



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

MODERNISATION DE LA *LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES*

Rapport du Comité permanent des langues officielles

L'honorable Denis Paradis, président

**JUIN 2019
42^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION**

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Les délibérations de la Chambre des communes et de ses comités sont mises à la disposition du public pour mieux le renseigner. La Chambre conserve néanmoins son privilège parlementaire de contrôler la publication et la diffusion des délibérations et elle possède tous les droits d'auteur sur celles-ci.

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web de la Chambre des communes à l'adresse suivante : www.noscommunes.ca

**MODERNISATION DE LA
*LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES***

**Rapport du Comité permanent
des langues officielles**

**Le président
L'hon. Denis Paradis**

JUIN 2019

42^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

AVIS AU LECTEUR

Rapports de comités présentés à la Chambre des communes

C'est en déposant un rapport à la Chambre des communes qu'un comité rend publiques ses conclusions et recommandations sur un sujet particulier. Les rapports de fond portant sur une question particulière contiennent un sommaire des témoignages entendus, les recommandations formulées par le comité et les motifs à l'appui de ces recommandations.

COMITÉ PERMANENT DES LANGUES OFFICIELLES

PRÉSIDENT

L'hon. Denis Paradis

VICE-PRÉSIDENTS

Alupa A. Clarke

François Choquette

MEMBRES

René Arseneault

Sylvie Boucher

Mona Fortier

Bernard Généreux

Emmanuella Lambropoulos

Alaina Lockhart (secrétaire parlementaire – membre sans droit de vote)

Jean R. Rioux

Darrell Samson

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

John Aldag

Chandra Arya

Frank Baylis

L'hon. Steven Blaney

Randy Boissonnault

Serge Cormier

Rodger Cuzner

Julie Dabrusin

Gérard Deltell

Greg Fergus

Garnett Genuis

Jacques Gourde

Paul Lefebvre

Dave MacKenzie

Michel Picard
Jamie Schmale
Adam Vaughan
David Yurdiga

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Christine Holke

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Lucie Lecomte, analyste
Laura Blackmore, adjointe de recherche

LE COMITÉ PERMANENT DES LANGUES OFFICELLES

a l'honneur de présenter son

DIX-SEPTIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(3)f) du Règlement, le Comité a étudié la modernisation de la *Loi sur les langues officielles* et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	1
LA MODERNISATION DE LA <i>LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES</i>	5
Introduction.....	5
A. Assurer une meilleure conformité à la <i>Loi sur les langues officielles</i>	5
1. Réviser le rôle et les attributions du commissaire aux langues officielles.....	6
a. Pour ou contre des pouvoirs coercitifs ?.....	6
(i) L'exemple du pays de Galles	6
(ii) L'opinion des commissaires linguistiques canadiens	8
b. Pour un usage optimal des pouvoirs actuels du commissaire.....	9
c. Des recommandations ou des exigences statutaires ?.....	9
d. Une participation obligatoire pour le commissaire lors de recours devant les tribunaux	11
2. Envisager la création d'un tribunal administratif des langues officielles	13
a. Les pouvoirs du Tribunal administratif des langues officielles	13
b. Les avantages d'un tribunal administratif.....	14
c. Les problèmes potentiels d'un tribunal administratif.....	16
3. Changements au Commissariat aux langues officielles et au rôle de la Cour fédérale au regard de la <i>Loi sur les langues officielles</i>	18
a. Deux modèles possibles.....	18
(i) Le modèle d'accès indirect.....	18
(ii) Le modèle d'accès direct.....	20
b. La Cour fédérale.....	21
B. La partie VII de la <i>Loi sur les langues officielles</i>	22
1. Définir ce qu'est une mesure positive	22
2. Pour une refonte de la partie VII.....	28
a. Pour de nouvelles obligations en matière de consultation.....	28

b.	La création d'un conseil consultatif national des communautés de langue officielle en situation minoritaire.....	29
c.	La recherche, aussi pertinente que les consultations!.....	31
3.	Faire de la stratégie quinquennale en matière de langues officielles une exigence dans la <i>Loi</i>	33
4.	L'obligation d'élaborer des plans de mise en œuvre de la partie VII <i>Loi sur les langues officielles</i>	34
5.	L'encadrement des fonds versés aux provinces et territoires.....	34
a.	Pour des clauses linguistiques exécutoires.....	37
b.	Préciser l'article 25 de la <i>Loi sur les langues officielles</i>	38
c.	Opérationnaliser le paragraphe 16 (3) de la <i>Charte canadienne des droits et libertés</i>	39
6.	Les préoccupations sectorielles.....	41
a.	La santé et l'immigration	41
b.	L'éducation dans la langue de la minorité.....	44
(i)	Reconnaître les conseils scolaires de la minorité.....	48
(ii)	Reconnaître l'article 16.1(1) de la <i>Charte canadienne des droits et libertés</i>	50
(iii)	Le dénombrement des ayants droit.....	51
(iv)	L'aliénation des biens immobiliers excédentaires	52
C.	Nouvelle loi, nouveau paradigme.....	53
1.	Pour un modèle de pensée renouvelé.....	53
a.	La dualité linguistique renouvelée.....	53
b.	La dualité linguistique : une dynamique.....	56
(i)	Les communautés de langue officielle en situation minoritaire..	56
(ii)	Les majorités linguistiques.....	57
(iii)	Les Canadiens et Canadiennes bilingues.....	58
c.	La dualité linguistique et le multiculturalisme officiel.....	64
2.	Pour une volonté et un leadership politique	66
3.	Pour une structure de gouvernance révisée.....	67
D.	Recommandations et Conclusion.....	70

ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS.....	77
ANNEXE B LISTE DES MÉMOIRES	81
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	83

LISTE DES RECOMMANDATIONS

À l'issue de leurs délibérations, les comités peuvent faire des recommandations à la Chambre des communes ou au gouvernement et les inclure dans leurs rapports. Les recommandations relatives à la présente étude se trouvent énumérées ci-après.

