown's Flat Elementary School (Exhibit "M") to review in relation to the Applicable DEC's recommendation for the closure of Brown's Flat Elementary School.

31. I am advised by the Minister, and do verily believe, that, immediately upon receiving the letter from the Applicable DEC dated April 30, 2015, and the enclosed package of materials relating to the sustainability study of

Brown's Flat Elementary School, the Minister carefully reviewed each and every item in Exhibit "M".

32. Attached and marked as Exhibit "N" is a copy of the May 20, 2015 letter, and enclosed documentation, sent to the Minister from Ms. Speight, wherein she raises a number of alleged issues regarding procedural fairness, disregard of process requirements set forth in Policy 409 and disregard for the exploration of other [viable] educational options that were allegedly not considered which Ms. Speight felt should be considered in the Minister's review of the Applicable DEC's recommendation. I am advised by the Minister, and do verily believe, that he carefully reviewed this submission in advance of his decision on June 5, 2015.

33. I am advised by the Minister, and do verily believe, that he provided a written response to Ms. Speight. Attached and marked as Exhibit "O" is a copy of the letter dated June 24, 2015 to Ms. Speight from the Minister.

34. Attached and marked as Exhibit "P" is a copy of:

- the Briefing Note;
- the Ministerial Compliance Review; and
- package of news articles related to the sustainability study of Brown's Flat Elementary School.

35. As part of the departmental due diligence and advice to the Minister, the above-noted documents (Exhibit "P") were prepared and gathered by staff members of the Department to track the criteria and processes to assess whether the elements set out in the Applicable Policy 409 had been followed.

36. I am advised by the Minister, and do verily believe, that prior to making his decision in relation to the Applicable DEC's recommendation for the closure of Brown's Flat Elementary School, the Minister once again carefully examined each and every item in the package of materials relating to the sustainability study of Brown's Flat Elementary School (Exhibit "M"), in addition to the Briefing Note, the Ministerial Compliance Review and the package of news articles related to the sustainability study of Brown's Flat Elementary School (Exhibit "P").

[56] By letter dated June 5, 2015, the Minister advised the Council's Chair and the Superintendent he was approving the recommendation to close Brown's Flat Elementary School, effective June 30, 2015, for the following reasons:

I am writing in response to your letter dated April 30, 2015, on behalf of the District Education Council for the Anglophone South School District which includes the DEC's recommendation to close Brown's Flat School.

Upon careful review of the information provided in support of the recommendation, I am satisfied that procedural fairness has been respected. Proper consultation and appropriate consideration of the eight criteria, as required in section 6.4.4 of Policy 409 *Multi-year School Infrastructure Planning*, was demonstrated, relevant education options having been considered.

As such, I am approving the recommendation to close Brown's Flat School, effective June 30, 2015. I would like to extend my sincere appreciation to the DEC as well as staff at the school and school district for their work on this file.

[Emphasis added.]

(3) The applications for judicial review and the decisions under appeal

[57] In June 2015, two Notices of Application were filed, one for each ministerial approval. Both documents targeted the Minister's decision to approve closure and set out the grounds upon which the applicants relied for an order quashing the decision in question. The District Education Council was not named as a respondent in either Notice of Application.

[58] Both Notices of Application alleged breaches of the rules of procedural fairness by the Minister and the District Education Council. The same breaches were claimed in both documents.

[59] With respect to the District Education Council, the pleaded complaints included failure to: (a) comply with Policy 409; (b) take into account all of the criteria

prescribed under Policy 409; (c) afford interested parties an adequate opportunity to prepare or be heard; and (d) approach the matter with an open mind.

[60] With respect to the Minister, the pleaded allegations included failure to: (a) independently assess and consider the school closures; (b) hear from interested parties; and (c) provide reasons for his acceptance of the Council's recommendations. It was also contended the Minister "biased" the outcome by making amendments to Policy 409. With respect to the latter, the record shows amendments to Policy 409 were indeed made in March of 2015, but their purpose was simply to provide "triggers" for a school sustainability study and they had no bearing on the process that culminated with the Minister's approvals in the cases at hand.

[61] The application judge dismissed all allegations of breach of the rules of procedural fairness against the Minister.

[62] He also rejected all but one of the complaints of procedural unfairness by the District Education Council. In the judge's assessment, the Council breached the rules of procedural fairness by failing, at the third and final public meeting, to provide reasons that reviewed and "weighted" each mandatory factor in determining closure was the appropriate option. This finding led the judge to allow the applications and to quash the Minister's approval of the closure of Lorne Middle School and Brown's Flat Elementary School. The judge found as well that the Council failed to consider one of the prescribed factors, "economic development", in the case of Brown's Flat Elementary School, a state of affairs that rendered unreasonable the Minister's conclusion that all relevant factors had been considered by the Council.

[63] With the parties' consent, the decisions to quash were stayed pending the disposition of the Minister's appeals, the hearing was expedited (on terms), the Anglophone South District Education Council was added as an intervening party and, at the hearing, the Minister's appeals were consolidated. In the result, only one judgment is required.

III. Analysis

[64] I begin by re-emphasizing the Notices of Application seek orders quashing the Minister's decisions, not the Council's recommendations. Accordingly, the focus on judicial review had to be whether the Minister's decisions passed "jurisdictional", procedural and substantive muster.

A. *Jurisdiction: Legislative authority for the Minister's decisions and the Doctrine of Legitimate Expectations*

[65] I readily accept as accurate the propositions advanced in Brown and Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, vol. 3, loose-leaf (Toronto: Canvasback Publishing Inc., 2012), regarding the issue of ministerial authority:

15.1211 *The Language Used to Define the Discretionary Power*

The legislative grant of power establishes the scope of any administrative action. As always, when construing the grant of power, it will be necessary to consider whether the language of the statute contains any express limitations on the exercise of the power; that is, whether the purposes for which, or the circumstances in which it is exercisable, are prescribed with precision. In other words, is the power exercisable only if certain objectively-worded criteria are satisfied? On the other hand, a power giving the repository of the discretion the ability to take into consideration such factors as it thinks relevant will leave comparatively little room for declaring a decision to be *ultra vires*, apart, of course, from a violation of the Constitution.

15:1212 *The Person or Body Exercising the Power*

The identity of the person or body exercising the power may also be a significant indicator of the breadth of the statutory grant of discretion. For example, courts are apt to infer from a grant of discretion to a Cabinet that wide considerations of public policy may be taken into account in its exercise. Thus, in deciding whether to uphold, vary or

reverse a decision of the CRTC, it has been said that the Governor-in-Council may take into account virtually any matter that pertains to public convenience and general policy. Similarly, powers exercisable by Ministers are likely to be construed more generously than, say, those conferred on bodies that are not politically accountable through the legislature. And on the basis that their members are democratically elected and politically accountable to the electorate, a broad and purposive approach is taken with regard to the construction of municipalities' powers.

15:1213 *The Impact of the Administrative Action*

The impact of an exercise of discretion on individuals is also relevant to the courts' assessment of the breadth of the power in question. Powers that are capable of seriously affecting significant rights of individuals, including, for instance, property rights and the right to pursue a trade or vocation, are apt to be construed more narrowly than those that do not. Conversely, discretionary actions based on broad considerations of public policy, and which affect the public at large, are less likely to attract the same degree of scrutiny from the courts.

[66] School closures are not explicitly addressed in s. 57 of the *Education Act*, the regulation-authorizing provision. That state of affairs may be contrasted to the situation that apparently prevails in Prince Edward Island (see *Georgetown (Town) v. Eastern School District*, 2009 PESC 14, [2009] P.E.I.J. No. 25 (QL), Cheverie J.). A regulation establishing procedures for school closures might arguably be permitted by s. 57(1)(hhh), which authorizes the Lieutenant-Governor in Council to make regulations "generally for the better administration" of the statute, but that path has not been followed.

[67] A single statutory provision deals with school closures, and it reads as follows:

Closure of schools

3.1 A District Education Council may, with the approval of the Minister, close a school established by the District Education Council

Fermeture des écoles

3.1 Un conseil d'éducation de district peut, avec le consentement du Ministre, fermer une école qu'il a établie en vertu du paragraphe

under subsection 2(1) or any school for which responsibility is transferred to the District Education Council under subsection 3(2). 2(1) ainsi que toute école dont il assume la responsabilité en vertu du paragraphe 3(2).

As can be readily ascertained, s. 3.1 invests the Minister with discretion to approve a “school” closure. Clearly, the approval decisions under review were within the Minister’s statutory grant of authority.

[68] More pertinently for our present purposes, s. 3.1 does not subject ministerial approval to any conditions precedent. The conclusion that informs the decisions in the court below, namely that the legal validity of the Minister’s approval was contingent upon compliance by the District Education Council with Policy 409, is tethered to the view that the Policy is statutorily authorized and binds the Minister. As is well known, “the power to make subordinate legislation must be found within the four corners of the enabling statute, and it is there that one must turn to determine if the Act can support delegated legislation of a mandatory nature, [such as Policy 409], the non-compliance with which can found relief”: *Georgetown (Town) v. Eastern School District*, para. 17.

[69] *Friends of Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport)*, [1992] 1 S.C.R. 3, [1992] S.C.J. No. 1 (QL), the leading case for determining whether a policy has the force of law, proposes a two-step analysis. First, the court considers the statutory scheme with a view to identifying a legal authority for the policy. Second, if a legal authority is found within the four corners of the statute, the policy is scrutinized with a view to ascertaining whether it is mandatory.

[70] The Minister relies upon s. 6(b.2) of the *Education Act* for the legal authority underlying Policy 409. In fact, section 4.0 identifies that statutory provision as the source of the Policy’s “legal authority”. Section 6(b.2) reads as follows:

6 The Minister

6 Le Ministre

[...]

[...]

(b.2) may establish provincial policies and guidelines related to public education within the scope of this Act [.]	b.2) peut, dans le cadre de la présente loi, établir des politiques et des lignes directrices provinciales visant l’instruction publique [.]
---	--

In my view, s. 6(b.2) does not operate to provide the requisite legal authority for Policy 409.

[71] The *Act* defines a “school” as “a structured learning environment through which public education is provided to a pupil”. Expectedly, it defines “public education” as something entirely different:

“public education” means those educational programs and educational services, extending from kindergarten to graduation from high school, provided by the Minister under this Act to persons who are of school age [.]	« instruction publique » désigne les programmes et les services éducatifs offerts par le Ministre, en vertu de la présente loi, aux personnes d’âge scolaire de la maternelle à la fin des études secondaires [.]
--	---

[72] In ordinary parlance, “schools” and “public education”, while closely related, are distinct concepts. It is therefore not surprising that the *Education Act* treats “schools” and “public education” as such, the latter being provided through the former.

[73] Moreover, s. 3.1, the school closure authorizing provision, is found under the title “Establishment, Operation and Closure of Schools”, while s. 6(b.2) is found under the title “Learning” and the sub-title “Educational goals and standards, curriculum and materials”. Section 6(b.2) authorizes the Minister to establish “policies” pertaining to “public education”. Its object is obvious: it confers upon the Minister the power to establish provincial policies in relation to matters such as educational goals and standards, curriculum and materials. Section 6(b.2) cannot, on any reasonable interpretation, include school closures. In the result, that provision does not provide the requisite legal authority for Policy 409. No other basis for that authority has been invoked.

[74] Additionally, section 2.1 of Policy 409, which was signed in the late 1990s by the then Minister of Education, states the Policy “applies to school districts, District Education Councils (DECs) and the Department of Education”. In my view, the non-inclusion of the Minister in the list was deliberate. Section 3.1 of the *Education Act* vests in the Minister an unqualified discretion in connection with the approval of school closures, and it is well established in administrative law that, in such circumstances, Ministers cannot fetter their discretion by treating policies as binding upon them and excluding other valid or relevant reasons for the exercise of their statutory discretion (see *Maple Lodge Farms Ltd. v. Canada*, [1980] F.C.J. No. 171 (C.A.) (QL); affirmed [1982] 2 S.C.R. 2, 1982 S.C.J. No. 57 (QL)).

[75] In *Canadian Association of Regulated Importers v. Canada (Attorney General)* (C.A.), [1994] F.C.J. No. 1 (C.A.) (QL), the Federal Court of Appeal allowed appeals against an order quashing the decision of the Minister for International Trade: (1) allocating import quotas on the basis of national market share; and (2) setting interim quotas. The key issue in the appeal was whether the Minister’s issuance of a notice to importers setting out the annual global quota and the principles of allocation was a discretionary decision in the nature of policy or legislative action, which is virtually unreviewable, or whether it was the exercise of a statutory power, reviewable according to the ordinary principles of administrative law. In allowing the appeals, the Federal Court of Appeal made the following observations:

The decision of *Maple Lodge Farms Ltd. v. R.*, [1981] 1 F.C. 500 (C.A.); affd [1982] 2 S.C.R. 2, is of significance in this case. In a similar fact situation, it was held that the authority given to the Minister to grant permits under subsection 8(1) was discretionary. Thus, according to Mr. Justice McIntyre in the Supreme Court of Canada (at pages 7-8):

In construing statutes such as those under consideration in this appeal, which provide for far-reaching and frequently complicated administrative schemes, the judicial approach should be to endeavour within the scope of the legislation to give

effect to its provisions so that the administrative agencies created may function effectively, as the legislation intended. In my view, in dealing with legislation of this nature, the courts should wherever possible, avoid a narrow, technical construction, and endeavour to make effective the legislative intent as applied to the administrative scheme involved. It is, as well, a clearly-established rule that the courts should not interfere with the exercise of a discretion by a statutory authority merely because the court might have exercised the discretion in a different manner had it been charged with that responsibility. Where the statutory discretion has been exercised in good faith and, where required, in accordance with the principles of natural justice, and where reliance has not been placed upon considerations irrelevant or extraneous to the statutory purpose, the courts should not interfere.

It was also held that the Minister could issue policy guidelines outlining the general requirements for the granting of permits, for that would be helpful to applicants to know in general terms what the policy and practice of the Minister will be, as long as they do not confine the Minister so as to fetter his discretion (see pages 6-7).

The Supreme Court of Canada was merely echoing the principles expressed by Mr. Justice Le Dain (as he then was) in the Federal Court of Appeal in *Maple Lodge Farms, supra*, at pages 513-514:

. . . guidelines, which are not regulations and do not have the force of law, cannot limit or qualify the scope of the discretion conferred by statute, or create a right to something that has been made discretionary by statute. The Minister may validly and properly indicate the kind of considerations by which he will be guided as a general rule in the exercise of his discretion . . . but he cannot fetter his discretion by treating the guidelines as binding upon him and excluding other valid or relevant reasons for the exercise of his discretion.

After all, these policy guidelines are not regulations; they may be easily changed from time to time, depending on the

economic and political climate as well as the international situation. They are a useful guide only, which is as it should be. [paras. 12-14]

[Emphasis added.]

[76] In *Carpenter Fishing Corp. v. Canada*, [1997] F.C.J. No. 1811 (C.A.) (QL), the Federal Court of Appeal set aside a decision of the Federal Court, Trial Division, declaring unlawful a quota-determining policy. In its reasons for decision, the Federal Court of Appeal stated:

The imposition of a quota policy (as opposed to the granting of a specific licence) is a discretionary decision in the nature of policy or legislative action. Policy guidelines outlining the general requirements for the granting of licences are not regulations; nor do they have the force of law. It flows from the decision of the Supreme Court of Canada in *Maple Lodge Farms v. Government of Canada* and from the decision of this Court in *Canadian Assn. of Regulated Importers v. Canada (Attorney General)*, that the Minister, provided he does not fetter his discretion to grant a licence by treating the guidelines as binding upon him, may validly and properly indicate the kind of considerations by which he will be guided as a general rule when allocating quotas. These discretionary policy guidelines are not subject to judicial review, save according to the three exceptions set out in *Maple Lodge Farms*: bad faith, non-conformity with the principles of natural justice where their application is required by statute and reliance placed upon considerations that are irrelevant or extraneous to the statutory purpose. [para. 28]

[Emphasis added.]

[77] In my respectful opinion, the object and effect of Policy 409 is to provide a useful practical guide for District Education Councils wishing to secure ministerial approval of a school closure. Policy 409 is not a legally binding rigid and inflexible code, and compliance with its every dictate is not a prerequisite to the Minister's exercise of discretion pursuant to s. 3.1 of the *Education Act*. That said, and although the Policy does not, strictly speaking, apply to the Minister, section 6.6.2 can be reasonably understood as a ministerial representation that he or she will seriously consider withholding approval if

certain conditions are not met. Those conditions emerge, albeit somewhat confusingly, from the text of section 6.6.2, which I reproduce, once more, for the sake of convenience:

6.6.2 When notified of a recommended school closure, the Minister will review it in relation to the principles of procedural fairness, with consideration of the factors taken into account during the public consultation process. The Minister may approve the recommendation or withhold approval if, in the opinion of the Minister, procedural fairness has not been applied or relevant educational options have not been considered.

[Emphasis added.]

6.6.2 Lorsqu'il reçoit une recommandation visant la fermeture d'une école, le Ministre doit l'examiner en fonction des principes de l'équité de la procédure, en considérant les facteurs pris en compte pendant le processus de consultation publique. Le Ministre peut approuver la recommandation, ou il peut la rejeter si, à son avis, les principes de l'équité de la procédure n'ont pas été respectés ou si les options éducatives pertinentes n'ont pas été considérées.

[J'ai souligné.]

[78] Section 6.6.2 is poorly drafted. It confirms the Minister will review the recommendation “in relation to the principles of procedural fairness, with consideration of the factors taken into account during the public consultation process”. It then states the Minister may approve the recommendation, but without specifying factors of influence. However, section 6.6.2 goes on to specify the factors that may lead to a withholding of approval, namely procedural unfairness and failure to consider all educational options. One would have thought that a common set of factors would apply to both granting approval and withholding same. In any event, the Minister appears to have adopted the most parent-friendly interpretation of section 6.6.2. He approved closure after focusing not only on procedural fairness and the factors taken into account during the public consultation process, but, as well, on whether all educational options were considered. I cannot say his interpretation is incorrect, let alone unreasonable.

[79] Section 6.6.2, as interpreted by the Minister, brings into play the doctrine of legitimate expectations, which is discussed in *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559:

As this Court noted in *Dunsmuir*, at para. 79, “[p]rocedural fairness is a cornerstone of modern Canadian administrative law. Public decision makers are required to

act fairly in coming to decisions that affect the rights, privileges or interests of an individual.” The Court’s comment that “[p]rocedural fairness has many faces” (*Dunsmuir*, at para. 77) is also relevant to this case.

The particular face of procedural fairness at issue in this appeal is the doctrine of legitimate expectations. This doctrine was given a strong foundation in Canadian administrative law in *Baker*, in which it was held to be a factor to be applied in determining what is required by the common law duty of fairness. If a public authority has made representations about the procedure it will follow in making a particular decision, or if it has consistently adhered to certain procedural practices in the past in making such a decision, the scope of the duty of procedural fairness owed to the affected person will be broader than it otherwise would have been. Likewise, if representations with respect to a substantive result have been made to an individual, the duty owed to him by the public authority in terms of the procedures it must follow before making a contrary decision will be more onerous.

The specific conditions which must be satisfied in order for the doctrine of legitimate expectations to apply are summarized succinctly in a leading authority entitled *Judicial Review of Administrative Action in Canada*:

The distinguishing characteristic of a legitimate expectation is that it arises from some conduct of the decision-maker, or some other relevant actor. Thus, a legitimate expectation may result from an official practice or assurance that certain procedures will be followed as part of the decision-making process, or that a positive decision can be anticipated. As well, the existence of administrative rules of procedure, or a procedure on which the agency had voluntarily embarked in a particular instance, may give rise to a legitimate expectation that such procedures will be followed. Of course, the practice or conduct said to give rise to the reasonable expectation must be clear, unambiguous and unqualified. [Emphasis in original.]

(D. J. M. Brown and J. M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (loose-leaf), at §7:1710; see also *Mount Sinai Hospital Centre v. Quebec (Minister*

of Health and Social Services), 2001 SCC 41, [2001] 2 S.C.R. 281, at para. 29; *Canada (Attorney General) v. Mavi*, 2011 SCC 30, [2011] 2 S.C.R. 504, at para. 68.)

In *Mavi*, Binnie J. recently explained what is meant by “clear, unambiguous and unqualified” representations by drawing an analogy with the law of contract (at para. 69):

Generally speaking, government representations will be considered sufficiently precise for purposes of the doctrine of legitimate expectations if, had they been made in the context of a private law contract, they would be sufficiently certain to be capable of enforcement.

An important limit on the doctrine of legitimate expectations is that it cannot give rise to substantive rights (*Baker*, at para. 26; *Reference re Canada Assistance Plan (B.C.)*, [1991] 2 S.C.R. 525, at p. 557). In other words, “[w]here the conditions for its application are satisfied, the Court may [only] grant appropriate procedural remedies to respond to the ‘legitimate’ expectation” (*C.U.P.E. v. Ontario (Minister of Labour)*, 2003 SCC 29, [2003] 1 S.C.R. 539, at para. 131). [paras. 93-97]

[Emphasis in original.]

[80] In my view, section 6.6.2 gives rise to legitimate expectations on the part of the parents of affected students that the Minister, in exercising the discretion conferred by s. 3.1 of the *Education Act*, will give serious consideration to withholding approval if: (1) the recommending Council did not respect the rules of procedural fairness, as defined in the Policy; and (2) all relevant factors and educational options were not considered during the public consultation process. To define those expectations as obligating the Minister to withhold approval in all cases where those circumstances avail would be tantamount to stripping him or her of the unqualified discretion conferred by s. 3.1. Legitimate expectations cannot give rise to substantive rights. Be that as it may, I have not closed the portals of my mind to the possibility that the expectations described hereinabove might be precluded or re-shaped by special circumstances.

[81] On appeal from the disposition of an application for judicial review of administrative action, the Court must determine whether the application judge identified

and applied correctly the governing standard of review: *Agraira*, at para. 45. In determining whether that standard was applied correctly, the Court steps into the shoes of the application judge: *Merck Frosst Canada Ltd. v. Canada (Health)*, 2012 SCC 3, [2012] 1 S.C.R. 23, at para. 247.

[82] The Minister approved closure after finding the rules of procedural fairness had been applied, all relevant factors had been considered and all educational options had been examined. The application judge accepted reasonableness as the governing standard of review for those findings. I agree, with one exception: the Minister's finding on the issue of procedural fairness is not owed deference. In that regard, I adopt the views expressed in *Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada, Local 141 v. Bowater Mersey Paper Co. Ltd.*, 2010 NSCA 19, [2010] N.S.J. No. 127 (QL):

The judge [...] gave no deference to the arbitrator in the judge's assessment of procedural fairness. With that, I agree. I note parenthetically that deference is not withheld because of any standard of review analysis. The judge is not reviewing the tribunal's ultimate decision, to which a "standard of review" is accorded. Rather, the judge assesses the tribunal's process, a topic outside the typical standard of review analysis. In *Nova Scotia (Provincial Dental Board) v. Creager*, 2005 NSCA 9, this court said:

[24] Issues of procedural fairness do not involve any deferential standard of review: *Moreau-Bérubé v. New Brunswick (Judicial Council)*, 2002 SCC 11, [2002] 1 S.C.R. 249, at para. 74 per Arbour, J.; *C.U.P.E. v. Ontario (Minister of Labour)*, 2003 SCC 29, [2003] 1 S.C.R. 539, at paras. 100-103 per Binnie, J. for the majority and at para. 5, per Bastarache, J. dissenting. As stated by Justice Binnie in *C.U.P.E.*, at para. 102:

The content of procedural fairness goes to the manner in which the Minister went about making his decision, whereas the standard of review is applied to the end product of his deliberations.