Recommandation 1

Que le gouvernement du Canada, dans le cadre du processus de modernisation de la *Loi sur les langues officielles*, ajoute une clause interprétative visant à favoriser les buts et les objectifs de la *Loi*; définisse et renforce la notion de mesures positives et autres concepts clés liés à l'application effective de la *Loi* et reconnaisse la spécificité constitutionnelle du Nouveau-Brunswick..... 70

Recommandation 2 :

Que le gouvernement du Canada dépose un projet de loi visant à moderniser la *Loi sur les langues officielles* dans le but de redéfinir les rôles et les responsabilités du commissaire aux langues officielles, notamment, mais sans s'y limiter, en considérant : 70

- a) que le commissaire ait l'autorité d'imposer des sanctions monétaires;
- b) que le commissaire puisse exiger de la part des institutions soumises à la *Loi* un rapport de conformité et qu'il émette des exigences statutaires;
- c) qu'on étudie la possibilité de créer un tribunal administratif en définissant le rôle et le mandat de celui-ci. 71

Recommandation 3

Que le gouvernement du Canada dépose un projet de loi visant à moderniser la *Loi sur les langues officielles* qui comporte de nouvelles dispositions visant, mais sans s'y limiter :

- a) la création d'un cadre formel de consultation avec les communautés de langue officielle en situation minoritaire (CLOSM);

- b) l'obligation pour le gouvernement du Canada de produire une stratégie horizontale pluriannuelle en matière de langues officielles qui soit soumise à des cibles et des indicateurs de rendement déterminés après consultation avec les CLOSM et faisant l'objet d'une évaluation de mi-parcours et finale accessibles au public;
- c) l'obligation pour les institutions fédérales de produire une stratégie pluriannuelle sur la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles*. 71
- d) l'obligation pour les institutions fédérales d'inclure des variables linguistiques dans les recherches qu'elles mènent et qu'elles financent, notamment dans l'échantillonnage des études, ainsi que l'obligation de produire et de diffuser de données probantes sur les CLOSM;
- e) l'obligation pour Statistique Canada de recueillir des données sur les CLOSM, notamment le droit des enfants de recevoir leur éducation dans la langue de la minorité, dans le but de dénombrer avec précision le nombre d'ayants droit pouvant potentiellement fréquenter les écoles des minorités française et anglaise conformément à l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et dans le respect des compétences provinciales et territoriales. 72

Recommandation 4

Que le gouvernement du Canada dépose un projet de loi visant à moderniser la *Loi sur les langues officielles* qui comporte des objectifs et des obligations clairs en matière des droits linguistiques dans le domaine de la santé et de l'immigration francophone. 72

Recommandation 5

Que le gouvernement du Canada, dans le cadre d'une future négociation du Programme de langues officielles en éducation (PLOE), travaille en collaboration avec les provinces et territoires afin d'appuyer l'enseignement en français langue première et de renforcer les droits en matière d'éducation, tel qu'énoncé dans l'entente stratégique en éducation entre le Gouvernement du Canada, la Fédération nationale des conseils scolaires francophones (FNCSF), la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (FCFA) et la Commission nationale des parents francophones (CNPF). 72

Recommandation 6

Que le gouvernement du Canada, dans le cadre d'une future négociation du Programme de langues officielles en éducation (PLOE), travaille en collaboration avec les provinces et les territoires afin d'appuyer l'instruction en langue seconde et de renforcer les droits en matière d'éducation..... 73

Recommandation 7

Que le gouvernement du Canada dépose un projet de loi visant à moderniser la *Loi sur les langues officielles* qui comporte une nouvelle section qui vise à encadrer le rôle du gouvernement du Canada dans le domaine de l'éducation dans la langue de la minorité. Cette nouvelle section devrait inclure, entre autres :

- a) une disposition visant à assurer le dénombrement des ayants droit en vertu de l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*;
- b) une disposition qui fait en sorte que les besoins des communautés de langue officielle en situation minoritaire sur le plan des infrastructures scolaires et culturelles soient désignés prioritaires dans le processus d'aliénation des biens immobiliers excédentaires du gouvernement du Canada en vertu du paragraphe 16.1(1) tel qu'il s'applique au Nouveau-Brunswick et de l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*..... 73

Recommandation 8

Que le gouvernement du Canada explore, dans le cadre de la modernisation de la *Loi sur les langues officielles*, la possibilité d'inclure de nouvelles dispositions visant, mais sans s'y limiter :

- a) l'obligation d'inclure, dans tout accord passé entre le gouvernement du Canada et une province ou un territoire qui prévoit un transfert de fonds, des clauses linguistiques qui favorisent la progression vers l'égalité de statut et d'usage de l'anglais et du français ainsi que l'épanouissement et le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire à travers la mise en place de consultations et de mécanismes de transparence ou de reddition de comptes; 73

- b) à conférer au ministre des langues officielles les pouvoirs nécessaires pour faire respecter les clauses linguistiques par tous les ministères et institutions fédéraux;
- c) à rendre disponible, dans les deux langues officielles, toutes les ententes fédérales-provinciales/territoriales;
- d) explorer la possibilité d'ajouter une disposition visant à assurer que les individus appartenant à une communauté de langue officielle en situation minoritaire qui sont éligibles à recevoir leur éducation dans la langue de la minorité puissent le faire, 'ils le veulent, et qu'il y ait de la place pour eux dans les écoles publiques, spécifiquement dans le cas du Québec. 74

Recommandation 9

Que le gouvernement du Canada remette le dossier des langues officielles à une agence centrale et confie la responsabilité de la mise en œuvre de la *Loi sur les Langues officielles* à celle-ci. 74

Recommandation 10

Que la nouvelle *Loi sur les langues officielles* confère un chapitre relativement à la promotion de la langue française tant au Canada qu'à l'international notamment dans l'ensemble de l'Amérique..... 75

Recommandation 11

Que la nouvelle *Loi sur les langues officielles* fasse la promotion du bilinguisme au Canada. 75



LA MODERNISATION DE LA *LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES*

INTRODUCTION

En novembre 2018, le Comité permanent des langues officielles (ci-après, « le Comité ») a entrepris une étude sur la modernisation de la *Loi sur les langues officielles* (la *Loi* ou LLO). D'autres institutions – le Commissariat aux langues officielles du Canada et le Comité sénatorial permanent des langues officielles – se sont penchées sur cette même question¹. L'étude du Comité se veut complémentaire aux autres travaux parlementaires².

Le Comité constate que le processus de modernisation de la *Loi* est une occasion pour corriger certains problèmes systémiques qui nuisent à la progression du français et de l'anglais dans la société canadienne ainsi qu'à l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire (CLOSM). Pour les fins du présent rapport, il a choisi d'étudier trois volets particuliers de la modernisation, soit : le cadre de surveillance, la partie VII ainsi que les retombées de la *Loi* à titre d'élément de cohésion sociale. Au cours de cette étude, le Comité a entendu 44 témoins et reçu 12 mémoires.

A. ASSURER UNE MEILLEURE CONFORMITÉ À LA *LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES*

Dans la section qui suit, le Comité explore les témoignages relatifs au renforcement du cadre de surveillance de la *Loi*. Il est question du rôle et des attributions du commissaire aux langues officielles, de la création d'un tribunal administratif des langues officielles et des changements qu'un tel tribunal pourrait apporter au régime linguistique canadien.

1 Le Comité sénatorial permanent des langues officielles a entrepris en avril 2017 une étude intitulée *Examiner, pour en faire rapport, la perspective des Canadiens au sujet d'une modernisation de la Loi sur les langues officielles*. À ce jour, quatre rapports émanant de cette étude exhaustive ont été publiés : La modernisation de la *Loi sur les langues officielles* : la perspective des jeunes Canadiens ; la perspective des communautés de langue officielle en situation minoritaire ; la perspective des personnes qui ont été témoins de l'évolution de la *Loi* et la perspective du secteur de la justice.

2 L'hon. Serge Cormier, président du Comité sénatorial permanent des langues officielles, a rencontré le Comité LANG pour discuter des travaux sur la modernisation, notamment des sujets qui n'ont pas été traités en profondeur par le Comité sénatorial. Voir : LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 22 novembre 2018.



1. Réviser le rôle et les attributions du commissaire aux langues officielles

Le rôle et les attributions du commissaire aux langues officielles du Canada sont décrits à la partie IX de la *Loi* : il veille à ce que les institutions fédérales se conforment à l'esprit et à la lettre de la *Loi*; il est un ombudsman et un enquêteur, un promoteur du bilinguisme officiel ainsi qu'un conseiller en matière linguistique.

a. Pour ou contre des pouvoirs coercitifs ?

Contrairement à d'autres commissaires linguistiques à l'étranger, le commissaire aux langues officielles du Canada ne dispose d'aucun pouvoir coercitif pour faire respecter la *Loi*. M. Raymond Thériège, le commissaire aux langues officielles du Canada, a affirmé souhaiter qu'on lui confère le pouvoir de conclure des ententes exécutoires et d'imposer des sanctions administratives pécuniaires³. M^e Benoît Pelletier, professeur à la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa, partage cet avis :

Je pense que le moment serait venu de se focaliser sur cette lacune de la *Loi sur les langues officielles* afin que le commissaire ait de réels pouvoirs de sanction⁴.

(i) L'exemple du pays de Galles

Au pays de Galles (Royaume-Uni), le commissaire à la langue galloise a une double fonction. Il est à la fois chargé de la promotion de la langue galloise et d'appliquer la réglementation qui découle du *Welsh Language (Wales) Measure, 2011*, la loi habilitante.

Sur le plan réglementaire, M^{me} Meri Huws, la première commissaire à la langue galloise (2012-2019), a expliqué que le commissaire gallois a « des pouvoirs de contrainte extrêmement solides en matière de conformité⁵. » Il peut, à titre d'exemple, imposer une amende pécuniaire d'une valeur maximale de 5 000 livres sterling (option à laquelle elle n'a jamais eu recours)⁶. S'il émet des exigences statutaires et que celles-ci ne sont

3 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 2019, 18 octobre 2018, 0950 (Raymond Thériège, commissaire, Commissariat aux langues officielles du Canada).

4 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 28 février 2019, 1110 (Benoît Pelletier, professeur, Faculté de droit, Université d'Ottawa, à titre personnel).

5 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 19 mars 2019, 1215 (Meri Huws, commissaire à la langue galloise, pays de Galles).

6 *Ibid.*, 1225.

pas respectées, il peut s'adresser directement aux tribunaux pour obtenir une injonction contre l'institution fautive.

Au cours des sept années de son mandat, M^{me} Huws a accordé plus d'importance à la conciliation et à la persuasion qu'à la coercition. Elle avait adopté une politique à échelons dans laquelle les mesures coercitives étaient des outils de dernier recours⁷. Elle est d'avis que ce type de mesure, notamment les sanctions pécuniaires, n'ont pas autant d'impact sur le comportement d'une institution qu'on puisse le croire, car, comme elle a expliqué : « Il y a toujours un risque qu'un organisme paye une amende et demeure non conforme⁸. » L'ancienne commissaire a aussi précisé qu'elle a « trouvé utile d'exiger un plan de travail que nous surveillons pour assurer leur conformité⁹. »

La double fonction du commissaire semble être bien adaptée au contexte gallois. Durant son mandat, M^{me} Huws a su concilier ses deux fonctions : « [...] Au cours des sept dernières années, je me suis réjouie de cette dualité fonctionnelle, et je vois que les deux fonctionnent très bien ensemble¹⁰ ». Elle a aussi affirmé que sa fonction de promotion « s'est révélée très utile de pair avec sa fonction réglementaire¹¹. » Elle est d'avis que « ce sont deux côtés à une même médaille » et « estime qu'il est très utile de les avoir regroupés¹². »