This point is also clear from *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817. Justice L'Heureux-Dubé (paras. 55-62) considered “substantive” aspects of the tribunal’s decision based on the standard of review determined from the functional and practical approach but (para. 43) considered procedural fairness without analyzing the standard of review.

[25] Procedural fairness analysis may involve a review of the statutory intent and the tribunal’s functions assigned by that statute: eg. *Bell Canada v. Canadian Telephone Employees Association*, 2003 SCC 36, [2003] 1 S.C.R. 884 at paras. 21-31; *Imperial Oil Ltd. v. Quebec (Minister of the Environment)*, 2003 SCC 58, [2003] 2 S.C.R. 624 at paras. 31-32. But, once the court has determined that a requirement of procedural fairness applies, the court decides whether there was a violation without deference.

To the same effect: *Moreau-Bérubé v. New Brunswick (Judicial Council)*, 2002 SCC 11, [2002] 1 S.C.R. 249, at [para.] 74; *Nova Scotia v. N.N.M.*, [para.] 39; *Allstate Insurance Company v. Nova Scotia (Insurance Review Board)*, 2009 NSCA 75, [para.] 11.

[...]

Though the reviewing judge does not conduct “standard of review” analysis for procedural fairness, the judge must still determine the content of the duty of fairness. That duty does not just replicate the courtroom model. The duty’s content is context specific and depends on various factors, including the tribunal’s delegated room to manoeuvre that is contemplated by its governing statute, the nature of the tribunal’s decision and the decision’s importance to the parties: *Bell Canada v. Canadian Telephone Employees Association*, 2003 SCC 36, [2003] 1 S.C.R. 884, at [para.] 21-31; *Imperial Oil Ltd. v. Quebec (Minister of the Environment)*, 2003 SCC 58, [2003] 2 S.C.R. 624, at [para.] 31-32; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, at [para.] 79; *Moreau-Bérubé*, [para.] 74-75; *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, [para.] 21-28; *Kelly*, [para.] 21-33; *Creager*, [paras.] 25, 100-107; *Nova Scotia*

v. *N.N.M.*, [para.] 40-98 and authorities there cited. [paras. 30 and 32]

Admittedly, *Bowater Mersey Paper Co.* is distinguishable since it dealt with the judicial review of an arbitrator's process on grounds of procedural unfairness, while the present case involves the judicial review of the Minister's conclusion that the rules of procedural fairness were respected by the Council. Nevertheless, in my view, the principle adopted in *Bowater Mersey Paper Co.* is of general application and transcends the difference between that case and the present one.

B. *The Minister's decisions and supporting reasons*

[83] In deciding whether to affirm or reverse, the Court must bear in mind the approval decisions under review are, at bottom, non-adjudicative and discretionary. Decisions of that nature are accorded "the highest degree of deference": Brown and Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* at para. 15:2121. Such a high level of judicial deference is warranted because the decisions reflect policy choices that "involv[e] the balancing of multiple sets of interests or considerations" and the Minister "is in a better position to make decisions directed toward the attainment of the purposes of the legislation than a court": *Mr. Shredding Waste Management v. New Brunswick (Minister of Environment and Local Government)*, 2004 NBCA 69, 274 N.B.R. (2d) 340, at para. 50, per Deschênes J.A. for the Court.

[84] In *Mr. Shredding Waste Management*, the Court upheld the dismissal of an application for judicial review of a ministerial refusal to amend a licence for a biomedical waste disposal facility. In disposing of the appeal, the Court did not take issue with the following observations of the application judge:

It is again worthwhile to repeat the words of Mr. Justice Dickson of this Court in *Grass et al. v. New Brunswick (Minister of the Environment) and Apocan Inc.* (1990), 111 N.B.R. (2d) 246 at p. 260:

As to entitlement of the applicant to the alternative relief sought, viz., that the decision of the Minister be simply quashed, thereby requiring him in effect to make a fresh determination either for or against the completion of a formal assessment, the law seems clear that a court is normally loathe to intervene in the exercise of a discretion by an administrative decision-maker, whether a public officer, an administrative agency or a public authority, but will not hesitate to do so where there has been a manifest and patent abuse in the exercise of that discretion. Intervention has invariably been reserved for those cases involving the exercise of a discretion:

- (a) for improper purposes not authorized by statute;
- (b) in bad faith;
- (c) on the basis of wrong principles or for irrelevant considerations; or
- (d) in a discriminatory and unfair, capricious or unreasonable manner.

The law recognizes that Courts must give great deference to Ministerial discretion exercised under statutory authority. That principle was recognized by Madame Justice L'Heureux-Dubé in *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817 and by Mr. Justice Binnie in *Canadian Union of Public Employees v. Ontario (Minister of Labour)*, [2003] S.C.J. No. 2[8].

Absent a clear case of procedural impropriety, irrationality or illegal action, courts cannot take on the business of reviewing Ministerial discretion as a matter of course. The merits or wisdom of a decision made is not a matter of review. It must be shown that a ministerial discretion has been exercised that is clearly beyond the jurisdiction of the minister to act as she did such that natural justice demands judicial intervention. [paras. 29-31]

See, as well, *Saint-Quentin (Municipality) v. New Brunswick*, 2015 NBQB 169, [2015] N.B.J. No. 219 (QL), LaVigne J., at paras. 44-45.

[85] In the cases at hand, the respondents do not contend the Minister's decisions to approve closure were prompted by "improper purposes", "bad faith" or irrelevant considerations. In his closing arguments, counsel for the respondents conceded the decisions to approve the closure of the schools are substantively reasonable, before defining the kernel of the respondents' complaint as the Council's failure to communicate substantiating reasons at the third and final public meeting. In my view, the concession that the Minister's approval decisions are substantively reasonable is problematic for the thesis advanced by the respondents, which is that the Council's failure to deliver reasons for its recommendations vitiates the Minister's admittedly reasonable approval decisions. Recall the application judge's finding that the Council's sole breach of the rules of procedural fairness consisted of its failure to provide reasons for the closure recommendations.

[86] In *Construction Labour Relations v. Driver Iron Inc.*, 2012 SCC 65, [2012] 3 S.C.R. 405, the issue was the failure of the Alberta Labour Relations Board to articulate reasons for its interpretation of certain provisions of its enabling statute. The Alberta Court of Appeal set aside the Board's decision because its reasons failed to reveal: (a) a consideration of the possible meanings of a key provision of its enabling statute; (b) its preference for one of those meanings; and (c) why it preferred one meaning over the other. The Supreme Court of Canada reversed, concluding there were no valid grounds to quash the Board's decision. Significantly, the Court noted that "[f]or reviewing courts, the issue remains whether the decision, viewed as a whole in the context of the record, is reasonable" (para. 3). Substantiating reasons may be necessary in other contexts, perhaps where the reasonableness of the impugned decision remains a litigious issue. It is not clear to me how the absence or insufficiency of reasons could justify setting aside a decision whose substantive reasonableness is conceded.

[87] At any rate, in the letters he sent to the District Education Council to advise of his approval for the closure of Brown's Flat Elementary School and Lorne Middle School, the Minister confirms he carefully reviewed the Council's recommendation for each. Moreover, there is un-contradicted affidavit evidence that he

engaged in a careful review of the voluminous record provided by the District Education Council in connection with its recommendations. The Minister's letters go on to explain he was satisfied the rules of procedural fairness had been applied, all pertinent factors had been taken into account during the public consultation process and all reasonable educational options had been considered. The primary focus in the court below was on the first two findings.

(1) The Minister's finding of procedural fairness

[88] Policy 409 defines "procedural fairness" as follows:

Procedural fairness refers to the duty of administrative bodies to employ decision-making processes that provide real opportunity for persons whose interests and privileges may be affected to provide input. This includes certain requirements such as providing the opportunity to affected persons to be heard and for the school district to receive and consider the information before any recommendation is forwarded to the Minister.

[Emphasis added.]

Équité de la procédure désigne la responsabilité des organismes administratifs d'adopter des processus de prise de décisions qui permet[tent] un apport réel des personnes dont les intérêts et les privilèges peuvent être touchés. Ceci comprend certaines exigences incluant l'occasion aux personnes concernées de se faire entendre et de fournir aux districts scolaires la possibilité de recevoir et d'examiner l'information avant qu'une recommandation soit soumise au Ministre.

[Je souligne.]

[89] Significantly for our present purposes, "procedural fairness", as defined in both English and French, informs the public consultation process; it does not command the post-consultation delivery of reasons for decision by the District Education Council. Obviously, the application judge overlooked this critical feature of Policy 409 when he interpreted section 6.5.4 as requiring the delivery of reasons that "weighted" individually the pertinent factors.

[90] It bears repeating the application judge found no merit in the respondents' allegations of procedural unfairness on the Minister's part and in their complaints of procedural unfairness during the public consultation undertaken by the Council. In the judge's view, the respondents were given proper notice of the Council's proposal to close

the schools in question and afforded a fair opportunity to make the case against closure before the Council recommended that option to the Minister. Neither of those findings is challenged by way of Notice of Contention pursuant to Rule 62.08 of the *Rules of Court*. That is likely so because, on any reasonable assessment of the record, these findings are unimpeachable.

[91] Indeed, there is overwhelming evidence that the parents of affected students were afforded a “real opportunity” to provide input. Put another way, there is no doubt the Council provided a forum for the respondents’ submissions and objections. That is precisely what took place at the second public meeting in each case. Likewise, it is apodictic that the Council received and considered the information provided during the public consultation process before the closure recommendations were forwarded to the Minister. That is manifest from the Chair’s review, at the third public meeting, of the Summary of Policy 409 Consultations.

[92] Moreover, at common law, it is only exceptionally that non-adjudicative and discretionary administrative decisions command the articulation and communication of justifying reasons: Brown and Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, at para. 15.2131 and 15.2132. I fail to see how the recommendations of the District Education Council would constitute an exception to the general rule.

[93] That being so, there is no principled basis for setting aside the Minister’s finding that the Council applied the rules of procedural fairness. I now turn to the Minister’s conclusion that all pertinent factors were taken into account during the public consultation process.

(2) Ministerial finding that all relevant factors were considered during the consultation process

[94] Section 6.6.2 refers to factors taken into account during the public consultation process. It does not refer to factors taken into account and “weighted” in the decision-making process. The public consultation process to which section 6.6.2 refers

preceded the District Education Council's decision to recommend. It is beyond dispute that all mandatory factors were discussed during the public consultation process. Indeed, the Council's Proposal with respect to both Brown's Flat Elementary School and Lorne Middle School acknowledges that all eight Policy 409 mandatory factors must be considered during the school sustainability study. The Proposal then focuses on several factors whose combined effect tilts the scales in favour of school closure and student relocation as the best educational option in the circumstances.

[95] Despite the departmental review's hesitation on the issue of "economic development" in relation to Brown's Flat Elementary School, there is ample evidence for the Minister's conclusion that all pertinent factors were taken into account during the public consultation process. It follows that the Minister's conclusion in that regard is reasonable and the application judge's opinion to the contrary is simply untenable.

C. *The District Education Council's public consultation and recommendations*

[96] The observations under this sub-heading are not, strictly speaking, essential to the disposition of the appeal. However, they are apposite in fairness to the District Education Council, and may prove helpful in other contexts.

[97] The application judge interpreted section 6.5.4 of Policy 409 as imposing on the Council a duty to articulate "reasons" at the last public meeting. In the judge's view, an account of the Policy factors considered during the public consultation phase did not suffice to satisfy the requirement of "reasons" he read into section 6.5.4. That requirement could only be met if the Council's public explanation went further and showed those factors were not only reviewed, but "weighted" to confirm they "supported the closure of the school as the optimal available option identified". I respectfully disagree with the judge's interpretation of section 6.5.4, which reads as follows:

6.5.4 There will be a minimum of three public DEC meetings on the possible closure - one meeting to inform the school community of the DEC's intention and the steps to be followed, a second meeting to	6.5.4 Le CED doit tenir au moins trois réunions publiques sur la fermeture possible de l'école - la première réunion vise à informer la communauté scolaire de l'intention du CED et des étapes à suivre;
--	---

provide the opportunity to make a presentation (in writing or orally) and a final meeting to provide the public with the results of the consultation, including an account of the factors considered, as per section 6.4 of this policy, and resulting recommendation being submitted to the Minister.

la deuxième donne la possibilité d'effectuer une présentation (écrite ou orale); la dernière sert à communiquer à la population les résultats du processus de consultation et les recommandations soumises au ministre, conformément au point 6.4 de cette politique, de même qu'un aperçu des prochaines étapes à suivre dans le processus.

[98] In determining the meaning and effect of section 6.5.4 its wording must be considered, and interpreted contextually, purposively and realistically. Under section 6.5.4, the Council is tasked to do the following at the final meeting: (1) provide the results of the consultation undertaken by it, including an account of the pertinent factors considered during that process; and (2) advise the public of the recommendation it has settled upon as a result of that consultation. Nothing in the wording of section 6.5.4 warrants judicial recognition of a duty to provide reasons of the kind identified by the application judge.

[99] As well, the meaning and effect of section 6.5.4 is informed by the definition of “procedural fairness”, which does not mandate the delivery of reasons by the Council, and section 6.4.2, which requires the Council consider the eight mandatory criteria when studying a school’s sustainability. The study of a school’s sustainability ends before a District Education Council votes on whether to recommend closure to the Minister. Nor, in my view, does the object of section 6.5.4 argue in favour of saddling the Council with the burden of delivering reasons, let alone “reasons” as defined by the application judge.

[100] To my mind, the object of section 6.5.4 is two-fold. First, it imposes upon the Council a duty to consult the “school community” affected by a closure proposal. That duty requires the holding of two meetings, one to inform the school community of the Council’s intention vis-à-vis the school in question, the other to afford an opportunity for submissions by or on behalf of members of that community regarding the possible closure of its school. Second, it imposes upon the Council a duty of accountability and transparency toward the public, a duty that arises after the public consultation process is

exhausted. That duty requires the holding of a final meeting where the Council advises the public of its recommendation to the Minister, after setting out the results of the consultation it has undertaken, including an account of the factors considered in the course of that consultation. The purpose of this account would appear to be the following.

[101] Recall that section 6.4 allows a Council to consider non-enumerated factors so long as they are relevant to the particular school's sustainability. By requiring a pro-closure recommendation be communicated at a public meeting and that this advice follow a description of the results of the prior consultation, including an account of the factors considered during that process, section 6.5.4 leads to the creation of a record. That record enables a ministerial review of the process to ascertain whether it was tainted by irrelevant factors.

[102] I readily accept the authors of Policy 409 did not intend to preclude all school closures, which is what would likely happen if a District Education Council were required to provide reasons that reviewed and "weighted" each mandatory factor. Councils make decisions through votes by councilors. It is difficult to imagine how they could settle on a common position regarding the individual weighting of the eight mandatory factors identified in Policy 409.

[103] In both of the underlying cases, a final public meeting took place during which those in attendance were: (1) provided the results of the prior public consultation, including an account of the factors considered during that phase; and (2) advised of the Council's decision to recommend closure to the Minister. The information imparted at each final public meeting makes clear that all relevant factors and educational options were considered during the public consultation process, and that this process was not tainted by irrelevant factors.

[104] In each instance, Council staff prepared a Proposal that details the factors militating in favour of closure. The Proposal may not have addressed explicitly one or two factors, but the Council gave the school community an opportunity to challenge the Proposal, both with respect to the factors it referenced and those it left unmentioned. In

each of the cases under consideration, the school community made submissions with respect to all relevant factors with a view to convincing the Council not to recommend closure to the Minister. Clearly, the Council's decision to recommend was made against a background that included the Proposal prepared by its staff, which lays out in the clearest terms possible the potentially determinative factors, and the Summary of Policy 409 Consultations, which touches upon all mandatory factors, including economic development. By voting in favour of the proposal put through the public consultation process, Councilors communicated to those in attendance at the final meeting what factors prompted their decisions to recommend closure. The information provided to the public at the final meeting, viewed contextually and realistically, makes plain the Council's closure recommendations were prompted by the scales-tilting weight of the following factors, viewed cumulatively: poor student enrolment, low capacity use of the facilities, potential for expensive capital outlays, significant operating costs, and the availability of space at other suitable schools in relatively close proximity.

[105] One must always remember the Council is not a judicial or quasi-judicial tribunal and its recommendations are non-adjudicative decisions driven by policy and budgetary considerations. Viewing the matter realistically, the Council did everything that could be reasonably expected of it.

V. Conclusion

[106] This year marks the 800th anniversary of King John's signature of *Magna Carta*, the seminal event in the long and winding road leading to broad acceptance of the principle to which the rule of law is umbilically tied: no one is above the law. Under that foundational principle for the unwritten compact that underlies orderly interaction in society, courts may be resorted to whenever governmental decisions are at odds with the law. In these proceedings, the contested ministerial decisions are not only compliant with the law, but reasonable. The rule of law was never designed to bring about government by judges. As we noted in remarks incidental to the judgment rendered from the bench "[a]bsent a sufficiently weighty juridical basis for intervention, in a parliamentary

democracy, judges, none of whom are elected, must leave standing policy decisions taken by the elected representatives of the people”.

[107] It is for these reasons, as refined and detailed in the foregoing text, that I added my voice to that of my colleagues in allowing the Minister’s appeal from the bench and setting aside the decisions rendered in the Court of Queen’s Bench.

[108] There remains the issue of costs, which was not addressed at the hearing on the merits. If the Minister or the Intervener wish to press for an order of costs, they will advise the Registrar and a date will be set, in the fullness of time, for a hearing dedicated to that question.

LE JUGE DRAPEAU, J.C.N.-B.

I. Introduction

- [1] Il y a deux secteurs d'éducation distincts dans la province. L'un est composé des districts scolaires de langue française et l'autre, des districts scolaires de langue anglaise. Un conseil d'éducation de district a été constitué pour chaque district scolaire. En vertu du par. 36.11(1) de la *Loi sur l'éducation*, L.N.-B. 1997, ch. E-1.12, les conseils sont des corps constitués dont les membres sont, pour la plupart, élus par la collectivité. Le mandat habituel de chaque conseiller élu ou réélu est de quatre ans.
- [2] Les conseils d'éducation de district ont la charge de gérer les écoles situées dans le district scolaire pour lequel ils ont été établis. Chaque conseil reçoit chaque année un budget qui lui permet de s'acquitter de cette responsabilité.
- [3] Comme on peut s'y attendre, une insuffisance budgétaire prévue peut amener un conseil d'éducation de district à envisager la possibilité de fermer une école relevant de sa compétence. Toutefois une fermeture ne peut avoir lieu qu'avec le consentement du ministre de l'Éducation et du Développement de la petite enfance. La Politique 409, qui a été adoptée dans les deux langues officielles à la fin des années 1990 par le Ministre de l'époque, énonce le processus qu'un conseil est appelé à suivre pour le cas où il voudrait obtenir le consentement du Ministre à une fermeture d'école envisagée.
- [4] Aux termes du paragraphe 6.4.2 de la Politique 409, le conseil d'éducation de district doit tenir compte de huit critères en étudiant la viabilité d'une école, mais il peut examiner d'autres facteurs se rapportant à la situation locale. Les critères obligatoires pour les fins de cette étude sont la baisse des inscriptions ou le faible nombre d'inscriptions, la santé et la sécurité, la qualité des programmes et des services éducatifs, le transport scolaire, les finances, l'impact sur la localité, l'impact sur d'autres écoles et

le développement économique. L'annexe « C » de la Politique entend obliger le conseil à expliquer au public de quelle façon ces critères ont été pris en compte dans le cadre du processus de consultation publique.

[5] Le paragraphe 6.5.4 prévoit la tenue d'au moins trois réunions publiques sur la fermeture possible d'une école. La première réunion vise principalement à informer la « communauté scolaire » concernée de l'intention du conseil. La deuxième donne à la communauté la possibilité d'effectuer une présentation écrite ou orale concernant la proposition du conseil de fermer une école. La dernière réunion a lieu afin de communiquer à la « population » les résultats du processus de consultation « et les recommandations soumises au ministre, conformément au point 6.4 [...], de même qu'un aperçu des prochaines étapes à suivre dans le processus » ce qui comprend, selon la version anglaise du paragraphe 6.5.4, un [TRADUCTION] « compte rendu des facteurs examinés ».

[6] Le paragraphe 6.6.2 dispose que lorsqu'il est informé de la recommandation du conseil en faveur de la fermeture, le Ministre « doit l'examiner en fonction des principes de l'équité de la procédure, en considérant les facteurs pris en compte pendant le processus de consultation publique ». Ce paragraphe dispose ensuite que le Ministre peut approuver la recommandation, ou la rejeter si, à son avis, « les principes de l'équité de la procédure n'ont pas été respectés ou si les options éducatives pertinentes n'ont pas été considérées ». Comme nous le soulignerons, bien que les auteurs ne semblent pas avoir voulu créer des différences significatives entre les versions française et anglaise du paragraphe 6.6.2, celles-ci comportent toutes deux certaines ambiguïtés.

[7] Comme son nom l'indique, le conseil d'éducation de district du district scolaire Anglophone South fait partie du secteur d'éducation anglophone. Au cours de la dernière année, il a entrepris des études sur la viabilité de plusieurs écoles, y compris l'école Brown's Flat Elementary School et l'école Lorne Middle School. Corrélativement, son personnel a préparé une proposition en faveur de la fermeture des

écoles susmentionnées. Chaque document énonce les facteurs dont le conseil doit tenir compte, en vertu de la Politique 409, lorsqu'il étudie la viabilité d'une école. Il explique ensuite de quelle façon ces facteurs tendent à appuyer les propositions examinées : la fermeture de l'école et le transfert des élèves. Les propositions et leur justification ont ensuite été soumises au processus de consultation publique envisagé dans la Politique 409. Une fois ce processus achevé, le conseil a tenu des réunions publiques distinctes lors desquelles ses membres ont voté, à la majorité, en faveur d'une recommandation de fermeture au Ministre. Les conseillers ont ainsi voté après que le président eut exposé, à leur profit et au profit des autres personnes présentes, un résumé assez détaillé des facteurs pris en compte pendant le processus de consultation publique.

[8] Le Ministre a approuvé les recommandations du conseil malgré les objections des intimés parce que, à son avis, les principes de l'équité de la procédure avaient été respectés, la tenue de la consultation voulue et la prise en compte des huit facteurs prescrits au paragraphe 6.4 avaient été établies et les options éducatives pertinentes avaient été considérées.