Cela étant dit, le pays de Galles « a débattu de la pertinence d'accorder ces deux fonctions à la même personne¹³. » Et bien que le gouvernement gallois ait concédé des pouvoirs considérables au commissaire linguistique, il a mis en place un tribunal administratif qui fait contrepoids aux pouvoirs du commissaire. M^{me} Stéphanie Chouinard, professeure adjointe en sciences politiques au Collège militaire royal du Canada à Kingston et à l'Université Queens, a commenté cet aspect du régime linguistique gallois de la manière suivante :

Le tribunal, pour sa part, a le rôle d'entendre les appels des décisions du commissariat. [...]. En d'autres mots, le tribunal n'est pas chargé de voir à ce que les violations au

7 *ibid.*
8 *ibid.*
9 *ibid.*
10 *ibid.*, 1220.
11 *ibid.*, 1225.
12 *ibid.*, 1215.
13 *ibid.*, 1235.



Welsh Language Measure soient punies, mais plutôt de surveiller les actions du commissariat qui est responsable des punitions¹⁴.

(ii) L'opinion des commissaires linguistiques canadiens

Bien que le commissaire aux langues officielles du Canada aimerait que le Parlement lui donne des pouvoirs coercitifs, il soutient qu'il « est toujours préférable d'arriver à faire respecter la conformité par le dialogue et les ententes¹⁵. »

Les commissaires linguistiques provinciaux épousent le même point de vue que celui de M^{me} Huws et de M. Théberge en ce qui a trait à l'importance du travail en amont dans le cadre de leur fonction de promotion. Or, M^e François Boileau, l'ancien commissaire aux services en français de l'Ontario, et M^e Michel Carrier, le commissaire intérimaire aux langues officielles du Nouveau-Brunswick, ne sont pas en faveur de l'attribution de pouvoirs coercitifs. M^e Boileau soutient que : « dès qu'un commissaire doit donner des constats d'infraction, il cesse d'être un médiateur. Or, il doit entendre toutes les parties. Cela vient donc alourdir énormément le travail du commissaire. Faites attention à cela¹⁶ ».

M^e Carrier abonde dans le même sens. Il est d'avis que l'attribution d'une double fonction risque de mettre en jeu l'aspect rassembleur du commissaire :

[...] le travail du commissaire en est un de diplomate, de conseiller et de rassembleur. Il revient à l'aile politique d'agir à la suite de recommandations et à la population de réagir aussi si les recommandations ne sont pas suivies.

Il serait vraiment difficile d'engager et surtout d'interpeller la communauté majoritaire, si on avait ce genre de pouvoirs. Je pense qu'on peut réussir à faire ce travail dans le cadre du mandat qui nous est conféré sans avoir plus de pouvoir¹⁷.

À l'instar des commissaires Carrier et Boileau, Éric Forgues, le directeur général de l'Institut canadien de recherche sur les minorités, croit que l'approche coercitive ne

14 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 2 avril 2019, 1210 (Stéphanie Chouinard, professeure adjointe, Département de science politique, Collège militaire royal du Canada et Département d'études politiques, Queen's University, à titre personnel).

15 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 2019, 18 octobre 2018, 0950 (Raymond Théberge, commissaire, Commissariat aux langues officielles du Canada).

16 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 29 novembre 2018, 0925 (François Boileau, commissaire, Commissariat aux services en français de l'Ontario).

17 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 29 novembre 2018, 0910 (Michel Carrier, commissaire par intérim, Commissariat aux langues officielles du Nouveau-Brunswick).

favorise pas l'intériorisation du bilinguisme et de la dualité linguistique comme valeurs individuelles, communes et institutionnelles :

On peut obtenir de meilleurs résultats si les personnes adoptent un comportement non pas parce qu'elles sont contraintes de le faire, mais parce qu'elles ont intériorisé les normes de ces comportements¹⁸.

b. Pour un usage optimal des pouvoirs actuels du commissaire

M^e François Larocque, professeur à la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa, soutient l'hypothèse selon laquelle les commissaires aux langues officielles successifs n'ont pas fait un usage optimal des pouvoirs mis à leur disposition (exiger la comparution de témoins et le dépôt de documents). Cela s'expliquerait par le fait que « les individus qui occupent ces postes ont une certaine perception de leur propre rôle¹⁹. » Et d'expliquer M^e Larocque : « Sur le plan idiosyncrasique, ils sont peut-être aussi comme cela ; ils préfèrent être plus stratégiques et ils se disent qu'ils ne vont pas trop insister sur une chose, parce qu'ils en demanderont plus sur une autre²⁰. » Conséquemment, il propose « de procéder de façon plus prescriptive dans la *Loi*, en utilisant une formulation qui encouragerait le commissaire à ne pas hésiter à recourir aux pouvoirs que cette dernière lui confère²¹. »

c. Des recommandations ou des exigences statutaires ?

Outre la question des pouvoirs coercitifs, le processus de modernisation de la *Loi* offre la possibilité de renforcer les attributions du commissaire pour assurer une meilleure conformité à la *Loi*.

À l'heure actuelle, le commissaire aux langues officielles du Canada émet des recommandations, mais aucune institution fédérale n'a l'obligation légale de les suivre. M. Théberge a expliqué que, « dans 80 % des cas, les institutions fédérales mettent en œuvre les recommandations²². » Par contre, « dans 20 % des cas, on passe difficilement

18 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 19 mars 2019, 1115 (Éric Forgues, directeur général, Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques).

19 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 28 février 2019, 1240 (François Larocque, professeur, Faculté de droit, Section de common law, Université d'Ottawa, à titre personnel).

20 *Ibid.*

21 *Ibid.*, 1255.

22 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 2019, 2 avril 2019, 1125 (Raymond Théberge, commissaire, Commissariat aux langues officielles du Canada).



à l'action²³. » Le commissaire a aussi affirmé qu'il « arrive trop souvent que les mesures mises en œuvre par les organismes fédéraux ne soient pas durables et ne règlent pas le problème²⁴. »

Le problème semble être inhérent à la *Loi*. Comme l'explique M. Thériault :
« Présentement, la *Loi* donne d'importants pouvoirs d'enquête au commissaire, mais ne dit pratiquement rien sur les suivis qui peuvent être faits dans la foulée de nos recommandations²⁵. »

Pour le Québec Community Groups Network (QCGN), il est primordial d'inclure dans la *Loi* une exigence selon laquelle les institutions fédérales seraient tenues de donner suite aux rapports du commissaire²⁶. M^e François Larocque précise qu'il faudrait « codifier une obligation des institutions fédérales de répondre aux recommandations par écrit en expliquant comment l'institution fédérale entend ou non se conformer à la recommandation²⁷. »

Dans la proposition de projet de loi qu'elle a rendu public en mars 2019, la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (FCFA) prévoit « l'obligation du gouvernement de répondre publiquement aux rapports et aux recommandations du commissaire, suite aux enquêtes systémiques [...] »²⁸.

Le régime linguistique du pays de Galles présente une alternative intéressante qui pourrait être prise en compte par le Canada. Le commissaire à la langue galloise ne fait pas de simples recommandations. Il émet des exigences statutaires (ou législatives) auxquelles les institutions qui tombent sous sa juridiction doivent se conformer. M^{me} Huws explique le processus gallois de la manière suivante :

lorsque je mène une enquête à la suite d'une plainte, je présente à l'organisation des exigences plutôt que des recommandations. Ma décision mène donc à des exigences

23 *Ibid.*

24 *Ibid.*

25 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 2019, 18 octobre 2018, 0900 (Raymond Thériault, commissaire, Commissariat aux langues officielles du Canada).

26 Québec Community Groups Network (QCGN), *Le Québec anglophone et la modernisation de la Loi sur les langues officielles. Mémoire présenté au Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes. Modernisation de la Loi sur les langues officielles*, 27 novembre 2018, p. 42.

27 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 28 février 2019, 1220 (François Larocque, professeur, Faculté de droit, Section de common law, Université d'Ottawa, à titre personnel).

28 FCFA, *La FCFA passe à l'action : proposition d'un nouveau libellé de la Loi sur les langues officielles*, Ottawa, 5 mars 2019, p. 52.

législatives qui doivent être satisfaites. À défaut de quoi, je peux entreprendre d'autres démarches au sein [...] du commissariat. Nous pouvons infliger une amende ou saisir immédiatement un tribunal de l'affaire afin d'obtenir une injonction. Plutôt que d'avoir une série de recommandations, j'ai une série d'exigences législatives que je peux imposer ...

Cela a plus de mordant, car plutôt que de recommander des changements, je les exige²⁹.

d. Une participation obligatoire pour le commissaire lors de recours devant les tribunaux

Plusieurs témoins souhaitent que la nouvelle *Loi* définisse davantage les obligations du commissaire aux langues officielles, plus particulièrement son droit d'ester en justice. Il s'agit d'un enjeu important, car il est directement lié à la représentation des plaignants devant les tribunaux.

Un certain nombre de témoins ont critiqué la nature peu interventionniste des commissaires. M^{me} Chouinard dénonce ce qu'elle définit être « la résistance notoire du Commissariat aux langues officielles à ester en justice³⁰ ». Elle a précisé que « [r]ares sont les causes où le Commissariat a décidé d'ester en justice lui-même, préférant demander le statut d'intervenant dans des causes intentées par des individus ou des groupes de la société civile devant la Cour fédérale³¹. »

La FCFA affirme que, dans les cas où la plainte d'un individu mène à une instance devant les tribunaux, « la LLO devrait également confier au commissaire un droit et une obligation, dans certaines circonstances, de participer à titre de partie à l'instance (sans qu'il soit obligé de demander la permission), afin de présenter ses éléments de preuve et ses observations³². »

L'organisme francophone affirme également que la *Loi* devrait « exiger que le commissaire participe à titre de partie lorsque le plaignant est non représenté [...] ³³» Le

29 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 19 mars 2019, 1240 (Meri Huws, commissaire à la langue galloise, pays de Galles).

30 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 2 avril 2019, 1205 (Stéphanie Chouinard, professeure adjointe, Département de science politique, Collège militaire royal du Canada et Département d'études politiques, Queen's University, à titre personnel).

31 *Ibid.*

32 FCFA, *La FCFA passe à l'action : proposition d'un nouveau libellé de la Loi sur les langues officielles*, Ottawa, 5 mars 2019, p. 52.

33 *Ibid.*



QCGN abonde dans le même sens en recommandant que la *Loi* modernisée confère au commissaire « l'obligation [...] d'intervenir ou d'agir à titre d'*amicus curiae* (ami de la cour) devant la Cour fédérale ou la Cour d'appel fédérale lorsqu'un demandeur individuel n'est pas représenté³⁴. » Lorsqu'un plaignant est représenté, la FCFA affirme que « le commissaire devrait également avoir le droit de participer à titre de partie lorsqu'il juge qu'il est dans l'intérêt public de le faire, par exemple, si l'affaire risque d'avoir un impact important sur le développement du droit³⁵. »

À l'heure actuelle, le fardeau de la preuve repose sur les épaules du plaignant. Conséquemment, plusieurs témoins demandent que la *Loi* attribue au commissaire la responsabilité de monter des dossiers d'enquêtes³⁶. Ces derniers feraient état des conclusions du commissaire et identifieraient tous les éléments de preuve, même ceux qui pourraient mener à une conclusion contraire. La FCFA stipule qu'ils devraient aussi inclure les commentaires du particulier ou de l'institution faisant l'objet de la plainte. Enfin, l'organisme francophone ajouterait une disposition selon laquelle le commissaire serait obligé d'inclure dans le dossier d'enquête « les renseignements portant sur des plaintes de même nature concernant le particulier ou l'institution fédérale faisant l'objet de la plainte³⁷. » Les tribunaux seraient tenus d'accepter le dossier d'enquête du commissaire comme élément de preuve. La FCFA précise que la cour ne pourrait, « sans justification valable, mettre de côté les conclusions de fait contenues dans le dossier d'enquête³⁸. » Enfin, la FCFA demande que la prochaine mouture de la *Loi* protège les plaignants contre les représailles comme le fait la *Loi sur les langues officielles* du Nouveau-Brunswick³⁹.