[9] Dans des décisions distinctes, une sur la requête relative à l'école Brown's Flat Elementary School et l'autre sur la requête concernant l'école Lorne Middle School, un juge de la Cour du Banc de la Reine a annulé l'approbation donnée par le Ministre (voir *Kennedy c. New Brunswick (Minister of Education)*, 2015 NBBR 170, [2015] A.N.-B. n° 205 (QL), la décision relative à l'école Brown's Flat Elementary School, et *Craft c. New Brunswick (Minister of Education)*, 2015 NBBR 171, [2015] A.N.-B. n° 206 (QL), la décision concernant l'école Lorne Middle School). Le juge a conclu que cette issue était justifiée dans le cas des deux écoles parce que le conseil avait enfreint les règles de l'équité de la procédure lors de la dernière réunion publique. Il les aurait enfreintes en ne déposant pas, lors de cette réunion, de motifs dans lesquels il examinait et [TRADUCTION] « soupesait » les huit facteurs prescrits pour ensuite en arriver à la conclusion que la fermeture était la [TRADUCTION] « solution optimale ». Dans le cas de l'école Brown's Flat Elementary School, le juge a également été influencé par ce qu'il a estimé être l'omission du conseil d'examiner un de ces facteurs, le « développement

économique ». Il était d'avis qu'en raison de cette omission, la conclusion du Ministre selon laquelle il y avait eu une consultation en bonne et due forme et un examen adéquat de tous les facteurs pertinents était déraisonnable. Bien que ces vices liés au processus aient été suffisants pour l'obliger à annuler les approbations ministérielles, le juge a ensuite fait observer que s'il lui avait été nécessaire de se prononcer sur la question, il aurait conclu que les vices en question rendaient effectivement les deux approbations ministérielles [TRADUCTION] « déraisonnables ».

[10] Après avoir entendu les parties et compte tenu de l'intérêt du public à ce que jugement soit rendu rapidement, nous avons tranché l'appel séance tenante. Nous avons accueilli l'appel du Ministre et avons fait les observations suivantes :

Dans une démocratie parlementaire, en l'absence d'un fondement juridique suffisamment important pour justifier l'intervention de la Cour, les juges, dont aucuns ne sont élus, doivent laisser intactes les décisions de [politique générale] prises par les représentants élus par le peuple.

Je suis respectueusement d'avis qu'il n'y a pas de fondement juridique nous permettant d'intervenir en ce qui concerne la décision du Ministre d'approuver, au titre de l'article 3.1 de la *Loi sur l'éducation*, L.N.-B. 1997, ch. E-1.12, la fermeture des écoles Lorne Middle School et Brown's Flat Elementary School. Le juge saisi de la requête a commis une erreur justifiant l'infirmité de sa décision lorsqu'il a annulé les décisions du Ministre approuvant les fermetures d'école.

Nous avons clos l'instance en précisant que des motifs plus détaillés suivraient.

[11] Voici, sous une forme résumée, les raisons pour lesquelles j'ai accueilli l'appel. Dans l'avis de requête sous-jacent, on sollicite des ordonnances annulant les décisions du Ministre, pas les recommandations du conseil. Par conséquent, la question de droit fondamentale qui se pose consiste à savoir si la décision du Ministre est valable, question à laquelle il faut répondre en tenant compte de ce qui suit : (1) aucun droit ni aucune obligation visé par la *Charte* n'est en jeu; (2) il n'y a aucune allégation, et à plus

forte raison aucune preuve, de « mauvaise foi » ou d'autre conduite répréhensible de la part du conseil ou du Ministre; (3) certaines conclusions du juge saisi de la requête qui ont limité le débat ne sont pas contestées; et (4) comme l'ont reconnu les intimés à l'audience, les décisions du Ministre sont raisonnables quant au fond.

[12] Il s'ensuit qu'il reste à trancher les questions suivantes : (1) Les décisions du Ministre approuvant les fermetures étaient-elles autorisées en droit? (2) À cet égard, la Politique 409 a-t-elle force de loi, à telle enseigne qu'elle est juridiquement contraignante à l'endroit du Ministre? (3) Dans la négative, suscite-t-elle néanmoins des « attentes légitimes » chez les parents des élèves touchés en ce qui concerne le processus décisionnel du Ministre? (4) Dans l'affirmative, les décisions du Ministre approuvant les fermetures satisfont-elle à ces attentes?

[13] En ce qui concerne la question de la légalité, la norme de contrôle applicable est celle de la décision correcte. Les décisions en question relèvent clairement des pouvoirs qui sont conférés au Ministre par l'art. 3.1 de la *Loi sur l'éducation*. À cet égard, la Politique 409 n'est pas une « règle de droit ». Aucune disposition de la *Loi sur l'éducation* ne confère au Ministre le pouvoir d'établir une politique qui entrave l'exercice de son pouvoir discrétionnaire d'approuver la fermeture d'une école conformément à l'art. 3.1. L'idée voulant que la Politique 409 ait force obligatoire à l'endroit du Ministre n'a donc aucun fondement légal. Plus précisément, aucune des dispositions de la *Loi* n'a pour effet de subordonner la validité juridique de l'approbation ministérielle au respect de la Politique 409 par le conseil. Néanmoins, si j'avais été convaincu que le par. 6.6.2 est juridiquement contraignant envers le Ministre, j'aurais conclu que ses décisions sont conformes aux préceptes qui y sont énoncés.

[14] Cela dit, je reconnais que le paragraphe 6.6.2 suscite des attentes légitimes chez les parents des élèves touchés, à savoir notamment l'obligation du Ministre d'envisager sérieusement de rejeter une recommandation en vue de la fermeture d'une école dans le cas où : (1) le conseil n'a pas respecté les principes de l'équité de la procédure, selon la définition qui en est donnée dans la Politique 409; et (2) les facteurs

et les options éducatives pertinents n'ont pas tous été examinés dans le cadre du processus de consultation publique. À mon avis, lorsqu'il s'agit d'équité de la procédure, le tribunal saisi de la requête en révision n'applique aucune norme déférente. Il détermine tout simplement si les règles de l'équité procédurale ont été respectées. Cela n'est pas le cas des autres conclusions du Ministre. Leur révision nécessite l'application de la norme de la « raisonnable ».

II. Le contexte

[15] Dans la plupart des cas, le contexte, tant juridique que factuel, est essentiel à la bonne compréhension des moyens d'appel, des questions débattues en appel et du fondement de la décision de la Cour. Cela est particulièrement vrai lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, la décision d'un organisme administratif est contestée pour non-respect des principes de l'équité procédurale.

[16] Le Ministre prétend que le juge saisi des requêtes a commis une erreur justifiant l'infirmité de ses décisions : (1) en appliquant la norme de contrôle dite de la décision correcte ce qui, fait-on valoir, ressort du fait que le juge a substitué son opinion à celle du Ministre en ce qui concerne l'interprétation juste du paragraphe 6.5.4 de la Politique 409 et le respect par le conseil des obligations dont il est tenu en vertu de ce paragraphe, et du fait que le juge a omis d'aborder avec la déférence requise la question du caractère raisonnable de l'approbation donnée par le Ministre; (2) en concluant qu'il n'était pas raisonnable de la part du Ministre de conclure que le conseil avait pris en considération, dans le cas de l'école Brown's Flat Elementary School, l'ensemble des facteurs ressortissant à l'étude de la viabilité énoncés dans la Politique 409; et (3) en concluant que le conseil n'avait pas présenté, lors de la réunion publique où les conseillers ont voté, à la majorité, en faveur d'une recommandation de fermeture, un [TRADUCTION] « compte rendu des facteurs examinés » conformément à la version anglaise du paragraphe 6.5.4. Finalement, le Ministre avance un argument subsidiaire, à savoir que le juge a commis une erreur de droit en concluant que la non-conformité avec

le paragraphe 6.5.4 constitue nécessairement un manquement à l'équité de la procédure, et surtout un manquement justifiant l'annulation des approbations qu'il a données.

[17] Le conseil souscrit aux moyens d'appel du Ministre. Toutefois, ses prétentions portent principalement sur la conclusion selon laquelle il était légalement tenu de donner les « motifs », selon l'expression du juge, qui fondaient ses recommandations et il ne s'est pas acquitté de cette obligation. Le conseil prétend qu'il n'avait aucune obligation de cette nature et que, de toute façon, il a donné des motifs suffisants expliquant ses décisions de recommander la fermeture des écoles en question.

[18] Les intimés reconnaissent d'emblée que ni le conseil ni le Ministre n'étaient animés par des motifs répréhensibles et qu'ils ont agi de bonne foi pendant toute la période pertinente. Ils vont même jusqu'à reconnaître que l'approbation des fermetures par le Ministre était raisonnable quant au fond dans le cas des écoles Brown's Flat Elementary School et Lorne Middle School. Néanmoins, ils prétendent que les décisions annulant l'approbation des fermetures doivent être confirmées en raison des erreurs ressortissant au processus que le conseil a commises : (1) lors de la dernière réunion publique, le conseil n'a pas donné les raisons pour lesquelles il recommandait la fermeture des écoles; (2) compte tenu du régime législatif en vigueur, cette omission constitue un manquement à l'équité de la procédure qui nécessite l'annulation de l'approbation donnée par le Ministre; (3) la conclusion du Ministre selon laquelle le conseil a respecté les principes de l'équité de la procédure est insoutenable; et (4) dans le cas de l'école Brown's Flat Elementary School, la conclusion du juge voulant que le conseil n'ait pas examiné le facteur économique trouve appui dans la preuve.

[19] Avant l'audition de l'appel, la Cour a demandé des mémoires concernant les questions suivantes : (1) Quel est le fondement légal de la validité juridique de la Politique 409? (2) Si l'alinéa 6b.2) de la *Loi sur l'éducation* est invoqué, expliquez de quelle façon le mot « politiques » qui y est employé peut être raisonnablement interprété de sorte qu'il s'appliquerait aux fermetures d'école. (3) Si la Politique 409 n'a pas de

fondement législatif, quelle incidence cette situation a-t-elle sur la validité de l'approbation donnée par le Ministre?

[20] Les parties clefs de la Politique 409 sont la définition de l'expression « équité de la procédure », l'Annexe C, dans la mesure où elle se rapporte au paragraphe 6.4.2, et les dispositions numérotées suivantes :

Procedural fairness refers to the duty of administrative bodies to employ decision-making processes that provide real opportunity for persons whose interests and privileges may be affected to provide input. This includes certain requirements such as providing the opportunity to affected persons to be heard and for the school district to receive and consider the information before any recommendation is forwarded to the Minister.	Équité de la procédure désigne la responsabilité des organismes administratifs d'adopter des processus de prise de décisions qui permet[tent] un apport réel des personnes dont les intérêts et les privilèges peuvent être touchés. Ceci comprend certaines exigences incluant l'occasion aux personnes concernées de se faire entendre et de fournir aux districts scolaires la possibilité de recevoir et d'examiner l'information avant qu'une recommandation soit soumise au Ministre.
---	---

6.4 Determining a school's sustainability	6.4 Déterminer la viabilité d'une école
---	---

6.4.1 A DEC will advise the Minister in writing when it intends to study a school's sustainability. This study can include one of several outcomes: maintaining the status quo, repairing the school or closing the school and placing students elsewhere.	6.4.1 Le CED doit informer le ministre par écrit de son intention d'étudier la viabilité d'une école. L'étude peut inclure un résultat parmi plusieurs : maintenir le statu quo, réparer l'école, fermer l'école et placer les élèves ailleurs.
--	---

6.4.2 A DEC must consider the following criteria when studying a school's sustainability. This list does not preclude a DEC from considering other factors relevant to their local circumstances.	6.4.2 Le CED doit tenir compte des critères ci-dessous en étudiant la viabilité d'une école. La liste de critères n'empêche pas le CED d'examiner d'autres facteurs se rapportant à la situation locale.
---	--

1. <u>Low/declining enrolments</u> : impact of declining or low enrolments on the learning environment (Is enrolment reaching a critical threshold or will it be dropping substantially over the next few years?). Enrolment trends and projections must be considered.	1. <u>Baisse des inscriptions ou faible nombre d'inscriptions</u> : impact sur le milieu d'apprentissage. (Le nombre d'inscriptions a-t-il atteint un seuil critique, ou diminuera-t-il de façon importante au cours des prochaines années?) Les tendances et les prévisions en ce qui concerne les inscriptions doivent être prises en compte.
---	---

2. Health and Safety: the structural integrity of buildings; indoor air quality and water quality; circumstances that present a significant health or safety threat; fire safety systems and the safety and security of school grounds and play areas.

3. Quality of Education Programs and Services: the appropriateness of facilities for curriculum delivery and student services. This would include availability of facilities and diversity of educational programs and increased educational opportunities as a result of a closure, enrollment per grade or multi-level class and pupil-teacher ratio at affected schools, as well as the ability to meet the needs of all students, including students with exceptionalities.

4. Transportation: time spent in transit and cost of travel.

5. Finances: the operating costs including staffing and utilities, the physical condition of buildings, considering short and long-term capital costs and modifications required to school(s) to accommodate transferred students.

6. Impact on the local community: parental involvement and feasibility of continued parental involvement (particularly for elementary pupils), community support, the school's relationship with the community, the effects on culture and language, consideration of whether the school is the sole school in the community, especially at the elementary level.

2. Santé et sécurité : l'intégrité structurale du bâtiment; la qualité de l'air intérieur et de l'eau; les situations présentant une menace importante pour la santé ou la sécurité; les systèmes de sécurité-incendie, la sécurité des terrains et des aires de jeux de l'école.

3. Qualité des programmes et des services éducatifs : pertinence des établissements pour la prestation du programme d'études et les services aux élèves. Cela inclut les installations disponibles, la diversité des programmes éducatifs et l'augmentation des possibilités d'apprentissage advenant la fermeture d'une école, l'inscription par niveau ou de classe multi niveaux et le ratio enseignant-élèves dans les écoles concernées, ainsi que l'aptitude à répondre aux besoins de tous les élèves, y compris les élèves ayant des besoins particuliers.

4. Transport scolaire : le temps passé dans des moyens de transport et le coût du transport.

5. Finances : les frais d'exploitation, y compris la dotation en personnel et les services d'utilité publique, l'état des bâtiments, les coûts d'immobilisation à court et à long terme et les modifications nécessaires à l'école ou aux écoles pour accueillir les élèves transférés.

6. Impact sur la localité : la participation des parents et la faisabilité de la participation continue des parents, surtout à l'école primaire, le soutien de la collectivité, le lien qui unit l'école à la localité et les conséquences sur la culture et la langue et la question de savoir si l'école est la seule dans la collectivité, surtout au niveau primaire.

7. Impact on other schools: impact on feeder schools and receiving schools.

7. Impact sur d'autres écoles : impact sur les écoles d'où arrivent les élèves et sur les écoles qui les reçoivent.

8. Economic development: consideration of planned and future economic development projects in the community or surrounding area.

8. Développement économique : considération des projets de développement économique prévus et à venir dans la localité ou dans la région environnante.

APPENDIX C

ANNEXE C

Section 6.4.2 – the DEC must demonstrate how the required criteria have been considered (Low/declining enrolments, health and safety, quality of education programs and services, transportation, finances, impact on local community, impact on other schools and economic development), and

Le paragraphe 6.4.2 stipule que le CED doit montrer comment l'étude tient compte des critères établis (Baisse des inscriptions ou faible nombre d'inscriptions; santé et sécurité; qualité des programmes et des services éducatifs; transport scolaire; finances; incidence sur la localité; incidence sur les autres écoles; développement économique).

Provide this information to the public as part of the consultation process.

Le CED doit communiquer cette information à la population dans le cadre d'un processus de consultation publique.

6.5 Public consultation on a school's sustainability

6.5 Consultation publique sur la viabilité d'une école

6.5.1 A study of a school's sustainability shall normally be completed within a twelve month period. Public consultation should not occur over the summer months.

6.5.1 L'étude de la viabilité d'une école devrait normalement être effectuée et complétée à l'intérieur d'une période de douze mois. La consultation publique ne devrait pas avoir lieu pendant les mois d'été.

6.5.2 The DEC must ensure that affected persons are informed through public notice (e.g. an ad in the local newspaper, a note sent home to parents of students attending the school in question, PSSC meetings, DEC meetings) of the DEC's intention to study a school's sustainability. The notice will include the timeframe for consultation and contact information to obtain details of the process to be followed, as set out in DEC policy.

6.5.2 Le CED doit s'assurer que les personnes concerné[e]s sont informé[e]s au moyen d'un avis public (p. ex. : annonce dans le journal local, note aux parents des élèves qui fréquentent l'école, réunions du CPAE et réunions du CED) de l'intention du CED d'étudier la viabilité d'une école. L'avis précisera les dates des réunions publiques et les coordonnées des personnes pouvant fournir des renseignements sur la marche à suivre prévue dans la politique

sur les CED.

6.5.3 The DEC will ensure that affected persons:

- are provided with information relevant to the proposal;
- have adequate time to consider the information provided; and,
- have adequate time and opportunity to make a presentation to the DEC (i.e. let their views be known either in writing or orally) and are heard impartially at an open DEC meeting.

6.5.3 Le CED doit s'assurer que les personnes concerné[e]s :

- ont reçu les renseignements se rapportant à la proposition;
- disposent d'assez de temps pour examiner les renseignements reçus;
- ont la possibilité de présenter un exposé au CED (pour exprimer leur point de vue verbalement ou par écrit) et suffisamment de temps pour le faire et qu'ils bénéficient d'une écoute impartiale aux réunions publiques du CED.

6.5.4 There will be a minimum of three public DEC meetings on the possible closure - one meeting to inform the school community of the DEC's intention and the steps to be followed, a second meeting to provide the opportunity to make a presentation (in writing or orally) and a final meeting to provide the public with the results of the consultation, including an account of the factors considered, as per section 6.4 of this policy, and resulting recommendation being submitted to the Minister.

6.5.4 Le CED doit tenir au moins trois réunions publiques sur la fermeture possible de l'école – la première réunion vise à informer la communauté scolaire de l'intention du CED et des étapes à suivre; la deuxième donne la possibilité d'effectuer une présentation (écrite ou orale); la dernière sert à communiquer à la population les résultats du processus de consultation et les recommandations soumises au ministre, conformément au point 6.4 de cette politique, de même qu'un aperçu des prochaines étapes à suivre dans le processus.

6.6 Ministerial approval of a school closure

6.6 Approbation ministérielle d'une fermeture d'école

6.6.1 A DEC will inform the Minister in writing of a recommendation to close a school, following the public consultation process.

6.6.1 Le CED informera le Ministre par écrit de sa recommandation de fermer une école, suivant le processus de consultation publique.

6.6.2 When notified of a recommended school closure, the Minister will review it in relation to the principles of procedural fairness, with consideration of the factors taken into account during the public consultation process. The Minister may approve the recommendation or withhold approval if, in the opinion of the Minister,

6.6.2 Lorsqu'il reçoit une recommandation visant la fermeture d'une école, le Ministre doit l'examiner en fonction des principes de l'équité de la procédure, en considérant les facteurs pris en compte pendant le processus de consultation publique. Le Ministre peut approuver la recommandation, ou il peut la rejeter si, à

procedural fairness has not been applied or relevant educational options have not been considered.

son avis, les principes de l'équité de la procédure n'ont pas été respectés ou si les options éducatives pertinentes n'ont pas été considérées.

6.6.3 The Minister shall normally respond to a recommendation to close a school within a period of time no less than 30 days and not exceeding 60 days.

6.6.3 Le Ministre doit normalement donner sa réponse à une recommandation de fermeture d'école entre le 30^e et 60^e jour suivant la réception de celle-ci.

6.6.4 When the Minister has approved a school closure, the DEC shall inform parents of the relocation of students. Sufficient notice must be provided to permit relocated students and their families to participate fully in the programs and activities offered in the new school.

6.6.4 Après que le Ministre a approuvé la fermeture d'une école, le CED doit aviser les parents des transferts des élèves. Un préavis suffisant doit être fourni pour permettre aux élèves transférés et à leur famille de participer pleinement aux activités et aux programmes offerts dans la nouvelle école.

6.6.5 When a school is permanently closed, the unique, four-digit school number assigned by the Corporate Data Management and Analysis Branch of the Policy and Planning Division at the Department of Education is not used again for another school.

6.6.5 Lorsqu'une école est fermée de façon permanente, le numéro unique à quatre chiffres assigné par la Direction de la gestion et de l'analyse des données ministérielles de la Division des politiques et de la planification du ministère de l'Éducation n'est pas réutilisé pour une autre école.

6.6.6 When a school [which] has been approved for closure by the Minister is unoccupied and is no longer needed by the school district, it shall be deemed surplus by motion of the DEC. The DEC shall contact the Department to arrange a mutually agreeable date for the transfer of responsibility for the asset.

6.6.6 Lorsqu'une école dont la fermeture a été recommandée par le Ministre est vacante et que le district scolaire n'en a plus besoin, elle doit être jugée excédentaire sur une motion du CED. Le CED doit communiquer avec le ministère afin d'établir une date convenable à tous pour le transfert de la responsabilité du bien immobilier.

[21]

Les compressions apportées au budget du conseil pour l'année scolaire 2015-2016 ont obligé ce dernier à examiner ses opérations afin de recenser les endroits où des réductions des frais d'exploitation pourraient être effectuées et de déterminer si des coûts en capital pouvaient être évités. À l'évidence, c'est le financement atrophié provenant du ministère qui a été le catalyseur de la mise en œuvre, par le conseil, du

processus envisagé dans la Politique 409 comme préalable à une recommandation de fermeture.

(1) L'école Lorne Middle School

[22] Les élèves fréquentaient l'école Lorne Middle School de la sixième à la huitième année. L'école a été construite en 1958, et elle a été agrandie et rénovée dans les années 1980 à la suite d'un incendie.

[23] Depuis 1997, les inscriptions ont diminué de 75 %. Au moment où le conseil a effectué l'étude de viabilité, 50 élèves fréquentaient l'école, ce qui ne représentait que 21 % de sa capacité d'accueil, laquelle était de 235 élèves.

[24] La décision de fermer l'école Lorne Middle School a été prise à l'issue d'un processus de six mois amorcé en vertu de la Politique 409 à compter d'octobre 2014.

a) *La décision d'étudier la viabilité de l'école*

[25] Lors d'une réunion du conseil d'éducation de district tenue le 8 octobre 2014, la motion suivante a été adoptée :

[TRADUCTION]

Le conseil enjoint à la directrice générale d'informer le Ministre Rousselle que nous avons l'intention d'étudier la viabilité de l'école Lorne sise dans le secteur nord de Saint John. Cela nous permettra, en vertu de la Politique 409 du ministère – intitulée *Planification pluriannuelle de l'infrastructure scolaire* – de lancer le processus de consultation publique afin d'obtenir l'apport de la communauté et des personnes concernées à la recommandation.

Dans une lettre datée du 17 octobre 2014, la directrice générale a informé le Ministre que le conseil avait l'intention d'effectuer une étude de la viabilité de l'école Lorne Middle School.

[26] Le 25 octobre et le 1^{er} novembre 2014, un avis intitulé [TRADUCTION] « Examen de la viabilité de certaines écoles et calendrier des consultations publiques » a été publié dans le *Telegraph Journal*. On y trouvait les renseignements suivants :

[TRADUCTION]

Le conseil d'éducation de district du district scolaire Anglophone South (CED) tiendra une série de consultations publiques conformément à la Politique provinciale 409, intitulée *Planification pluriannuelle de l'infrastructure scolaire*, afin d'étudier la viabilité de cinq écoles :

Les écoles St. Patrick's School, Seawood School, Havelock School, Lorne Middle School et Pennfield Elementary School.

En vertu de la Politique 409, le CED tiendra deux séances d'information publiques à chacune des écoles visées par l'étude. Nous tiendrons une première réunion à chacune des cinq écoles afin de faire connaître la proposition au public. La réunion initiale a pour but de permettre au CED et à son personnel d'expliquer le processus dont s'accompagne un examen en vertu de la politique 409, de présenter la proposition et de pouvoir répondre aux questions concernant ce processus.

Une deuxième réunion à chaque école sera tenue à une date ultérieure afin de donner au public la possibilité de poser des questions sur la proposition, d'exprimer ses préoccupations et de faire connaître ses réactions à l'examen en question.