34 QCGN, *Le Québec anglophone et la modernisation de la Loi sur les langues officielles. Mémoire présenté au Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes. Modernisation de la Loi sur les langues officielles, 27 novembre 2018*, p. 42.

35 FCFA, *La FCFA passe à l'action : proposition d'un nouveau libellé de la Loi sur les langues officielles*, Ottawa, 5 mars 2019, p. 52.

36 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 20 novembre 2018, 1025 (Mark Power, avocat, Juristes Power, à titre personnel).

37 FCFA, *La FCFA passe à l'action : proposition d'un nouveau libellé de la Loi sur les langues officielles*, Ottawa, 5 mars 2019, p. 62.

38 *Ibid.*, p. 85.

39 *Ibid.*, p. 73.

2. Envisager la création d'un tribunal administratif des langues officielles

Le volet « conformité » de la présente étude comporte un second thème prédominant, soit la création d'un tribunal administratif des langues officielles habilité à entendre les causes ayant trait à la *Loi*⁴⁰.

Dans l'esprit de plusieurs témoins, le tribunal administratif des langues officielles ressemblerait tant par sa structure, son fonctionnement et ses pouvoirs au Tribunal canadien des droits de la personne⁴¹.

a. Les pouvoirs du Tribunal administratif des langues officielles

La FCFA propose de doter le Tribunal des langues officielles des pouvoirs suivants : la réparation déclaratoire ; l'ordonnance enjoignant une partie de poser ou de s'abstenir de poser des actions (injonction) ; le maintien de compétence du tribunal à l'égard des parties ou l'ordonnance enjoignant aux parties de rendre des comptes périodiquement ; l'ordonnance de dommages-intérêts à titre de réparation ; et la sanction pécuniaire⁴².

Sous le régime actuel, il est possible de demander des dommages-intérêts en vertu de l'article 24 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Pour ce faire, le plaignant doit entamer un recours devant la Cour fédérale⁴³. Or, il n'existe pas une fourchette de compensations, c'est-à-dire une échelle qui détermine l'amende qui sera imposée selon le type et la gravité du cas de non-conformité.

40 *Ibid.*, p. 49.

41 La Commission des droits de la personne reçoit environ 1100 plaintes par année et réfère en moyenne 5 à 10 % de celles-ci au Tribunal des droits de la personne. Ce dernier compte une douzaine de membre dont certains à temps complet et d'autres à temps partiel. Le Service canadien d'appui aux tribunaux administratifs investis 3,7 millions de dollars par année pour le fonctionnement du Tribunal. Source : LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 2 mai 2019, 1225 (Marie-France Pelletier, administrateur en chef, Service canadien d'appui aux tribunaux administratifs).

42 FCFA, *La FCFA passe à l'action : proposition d'un nouveau libellé de la Loi sur les langues officielles*, Ottawa, 5 mars 2019, p. 49.

43 « 24. (1) Toute personne, victime de violation ou de négation des droits ou libertés qui lui sont garantis par la présente charte, peut s'adresser à un tribunal compétent pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances. (2) Lorsque, dans une instance visée au paragraphe (1), le tribunal a conclu que des éléments de preuve ont été obtenus dans des conditions qui portent atteinte aux droits ou libertés garantis par la présente charte, ces éléments de preuve sont écartés s'il est établi, eu égard aux circonstances, que leur utilisation est susceptible de déconsidérer l'administration de la justice. » Source : *Charte canadienne des droits et libertés*.



Pour ce qui est des sanctions pécuniaires, M^e Pierre Foucher, professeur à la Faculté de droit civil de l'Université d'Ottawa, a expliqué au Comité qu'il s'agit « [d'] amendes automatiques qui ne sont pas à la discrétion d'un juge. Elles sont infligées par l'entité qui administre la *Loi*⁴⁴. » Dans le cas qui nous occupe, le tribunal administratif des langues officielles disposerait de cette mesure de coercition.

Le pouvoir d'ordonner des sanctions pécuniaires s'accompagne d'une responsabilité de percevoir les amendes. Au pays de Galles, les sommes perçues doivent être déposées dans un fonds consolidé. Il existe déjà un équivalent canadien : la *Loi sur les langues officielles du Nunavut* prescrit un tel fonds. Son objectif est de : reconnaître et promouvoir le statut, les droits et les privilèges égaux des langues officielles ; renforcer l'expression culturelle et linguistique dans les langues officielles⁴⁵ ; revitaliser et promouvoir la langue inuite comme langue d'usage privé et public par divers moyens et renforcer la vitalité des communautés francophones et de langue inuit, et créer un milieu favorable pour leur expression culturelle et leur vie communautaire au Nunavut⁴⁶. Inspirée par la *Loi sur les langues officielles* du Nunavut, la FCFA recommande que toute sanction administrative pécuniaire ordonnée par le Tribunal des langues officielles soit portée au crédit d'un nouveau fonds, le « Fonds pour la promotion des langues officielles »⁴⁷. Constitué en compte spécial, il serait placé sous la responsabilité du ministre des langues officielles⁴⁸ et servirait « à la promotion des langues officielles⁴⁹. » M^e Mark Power croit que ce fonds pourrait être perçu comme « un outil de développement communautaire⁵⁰ ».

b. Les avantages d'un tribunal administratif

Selon M^e Hoi Kong, professeur à la University of British Columbia, un tribunal administratif présente trois avantages principaux. Dans un premier temps, le tribunal

44 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 3 octobre 2017, 1640 (Pierre Foucher, professeur, Faculté de droit civil, Université d'Ottawa, à titre personnel).

45 Gouvernement du Nunavut, *Loi sur les langues officielles*, L.Nun. 2008, ch. 10.

46 *Ibid.*

47 FCFA, *La FCFA passe à l'action : proposition d'un nouveau libellé de la Loi sur les langues officielles*, Ottawa, 5 mars 2019, p. 49.

48 *Ibid.*, 41.

49 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 4 avril 2019, 1120 (Jean Johnson, président, Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada).

50 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 20 novembre 2018, 1010 (Mark Power, avocat, Juristes Power, à titre personnel).

administratif possède une plus grande capacité d'ordonner la prise des mesures réparatrices qu'une cour de justice :

les considérations liées à la séparation des pouvoirs [législatif, exécutif et judiciaire] limitent, en principe, les recours qu'un tribunal peut ordonner. En revanche, les tribunaux administratifs ne sont pas limités par de telles considérations. Ils sont donc comparativement plus libres d'ordonner la prise de mesures de réparation [...]⁵¹

Dans un deuxième temps, un « tribunal des langues officielles calqué sur les tribunaux des droits de la personne dans les provinces et à l'échelon fédéral aurait des procédures plus simples [...]⁵². » M^e Power partage cet avis :

À l'heure actuelle, la *Loi* exige qu'on dépose d'abord une plainte au commissaire aux langues officielles et, dans presque tous les cas, qu'on attende le résultat de l'enquête avant de se présenter à la Cour fédérale. Ce processus est lourd pour les justiciables ou les organismes, et fait appel à des règles de preuve difficiles. L'idée d'un tribunal administratif est de favoriser, d'accélérer et de généraliser l'accès à la justice⁵³.

Par ailleurs, M^e Power croit qu'un tribunal administratif pourrait réduire le nombre de causes qui se retrouvent devant les tribunaux :

Cela constituerait un changement très important en matière d'accès à la justice et, [...] diminuerait le besoin de saisir un tribunal de l'affaire. En effet, la qualité de la preuve serait meilleure, ce qui encouragerait les transactions⁵⁴.

M^e Larocque abonde dans le même sens :

Un mécanisme administratif pourrait être plus rapide et accessible. Il pourrait avoir des pouvoirs très satisfaisants pour les plaignants et il pourrait aussi appuyer le commissaire dans son rôle. Donc, ce serait un mécanisme complémentaire à celui du commissaire, mais qui servirait une fonction quand même distincte⁵⁵.

Dans un troisième et dernier temps, un tribunal administratif des langues officielles, « par l'entremise d'expositions répétées à des différends en vertu *Loi sur les langues*

51 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 19 mars 2019, 1105 (Hoi Kong, titulaire du poste de professeur de droit constitutionnel de la très honorable Beverley McLachlin, C.P., Peter A. Allard School of Law, University of British Columbia, à titre personnel).

52 *Ibid.*

53 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 20 novembre 2018, 0915 (Mark Power, avocat, Juristes Power, à titre personnel).

54 *Ibid.*, 1025.

55 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 28 février 2019, 1220 (François Larocque, professeur, Faculté de droit, Section de common law, Université d'Ottawa, à titre personnel).



officielles, pourrait acquérir une expertise liée à l'application et à l'interprétation de ses dispositions⁵⁶. » M^{me} Chouinard soutient aussi qu'un tribunal pourrait enrichir la jurisprudence : « Il y aurait plus de sanctions pour manquement direct à la *Loi sur les langues officielles* plutôt que des décisions portant sur des grands principes de droit, ce qu'on retrouve plus souvent en Cour fédérale⁵⁷. » Ces propos rejoignent ceux de M^e Doucet :

[...] le principe, l'objet et la nature des droits linguistiques sont maintenant bien établis⁵⁸
[...]

Jusqu'à maintenant, on cherchait plutôt à établir l'existence d'un droit et à obtenir des ordonnances déclaratoires des tribunaux. On n'a pas vraiment beaucoup évolué, en matière linguistique, quant aux dommages-intérêts liés à une violation des droits⁵⁹.

c. Les problèmes potentiels d'un tribunal administratif

La création d'un tribunal administratif des langues officielles pourrait aussi être une source de problèmes. Comme l'a expliqué M^e Foucher, un tribunal administratif pourrait créer des « conflits potentiels avec d'autres tribunaux administratifs qui peuvent traiter de langues officielles⁶⁰ », c'est-à-dire mener à « des débats judiciaires uniquement pour savoir qui a le pouvoir de trancher telle ou telle plainte⁶¹. »

Bien qu'un tribunal administratif pourrait avoir un impact positif sur l'accès à la justice, il pourrait aussi engendrer des problèmes d'accès à l'étape de l'appel. Cet argument repose sur le fait que « lorsque les tribunaux sont en révision judiciaire d'un organisme administratif, ils ont tendance à respecter la juridiction d'un tribunal administratif et à ne pas intervenir, à moins que quelque chose de déraisonnable n'ait été fait⁶². » Ce

56 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 19 mars 2019, 1105 (Hoi Kong, titulaire du poste de professeur de droit constitutionnel de la très honorable Beverley McLachlin, C.P., Peter A. Allard School of Law, University of British Columbia, à titre personnel).

57 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 2 avril 2019, 1210 (Stéphanie Chouinard, professeure adjointe, Département de science politique, Collège militaire royal du Canada et Département d'études politiques, Queen's University, à titre personnel).

58 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 27 novembre 2018, 0855 (Michel Doucet, à titre personnel).