La première série de réunions aura lieu aux dates, heures et endroits suivants :

Mercredi 5 nov.	St. Patrick's School (à l'école Havelock)	19 h
-----------------	--	------

Lundi 10 nov.	Seawood School	19 h
Lundi 17 nov.	Havelock School	19 h
Mardi 18 nov.	Lorne Middle School	19 h
Lundi 24 nov.	Pennfield Elementary School	19 h

Les réunions sont ouvertes à tous et tous sont encouragés à y assister. Pendant toute la durée du processus, le public est invité à nous faire parvenir ses réactions par courriel, à l'adresse suivante : asds.schoolreview@gnb.ca, ou par la poste au moyen d'une lettre à l'attention de Robert Fowler, président, Conseil d'éducation de district, 490, avenue Woodward, Saint John (N.-B.) E2K 5N3.

Je souligne, par souci d'exhaustivité, que contrairement à ce qui a été fait dans le cas de l'école Brown's Flat Elementary School, le dossier ne comprend pas de lettre de la directrice générale du district destinée aux parents des élèves touchés et reprenant les renseignements contenus dans l'avis publié dans le *Telegraph Journal*. J'estime toutefois que cette différence est sans importance.

b) *La première réunion publique*

[27] La première réunion a eu lieu le 18 novembre 2014 et quelque 80 personnes y ont assisté, à savoir, notamment, des personnes appartenant au milieu scolaire, d'anciens élèves et des élèves qui fréquentaient alors l'école, des politiciens et des représentants des médias. Le président a expliqué le processus dont s'accompagne un examen en vertu de la Politique 409 et a répondu à des questions sur ce sujet. Une présentation PowerPoint, intitulée [TRADUCTION] « Proposition en vue de la fermeture de l'école et d'une consolidation – école Lorne School », reproduisait les dispositions clefs de la Politique 409, y compris le paragraphe 6.4.2, où sont énoncés les huit facteurs dont le conseil « doit tenir compte [...] en étudiant la viabilité d'une école ». On y décrivait ensuite la proposition recommandée par le personnel du conseil, à savoir la fermeture de l'école Lorne Middle School et le transfert des élèves vers un autre établissement, de préférence l'école Princess Elizabeth School. On y présentait aussi des

arguments en faveur de cette proposition en invoquant plusieurs des facteurs susmentionnés :

[TRADUCTION]

Déterminer la viabilité d'une école

6.4.2 *Le CED doit tenir compte des critères ci-dessous en étudiant la viabilité d'une école. La liste de critères n'empêche pas le CED d'examiner d'autres facteurs se rapportant à la situation locale.*

- 1. Baisse des inscriptions ou faible nombre d'inscriptions
- 2. Santé et sécurité
- 3. Qualité des programmes et des services éducatifs
- 4. Transport scolaire
- 5. Finances
- 6. Impact sur la localité
- 7. Impact sur d'autres écoles
- 8. Développement économique

Politique 409 – Paragraphe 6.5

Consultation publique sur la viabilité d'une école

6.5.3 *Le CED doit s'assurer que les personnes concerné[e]s :*

- *ont reçu les renseignements se rapportant à la proposition;*
- *disposent d'assez de temps pour examiner les renseignements reçus;*
- *ont la possibilité de présenter un exposé au CED (pour exprimer leur point de vue verbalement ou par écrit) et suffisamment de temps pour le faire et qu'ils bénéficient d'une écoute impartiale aux réunions publiques du CED.*

Politique 409 – Paragraphe 6.5

Consultation publique sur la viabilité d'une école

6.5.4 *Le CED doit tenir au moins trois réunions publiques sur la fermeture possible de l'école – la première réunion vise à informer la communauté scolaire de l'intention du CED et des étapes à suivre; la deuxième donne la possibilité d'effectuer une présentation (écrite ou orale); la*

dernière sert à communiquer à la population les résultats du processus de consultation et les recommandations soumises au ministre, conformément au point 6.4 de cette politique, de même qu'un aperçu des prochaines étapes à suivre dans le processus.

Politique 409 – Paragraphe 6.6
Approbation ministérielle d'une fermeture d'école

- 6.6.1 *Le CED informera le Ministre par écrit de sa recommandation de fermer une école, suivant le processus de consultation publique.*
- 6.6.3 *Le Ministre doit normalement donner sa réponse à une recommandation de fermeture d'école entre le 30^e et 60^e jour suivant la réception de celle-ci.*

École Lorne [Middle] – Contexte

- L'école intermédiaire, de la 6^e à la 8^e année, a été construite en 1958.
- L'école a été reconstruite et des locaux additionnels ajoutés après un incendie en 1985.
- Les inscriptions ont chuté de 75 % depuis 1997.
- 50 élèves ont été inscrits en sept. 2014.
- La capacité d'accueil maximale de l'école Lorne est de 235 élèves.
- L'école Lorne fonctionne actuellement à 21 % de sa capacité (la plus faible du district).
- L'école Lorne n'a qu'un seul gymnase.
- L'école Lorne est accessible aux personnes handicapées.
- Un centre communautaire exploité par la ville de SJ est attenant à l'école Lorne.
- L'école Lorne n'a pas de terrain de jeu, mais les élèves ont accès à des terrains appartenant à la ville de SJ (Shamrock ou le terrain contigu à l'église St. Peter's).
- L'école Lorne n'a que peu d'espaces verts, mais elle a une aire de jeux asphaltée.
- Les places de stationnement sont limitées à proximité de l'école.

Personnel de l'école Lorne

PERSONNEL :

<u>Description</u>	<u>ETP (équivalents à temps plein)</u>
--------------------	--

➤ ETP - enseignants	4,70*
➤ Personnel de bureau	0,86
➤ Conciergerie	2,00
➤ Assist. en éd./Intervenants en milieu scolaire	4,00
➤ Agent communautaire	<u>0,50</u> (en commun avec l'école Princess Elizabeth)

* (y compris l'admin., enseignant additionnel ajouté par Éducation et développement de la petite enfance en sept. 2014)

École Lorne Middle
Améliorations apportées aux immobilisations

<u>Projet</u>	<u>Coût</u>
➤ Remplacement de la toiture (2000)	66 525 \$
➤ Amélioration des systèmes de chauffage et de ventilation (2006)	<u>7 125</u>
Total	73 650 \$

École Lorne Middle
Améliorations à apporter aux immobilisations

<u>Projet</u>	<u>Coût</u>
➤ Amélioration du site – agrandissement de la cour et resurfaçage	60 000 \$
➤ Enveloppe du bâtiment – rejointement et réparation des murs extérieurs	300 000
➤ Enveloppe du bâtiment – remplacement des fenêtres extérieures	275 000
➤ Enveloppe du bâtiment – remplacement de la toiture	200 000
➤ Adduction d'eau et système d'assainissement – modernisation des conduites	20 000
➤ Chauffage et ventilation – modernisation et ajout de régulateurs	<u>40 000</u>
Total	895 000 \$

École Lorne Middle
Coûts d'exploitation annuels 2013/2014

➤ Éclairage et électricité	35 175 \$
➤ Mazout de chauffage	27 312
➤ Réparations mineures	5 395
➤ Système d'assainissement et adduction d'eau	13 402

➤ Enlèvement des ordures		<u>4 287</u>
	Total	85 571 \$

Hypothèse 1 : fermer l'école Lorne et transférer les élèves à l'école Millidgeville North

- 3^e à 8^e anglais, 3^e à 5^e immersion française précoce, construite en 1967
- L'école Millidgeville North est située à 4,20 km de l'école Lorne.
- Capacité excédentaire minimale parce que le bureau de la direction générale, le Saint John Education Centre, des employés de la petite enfance et le programme Sistema occupent des locaux dans l'école.
- Par conséquent, en raison du manque de locaux et de la distance qui la sépare de l'école Lorne, l'école Millidgeville North ne serait pas recommandée comme hypothèse à retenir.

Hypothèse 2 : fermer l'école Lorne et transférer les élèves à l'école Centennial Elementary

- L'école Centennial Elementary est située à 1,03 km de l'école Lorne.
- L'école Centennial a une capacité excédentaire.
- Une dépense en immobilisations serait nécessaire pour améliorer les classes et les toilettes afin qu'elles respectent les caractéristiques techniques des écoles intermédiaires.
- L'école Centennial n'a pas de terrain de jeu, mais on utilise souvent un terrain de balle situé à proximité qui appartient à la Ville.
- Il faudrait élargir la zone de transport scolaire de l'école Centennial afin qu'elle comprenne les élèves du niveau intermédiaire de l'école Lorne.
- Étant donné le nombre peu élevé d'élèves du niveau intermédiaire, il serait difficile d'offrir un programme scolaire complet à l'école Centennial.
- Par conséquent, l'école Centennial ne serait pas une solution recommandée.

Hypothèse 3 : fermer l'école Lorne et transférer les élèves à l'école Princess Elizabeth K-8 (de la maternelle à la 8^e année)

- L'école Princess Elizabeth est située à 1,55 km de l'école Lorne.
- L'école Princess Elizabeth a une capacité excédentaire.
- Aucune dépense importante en immobilisations ne serait nécessaire sauf en ce qui concerne l'accessibilité aux personnes

handicapées (240 000 \$), achèvement des travaux déjà prévu à l'été 2015.

- D'importantes améliorations ont été apportées à l'école PES.
- L'école Princess Elizabeth a un terrain de jeu.
- La zone de transport scolaire de l'école Princess Elizabeth comprend déjà le secteur de l'école Lorne du fait de l'immersion tardive en français de sorte qu'aucune modification n'est nécessaire.
- La réunion de toutes les écoles intermédiaires au sein d'une seule école offre davantage de possibilités (c.-à-d. programmes intermédiaires complets, sports, clubs, etc.) à tous les élèves.

École Princess Elizabeth School – Contexte

- Maternelle à 8^e année et 6^e à 8^e immersion tardive en français, construite en 1949
- Les inscriptions ont baissé de 20 % depuis 1997.
- 415 élèves ont été inscrits en septembre 2014.
- La capacité d'accueil maximale de l'école Princess Elizabeth est de 550 élèves.
- L'école a une aire de jeu et deux salles de classe extérieures.
- Elle a deux terrains de jeu ainsi qu'un nouvel espace vert comprenant un terrain de basketball et des gradins extérieurs.
- Gymnase double avec théâtre
- Suffisamment de places de stationnement à l'avant et au besoin places supplémentaires à l'arrière
- Importantes dépenses en immobilisations au cours des 15 dernières années
- L'école sera accessible aux personnes handicapées à l'été 2015.

École Princess Elizabeth School

- *La diapositive suivante montre une liste de bon nombre de programmes offerts à l'école Princess Elizabeth School, afin de renseigner les familles à propos de l'école Princess Elizabeth School. Le District reconnaît que bon nombre de ces programmes et activités sont offerts, également, par le personnel et certains partenaires à l'école Lorne Middle School.*

École Princess Elizabeth School Activités scolaires et programmes de soutien

- Clubs – international, théâtre, photographie, guitare, technique, échecs, orchestre, cours de gardiennage, « pairs aidants »

- Sports – programmes intramurales du midi, club de conditionnement physique, club de badminton, équipes pour les garçons et pour les filles
- Espace vert extérieur pour l'école intermédiaire – athlétisme et terrain de basketball
- Collations santé – le matin et pendant la journée
- Dîner pour les élèves qui n'en ont pas
- Partenariats – CCNB transport gratuit pour participer aux activités parascolaires – C.E. Nick Nicolle Community Centre, « Builders Club » et Kiwanis
- Mentorat Grands frères Grandes sœurs
- « Go Girls Club & Gurls Work »
- Club « Hanging with the Guys »
- Collecte de fonds par l'école pour parrainer certains élèves (activités parascolaires)
- Réception de dons de manteaux, de mitaines, de foulards, etc.

Personnel de l'école Princess Elizabeth School

PERSONNEL :

<u>Description</u>	<u>ETP</u>
➤ ETP enseignants	30,70*
➤ Personnel de bureau	1,50
➤ Conciergerie	3,50
➤ Assistants en éducation	9,00
➤ Intervenant en milieu scolaire	1,00
➤ Agent communautaire	<u>0,50</u> (en commun avec l'école Lorne)
Total	<u>46,20</u>

* (y compris l'admin., les ressources, l'orientation, etc.)

École Princess Elizabeth School
Améliorations apportées aux immobilisations

<u>Projet</u>	<u>Coût</u>
➤ Remplacement de la toiture (2013, 2014)	129 571 \$
➤ Amélioration de l'entrée du système électrique (2000)	75 413
➤ Étanchéité au feu (2000)	45 698
➤ Chauffage et ventilation – chaudière et sortie de ventilation (2000)	42 766
➤ Enveloppe du bâtiment – fenêtres et portes extérieures (2009, 2010, 2011)	348,901

➤	Adduction d'eau et système d'assainissement – amélioration des toilettes (2009, 2010, 2012)	178,413
➤	Enveloppe du bâtiment – accès (2013)	2 730
➤	Enveloppe du bâtiment – réparation/rejointement de la maçonnerie (2014)	<u>139 748</u>
	Total	963 240 \$

Réaffectation de l'école Lorne School :

- Les représentants du district scolaire seraient disposés à se réunir avec des partenaires membres de la collectivité afin de discuter des différentes possibilités.
- Par exemple, nous avons eu des discussions avec le Réseau de santé Horizon à propos d'un centre de santé communautaire.
- Si l'école Lorne n'était plus une école, le bâtiment relèverait alors du ministère des Transports et de l'Infrastructure.

Merci de votre présence!

- Prochaine réunion – 8 janv. 2015
- Cet exposé sera publié sur le site Web du ASD-S
à l'adresse suivante : <http://web1.nbed.nb.ca/sites/ASD-S/>

Pour nous faire part de vos commentaires, écrivez-nous :

- par courriel, à l'adresse asds.schoolreview@gnb.ca
- ou par la poste, à l'attention de :
Robert Fowler, président
Conseil d'éducation de district
490, avenue Woodward
Saint John (N.-B.) E2K 5N3

[28] Le 29 novembre 2014 et le 3 janvier 2015, un avis précisant le jour, l'heure et le lieu de la deuxième réunion a été publié dans le *Telegraph Journal*.

[29] De plus, dans une lettre datée du 17 décembre 2014, le président du conseil a communiqué les renseignements suivants aux parents des élèves touchés :

[TRADUCTION]

La présente lettre fait suite aux rappels envoyés par votre directeur, Greg Norton, à propos d'une réunion qui aura lieu le jeudi 8 janvier, à l'école Lorne Middle School, à 19 h. Comme vous le savez, le conseil d'éducation de district tient une série de réunions publiques, à l'intention des parents, à propos de la viabilité de votre école.

Nous suivons la Politique 409 du ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance, <http://www.gnb.ca/0000/pol/e/409A.pdf>, qui dispose que nous devons tenir trois réunions publiques afin de discuter de la fermeture d'une école, quelle qu'elle soit. La première réunion relative à l'école Lorne Middle School a été tenue à l'école le 18 novembre 2014. Lors de cette réunion, j'ai exposé le processus que le conseil doit suivre en application de la Politique 409 et le personnel du district scolaire a fait état des solutions possibles pour l'école Lorne Middle School.

La présentation PowerPoint faite ce soir-là peut être consultée sur le site Web du district Anglophone South à l'adresse www.asd-s.nbed.nb.ca. La page principale comporte un communiqué intitulé [TRADUCTION] « Examen de la viabilité de certaines écoles et consultations publiques ». Cliquez sur la rubrique [TRADUCTION] « En savoir plus » et vous trouverez la [TRADUCTION] « Proposition en vue de la fermeture de l'école et d'une consolidation – école Lorne School ». Si vous n'avez pas accès à notre site Web, veuillez en informer l'école et nous pourrions vous fournir une copie de la présentation.

Notre deuxième réunion aura lieu le jeudi 8 janvier 2015 à l'école Lorne Middle School, à 19 h. Lors de cette réunion, vous aurez la possibilité de faire une présentation au CED ou de nous faire part de vos commentaires. Si vous souhaitez faire une présentation, veuillez communiquer avec notre secrétaire archiviste, Clare Murphy, au numéro 658-5325 ou à l'adresse clare.murphy@gnb.ca, avant 16 h le mercredi 7 janvier. Nous veillerons à ce que chacun ait le temps de nous parler. Vous pouvez également, si vous le voulez, m'écrire à l'adresse susmentionnée ou me faire parvenir vos commentaires, quels qu'ils soient, à l'adresse de courriel suivante : asds.schoolreview@gnb.ca

c) *La deuxième réunion publique*

[30] La deuxième réunion publique, qui a aussi réuni beaucoup de personnes, a eu lieu le 8 janvier 2015. Les personnes présentes ont eu la possibilité de poser des

questions concernant la proposition et sa justification et de faire des présentations en faveur d'autres options éducatives.

[31] Cinq intervenants dont les présentations étaient inscrites à l'ordre du jour ont pris la parole devant l'assemblée afin d'exprimer leurs opinions sur la fermeture de l'école qui était envisagée. L'intimé Ken Craft, le président du comité parental d'appui à l'école Lorne Middle School, a fait un exposé dans lequel il reconstituait l'historique des préoccupations relatives à la viabilité de l'école Lorne Middle School :

[TRADUCTION]

En 2008, notre fils aîné a commencé sa sixième année à l'école Lorne Middle School. C'est l'année où le district scolaire a décidé d'entreprendre un examen de la situation de l'école Lorne en vertu de la Politique 409. On projetait alors de fermer à la fois l'école Lorne et l'école Hazen-White et de transporter les élèves par autobus vers une école intermédiaire de langue anglaise nouvellement créée à Millidgeville North. Cette incitation au changement provenait en grande partie d'un groupe de parents de Millidgeville qui ne voulaient plus que leurs enfants étudient dans le quartier Old North End. Ces parents m'ont contacté en ma qualité de président du comité parental d'appui à l'école Centennial. Ils voulaient que j'appuie la fermeture de l'école Lorne Middle School. Ils ont eu un choc lorsque je les ai informés que je contesterais activement la proposition. Le processus s'est déroulé d'une manière presque inévitable. Le conseil d'éducation de district a fait prévaloir les souhaits des parents d'un quartier riche aux dépens des parents des quartiers prioritaires et a voté en faveur de la fermeture des écoles Lorne et Hazen-White-St. Francis et du transfert des élèves du niveau intermédiaire à l'école Millidgeville North. La proposition a été transmise au ministre de l'Éducation, Kelly Lamrock, qui l'a rejetée parce qu'il a reconnu que l'école Lorne Middle School était essentielle à la revitalisation du quartier Old North End. Ce qui était vrai en 2008-2009 est toujours vrai en 2015. Toutefois, l'histoire ne s'est pas terminée là. Les parents de Millidgeville se sont révélés former un groupe de pression puissant. D'un trait de plume, la directrice générale a redessiné les limites scolaires, créant ainsi une nouvelle école intermédiaire de langue anglaise à Millidgeville North et réduisant de plus des deux

tiers la population scolaire de l'école Lorne Middle School. Aujourd'hui, l'actuel conseil d'éducation de district envisage de fermer l'école Lorne parce qu'elle ne compte pas suffisamment d'élèves, situation qui a été créée par une directrice générale précédente avec le consentement de son CED contrairement aux volontés du Ministre. Si la directrice générale et le CED actuels veulent faire preuve de leadership, ils peuvent, d'un trait de plume, ramener la zone desservie par l'école à ses limites antérieures. Cela serait le meilleur usage à faire d'une des meilleures infrastructures scolaires du district.

Cela nous amène à aujourd'hui. Notre plus jeune fils est en septième année à l'école Lorne; il y reçoit une éducation incroyable et a accès à un programme d'activités parascolaires dynamique. Bien que son personnel soit réduit, l'école Lorne dispense un enseignement qui vaut largement celui offert par des écoles qui font plusieurs fois sa taille. Livre pour livre, l'école Lorne Middle School frappe bien plus fort et bien plus haut que son poids ne le laisse supposer. Et je ne fais pas seulement allusion au fait que les élèves ont eu la chance de faire l'expérience de la boxe offerte par le Golden Gloves Boxing Club cette année.

Donc, que devrait-il advenir de l'école Lorne Middle School? Il est étrange que la Politique 409 concerne les études de la viabilité des écoles. Le district n'a fait aucune tentative en vue d'examiner des hypothèses susceptibles de rendre l'école Lorne Middle School plus viable. Ses représentants ont plutôt examiné trois solutions qui supposeraient la fermeture de l'école Lorne Middle School. Ils ont examiné et rejeté des propositions en vue du transfert des élèves à l'école Millidgeville North ou à l'école Centennial School. La proposition qu'ils formulent consiste à fermer l'école Lorne Middle School et à expédier les élèves à l'école Princess Elizabeth School, une école plus ancienne que le CED avait, il y a plusieurs années, inscrite sur la liste des écoles qu'il souhaitait voir démolies et remplacées. De plus, au niveau intermédiaire, l'enseignement est mieux dispensé dans une école exclusivement consacrée à l'éducation du niveau intermédiaire (de la 6^e à la 8^e année). La présence d'autres niveaux donne lieu à une éducation de niveau intermédiaire qui est moins qu'idéale.

Le CED et la directrice générale doivent faire preuve de leadership en soutenant une des meilleures infrastructures scolaires du district. Pour ce faire, ils pourraient ramener les limites scolaires à ce qu'elles étaient avant septembre 2009. Cela triplerait, et même plus, la population de l'école Lorne et lui permettrait de dispenser l'éducation de niveau intermédiaire dans des conditions optimales. Cela permettrait aussi aux enfants d'un quartier prioritaire d'étudier près de chez eux.

Si le CED n'est pas disposé à prendre cette mesure, je propose qu'il suspende pendant un an l'étude de l'école Lorne entreprise en vertu de la Politique 409. Pendant cette période, le CED devrait tenir une consultation visant la mise sur pied d'un projet coordonné relativement à l'éducation du niveau intermédiaire dans le district. De plus, l'école Lorne conserverait le même nombre d'employés qu'en 2014-2015. La configuration actuelle et celle qui est envisagée pour ce qui concerne l'école intermédiaire ne servent pas l'intérêt supérieur des élèves des quartiers prioritaires.

Nous avons besoin de leadership. Il est facile de proposer la fermeture d'une petite école dans un quartier prioritaire. Nous avons très clairement vu, en 2008-2009, que c'est l'argent qui parle. C'est l'école Lorne cette année et ce sera l'école Hazen-White l'an prochain. L'instruction publique n'a pas pour objet de satisfaire les désirs des plus riches. Elle a plutôt pour objet de donner une éducation d'excellente qualité à tous les citoyens du Nouveau-Brunswick. Je presse les membres du conseil d'éducation de district de faire ce qui s'impose et de garder ouverte l'école Lorne Middle School.

À la suite de cet exposé, les personnes présentes ont été invitées à faire des commentaires supplémentaires et huit personnes dont les noms ne figuraient pas à l'ordre du jour ont été entendues et ont fait part d'un certain nombre de préoccupations bien précises.

[32] Par la suite, le personnel du conseil a préparé un document intitulé [TRADUCTION] « Résumé des consultations tenues en vertu de la Politique 409 relativement à l'école Lorne Middle School en novembre 2014 et en janvier 2015 ». On y expose l'essentiel des commentaires, des questions et des observations présentées ou

posées au conseil pendant la deuxième réunion publique à propos de chacun des huit critères prescrits par le paragraphe 6.4.

d) *La troisième réunion publique*

[33] Une troisième réunion publique a eu lieu le 19 mars 2015. Après avoir passé en revue le [TRADUCTION] « Résumé des consultations tenues en vertu de la Politique 409 relativement à l'école Lorne Middle School », le président a invité les conseillers à faire des commentaires. Ces commentaires sont résumés en abrégé dans le procès-verbal de la réunion :

[TRADUCTION]

- Il s'agit d'une grosse décision pour le quartier; cela remonte à la modification des limites scolaires, en 2008, laquelle a eu une incidence négative sur l'école Lorne; les enseignants et le directeur font de l'excellent travail – cela n'est pas une critique à leur endroit; il y a des avantages à fréquenter une plus grande école – les deux écoles en tireraient profit.
- Préoccupation en ce qui concerne l'agent communautaire – serait-il partagé 0,5 école Lorne et 0,5 école PES?
- Il faut faire un choix entre des programmes, des gens et des établissements. Il importe de conserver autant de programmes que possible.
- Les élèves seront transférés de l'école Lorne à l'école Princess Elizabeth – donnons-leur le choix de venir à l'école Millidgeville s'ils le veulent. Les transferts d'élèves devraient être clairement expliqués aux parents au cas où ils voudraient que leurs enfants aillent à une autre école. Renonçons à la condition voulant qu'ils fournissent leur propre moyen de transport et si la classe se remplit, ils doivent céder leur place (de la souplesse à cet égard si possible). M. Fowler [le président] a dit que cela pourrait être difficile parce qu'il n'y aurait pas d'ETP permettant de créer une autre classe pour ces élèves. M^{me} Watson [la directrice générale du district] a dit que l'on pourrait examiner la question du transport, mais qu'elle ne donnait aucune garantie.

- Les élèves vont s'adapter – ce sont les adultes qui craignent ce changement. En désaccord avec cette fermeture – il faut prendre la bonne décision pour la collectivité. C'est un bon établissement et nous devrions le garder. On pourrait faire quelque chose de mieux.
- Il faut envisager un projet plus vaste. Ceci est prématuré.
- C'est triste pour l'école et pour Saint John de faire une telle chose. Il y a des gens très passionnés qui veulent que l'école reste ouverte. Ce secteur n'est pas en croissance. Nous ne rendons pas service aux enfants en gardant un aussi petit groupe dans un grand établissement.
- Nous devons être réalistes. Quelle est la meilleure solution pour les élèves du district scolaire Anglophone South? Étant donné l'argent dont nous disposons pour diriger ce district – les gens, les programmes et les installations – c'est le moindre de trois maux. Si l'on se fonde sur l'expérience, il s'agit de la meilleure décision pour nos élèves. Les élèves sont plus importants que les bâtiments.
- Nous devons adopter une approche stratégique. Qui d'autre pourrait proposer le meilleur projet – ne pas toujours faire les choses comme elles ont été faites dans le passé.

[34] Une motion enjoignant à la directrice générale d'informer le Ministre de la recommandation du conseil, soit de fermer l'école Lorne Middle School le 30 juin 2015, a ensuite été adoptée à la majorité.

e) *La recommandation et les documents à l'appui*

[35] Dans une lettre datée du 20 mars 2015 et portant la signature du président et de la directrice générale, le Ministre a été avisé de la recommandation du conseil en vue de la fermeture de l'école Lorne Middle School le 30 juin 2015. Les auteurs de la lettre ont informé le Ministre que la recommandation avait été une décision difficile prise à la suite [TRADUCTION] d'« un examen attentif de tous les renseignements reçus pendant les séances de consultation publique et fournis par le personnel du district scolaire ». La lettre était accompagnée d'un classeur à feuilles mobiles comprenant

notamment : (1) la présentation PowerPoint exposant dans le détail la proposition en faveur de la fermeture et du transfert des élèves; (2) les mémoires présentées par les parents des élèves touchés lors de la deuxième réunion publique, ou déposés en leur nom; (3) les lettres envoyées aux parents; (4) le compte rendu de chacune des séances publiques; et (5) le [TRADUCTION] « Résumé des consultations tenues en application de la Politique 409 ».

[36] Dans une lettre datée du 23 mars 2015, la directrice générale du district a informé les parents de ce qui suit :

[TRADUCTION]

Comme vous le savez, le conseil d'éducation de district (CED) du district scolaire Anglophone South a suivi la Politique provinciale 409 – intitulée *Planification pluriannuelle de l'infrastructure scolaire* – afin d'étudier la viabilité de l'école Lorne Middle School.

La première réunion publique a eu lieu à l'école le 18 novembre 2014. Lors de cette réunion, le président de notre CED, Rob Fowler, a fait état du processus que le conseil doit suivre conformément à la Politique 409 et le personnel du conseil de district a parlé du projet envisagé pour l'école Lorne Middle School. La deuxième réunion publique a été tenue le 8 janvier 2015 et des membres du public ont alors eu l'occasion de faire une présentation au CED et de lui faire part de leurs commentaires sur les changements proposés. À la suite de cette réunion, tous les renseignements recueillis pendant les séances de consultation publique et ceux fournis par le personnel du conseil de district ont été attentivement examinés par le CED. Au cours de la plus récente réunion du CED qui a eu lieu le 19 mars 2015, le conseil a voté une recommandation au ministre de l'Éducation et du Développement de la petite enfance en faveur de la fermeture de l'école Lorne Middle School le 30 juin 2015.

Conformément à la Politique 409, nous devons maintenant faire parvenir cette recommandation au ministre de l'Éducation et du Développement de la petite enfance afin qu'il l'examine et l'approuve. En application de la Politique, le Ministre dispose de 30 jours au minimum et de 60 jours au maximum pour donner sa réponse. Je vous

écrirai de nouveau lorsque j'aurai des nouvelles du Ministre.

Cette décision ayant été prise, l'étude de la viabilité de l'école Lorne Middle School est maintenant terminée. Si le Ministre approuve la recommandation du CED, nous nous appliquerons à assurer une transition douce et accueillante à vos enfants lorsqu'ils se prépareront et commenceront à fréquenter une nouvelle école.

Je vous remercie de l'intérêt que vous portez à cette étude et de votre engagement soutenu envers l'éducation de votre enfant.

[C'est moi qui souligne.]

Je souligne, par souci d'exactitude, que le dossier ne contient pas de lettre de cette nature dans le cas de l'école Brown's Flat Elementary School. Je le répète, à mon avis, cette différence entre les dossiers est sans importance.

f) *L'examen par le ministère*

[37] Le ministère de l'Éducation a effectué un contrôle de la [TRADUCTION] « conformité avec les politiques » visant à déterminer si les documents fournis relativement à la recommandation du conseil d'éducation de district étaient conformes aux politiques. Le ministère en est arrivé à la conclusion suivante :

[TRADUCTION]

À la suite de l'examen technique et de l'examen du respect des politiques, il est recommandé au Ministre d'appuyer les recommandations suivantes du conseil d'éducation de district :

Le conseil enjoint à la directrice générale d'informer le Ministre Rousselle que nous recommandons la fermeture de l'école Lorne Middle School le 30 juin 2015.

[...]

[...] Bien que le président du comité parental d'appui à l'école ait évoqué des problèmes ressortissant à l'équité de la procédure dans les médias et dans une lettre au Ministre,

à savoir que des solutions autres que la fermeture de l'école n'auraient pas été examinées et que certains critères n'auraient pas été convenablement analysés, le conseil d'éducation de district a effectué l'analyse voulue et a respecté les étapes et les exigences prévues dans la Politique.

g) *L'approbation du Ministre*

[38] Dans un affidavit daté du 15 juillet 2015, déposé pour faire opposition à la requête devant la Cour du Banc de la Reine, la directrice générale de la Division des politiques et de la planification au ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance dit ce qui suit :

[TRADUCTION]

23. Le Ministre m'informe, et je suis convaincue, que le 20 mars 2015, ou vers cette date, il a reçu copie de la lettre du CED concerné, datée du 20 mars 2015, et l'ensemble des documents qui y étaient joints et qui se rapportaient à l'étude de la viabilité de l'école Lorne Middle School (pièce « J »), afin qu'il les examine au regard de la recommandation du CED concerné en faveur de la fermeture de l'école Lorne Middle School.

24. Le Ministre m'informe, et je suis convaincue, que tout de suite après avoir reçu la lettre du CED concerné, datée du 20 mars 2015, et l'ensemble des documents qui y étaient joints et qui se rapportaient à l'étude de la viabilité de l'école Lorne Middle School, le Ministre a attentivement examiné chacun des documents compris dans la pièce « J ».

25. Est jointe aux présentes et marquée comme pièce « K » une copie de la lettre datée du 8 avril 2015 que le requérant, Ken Craft, a fait parvenir au Ministre et dans laquelle il soulevait un certain nombre de prétendus problèmes touchant l'équité de la procédure et la politique publique que le Ministre devait, estimait-il, prendre en considération pour les fins de l'examen de la recommandation du CED concerné.

26. Est jointe aux présentes et marquée comme pièce « L » une copie de la lettre datée du 22 avril 2015 que le

Ministre a fait parvenir à M. Craft et dans laquelle le Ministre a dit ce qui suit :

[TRADUCTION]

Conformément à la Politique 409, intitulée Planification pluriannuelle de l'infrastructure scolaire, j'examinerai la recommandation du CED en fonction des principes de l'équité de la procédure, en considérant les facteurs pris en compte pendant le processus de consultation publique. Je peux approuver la recommandation, ou la rejeter si, à mon avis, les principes de l'équité de la procédure n'ont pas été [respectés] ou si les options éducatives pertinentes n'ont pas été considérées.

27. Est jointe aux présentes et marquée comme pièce « M » la copie d'un courriel daté du 22 avril 2015 que Lee Chalmers, Ph. D., a fait parvenir au Ministre. Le Ministre m'informe, et je suis convaincue, qu'il a examiné le courriel de M^{me} Chalmers et les documents qui y étaient joints avant de rendre sa décision concernant la recommandation du CED concerné en faveur de la fermeture de l'école Lorne Middle School.

28. Est jointe aux présentes et marquée comme pièce « N » une copie :

- de la note d'information;
- du contrôle de conformité effectué par le ministère;
- de l'ensemble des articles de presse se rapportant à l'étude de la viabilité de l'école Lorne Middle School.

29. Pour s'acquitter de l'obligation du ministère en matière de diligence raisonnable et de conseils au Ministre, des membres du personnel du ministère ont préparé et réuni les documents susmentionnés (pièce « N ») afin de recenser les critères et processus qui servent à évaluer si les éléments énoncés dans la Politique 409, qui est applicable, avaient été respectés.

30. Le Ministre m'informe, et je suis convaincue, qu'avant de prendre sa décision concernant la recommandation du CED concerné en faveur de la fermeture de l'école Lorne Middle School, le Ministre a de nouveau examiné attentivement chacun des documents compris dans l'ensemble de documents se rapportant à

l'étude de la viabilité de l'école Lorne Middle School (pièce « J »), en plus de la note d'information, du contrôle de conformité effectué par le ministère et de l'ensemble des articles de presse se rapportant à l'étude de la viabilité de l'école Lorne Middle School (pièce « N »).

[39] Dans une lettre datée du 24 avril 2015, le Ministre a informé le président du conseil et la directrice générale qu'il approuvait la recommandation en vue de la fermeture de l'école Lorne Middle School en date du 30 juin 2015, pour les raisons suivantes :

[TRADUCTION]

La présente fait suite à la recommandation du conseil d'éducation de district en faveur de la fermeture de l'école Lorne Middle School.

Après avoir soigneusement examiné les renseignements fournis à l'appui de la recommandation, je suis convaincu que les principes de l'équité de la procédure ont été respectés. Il a été établi que les consultations voulues ont été tenues et que les huit critères ont convenablement été pris en compte, comme le prescrit le paragraphe 6.4.4 de la Politique 409 intitulée *Planification pluriannuelle de l'infrastructure scolaire, et, de plus, que les options éducatives pertinentes ont été considérées.*

J'approuve donc la recommandation en vue de la fermeture de l'école Lorne Middle School. J'aimerais témoigner toute ma gratitude au CED ainsi qu'aux employés de l'école et du district scolaire pour le travail qu'ils ont accompli dans ce dossier.

[C'est moi qui souligne.]

(2) L'école Brown's Flat Elementary

[40] L'école Brown's Flat Elementary School accueillait des élèves de la maternelle à la 5^e année. Depuis 1999, les inscriptions avaient chuté de 52 %. Pendant l'étude de viabilité effectuée par le conseil, 43 élèves fréquentaient l'école, ce qui n'équivalait qu'à 36 % de la capacité d'accueil de l'école Brown's Flat Elementary School, laquelle était de 121 élèves.

[41] La décision de fermer l'école a été prise à l'issue d'un processus de consultation publique qui a commencé en février 2015 et qui a duré quatre mois.

a) *La décision d'étudier la viabilité de l'école*

[42] Lors d'une réunion du conseil d'éducation de district tenue le 11 février 2015, la motion suivante a été approuvée relativement aux écoles Brown's Flat Elementary School et Norton Elementary School :

[TRADUCTION]

Le conseil enjoint à la directrice générale d'informer le Ministre Rousselle que nous avons l'intention d'étudier la viabilité des écoles Brown's Flat Elementary School et Norton Elementary School. Cela nous permettra, en vertu de la Politique 409 du ministère – intitulée *Planification pluriannuelle de l'infrastructure scolaire* – de lancer le processus de consultation publique afin d'obtenir l'apport de la communauté et des personnes concernées à la recommandation.

Je marque une pause pour souligner que le conseil s'est finalement prononcé contre la fermeture de l'école Norton Elementary School.

[43] Dans une lettre datée du 12 février 2015, le conseil a informé le Ministre de son intention d'effectuer une étude de la viabilité de l'école Brown's Flat Elementary School. Dans une lettre datée du même jour, la directrice générale du district a communiqué les renseignements suivants aux parents des élèves touchés :

[TRADUCTION]

Le 11 février 2015, le conseil d'éducation de district (CED) du district scolaire Anglophone South a décidé, à l'issue d'un vote, d'effectuer une étude de viabilité conformément au processus énoncé dans la Politique provinciale 409, intitulée *Planification pluriannuelle de l'infrastructure scolaire*, du ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance.

L'étude de viabilité suit un processus qui comprend trois réunions publiques. La première réunion publique aura lieu le 12 mars 2015, à 19 heures, à l'école Brown's Flat School. Cette réunion consistera en une présentation de faits relatifs à l'école Brown's Flat School et de renseignements concernant la proposition que le CED examine actuellement. La deuxième réunion aura lieu au début du mois d'avril 2015 et elle permettra aux personnes intéressées, aux personnes concernées et aux parties touchées de présenter des renseignements qui seront pris en considération dans le cadre du processus décisionnel. Cette réunion commencera à 19 heures et elle aura également lieu à l'école Brown's Flat School. Un processus d'inscription en vue de cette réunion sera expliqué à la suite de la première réunion.

La troisième réunion publique aura lieu le mercredi 29 avril lors d'une réunion extraordinaire du conseil d'éducation de district au bureau de Saint John.

Si le CED décide de recommander la fermeture de l'école Brown's Flat School, le ministre de l'Éducation et du Développement de la petite enfance devra approuver la décision.

Pour consulter la Politique 409, veuillez vous rendre sur le site Web du Gouvernement du Nouveau-Brunswick (www.gnb.ca) et choisir le ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance sous la rubrique « Ministères ». Sous le titre « Liens rapides », vous pouvez choisir le lien intitulé « Politiques » qui vous amène à une liste de politiques dont la Politique 409. Le lien direct pour accéder à cette Politique est le suivant : <http://www.gnb.ca/0000/policies.asp>.

Ces renseignements devant être publiés dans les médias, nous avons voulu vous faire parvenir la présente lettre afin de vous expliquer le processus et l'échéancier. De plus amples renseignements seront communiqués lors des réunions.

[44] Le 24 février et le 7 mars 2015, un avis indiquant le jour, l'heure et le lieu de la première réunion publique a été publié dans le *Telegraph Journal*.

b) *La première réunion publique*

[45] La première réunion a eu lieu le 12 mars 2015. Elle avait pour objectif déclaré de donner au conseil la possibilité d'exposer des faits pertinents concernant l'école Brown's Flat Elementary School et de faire une présentation se rapportant à la proposition qu'il étudiait. Au cours de cette réunion, le président a expliqué le processus prescrit par la Politique 409 et des employés du conseil ont fait une présentation PowerPoint : (1) faisant état de la proposition envisagée, à savoir la fermeture de l'école Brown's Flat Elementary School et le transfert des élèves à l'école Westfield Elementary School; et (2) exposant la justification de cette proposition en fonction de plusieurs des facteurs obligatoires énoncés dans la Politique 409. Cette présentation, intitulée [TRADUCTION] « Étude de la viabilité – école Brown's Flat Elementary », a été faite devant un auditoire composé de plus de 200 personnes, dont des membres de la collectivité, des élèves qui fréquentaient encore l'école et d'anciens élèves, des politiciens et des représentants des médias. Chose importante, la présentation reproduit les dispositions clefs de la Politique 409, y compris le paragraphe 6.4.2, qui dispose que le conseil « doit tenir compte » des huit facteurs susmentionnés lorsqu'il étudie la viabilité d'une école :

[TRADUCTION]
École Brown's Flat – Contexte

- École élémentaire, de la maternelle à la 5^e année, construite en 1987
- La capacité d'accueil maximale de l'école Brown's Flat est de 121 élèves.
- 43 élèves ont été inscrits en sept. 2014.
- L'école Brown's Flat fonctionne à 36 % de sa capacité en sept. 2014.
- Les inscriptions ont chuté de 52 % depuis 1999 (47 élèves).
- L'école Brown's Flat n'a pas de programme d'immersion française précoce (IFP).
- Pour l'IFP, les élèves vont à l'école Westfield Elementary.

- Les élèves de l'école Brown's Flat vont ensuite à l'école River Valley Middle puis dans la région de Saint John pour les études secondaires.
- L'école Brown's Flat a un gymnase polyvalent.
- L'école Brown's Flat a un nouveau terrain de jeu et suffisamment d'espaces verts.
- L'école Brown's Flat a suffisamment de places de stationnement.
- L'école Brown's Flat est accessible en fauteuil roulant.

Personnel de l'école Brown's Flat

PERSONNEL :

<u>Description</u>	<u>ETP (équivalents à temps plein)</u>
➤ ETP enseignants	4,60*
➤ Personnel de bureau	1,00
➤ Conciergerie	0,80
➤ Assistants en éducation	<u>3,00</u>
Total	9,40

*comprend la directrice

École Brown's Flat – Améliorations apportées aux immobilisations

<u>Projet</u>	<u>Coût</u>
➤ Chauffage et ventilation (2006)	6 875 \$
➤ Remplacement de la toiture (2003)	<u>40 458</u>
Total	47 333 \$

École Brown's Flat – Améliorations à apporter aux immobilisations

<u>Projet</u>	<u>Coût</u>
➤ Amélioration du site – asphalte et drainage	100 000 \$

École Brown's Flat Elementary – Coûts d'exploitation annuels 2013/2014

Éclairage, électricité et chauffage	21 485 \$
Réparations mineures	3 807
Déneigement	3 420
Enlèvement des ordures	<u>1 607</u>
Sous-total	30 319 \$

Budget pédagogique	9 652
Salaires et avantages sociaux	<u>618 000</u>
Total des coûts d'exploitation annuels	<u>657 971 \$</u>

Proposition : fermer l'école Brown's Flat Elementary

- Les élèves pourraient être transférés à l'école Westfield Elementary.
- L'école Westfield Elem. est située à 18 km de l'école Brown's Flat Elem.
- L'école Westfield est une école élémentaire, maternelle à 5^e année, construite en 1951.
- La capacité d'accueil maximale de l'école Westfield est de 508 élèves.
- 284 élèves ont été inscrits en sept. 2014.
- L'école Westfield a un programme d'immersion française précoce (IFP).
- L'école Westfield est accessible en fauteuil roulant à l'étage principal.
- L'école Westfield a un gymnase de grandes dimensions.
- L'école Westfield a deux terrains de jeu modernes en bon état et le sol est recouvert d'un tapis de caoutchouc sous certains appareils.
- L'école Westfield a suffisamment d'espaces verts, y compris un secteur d'apprentissage extérieur, et elle a suffisamment de places de stationnement.

École Brown's Flat – Exemples d'activités scolaires et de programmes de soutien

- Équipes d'élèves – communiqués, bulletin d'information météorologique, « playground pals », assemblées, « lecture avec des pairs » et clubs
- Le groupe préscolaire des Services à la famille se réunit le mercredi et propose un programme éducatif et social destiné aux enfants d'âge préscolaire et à leurs parents.
- Déjeuner pour apprendre
- « Principal's Pat on the Back », « Numeracy Nights », « We Love Our Community Night », « Thank You Assemblies »
- « Friday Family Fun Night Sock-Hops », déjeuners aux crêpes

École Westfield Elementary – Exemples d'activités scolaires et de programmes de soutien

- Activités scolaires intramurales 3^e à 5^e année (sports à l'heure du dîner)
- Soirée de cinéma du vendredi à l'intention des familles (dernier vendredi du mois)
- Foyer-école – programme de repas chauds
- CPAE actif
- Location de locaux par la communauté – basketball et Tae Kwon Do
- École PALS
- « Marigolds »
- Garde parascolaire de 14 h 10 à 18 h

Comparaison des programmes – Écoles Brown's Flat et Westfield Elementary

- | | |
|--|--|
| ➤ <u>École Brown's Flat</u> | ➤ <u>École Westfield Elementary</u> |
| ➤ Activités à l'intérieur 2 ^e -5 ^e (pause et midi) | ➤ Activités à l'intérieur 2 ^e -5 ^e (pause et midi) |
| ➤ Clubs dirigés par des élèves – sessions de 5 semaines | ➤ Activités et clubs scolaires du vendredi (nov. à fév.) |
| ➤ « Positive learning activities » | ➤ « Positive learning activities » |
| ➤ Programme DIRE | ➤ Programme DIRE |
| ➤ « Playground pals » | ➤ « Peer helper » |
| ➤ « Bucket filling » | ➤ « Bucket filling » |
| ➤ « Caught living the code » | ➤ « Kindness club » |
| ➤ « Be statements » | ➤ « Be statements » |
| ➤ Repas chauds | ➤ Repas chauds |
| ➤ Conseil foyer-école actif | ➤ Conseil foyer-école actif |
| ➤ « Family fun night » | ➤ « Family movie night » |
| ➤ Chorale, « Ukulele Club », artiste résident | ➤ Spectacles de musique/de jeunes talents |

Transport

- 96 % des élèves de l'école Brown's Flat prennent l'autobus.
- Les autobus du secteur Westfield/Grand Bay sont déjà disponibles pour desservir l'école Brown's Flat ou l'école intermédiaire ou l'IFP.
- L'augmentation moyenne de la distance à parcourir pour se rendre à Westfield est de 18 km.
- L'augmentation moyenne du temps passé en autobus est de 24 min.
- La durée totale du déplacement pour la majorité des élèves sera d'environ 25 à 35 min.

- La durée maximale du déplacement en autobus sera d'environ 45 minutes.
- Tous les trajets seront évalués à des fins d'économie de temps et de réduction de la durée du déplacement lorsque cela sera possible.

Réaffectation de l'école Brown's Flat School

- Les représentants du district scolaire seraient disposés à se réunir avec des partenaires membres de la collectivité afin de discuter des différentes possibilités.
- Si l'école Brown's Flat n'était plus une école, le bâtiment relèverait alors du ministère des Transports et de l'Infrastructure.

Merci de votre présence!

- Prochaine réunion – doit avoir lieu le 7 avril
- Cette présentation sera publiée sur le site Web du ASD-S à l'adresse : <http://web1.nbed.nb.ca/sites/ASD-S/>.

Pour nous faire part de vos commentaires, écrivez-nous :

- par courriel, à l'adresse asds.schoolreview@gnb.ca
- ou par la poste, à l'attention de :
Robert Fowler, président
Conseil d'éducation de district
490, avenue Woodward
Saint John (N.-B.) E2K 5N3

Comme promis lors de la réunion, la présentation PowerPoint a été publiée sur le site Web du conseil.

[46] Dans une lettre datée du 23 mars 2015 adressée aux parents des élèves touchés, le président du conseil a communiqué les renseignements suivants :

[TRADUCTION]

La présente lettre fait suite aux rappels envoyés par votre directrice, Megan Donovan, à propos d'une réunion qui aura lieu le mardi 7 avril 2015 à l'école Brown's Flat Elementary School, à 19 h. Comme vous le savez, le conseil d'éducation de district tient une série d'audiences publiques, à l'intention des parents, à propos de la viabilité de votre école.

Nous suivons la Politique 409 du ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance, <http://www.gnb.ca/0000/pol/e/409A.pdf>, qui dispose que nous devons tenir trois réunions publiques afin de discuter de la fermeture d'une école, quelle qu'elle soit. La première réunion relative à l'école Brown's Flat Elementary a eu lieu à l'école le 12 mars 2015. Lors de cette réunion, j'ai exposé le processus que le conseil doit suivre en application de la Politique 409 et le personnel du district scolaire a fait état des solutions possibles pour l'école Brown's Flat Elementary.

La présentation PowerPoint faite ce soir-là peut être consultée sur le site Web du district Anglophone South à l'adresse www.asd-s.nbed.nb.ca. La page principale comporte un communiqué intitulé [TRADUCTION] « Examen de la viabilité de certaines écoles et consultations publiques ». Cliquez sur la rubrique [TRADUCTION] « En savoir plus » et vous trouverez [TRADUCTION] l'« Étude de la viabilité – école Brown's Flat Elementary ». Si vous n'avez pas accès à notre site Web, veuillez en informer l'école et nous pourrions vous en fournir une copie.

Notre deuxième réunion aura lieu le mardi 7 avril 2015 à l'école Brown's Flat Elementary, à 19 h. Lors de cette réunion, vous aurez la possibilité de faire une présentation au CED ou de nous faire part de vos commentaires. Si vous souhaitez faire une présentation, veuillez communiquer avec notre secrétaire archiviste, Clare Murphy, au numéro 658-5325 ou à l'adresse clare.murphy@gnb.ca, avant 16 h le jeudi 2 avril. Nous veillerons à ce que chacun ait le temps de nous parler. Vous pouvez également, si vous le voulez, m'écrire à l'adresse susmentionnée ou me faire parvenir vos commentaires, quels qu'ils soient, à l'adresse de courriel suivante : asds.schoolreview@gnb.ca

La troisième réunion publique consistera en une assemblée du conseil d'éducation de district qui aura lieu le mercredi 29 avril 2015 au Saint John Education Centre, 490, avenue Woodward, et lors de cette réunion, une décision finale sera prise sur la viabilité de l'école.

[C'est moi qui souligne.]

[47] Le 25 mars 2015, puis de nouveau le 1^{er} avril 2015, un avis précisant le jour, l'heure et le lieu de la deuxième réunion a été publié dans le *Telegraph Journal*.

c) *La deuxième réunion publique*

[48] La deuxième réunion a eu lieu le 7 avril 2015. La réunion avait pour objectif déclaré de donner aux personnes concernées la possibilité de faire une présentation au conseil ou de lui faire part de leurs commentaires. Pendant cette réunion, de nombreux participants ont exprimé leur opinion sur la viabilité de l'école Brown's Flat Elementary School et sur sa valeur aux yeux de la collectivité. Parmi les mémoires les plus sérieux qui ont été présentés, celui du comité parental d'appui à l'école se distingue, ne serait-ce que parce qu'on y fait des suggestions et commentaires relativement à chacun des huit critères énumérés au paragraphe 6.4 de la Politique 409. Le comité a clos son analyse en présentant le résumé, les conclusions et les recommandations suivants :

[TRADUCTION]

Politique 409 – les 8 critères

Le comité parental d'appui à l'école a examiné les 8 critères.

9. Baisse des inscriptions ou faible nombre d'inscriptions : nous avons montré que le nombre des inscriptions augmentera, en fait, au cours des 5 prochaines années.
10. Santé et sécurité : il s'agit d'un des bâtiments les plus récents du district et il ne présente aucun risque pour la santé ou la sécurité.
11. Qualité des programmes et des services éducatifs : les enfants ont accès à de nombreux services et ils sont appliqués et heureux à l'école Brown's Flat.
12. Transport scolaire : 2 heures par jour, dans le cas de certains étudiants, est une durée déraisonnable.
13. Finances : les frais d'exploitation sont de 30 k\$ – est-ce suffisant pour justifier la fermeture d'une école?
14. Impact sur la localité : désastreux
15. Impact sur d'autres écoles : accroissement de l'effectif des classes et accroissement des coûts.

16. Développement économique : incidence directe en raison du peu de possibilités offertes aux jeunes familles.

Conclusions et recommandations

Le comité parental d'appui a constaté plusieurs lacunes dans la présentation du CED.

- Le CED n'a fait porter sa présentation que sur 5 des critères prescrits à la Politique 409. Pourquoi? Les 3 autres ne méritaient-ils pas que vous leur consacriez votre temps et votre attention?
- Selon la Politique 409, une étude de viabilité est habituellement effectuée et complétée sur une période de 12 mois. Nous avons disposé d'un délai de 7,5 semaines, à compter de la diffusion de l'avis à la radio jusqu'à la présentation que nous avons faite ce soir.
- Bien que le CED n'ait pas critiqué nos programmes, il a estimé que l'absence d'un programme d'immersion française précoce dans notre école était regrettable; toutefois, cela n'est pas une raison, tant s'en faut, pour prendre une mesure aussi radicale que la fermeture.
- En ce qui concerne le nombre des inscriptions, le CED essaie d'établir que nous sommes en période de déclin, mais les données qu'il a présentées montrent le contraire.
- Les seules véritables économies que le CED a invoquées seront les frais d'exploitation de 30 319 \$. On veut fermer une école pour 30 000 \$. Tous les autres frais seront des frais reportés.
- Dans l'ensemble, le rapport du CED a été mal rédigé et il ne constitue pas un document cohérent. La production de ce document a-t-elle tout simplement constitué un exercice permettant de remplir une obligation juridique prescrite par la Politique 409?
- Nous estimons que le rapport témoigne d'un manque de respect envers les personnes auxquelles il a été présenté.

[49] À la suite de la deuxième réunion, les employés du conseil de district ont préparé un document intitulé [TRADUCTION] « Résumé des consultations tenues en application de la Politique 409 ». Ce document fait état des commentaires et questions

formulées lors de la deuxième réunion publique relativement à chacun des huit critères énoncés au paragraphe 6.4.

d) *La troisième réunion publique*

[50] Lors de la troisième réunion, le 29 avril 2015, le conseil a examiné la recommandation faite par son personnel qui était formulée et expliquée dans le document intitulé [TRADUCTION] « Étude de la viabilité – école Brown’s Flat Elementary ». Le président a commencé par passer en revue le document intitulé [TRADUCTION] « Résumé des consultations tenues en application de la Politique 409 », lequel, comme nous l’avons vu, fait état des commentaires et questions présentées ou posées au conseil par différents participants relativement aux huit facteurs prescrits dans la Politique 409.

[51] Les conseillers ont ensuite eu la discussion suivante avant de voter une motion enjoignant à la directrice générale du district d’informer le Ministre de la recommandation du conseil portant que l’école Brown’s Flat Elementary School devrait être fermée le 30 juin 2015 :

[TRADUCTION]

- Transport scolaire – Il est injuste de faire parcourir une aussi longue distance aux élèves; la pénurie de chauffeurs d’autobus occasionnels fait déjà problème et les élèves doivent monter dans un autre autobus (ce qui cause de l’encombrement) ou alors ils doivent attendre un autre autobus. L’école Brown’s Flat est une école formidable.
- Il s’agit d’un processus qui est extrêmement difficile pour tous – mais c’est l’éducation qui importe. Nous sommes dans une situation où les inscriptions sont à la baisse. Cela est particulièrement difficile pour les écoles en milieu rural. Nous avons examiné toute la situation et nous y avons très longuement réfléchi. Nous devons appuyer la recommandation que fait le personnel de fermer l’école.
- L’éducation d’un enfant – Ce n’est pas seulement l’apprentissage par les livres, mais le développement de l’enfant comme « citoyen ». Indépendamment du reste, le trajet que les élèves doivent parcourir fait problème.

- Nous sommes très contents des deux collectivités et du travail qu'elles ont accompli pour leurs écoles et nous aimerions les en féliciter.

Puisque personne n'avait d'autres commentaires à faire, M. Fowler a demandé un vote à main levée sur la motion. Motion adoptée. M. Boudreau, M. Ross, M. Campbell et M. Spires ont voté contre la motion. M. Fowler a précisé que le Ministre devait maintenant examiner la recommandation du conseil et prendre une décision finale.

e) *La recommandation et les documents à l'appui*

[52] Dans une lettre datée du 30 avril 2015, le président et la directrice générale ont informé le Ministre de la recommandation du conseil en vue de la fermeture de l'école Brown's Flat Elementary School en date du 30 juin 2015. Les auteurs de la lettre ont informé le Ministre que la recommandation avait été formulée à la suite [TRADUCTION] d'« un examen attentif de tous les renseignements reçus pendant les séances de consultation publique et fournis par le personnel du district scolaire » (c'est moi qui souligne).

[53] La lettre était accompagnée d'un classeur à feuilles mobiles comprenant notamment : (1) la présentation PowerPoint du personnel du conseil de district intitulée [TRADUCTION] « Étude de la viabilité – école Brown's Flat Elementary »; (2) les mémoires présentés par les parents des élèves touchés lors de la deuxième réunion publique, ou déposés en leur nom; (3) les lettres envoyées aux parents; (4) le compte rendu de chacune des séances publiques; et (5) le [TRADUCTION] « Résumé des consultations tenues en application de la Politique 409 ».

f) *L'examen par le ministère*

[54] Le ministère de l'Éducation a effectué un contrôle de la [TRADUCTION] « conformité avec les politiques » visant à déterminer si la recommandation du conseil

respectait les politiques. Le rapport qui a été présenté au Ministre le 28 mai 2015 contenait l'avis suivant :

[TRADUCTION]

À la suite de l'examen technique et de l'examen du respect des politiques, et bien que le conseil d'éducation de district ait pu donner davantage de temps aux personnes touchées afin qu'elles se préparent et ait pu prendre plus explicitement en considération le critère relatif à l'impact sur le développement économique, il est recommandé au Ministre d'appuyer la recommandation suivante du conseil d'éducation de district :

Le conseil enjoint à la directrice générale d'informer le Ministre Rousselle que nous recommandons la fermeture de l'école Brown's Flat Elementary School le 30 juin 2015.

[...]

Bien que des membres de la collectivité aient évoqué des problèmes ressortissant à l'équité de la procédure dans les médias, à savoir que le processus a été expédié et qu'on ne leur avait donné que peu de temps pour se préparer, le conseil d'éducation de district a effectué une analyse raisonnable et a respecté les étapes et les exigences prévues dans la Politique [...].

g) *L'approbation du Ministre*

[55] Dans un affidavit daté du 30 juillet 2015, déposé pour faire opposition à la requête devant la Cour du Banc de la Reine, la directrice générale de la Division des politiques et de la planification au ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance dit ce qui suit :

[TRADUCTION]

La décision du Ministre :

30. Le Ministre m'informe, et je suis convaincue, que le 30 avril 2015, ou vers cette date, il a reçu copie de la lettre du CED concerné, datée du 30 avril 2015, et l'ensemble des

documents qui y étaient joints et qui se rapportaient à l'étude de la viabilité de l'école Brown's Flat Elementary School (pièce « M »), afin qu'il les examine au regard de la recommandation du CED concerné en faveur de la fermeture de l'école Brown's Flat Elementary School.

31. Le Ministre m'informe, et je suis convaincue, que tout de suite après avoir reçu la lettre du CED concerné, datée du 30 avril 2015, et l'ensemble des documents qui y étaient joints et qui se rapportaient à l'étude de la viabilité de l'école Brown's Flat Elementary School, le Ministre a attentivement examiné chacun des documents compris dans la pièce « M ».

32. Est jointe aux présentes et marquée comme pièce « N » une copie de la lettre du 20 mai 2015, ainsi que de la documentation qui l'accompagnait, que M^{me} Speight a fait parvenir au Ministre et dans laquelle elle soulevait un certain nombre de prétendus problèmes touchant l'équité de la procédure, à savoir le non-respect des exigences relatives au processus énoncées dans la Politique 409 et le défaut d'explorer d'autres options éducatives vitales, options qui n'auraient pas été considérées et que le Ministre devrait, selon M^{me} Speight, prendre en considération aux fins de l'examen de la recommandation du CED concerné. Le Ministre m'informe, et je suis convaincue, qu'il a attentivement examiné cette prétention avant de prendre sa décision le 5 juin 2015.

33. Le Ministre m'informe, et je suis convaincue, qu'il a donné une réponse écrite à M^{me} Speight. Est jointe aux présentes et marquée comme pièce « O » une copie de la lettre datée du 24 juin 2015 que le Ministre a fait parvenir à M^{me} Speight.

34. Est jointe aux présentes et marquée comme pièce « P » une copie :

- de la note d'information;
- du contrôle de conformité effectué par le ministère;
- de l'ensemble des articles de presse se rapportant à l'étude de la viabilité de l'école Brown's Flat Elementary School.

35. Pour s'acquitter de l'obligation du ministère en matière de diligence raisonnable et de conseils au Ministre,

des membres du personnel du ministère ont préparé et réuni les documents susmentionnés (pièce « P ») afin de recenser les critères et processus qui servent à évaluer si les éléments énoncés dans la Politique 409, qui est applicable, avaient été respectés.

36. Le Ministre m'informe, et je suis convaincue, qu'avant de prendre sa décision concernant la recommandation du CED concerné en faveur de la fermeture de l'école Brown's Flat Elementary School, le Ministre a de nouveau attentivement examiné chacun des documents compris dans l'ensemble de documents se rapportant à l'étude de la viabilité de l'école Brown's Flat Elementary School (pièce « M »), en plus de la note d'information, du contrôle de conformité effectué par le ministère et de l'ensemble des articles de presse se rapportant à l'étude de la viabilité de l'école Brown's Flat Elementary School (pièce « P »).

[56] Dans une lettre datée du 5 juin 2015, le Ministre a informé le président du conseil et la directrice générale qu'il approuvait la recommandation en vue de la fermeture de l'école Brown's Flat Elementary School en date du 30 juin 2015, pour les raisons suivantes :

[TRADUCTION]

La présente fait suite à la lettre du 30 avril 2015 que vous m'avez fait parvenir au nom du conseil d'éducation de district du district scolaire Anglophone South et qui comprend la recommandation du CED en faveur de la fermeture de l'école Brown's Flat School.

Après avoir soigneusement examiné les renseignements fournis à l'appui de la recommandation, je suis convaincu que les principes de l'équité de la procédure ont été respectés. Il a été établi que les consultations voulues ont été tenues et que les huit critères ont convenablement été pris en compte, comme le prescrit le paragraphe 6.4.4 de la Politique 409 intitulée *Planification pluriannuelle de l'infrastructure scolaire*, et, de plus, que les options éducatives pertinentes ont été considérées.

J'approuve donc la recommandation en faveur de la fermeture de l'école Brown's Flat School en date du

30 juin 2015. J'aimerais témoigner toute ma gratitude au CED ainsi qu'aux employés de l'école et du district scolaire pour le travail qu'ils ont accompli dans ce dossier.

[C'est moi qui souligne.]

(3) Les requêtes en révision et les décisions faisant l'objet du présent appel

[57] En juin 2015, deux avis de requête ont été déposés, un pour chaque approbation ministérielle. Les deux documents avaient pour cible la décision du Ministre approuvant la fermeture et énonçaient les motifs sur lesquels les requérants s'appuyaient pour solliciter une ordonnance annulant la décision en question. Le conseil d'éducation de district n'était désigné comme intimé dans aucun des deux avis de requête.

[58] Dans les deux avis de requête, on prétendait qu'il y avait eu manquement aux règles de l'équité procédurale de la part du Ministre et du conseil d'éducation de district. Les mêmes manquements étaient invoqués dans les deux documents.

[59] En ce qui concerne le conseil d'éducation de district, les doléances qui ont été plaidées consistaient notamment dans le défaut : a) de se conformer à la Politique 409; b) de prendre en considération l'ensemble des critères prescrits par la Politique 409; c) de donner aux parties intéressées une possibilité raisonnable de se préparer ou de se faire entendre; d) d'aborder la question sans parti pris.

[60] En ce qui concerne le Ministre, les allégations qui ont été plaidées consistaient notamment dans le défaut : a) d'évaluer et d'envisager la fermeture des écoles d'une façon indépendante; b) d'entendre les parties intéressées; c) de motiver son acceptation des recommandations du conseil. On a également prétendu que le Ministre avait [TRADUCTION] « influencé » l'issue du processus en apportant des modifications à la Politique 409. En ce qui concerne cette dernière prétention, le dossier montre que les modifications à la Politique 409 ont effectivement été apportées en mars 2015, mais elles avaient simplement pour but d'énoncer les « éléments déclencheurs » de l'étude de la viabilité d'une école et elles n'ont pas eu d'incidence sur le processus à l'issue duquel les approbations du Ministre ont été données dans les affaires qui nous occupent en l'espèce.

[61] Le juge saisi des requêtes a rejeté toutes les allégations de manquement aux règles de l'équité procédurale formulées contre le Ministre.

[62] Il a également rejeté toutes les prétentions, sauf une, de non-respect des principes de l'équité procédurale de la part du conseil d'éducation de district. Le juge a estimé que le conseil avait enfreint les règles de l'équité de la procédure en omettant, lors de la troisième et dernière réunion publique, de présenter des motifs dans lesquels il examinait et [TRADUCTION] « soupesait » chacun des facteurs prescrits lorsqu'il avait déterminé que la fermeture était la solution appropriée. Cette conclusion a amené le juge à accueillir les requêtes et à annuler l'approbation par le Ministre de la fermeture des écoles Lorne Middle School et Brown's Flat Elementary School. De plus, le juge a conclu que le conseil avait omis de prendre en considération un des facteurs prescrits, à savoir le « développement économique », dans le cas de l'école Brown's Flat Elementary School, et qu'il en découlait que la conclusion du Ministre voulant que le conseil ait examiné tous les facteurs pertinents était déraisonnable.

[63] Avec le consentement des parties, les décisions annulant l'approbation des fermetures ont été suspendues en attendant que les appels interjetés par le Ministre soient tranchés, l'audition de l'appel a été accélérée (à certaines conditions), le conseil d'éducation de district du district scolaire Anglophone South a été ajouté comme partie intervenante et, à l'audience, les appels du Ministre ont été fusionnés. Il s'ensuit qu'un seul jugement est nécessaire.

III. Analyse

[64] Pour commencer, je souligne de nouveau que, dans les avis de requête, on sollicitait des ordonnances annulant les décisions du Ministre, pas les recommandations du conseil. Par conséquent, le contrôle judiciaire devait essentiellement avoir pour objet la question de savoir si les décisions du Ministre étaient valables sur le plan « juridictionnel », sur le plan procédural et sur le fond.

A. *La compétence : le fondement législatif des décisions du Ministre et la théorie des attentes légitimes*

[65] Je reconnais d'emblée l'exactitude des propositions formulées dans l'ouvrage de Brown et Evans intitulé *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, vol. 3, feuillets mobiles (Toronto : Canvasback Publishing Inc., 2012), en ce qui concerne la question des pouvoirs ministériels :

[TRADUCTION]

15.1211 *Mots employés pour définir le pouvoir discrétionnaire*

Ce sont les pouvoirs conférés par le législateur qui déterminent la portée de toute mesure administrative. Comme toujours, au moment d'interpréter le pouvoir qui a été conféré, il sera nécessaire de se demander si le libellé de la loi apporte des limites expresses à l'exercice du pouvoir, c'est-à-dire si les fins pour lesquelles, ou les circonstances dans lesquelles, il peut être exercé sont énoncées avec précision. Autrement dit, le pouvoir en question n'est-il susceptible d'être exercé que si certains critères objectivement formulés sont remplis? Par ailleurs, un pouvoir discrétionnaire qui confère à son dépositaire la capacité de prendre en considération les facteurs qu'il estime pertinents ne laisse comparativement presque aucune possibilité de déclarer une décision *ultra vires*, sauf, bien entendu, s'il y a violation de la Constitution.

15:1212 *Personne ou organisme qui exerce le pouvoir*

L'identité de la personne ou de l'organisme qui exerce le pouvoir peut également être un important indicateur de la portée du pouvoir discrétionnaire conféré par la loi. Ainsi, les tribunaux sont fondés à inférer du fait qu'un pouvoir discrétionnaire a été conféré au Cabinet que des considérations d'intérêt public peuvent être prises en compte pour les fins de son exercice. Ainsi, lorsqu'il s'est agi de décider s'il y avait lieu de confirmer, de modifier ou d'infirmer une décision du CRTC, on a dit que le gouverneur en conseil pouvait prendre en considération presque n'importe quelle question d'utilité publique et de politique générale. De même, des pouvoirs qui peuvent être

exercés par des ministres sont susceptibles d'être interprétés d'une façon plus généreuse que, par exemple, des pouvoirs conférés à des organismes qui ne sont pas politiquement responsables devant l'instance législative. En outre, étant donné que leurs membres sont démocratiquement élus et politiquement responsables devant l'électorat, une démarche libérale ou fondée sur l'objet est habituellement retenue en ce qui concerne l'interprétation des pouvoirs des municipalités.

15:1213 *Incidence de la mesure administrative*

L'incidence de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire sur les particuliers est également pertinente aux fins de l'évaluation par la Cour de la portée ou de l'étendue du pouvoir en question. Des pouvoirs susceptibles de porter gravement atteinte à certains droits importants des particuliers, par exemple les droits de propriété et le droit d'exercer un métier ou une profession, peuvent être interprétés d'une façon plus restrictive que ceux qui ne portent aucune atteinte de cette nature. À l'inverse, les mesures discrétionnaires fondées sur des considérations d'intérêt public, et qui touchent le public dans son ensemble, sont moins susceptibles de faire l'objet d'un examen aussi attentif de la part des tribunaux.

[66] Les fermetures d'écoles ne sont pas expressément mentionnées à l'art. 57 de la *Loi sur l'éducation*, lequel est la disposition qui autorise l'établissement de règlements. On peut mettre cette situation en contraste avec celle qui semble exister à l'Île-du-Prince-Édouard (voir la décision *Georgetown (Town) c. Eastern School District*, 2009 PESC 14, [2009] P.E.I.J. No. 25 (QL), le juge Cheverie). Il est permis de penser qu'un règlement établissant une procédure régissant la fermeture des écoles serait permis par l'al. 57(1)hhh), lequel autorise le lieutenant-gouverneur en conseil à prendre des règlements « visant, en général, une meilleure application » de la *Loi*, mais cette voie n'a pas été suivie.

[67] Une seule disposition législative traite des fermetures d'école et elle est ainsi rédigée :

Closure of schools

Fermeture des écoles

3.1 A District Education Council may, with the approval of the Minister, close a school established by the District Education Council under subsection 2(1) or any school for which responsibility is transferred to the District Education Council under subsection 3(2).

3.1 Un conseil d'éducation de district peut, avec le consentement du Ministre, fermer une école qu'il a établie en vertu du paragraphe 2(1) ainsi que toute école dont il assume la responsabilité en vertu du paragraphe 3(2).

Comme on le constate d'emblée, l'art. 3.1 confère au Ministre le pouvoir discrétionnaire de consentir à la fermeture d'une « école ». Il est manifeste que les décisions approuvant les fermetures qui font l'objet du présent appel relevaient des pouvoirs que la *Loi* confère au Ministre.

[68] Ce qui est davantage pertinent pour les fins qui nous occupent, l'art. 3.1 n'assujettit le consentement du Ministre à aucune condition préalable. La conclusion sur laquelle reposent les décisions rendues par le tribunal d'instance inférieure, à savoir que la validité juridique de l'approbation du Ministre dépendait du respect de la Politique 409 par le conseil d'éducation de district, est liée à l'opinion voulant que la Politique soit autorisée par la loi et qu'elle oblige le Ministre. Comme chacun le sait, [TRADUCTION] « le pouvoir d'établir une législation subordonnée doit se trouver dans le texte même de la loi habilitante et c'est vers ce texte qu'il faut se tourner pour déterminer si cette loi peut étayer l'adoption d'une législation déléguée ayant force obligatoire [comme la Politique 409], et dont le non-respect peut donner lieu à des mesures réparatoires » : *Georgetown (Town) c. Eastern School District*, par. 17.

[69] L'arrêt *Friends of Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3, [1992] A.C.S. n° 1 (QL), l'arrêt de principe sur lequel s'appuyer pour déterminer si une politique a force de loi, propose une analyse en deux étapes. En premier lieu, la Cour examine le régime législatif dans le but d'y trouver le fondement légal de la politique. En second lieu, si le fondement légal se trouve dans le texte de la loi, la politique est examinée afin de déterminer si elle a force obligatoire.

[70] Le Ministre fait valoir que le fondement légal qui sous-tend la Politique 409 se trouve à l'al. 6b.2) de la *Loi sur l'éducation*. En fait, il est précisé à

l'article 4.0 que c'est dans cette disposition législative que la Politique trouve son « fondement légal ». L'alinéa 6*b.2*) est rédigé ainsi :

6 The Minister

6 Le Ministre

[...]

[...]

(*b.2*) may establish provincial policies and guidelines related to public education within the scope of this Act[.]

b.2) peut, dans le cadre de la présente loi, établir des politiques et des lignes directrices provinciales visant l'instruction publique[.]

À mon avis, l'alinéa 6*b.2*) n'a pas pour effet de donner le fondement légal voulu à la Politique 409.

[71] Selon la définition qu'en donne la *Loi*, le mot « école » désigne « un milieu d'apprentissage structuré où l'instruction publique est offerte à un élève ». Comme on pouvait s'y attendre, elle donne à l'expression « instruction publique » un sens entièrement différent :

“public education” means those educational programs and educational services, extending from kindergarten to graduation from high school, provided by the Minister under this Act to persons who are of school age[.]

« instruction publique » désigne les programmes et les services éducatifs offerts par le Ministre, en vertu de la présente loi, aux personnes d'âge scolaire de la maternelle à la fin des études secondaires[.]

[72] En langage courant, l'« école » et l'« instruction publique », bien qu'étroitement liées, sont des concepts distincts. Il n'est donc pas étonnant que la *Loi sur l'éducation* traite l'« école » et l'« instruction publique » comme des notions distinctes, la dernière étant dispensée au moyen de la première.

[73] De plus, l'article 3.1, qui est la disposition autorisant la fermeture des écoles, se trouve sous le titre « Établissement, gestion et fermeture des écoles », alors que l'al. 6*b.2*) se trouve sous le titre « Apprentissage » et le sous-titre « Objectifs et normes en matière d'éducation, programmes d'études et matériel ». L'alinéa 6*b.2*) autorise le

Ministre à établir des « politiques » se rapportant à « l’instruction publique ». Son objet est évident : il confère au Ministre le pouvoir d’établir des politiques provinciales relativement à des questions comme les objectifs et normes en matière d’éducation, les programmes d’études et le matériel. L’alinéa 6b.2) ne saurait, suivant une interprétation raisonnable, s’appliquer aux fermetures d’école. Il s’ensuit que cette disposition ne confère pas le fondement légal voulu à la Politique 409. Aucune autre source susceptible de lui conférer ce fondement légal n’a été invoquée.

[74] En outre, le paragraphe 2.1 de la Politique, qui a été signée à la fin des années 1990 par le ministre de l’Éducation de l’époque, dispose que la Politique « s’applique aux districts scolaires, aux conseils d’éducation de district (CED) et au ministère de l’Éducation ». À mon avis, la non-inclusion du Ministre dans cette énumération était délibérée. L’article 3.1 de la *Loi sur l’éducation* confère au Ministre un pouvoir discrétionnaire absolu en ce qui concerne le consentement aux fermetures d’école et il est bien établi en droit administratif que, dans des circonstances de cette nature, un ministre ne peut pas entraver son pouvoir discrétionnaire en tenant des politiques pour obligatoires et en excluant tous les autres motifs valides ou pertinents pour lesquels il peut exercer le pouvoir que la loi lui confère (voir l’arrêt *Maple Lodge Farms Ltd. c. Canada*, [1980] A.C.F. n° 171 (C.A.) (QL); confirmé [1982] 2 R.C.S. 2, 1982 A.C.S. n° 57 (QL)).

[75] Dans l’arrêt *Assoc. canadienne des importateurs réglementés c. Canada (Procureur général)* (C.A.), [1994] 2 C.F. 247 (C.A.) (QL), la Cour d’appel fédérale a accueilli des appels interjetés à l’encontre d’une ordonnance annulant la décision du ministre du Commerce extérieur : (1) qui avait réparti des contingents d’importation en fonction de la part du marché national; et (2) qui avait établi des contingents provisoires. La question clef à trancher dans le cadre de l’appel était de savoir si la délivrance, par le Ministre, d’un avis aux importateurs établissant le contingentement global annuel et les principes de répartition était une décision discrétionnaire de la nature d’une politique ou d’une action législative qui ne donne pratiquement pas ouverture au contrôle judiciaire ou s’il s’agissait de l’exercice d’un pouvoir conféré par la loi, susceptible de contrôle

judiciaire selon les principes ordinaires du droit administratif. La Cour d'appel fédérale a accueilli les appels et elle a fait les observations suivantes :

L'arrêt *Maple Lodge Farms Ltd. c. R.*, [1981] 1 C.F. 500 (C.A.); confirmé par [1982] 2 R.C.S. 2, est important en l'espèce. Dans une situation de fait semblable, la Cour a conclu que le pouvoir conféré au ministre par le paragraphe 8(1) d'accorder des permis était discrétionnaire. Par conséquent, selon le juge McIntyre de la Cour suprême du Canada (aux pages 7 et 8) :

En interprétant des lois semblables à celles qui sont visées en l'espèce et qui mettent en place des arrangements administratifs souvent compliqués et importants, les tribunaux devraient, pour autant que les textes législatifs le permettent, donner effet à ces dispositions de manière à permettre aux organismes administratifs ainsi créés de fonctionner efficacement comme les textes le veulent. À mon avis, lorsqu'elles examinent des textes de ce genre, les cours devraient, si c'est possible, éviter les interprétations strictes et formalistes et essayer de donner effet à l'intention du législateur appliquée à l'arrangement administratif en cause. C'est aussi une règle bien établie que les cours ne doivent pas s'ingérer dans l'exercice qu'un organisme désigné par la loi fait d'un pouvoir discrétionnaire simplement parce que la cour aurait exercé ce pouvoir différemment si la responsabilité lui en avait incombé. Lorsque le pouvoir discrétionnaire accordé par la loi a été exercé de bonne foi et, si nécessaire, conformément aux principes de justice naturelle, si on ne s'est pas fondé sur des considérations inappropriées ou étrangères à l'objet de la loi, les cours ne devraient pas modifier la décision.

La Cour a également conclu que le ministre pouvait émettre des lignes directrices en matière de politique soulignant les exigences générales pour l'octroi de permis, car il est utile que les demandeurs de licence connaissent les grandes lignes de la politique et de la pratique que le ministre entend suivre dans la mesure où elles n'entravent pas l'exercice par le ministre de son pouvoir discrétionnaire (voir pages 6 et 7).

La Cour suprême du Canada répétait simplement les principes exprimés par le juge Le Dain (tel était alors son titre) de la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Maple Lodge Farms*, précité, aux pages 513 et 514 :

. . . lignes directrices, qui ne sont pas des règlements et n'ont pas force de loi, ne peuvent limiter ou assujettir à des conditions un pouvoir discrétionnaire accordé par une loi ni créer un droit à une chose que la loi a établie comme discrétionnaire. Le Ministre est libre d'indiquer le type de considérations qui, de façon générale, le guideront dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. . . [mais il ne peut pas entraver ce pouvoir discrétionnaire en tenant les lignes directrices pour obligatoires et en excluant tous les autres motifs valides ou pertinents pour lesquels il peut exercer son pouvoir discrétionnaire].

Après tout, ces lignes directrices en matière de politique ne constituent pas des règlements; elles peuvent facilement être changées à l'occasion, selon le climat économique et politique ainsi que la situation internationale. Il s'agit seulement de guides utiles comme cela devrait être le cas. [par. 12 à 14]

[C'est moi qui souligne.]

[76] Dans l'arrêt *Carpenter Fishing Corp. c. Canada*, [1997] A.C.F. n° 1811 (C.A.) (QL), la Cour d'appel fédérale a annulé la décision de la Cour fédérale, Section de première instance, qui avait déclaré illégale une politique établissant des quotas, ou contingents. Dans ses motifs de décision, la Cour d'appel fédérale a dit ceci :

La mise en œuvre d'une politique en matière de quotas (par opposition à la délivrance d'un permis particulier) est une décision discrétionnaire qui tient de la mesure législative ou stratégique. Les lignes directrices stratégiques qui exposent les conditions générales rattachées à la délivrance d'un permis ne sont pas des règlements; elles n'ont pas force de loi non plus. Il découle de la décision *Maple Lodge Farms c. Gouvernement du Canada* de la Cour suprême du Canada et de la décision *Association canadienne des importateurs réglementés c. Canada (Procureur général)* de cette Cour que le ministre est libre d'indiquer le genre

de considérations qui, de façon générale, le guideront pour attribuer les quotas, à condition de ne pas entraver l'exercice de son pouvoir discrétionnaire de délivrer un permis en tenant les lignes directrices pour obligatoires.

Ces lignes directrices discrétionnaires ne sont pas susceptibles de contrôle judiciaire, sauf en ce qui a trait aux trois exceptions mentionnées dans l'arrêt *Maple Lodge Farms*, à savoir la mauvaise foi, le non-respect des principes de justice naturelle dont l'application est exigée par la loi et la prise en compte de considérations inappropriées ou étrangères à l'objet de la loi. [par. 28]

[C'est moi qui souligne.]

[77]

Je suis respectueusement d'avis que la Politique 409 a pour objet et pour effet de fournir un guide pratique utile aux conseils d'éducation de district qui désirent obtenir le consentement du Ministre à la fermeture d'une école. La Politique 409 n'est pas un code rigide juridiquement contraignant et la conformité avec chacun des préceptes qui y sont énoncés n'est pas une condition préalable à l'exercice par le Ministre du pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré par l'art. 3.1 de la *Loi sur l'éducation*. Cela dit, et bien que la Politique ne s'applique pas, à proprement parler, au Ministre, on peut raisonnablement considérer le paragraphe 6.6.2 comme une assertion du Ministre portant qu'il envisagera sérieusement de refuser l'approbation si certaines conditions ne sont pas remplies. Ces conditions se dégagent, quoique de façon un peu confuse, du texte du paragraphe 6.6.2, que je reproduis, ici encore, par souci de commodité :

6.6.2 When notified of a recommended school closure, the Minister will review it in relation to the principles of procedural fairness, with consideration of the factors taken into account during the public consultation process. The Minister may approve the recommendation or withhold approval if, in the opinion of the Minister, procedural fairness has not been applied or relevant educational options have not been considered.

[Emphasis added.]

6.6.2 Lorsqu'il reçoit une recommandation visant la fermeture d'une école, le Ministre doit l'examiner en fonction des principes de l'équité de la procédure, en considérant les facteurs pris en compte pendant le processus de consultation publique. Le Ministre peut approuver la recommandation, ou il peut la rejeter si, à son avis, les principes de l'équité de la procédure n'ont pas été respectés ou si les options éducatives pertinentes n'ont pas été considérées.

[C'est moi qui souligne.]

[78] Le paragraphe 6.6.2 est mal rédigé. Il confirme que le Ministre examinera la recommandation « en fonction des principes de l'équité de la procédure, en considérant les facteurs pris en compte pendant le processus de consultation publique ». Il dit ensuite que le Ministre peut approuver la recommandation, mais sans préciser les facteurs susceptibles d'influer sur sa décision. Toutefois, le paragraphe 6.6.2 précise ensuite les facteurs qui peuvent l'amener à rejeter la recommandation, à savoir le non-respect des principes de l'équité procédurale et l'omission de considérer toutes les options éducatives. On aurait pensé qu'un unique ensemble de facteurs se serait appliqué à la fois à l'approbation et au rejet de la recommandation. Quoi qu'il en soit, le Ministre semble avoir retenu l'interprétation du paragraphe 6.6.2 qui est la plus favorable aux parents. Il a approuvé la fermeture après s'être préoccupé non seulement des principes de l'équité de la procédure et des facteurs pris en compte pendant le processus de consultation, mais, également, de la question de savoir si toutes les options éducatives avaient été considérées. Je ne puis dire que son interprétation est incorrecte, et à plus forte raison déraisonnable.

[79] Le paragraphe 6.6.2, tel qu'il est interprété par le Ministre, fait intervenir la théorie des attentes légitimes, laquelle a été examinée dans l'arrêt *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559 :

Ainsi que l'a fait remarquer notre Cour dans l'arrêt *Dunsmuir*, par. 79, « [l']équité procédurale est un fondement du droit administratif canadien moderne. Les décideurs publics sont tenus de faire preuve d'équité lorsqu'ils prennent des décisions touchant les droits, les privilèges ou les biens d'une personne ». L'observation de la Cour selon laquelle « [l']équité procédurale comporte de nombreuses facettes » (*Dunsmuir*, par. 77) revêt également de l'importance en l'espèce.

La théorie des attentes légitimes constitue la facette particulière de l'équité procédurale qui nous occupe dans le présent pourvoi. Cette doctrine a trouvé de solides assises en droit administratif canadien dans *Baker*, où la Cour a statué qu'il s'agit d'un facteur qu'il faut prendre en compte pour déterminer les exigences de l'obligation d'équité procédurale de la common law. Si un organisme public a

fait des déclarations au sujet des procédures qu'il suivrait pour rendre une décision en particulier, ou s'il a constamment suivi dans le passé, en prenant des décisions du même genre, certaines pratiques procédurales, la portée de l'obligation d'équité procédurale envers la personne touchée sera plus étendue qu'elle ne l'aurait été autrement. De même, si un organisme a fait une représentation à une personne relativement à l'issue formelle d'une affaire, l'obligation de cet organisme envers cette personne quant à la procédure à suivre avant de rendre une décision en sens contraire sera plus rigoureuse.

Les conditions précises à satisfaire pour que s'applique la théorie de l'attente légitime sont résumées succinctement comme suit dans un ouvrage qui fait autorité intitulé *Judicial Review of Administrative Action in Canada* :

[TRADUCTION]

La caractéristique qui distingue une attente légitime réside dans le fait que celle-ci découle de la conduite du décideur ou d'un autre acteur compétent. Une attente légitime peut donc découler d'une pratique officielle ou d'une assurance voulant que certaines procédures soient suivies dans le cadre du processus décisionnel, ou qu'il soit possible de prévoir une décision favorable. De même, l'existence des règles de procédure de nature administrative ou d'une procédure que l'organisme a adoptée de son plein gré dans un cas particulier, peut donner ouverture à une attente légitime que cette procédure sera suivie. Certes, la pratique ou la conduite qui auraient suscité une attente raisonnable doivent être claires, nettes et explicites. [Souligné dans l'original.]

(D.J.M. Brown & J.M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (feuilles mobiles), §7:1710; voir également *Centre hospitalier Mont-Sinai c. Québec (Ministre de la Santé et des Services sociaux)*, 2001 CSC 41, [2001] 2 R.C.S. 281, par. 29; *Canada (Procureur général) c. Mavi*, 2011 CSC 30, [2011] 2 R.C.S. 504, par. 68.)

Récemment, dans l'arrêt *Mavi*, le juge Binnie a expliqué ce que l'on entend par des affirmations « claires, nettes et

explicites » en établissant une analogie avec le droit contractuel (par. 69) :

En général, on juge suffisamment précise pour les besoins de la théorie de l'attente légitime l'affirmation gouvernementale qui, si elle avait été faite dans le contexte du droit contractuel privé, serait suffisamment claire pour être susceptible d'exécution.

L'impossibilité que la théorie de l'attente légitime constitue la source de droits matériels lui apporte une restriction importante (*Baker*, par. 26; *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525, p. 557). En d'autres mots, « [l]orsque les conditions d'application de la règle sont remplies, la cour peut [seulement] accorder une réparation procédurale convenable pour répondre à l'expectative "légitime" » (*S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du travail)*, 2003 CSC 29, [2003] 1 R.C.S. 539, par. 131 [souligné dans l'original]). [par. 93 à 97]

[80] À mon avis, le paragraphe 6.6.2 suscite chez les parents des élèves touchés une attente légitime que le Ministre, en exerçant le pouvoir discrétionnaire conféré par l'art. 3.1 de la *Loi sur l'éducation*, envisagera sérieusement de refuser l'approbation de la fermeture de l'école si : (1) le conseil qui fait la recommandation n'a pas respecté les principes de l'équité de la procédure, selon la définition qui en est donnée dans la Politique 409; et (2) les facteurs et les options éducatives pertinents n'ont pas tous été examinés dans le cadre du processus de consultation publique. Ce serait dépouiller le Ministre du pouvoir discrétionnaire absolu que lui confère l'art. 3.1 que de considérer que cette attente oblige le Ministre à refuser l'approbation dans tous les cas où cette situation existe. Des attentes légitimes ne peuvent donner naissance à des droits matériels. Quoiqu'il en soit, je n'ai pas fermé la porte à la possibilité que les attentes susmentionnées puissent être écartées ou redéfinies en raison de circonstances particulières.

[81] Lorsqu'une décision en matière de contrôle judiciaire d'une mesure administrative est portée en appel, la juridiction d'appel doit décider si le juge saisi de la requête a employé la norme de contrôle appropriée et s'il l'a appliquée correctement :

Agraira, au par. 45. Lorsqu'elle vérifie si cette norme a été appliquée correctement, la juridiction d'appel se met à la place du juge saisi de la requête : *Merck Frosst Canada Ltée c. Canada (Santé)*, 2012 CSC 3, [2012] 1 R.C.S. 23, au par. 247.

[82] Le Ministre a approuvé les fermetures après avoir conclu que les règles de l'équité procédurale avaient été appliquées, que tous les facteurs pertinents avaient été pris en considération et que toutes les options éducatives avaient été examinées. Le juge saisi des requêtes a reconnu que la norme de la raisonnable était la norme de contrôle applicable relativement à ces conclusions. Je suis d'accord avec lui, à une exception près : nous ne sommes pas tenus à la déférence envers la conclusion du Ministre sur la question de l'équité procédurale. À cet égard, je souscris à l'opinion exprimée dans l'arrêt *Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada, Local 141 c. Bowater Mersey Paper Co. Ltd.*, 2010 NSCA 19, [2010] N.S.J. No. 127 (QL) :

[TRADUCTION]

Le juge [...] n'a fait preuve d'aucune déférence envers l'arbitre lorsqu'il a évalué la question de l'équité procédurale. Je suis d'accord avec lui sur ce point. Je souligne incidemment que ce n'est pas en raison d'une analyse de la norme de contrôle que cette déférence est refusée. Le juge ne se trouve pas à contrôler la décision finale du tribunal, à laquelle une « norme de contrôle » est appliquée. Le juge évalue plutôt les procédures du tribunal administratif, sujet qui ne fait pas partie de l'analyse habituelle de la norme de contrôle appropriée. Dans l'arrêt *Provincial Dental Board of Nova Scotia c. Dr. Clive Creager*, 2005 NSCA 9, notre Cour a dit ceci :

[24] La question de l'équité procédurale ne fait intervenir aucune norme de contrôle déférente : *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, 2002 CSC 11, [2002] 1 R.C.S. 249, au par. 74, la juge Arbour; *S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail)*, 2003 CSC 29, [2003] 1 R.C.S. 539, aux par. 100 à 103, le juge Binnie au nom de la majorité, et au par. 5, le juge Bastarache, dissident. Comme l'a dit le juge Binnie au par. 102 de l'arrêt *S.C.F.P.* :

L'équité procédurale concerne la manière dont le ministre est parvenu à sa décision, tandis que la norme de contrôle s'applique au résultat de ses délibérations.

Ce point ressort clairement, également, de l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817. La juge L'Heureux-Dubé (par. 55 à 62) a examiné les « éléments de fond » de la décision du tribunal administratif en fonction de la norme de contrôle établie au moyen de la démarche pragmatique et fonctionnelle, mais (par. 43) elle a examiné la question de l'équité sans analyser la norme de contrôle.

[25] L'analyse de l'équité procédurale peut comporter un examen de l'intention du législateur et des fonctions dont le texte législatif a investi le tribunal administratif : voir par exemple *Bell Canada c. Association canadienne des employés de téléphone*, 2003 CSC 36, [2003] 1 R.C.S. 884, aux par. 21 à 31; et *Cie pétrolière Impériale ltée c. Québec (Ministre de l'Environnement)*, 2003 CSC 58, [2003] 2 R.C.S. 624, aux par. 31 et 32. Toutefois, dès lors que la Cour a déterminé qu'une des exigences de l'équité procédurale s'applique, elle décide s'il y a eu violation de cette exigence sans être tenue à une quelconque déférence.

À cet effet, voir aussi : *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, 2002 CSC 11, [2002] 1 R.C.S. 249, au [par.] 74; *Nova Scotia (Community Services) c. N.N.M.*, [par.] 39; *Allstate Insurance Company c. Nova Scotia (Insurance Review Board)*, 2009 NSCA 75, [par.] 11.

[...]

Bien que le juge saisi de la requête en révision n'effectue pas d'analyse de la « norme de contrôle » pour les fins de l'équité procédurale, il doit néanmoins déterminer le contenu de l'obligation d'agir équitablement. Cette obligation n'est pas une simple réplique du modèle applicable à une cour de justice. Le contenu de l'obligation est fonction du contexte et il dépend de différents facteurs,

dont la marge de manœuvre que sa loi habilitante envisage de déléguer au tribunal administratif, la nature de la décision du tribunal et l'importance qu'a la décision pour les parties : *Bell Canada c. Association canadienne des employés de téléphone*, 2003 CSC 36, [2003] 1 R.C.S. 884, aux [par.] 21 à 31; *Cie pétrolière Impériale ltée c. Québec (Ministre de l'Environnement)*, 2003 CSC 58, [2003] 2 R.C.S. 624, aux par. 31 et 32; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, au [par.] 79; *Moreau-Bérubé*, [par.] 74 et 75; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, [par.] 21 à 28; *Kelly*, [par.] 21 à 33; *Creager*, [par.] 25 et 100 à 107; *Nova Scotia (Community Services) c. N.N.M.*, [par.] 40 à 98 et les précédents qui y sont cités. [par. 30 et 32]

Certes, l'arrêt *Bowater Mersey Paper Co.* peut être écarté puisqu'il y était question du contrôle judiciaire de la procédure suivie par un arbitre pour cause de non-respect des règles de l'équité procédurale, alors qu'en l'espèce, il s'agit du contrôle judiciaire de la conclusion du Ministre selon laquelle le conseil a respecté les règles de l'équité procédurale. J'estime, néanmoins, que le principe adopté dans l'arrêt *Bowater Mersey Paper Co.* est un principe d'application générale et qu'il transcende la différence qu'il y a entre cette affaire et celle qui nous occupe en l'espèce.

B. *Les décisions du Ministre et les motifs donnés à l'appui de ces décisions*

[83] Pour décider si elle doit confirmer ou infirmer, la Cour ne doit pas oublier que les décisions approuvant les fermetures qui font l'objet du présent appel sont des décisions non juridictionnelles et qu'elles sont discrétionnaires. Des décisions de cette nature ont droit à [TRADUCTION] « la plus grande déférence » : Brown et Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, au par. 15:2121. Une déférence judiciaire aussi élevée est justifiée parce que les décisions reflètent des choix politiques qui « comport[ent] la pondération d'intérêts ou de considérations multiples » et que le Ministre « est mieux plac[é] que les tribunaux pour prendre des décisions qui visent l'accomplissement des objets de ces textes législatifs » : *Mr. Shredding Waste Management Ltd. c. Sa Majesté la Reine du chef de la Province du Nouveau-Brunswick*,

représentée par la ministre de l'Environnement et des Gouvernements locaux, 2004 NBCA 69, 274 R.N.-B. (2^e) 340, au par. 50, le juge Deschênes, au nom de la Cour.

[84] Dans l'arrêt *Mr. Shredding Waste Management*, la Cour a confirmé le rejet d'une requête en vue de la révision du refus d'une ministre de modifier une licence autorisant l'exploitation d'une installation d'élimination de déchets biomédicaux. En tranchant l'appel, la Cour n'a pas trouvé à redire aux observations suivantes du juge saisi de la requête :

Il est utile encore une fois de reproduire les propos que tenait le juge Dickson, de notre Cour, à la page 260 de *Grass et al. c. New Brunswick (Minister of the Environment) and Apocan Inc.* (1990), 111 R.N.-B. (2^e) 246 :

Pour ce qui concerne le droit de la requérante au redressement subsidiaire demandé, c'est-à-dire l'annulation pure et simple de la décision du Ministre, ce qui l'obligerait en fait à se prononcer de nouveau pour ou contre la réalisation d'une étude en règle, il semble clair en droit qu'un tribunal répugne habituellement à s'ingérer dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire par un décideur administratif, qu'il s'agisse d'un fonctionnaire, d'un organisme administratif ou d'un corps public, mais qu'il n'hésite pas à le faire en cas d'abus manifeste et flagrant dans l'exercice de ce pouvoir. L'intervention a invariablement été réservée aux cas mettant en cause l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire :

- a) à des fins injustifiées qui ne sont pas autorisées par la loi;
- b) de mauvaise foi;
- c) qui repose sur des principes erronés ou des considérations non pertinentes;
- d) d'une manière partielle, injuste, capricieuse ou déraisonnable.

Il est reconnu en droit que les tribunaux doivent faire montre de grande retenue face au pouvoir discrétionnaire qu'un ministre exerce en vertu d'une habilitation législative. Ce principe a reçu l'aval de la juge L'Heureux-Dubé dans *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, et du juge Binnie dans *Syndicat canadien de la fonction publique c. Ontario (Ministre du Travail)*, [2003] A.C.S. n° 28.

Sauf cas manifeste d'irrégularité de procédure, d'irrationalité ou d'acte illégal, il ne revient pas aux tribunaux de réviser l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire ministériel. Ni le fond ni la sagesse d'une décision ne sont susceptibles de révision. Il doit être montré que, agissant comme elle l'a fait, la Ministre a usé d'un pouvoir discrétionnaire excédant nettement sa compétence, au point où la justice naturelle exige une intervention judiciaire. [par. 29 à 31]

Voir, aussi, la décision *Saint-Quentin (Municipalité) c. Nouveau-Brunswick*, 2015 NBBR 169, [2015] A.N.-B. n° 219 (QL), la juge LaVigne, aux par. 44 et 45.

[85] Dans les affaires qui nous occupent, les intimés ne prétendent pas que les décisions du Ministre d'appuyer les fermetures ont été prises « à des fins injustifiées », sont imputables à de la « mauvaise foi » ou reposent sur des considérations non pertinentes. Dans ses observations finales, l'avocat des intimés a reconnu que les décisions d'approuver la fermeture des écoles sont raisonnables quant au fond avant de préciser que la principale doléance des intimés réside dans l'omission du conseil de communiquer des motifs justificatifs lors de la troisième et dernière réunion publique. À mon avis, la concession selon laquelle les décisions du Ministre approuvant les fermetures sont raisonnables quant au fond fait problème en ce qui concerne la thèse avancée par les intimés, à savoir que l'omission du conseil de motiver ses recommandations vicie ces décisions du Ministre dont on reconnaît pourtant qu'elles sont raisonnables. On se rappellera la conclusion du juge saisi des requêtes selon laquelle le seul manquement aux règles de l'équité procédurale que le conseil a commis a consisté dans son omission de motiver les recommandations de fermeture.

[86] Dans l'arrêt *Construction Labour Relations c. Driver Iron Inc.*, 2012 CSC 65, [2012] 3 R.C.S. 405, la question examinée était l'omission de l'Alberta Labour Relations Board (la « Commission ») de motiver son interprétation de certaines dispositions de sa loi habilitante. La Cour d'appel de l'Alberta avait annulé la décision de la Commission parce que ses motifs ne révélaient pas : a) qu'elle avait examiné les sens possibles d'une disposition fondamentale de sa loi habilitante; b) qu'elle avait préféré un de ces sens; et c) pourquoi elle avait retenu un sens de préférence à l'autre. La Cour suprême du Canada a infirmé la décision de la Cour d'appel, ayant conclu que celle-ci ne disposait d'aucun motif valable pour annuler la décision de la Commission. La Cour a souligné que « [l]a question que doit trancher le tribunal judiciaire siégeant en révision demeure celle de savoir si la décision attaquée, considérée dans son ensemble, à la lumière du dossier, est raisonnable », ce qui, en soi, est très significatif (par. 3). Il se peut que des motifs justificatifs soient nécessaires dans d'autres contextes, peut-être lorsque la raisonnable de la décision contestée demeure une question litigieuse. Je ne vois pas bien en quoi l'absence de motifs ou l'insuffisance des motifs pourraient justifier l'annulation d'une décision dont on admet qu'elle est raisonnable quant au fond.

[87] Quoi qu'il en soit, dans les lettres qu'il a fait parvenir au conseil d'éducation de district afin de l'informer qu'il approuvait la fermeture des écoles Brown's Flat Elementary School et Lorne Middle School, le Ministre confirme qu'il a attentivement examiné la recommandation du conseil relativement à chaque école. De plus, il existe une preuve par affidavit non contredite qui établit qu'il a effectué un examen attentif du volumineux dossier dont le conseil d'éducation de district a accompagné ses recommandations. Les lettres du Ministre expliquent ensuite qu'il était convaincu que les règles de l'équité procédurale avaient été suivies, que tous les facteurs pertinents avaient été pris en considération pendant le processus de consultation publique et que toutes les options éducatives raisonnables avaient été examinées. Devant le tribunal d'instance inférieure, on s'est principalement intéressé aux deux premières conclusions.

(1) La conclusion du Ministre concernant l'équité procédurale

[88] La Politique 409 définit ainsi l'expression « équité de la procédure » :

Procedural fairness refers to the duty of administrative bodies to employ decision-making processes that provide real opportunity for persons whose interests and privileges may be affected to provide input. This includes certain requirements such as providing the opportunity to affected persons to be heard and for the school district to receive and consider the information before any recommendation is forwarded to the Minister.

[Emphasis added.]

Équité de la procédure désigne la responsabilité des organismes administratifs d'adopter des processus de prise de décisions qui permet[tent] un apport réel des personnes dont les intérêts et les privilèges peuvent être touchés. Ceci comprend certaines exigences incluant l'occasion aux personnes concernées de se faire entendre et de fournir aux districts scolaires la possibilité de recevoir et d'examiner l'information avant qu'une recommandation soit soumise au Ministre.

[C'est moi qui souligne.]

[89] Chose importante pour les fins qui nous occupent, l'« équité de la procédure », selon la définition qui en est donnée en anglais et en français, constitue la base du processus de consultation publique; elle ne prescrit pas que le conseil d'éducation de district doit déposer des motifs de décision postérieurs à la consultation. À l'évidence, le juge saisi des requêtes n'a pas tenu compte de cet aspect essentiel de la Politique 409 lorsqu'il a dit que, selon son interprétation, le paragraphe 6.5.4 exigeait la remise de motifs qui [TRADUCTION] « soupesaient » individuellement les facteurs pertinents.

[90] Le juge saisi des requêtes a conclu, répétons-le, que les allégations de non-respect des règles de l'équité procédurale de la part du Ministre que formulaient les intimés ainsi que leurs doléances voulant que les règles de l'équité procédurale n'aient pas été respectées pendant la consultation publique entreprise par le conseil étaient sans fondement. De l'avis du juge, les intimés avaient été convenablement informés de la proposition du conseil de fermer les écoles en question et on leur avait donné une occasion raisonnable de faire valoir leurs arguments contre la fermeture avant que le conseil ne recommande cette solution au Ministre. Aucune de ces conclusions n'est contestée par voie d'avis de désaccord conformément à la règle 62.08 des *Règles de*

procédure. La raison en est sans doute que, suivant n'importe quelle évaluation raisonnable du dossier, ces conclusions sont inattaquables.

[91] En effet, il existe des preuves irrésistibles établissant qu'on a permis un « apport réel » des parents des élèves touchés. Pour dire les choses autrement, il ne fait aucun doute que le conseil a donné une occasion aux intimés de faire valoir leurs prétentions et leurs objections. C'est précisément ce qui s'est passé, dans chaque cas, lors de la deuxième réunion publique. De même, il a été nettement démontré que le conseil a reçu et pris en considération les renseignements fournis pendant le processus de consultation publique avant que les recommandations de fermeture ne soient transmises au Ministre. Cela ressort manifestement du fait que le président a passé en revue, lors de la troisième réunion publique, le [TRADUCTION] « Résumé des consultations tenues en application de la Politique 409 ».

[92] De plus, en common law, ce n'est qu'exceptionnellement que des décisions administratives non juridictionnelles et discrétionnaires nécessitent l'énoncé et la communication de motifs justificatifs : Brown et Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, aux par. 15.2131 et 15.2132. Je ne vois pas en quoi les recommandations du conseil d'éducation de district feraient exception à la règle générale.

[93] Cela étant, il n'y a aucun principe établi qui justifierait l'annulation de la conclusion du Ministre selon laquelle le conseil a respecté les règles de l'équité procédurale. J'examinerai maintenant la conclusion du Ministre selon laquelle tous les facteurs pertinents ont été pris en compte pendant le processus de consultation publique.

(2) La conclusion du Ministre selon laquelle les facteurs pertinents ont tous été pris en considération pendant le processus de consultation

[94] Il est question, au paragraphe 6.6.2, des facteurs pris en compte pendant le processus de consultation publique. On n'y parle pas des facteurs pris en compte et « soupesés » pendant le processus décisionnel. Le processus de consultation publique mentionné au paragraphe 6.6.2 a précédé la décision du conseil d'éducation de district de

recommander la fermeture. Il est incontestable que les facteurs obligatoires ont tous été examinés pendant le processus de consultation publique. D'ailleurs, la proposition du conseil concernant tant l'école Brown's Flat Elementary School que l'école Lorne Middle School reconnaît que les huit facteurs obligatoires énoncés dans la Politique 409 doivent tous être pris en compte pendant l'étude de la viabilité d'une école. La proposition traite ensuite de plusieurs facteurs qui ont pour effet combiné de faire pencher la balance en faveur de la fermeture des écoles et du transfert des élèves parce qu'il s'agit de la meilleure option éducative dans les circonstances.

[95] Bien que le ministère ait hésité, dans le cadre de son examen, sur la question du « développement économique » pour ce qui concernait l'école Brown's Flat Elementary School, il existe quantité de preuves à l'appui de la conclusion du Ministre selon laquelle les facteurs pertinents ont tous été pris en compte pendant le processus de consultation publique. Il s'ensuit que la conclusion du Ministre à cet égard est raisonnable et que l'opinion contraire du juge saisi des requêtes est insoutenable, tout simplement.

C. *La consultation publique et les recommandations du conseil d'éducation de district*

[96] Les observations qui sont faites sous la présente rubrique ne sont pas, à strictement parler, essentielles au règlement de l'appel. Toutefois, elles sont de mise si l'on veut être juste envers le conseil d'éducation de district et elles peuvent se révéler utiles dans d'autres contextes.

[97] Selon l'interprétation retenue par le juge saisi des requêtes, le paragraphe 6.5.4 de la Politique 409 imposait au conseil l'obligation d'exposer ses [TRADUCTION] « motifs » lors de la troisième réunion publique. Le juge était d'avis qu'un compte-rendu des facteurs énoncés dans la Politique qui avaient été examinés pendant la phase de consultation publique ne suffisait pas pour satisfaire à l'obligation de donner des [TRADUCTION] « motifs » qui était faite, selon son interprétation, au paragraphe 6.5.4. Cette obligation ne pouvait être remplie que si l'explication publique

donnée par le conseil allait plus loin et montrait que les facteurs en question avaient non seulement été examinés, mais avaient également été [TRADUCTION] « soupesés » afin de confirmer qu'ils [TRADUCTION] « appuyaient la fermeture de l'école parce que c'était la solution optimale disponible ». Je ne souscris pas, en toute déférence, à la façon dont le juge saisi des requêtes a interprété le paragraphe 6.5.4, lequel est ainsi rédigé :

6.5.4 There will be a minimum of three public DEC meetings on the possible closure - one meeting to inform the school community of the DEC's intention and the steps to be followed, a second meeting to provide the opportunity to make a presentation (in writing or orally) and a final meeting to provide the public with the results of the consultation, including an account of the factors considered, as per section 6.4 of this policy, and resulting recommendation being submitted to the Minister.

6.5.4 Le CED doit tenir au moins trois réunions publiques sur la fermeture possible de l'école – la première réunion vise à informer la communauté scolaire de l'intention du CED et des étapes à suivre; la deuxième donne la possibilité d'effectuer une présentation (écrite ou orale); la dernière sert à communiquer à la population les résultats du processus de consultation et les recommandations soumises au ministre, conformément au point 6.4 de cette politique, de même qu'un aperçu des prochaines étapes à suivre dans le processus.

[98] Pour déterminer le sens et l'effet du paragraphe 6.5.4 il faut examiner et interpréter son libellé d'une façon contextuelle, téléologique et réaliste. En application de la version anglaise du paragraphe 6.5.4, il incombe au conseil de faire ce qui suit lors de la dernière réunion : (1) communiquer les résultats de la consultation qu'il a effectuée, ce qui comprend un compte rendu des facteurs pertinents examinés pendant ce processus; et (2) informer le public de la recommandation qu'il a décidé de soumettre par suite de cette consultation. Il n'y a rien dans le libellé du paragraphe 6.5.4 qui justifie la reconnaissance judiciaire d'une obligation de donner des motifs du genre mentionné par le juge saisi des requêtes.

[99] De plus, le sens et l'effet du paragraphe 6.5.4 sont précisés par la définition de l'expression « équité de la procédure », laquelle n'oblige pas le conseil à déposer des motifs, et par le paragraphe 6.4.2, lequel dispose que le conseil doit examiner les huit critères obligatoires en étudiant la viabilité d'une école. L'étude de la viabilité d'une école prend fin avant que le conseil d'éducation de district ne se prononce, lors

d'un vote sur la question de savoir s'il y a lieu de recommander la fermeture au Ministre. J'estime de plus que l'objet du paragraphe 6.5.4 ne milite pas en faveur de la reconnaissance d'une obligation, de la part du conseil, de déposer des motifs, et à plus forte raison des [TRADUCTION] « motifs » au sens où l'entendait le juge saisi des requêtes.

[100] À mon sens, l'objet du paragraphe 6.5.4 est double. En premier lieu, il impose au conseil l'obligation de consulter la « communauté scolaire » touchée par une proposition de fermeture. Cette obligation suppose la tenue de deux réunions, l'une pour informer la communauté scolaire de l'intention du conseil en ce qui concerne l'école en question et l'autre pour donner aux membres de cette communauté, ou à leurs représentants, la possibilité d'effectuer une présentation concernant la fermeture possible de l'école. En second lieu, il impose au conseil une obligation de responsabilité et de transparence envers le public, obligation qui prend naissance après que le processus de consultation publique a été mené à bonne fin. Cette obligation suppose la tenue d'une dernière réunion au cours de laquelle le conseil informe le public de sa recommandation au Ministre, après avoir fait état des résultats de la consultation qu'il a menée, y compris, selon la version anglaise du paragraphe 6.5.4, un compte rendu des facteurs examinés dans le cadre de cette consultation. Le but de ce compte rendu semble être le suivant.

[101] On se rappellera que le paragraphe 6.4 autorise le conseil à examiner d'autres facteurs que ceux qui sont énumérés à la condition qu'ils soient pertinents pour la viabilité de l'école concernée. En prescrivant qu'une recommandation en faveur de la fermeture doit être communiquée lors d'une réunion publique et que cette communication doit être précédée d'une description des résultats de la consultation antérieure, y compris, selon sa version anglaise, un compte rendu des facteurs examinés pendant ce processus, le paragraphe 6.5.4 donne lieu à la constitution d'un dossier. Ce dossier permet un examen ministériel du processus afin de vérifier s'il a été entaché par des facteurs non pertinents.

[102] Nous devons tenir pour acquis que les auteurs de la Politique 409 n'avaient pas l'intention d'empêcher toutes les fermetures d'école, ce qui arriverait

vraisemblablement si les conseils d'éducation de district étaient tenus de fournir des motifs dans lesquels ils passeraient en revue et [TRADUCTION] « soupèseraient » chacun des facteurs obligatoires. Les conseils prennent des décisions au moyen d'un vote des conseillers. Il est difficile d'imaginer comment ils pourraient s'entendre sur une position commune concernant la pondération individuelle des huit facteurs obligatoires mentionnés dans la Politique 409.

[103] Dans les deux affaires sous-jacentes, il y a eu une dernière réunion publique au cours de laquelle les personnes présentes ont : (1) reçu communication des résultats de la consultation publique antérieure, y compris un compte rendu des facteurs examinés pendant cette phase; (2) été informées de la décision du conseil de recommander la fermeture au Ministre. Il ressort clairement des renseignements communiqués lors de chacune des dernières réunions publiques que tous les facteurs et options éducatives pertinents ont été pris en considération pendant le processus de consultation et que ce processus n'a pas été entaché par des facteurs non pertinents.

[104] Dans chaque cas, le personnel du conseil a préparé une proposition exposant dans le détail les facteurs qui militent en faveur de la fermeture. Il se peut que la proposition ne fasse pas explicitement état d'un ou de deux facteurs, mais le conseil a donné à la communauté scolaire la possibilité de contester la proposition, à la fois en ce qui concerne les facteurs qu'elle avait mentionnés et ceux qu'elle avait omis de mentionner. Dans chacune des instances en question, la communauté scolaire a présenté des observations relativement à l'ensemble des facteurs pertinents dans le but de convaincre le conseil de ne pas recommander la fermeture au Ministre. À l'évidence, la décision du conseil de recommander la fermeture a été prise dans un contexte qui comprenait notamment la proposition préparée par son personnel, laquelle énonce en des termes on ne peut plus clairs les facteurs potentiellement déterminants, et le [TRADUCTION] « Résumé des consultations tenues en application de la Politique 409 », qui reprend tous les facteurs obligatoires, y compris le développement économique. Lorsqu'ils ont voté en faveur de la proposition qui a été soumise au processus de consultation publique, les conseillers ont indiqué aux personnes présentes à la dernière réunion quels facteurs les avaient amenés à décider de recommander les fermetures. Les

renseignements communiqués au public lors de la dernière réunion, examinés de façon contextuelle et réaliste, montrent clairement que, si le conseil a recommandé les fermetures, ce sont les facteurs suivants, considérés cumulativement, qui ont pesé dans la balance : le faible nombre des inscriptions, la faible utilisation de la capacité d'accueil des établissements, la possibilité de lourdes dépenses en capital, les importants frais d'exploitation et le fait qu'il y avait des places ou des locaux disponibles à d'autres écoles convenables et relativement proches.

[105] Il ne faut jamais oublier que le conseil n'est pas un tribunal judiciaire ou quasi judiciaire et ses recommandations sont des décisions non juridictionnelles fondées sur des considérations de politique générale et des considérations budgétaires. Si l'on envisage la question de façon réaliste, le conseil a fait tout ce que l'on pouvait raisonnablement attendre de lui.

V. Conclusion

[106] Cette année marque le 800^e anniversaire de la signature de la *Magna Carta*, ou Grande Charte, par le roi Jean, l'événement charnière sur le long et sinueux chemin qui a mené à la reconnaissance générale du principe auquel la primauté du droit est intimement liée : nul n'est au-dessus des lois. En vertu de ce principe fondamental pour la convention non écrite qui est à la base d'une interaction harmonieuse en société, on peut avoir recours aux tribunaux dès lors que des décisions du gouvernement sont contraires à la loi. Dans l'instance qui nous occupe, les décisions ministérielles contestées sont non seulement conformes à la loi, mais raisonnables. Le principe de la primauté du droit n'a jamais eu pour but de créer un gouvernement par les juges. Comme nous l'avons souligné dans les remarques qui ont accompagné le jugement rendu séance tenante, « [d]ans une démocratie parlementaire, en l'absence d'un fondement juridique suffisamment important pour justifier l'intervention de la Cour, les juges, dont aucuns ne sont élus, doivent laisser intacts les décisions de [politique générale] prises par les représentants élus par le peuple ».

[107] C'est pour ces motifs, qui sont précisés et détaillés dans le texte qui précède, que j'ai joint ma voix à celle de mes collègues afin d'accueillir l'appel du Ministre séance tenante et d'annuler les décisions rendues par la Cour du Banc de la Reine.

[108] Il reste la question des dépens, laquelle n'a pas été soulevée lors de l'audience sur le fond. Si le Ministre ou l'intervenant désirent solliciter une condamnation aux dépens, ils en informeront la registraire et une date sera fixée, en temps et lieu, en vue d'une audience consacrée à cette question.