59 *Ibid.*, 0905.

60 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 28 février 2019, 1115 (Pierre Foucher, professeur, Faculté de droit, Université d'Ottawa, à titre personnel).

61 *Ibid.*

62 *Ibid.*

propos contraste en quelque sorte avec ceux de M^e Larocque sur le principe de la compétence du tribunal dans le cadre de la création d'un tribunal administratif des langues officielles :

Ce pouvoir [le principe de compétence] en est un que la prochaine *Loi sur les langues officielles* pourrait conférer à un éventuel tribunal administratif des langues officielles, permettant ainsi à ce dernier de conserver sa compétence, de demeurer saisi de certains dossiers et d'exiger une reddition de comptes périodique. La Chambre des communes a le pouvoir d'inscrire cet élément dans un projet de loi et je vous encourage à le faire⁶³.

Les commissaires linguistiques canadiens appellent à la prudence. M^e Carrier dit ne pas être « convaincu que cela [un tribunal administratif] ajouterait quelque chose⁶⁴ ». M^e Boileau abonde dans le même sens : un « tribunal alourdirait le processus et risquerait de déresponsabiliser certains ministères, qui se tourneraient vers les tribunaux et attendraient que ceux-ci leur disent quoi faire⁶⁵ ». À son avis, la conformité est, d'abord et avant tout, une question de gouvernance :

Si un travail était fait en amont par une agence centrale qui connaît bien la *Loi sur les langues officielles*, les règlements qui y sont afférents et ce que l'on doit faire pour s'assurer d'une réelle conformité aux obligations de la *Loi*, il y aurait moins de plaintes en aval et qu'on aura moins à travailler⁶⁶.

En plus d'améliorer le cadre de gestion, M^e Boileau estime qu'il faut renforcer la législation : « il faudrait des directives très claires et des règlements forts dont l'application ne laisserait aucun doute, et s'ils n'étaient pas appliqués, il faudrait qu'il y ait des conséquences⁶⁷. »

63 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 28 février 2019, 1255 (François Larocque, professeur, Faculté de droit, Section de common law, Université d'Ottawa, à titre personnel).

64 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 29 novembre 2018, 0915 (Michel Carrier, commissaire par intérim, Commissariat aux langues officielles du Nouveau-Brunswick).

65 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 29 novembre 2018, 0915 (François Boileau, commissaire, Commissariat aux services en français de l'Ontario).

66 *Ibid.*

67 *Ibid.*, 0925.



3. Changements au Commissariat aux langues officielles et au rôle de la Cour fédérale au regard de la *Loi sur les langues officielles*

Si le Parlement crée un tribunal administratif des langues officielles, il devra revoir les attributions du Commissariat aux langues officielles et le rôle de la Cour fédérale en fonction du nouveau tribunal.

a. Deux modèles possibles

M^e Kong a présenté au Comité deux modèles organisationnels à partir desquels il serait possible d'ériger un nouveau cadre de surveillance de la *Loi* qui inclut un commissariat et un tribunal administratif des langues officielles.

Les modèles sont basés sur le parcours du plaignant, plus particulièrement son accès au tribunal. Le modèle d'accès indirect dirige le plaignant d'abord vers le commissaire aux langues officielles tandis que le modèle d'accès direct lui permet de s'adresser directement au tribunal sans intermédiaire.

(i) Le modèle d'accès indirect

Comme mentionné ci-dessus, le modèle d'accès indirect exige l'intervention du Commissariat aux langues officielles. M^e Kong explique que le commissaire « assumerait les fonctions de gardien de l'accès » au tribunal⁶⁸. Il recevrait les plaintes du public et, comme il le fait à l'heure actuelle, mènerait des enquêtes et tenterait de trouver des solutions convenables au plaignant et à l'institution concernée. Dans le cas de plaintes non résolues, « le Commissariat aux langues officielles [...] référerait au tribunal des droits linguistiques les dossiers pour lesquels il n'obtient pas la collaboration des institutions fédérales⁶⁹. » Une fois la cause devant le tribunal, le commissaire pourrait « offrir son aide à un demandeur, représenter ce dernier ou représenter l'intérêt public⁷⁰. »

68 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 19 mars 2019, 1110 (Hoi Kong, titulaire du poste de professeur de droit constitutionnel de la très honorable Beverley McLachlin, C.P., Peter A. Allard School of Law, University of British Columbia, à titre personnel).

69 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 27 novembre 2018, 0855 (Michel Doucet, à titre personnel).

70 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 19 mars 2019, 1110 (Hoi Kong, titulaire du poste de professeur de droit constitutionnel de la très honorable Beverley McLachlin, C.P., Peter A. Allard School of Law, University of British Columbia, à titre personnel).

Le modèle décrit ci-dessus est celui que préconise la FCFA (elle attribue au Commissariat aux langues officielles « un rôle de “filtre” vis-à-vis le tribunal⁷¹. ») et le QCGN⁷². Notons, toutefois, que la FCFA prévoit la possibilité pour un plaignant de s’adresser directement au tribunal dans certains cas. Un recours au tribunal serait possible si un plaignant n’a pas obtenu de réponse du Commissariat dans les six mois suivants le dépôt d’une plainte. Aussi, un recours avant l’expiration des six mois pourrait être justifié si une plainte risque de devenir sans objet⁷³.

La création d’un tribunal aurait sans doute un impact sur les pratiques du commissaire. M^{me} Chouinard estime qu’il faudra notamment « préciser quand le commissaire aux langues officielles se doit d’ester en justice et de présenter son dossier de preuve au tribunal, plutôt que de laisser cette décision à la discrétion du commissaire⁷⁴. » Sur ce point, la FCFA recommande que la production d’un dossier d’enquête devienne une exigence légale⁷⁵. Elle voudrait également inscrire dans la *Loi* « une échéance claire au terme de laquelle le commissaire sera obligé de rendre son rapport d’enquête suivant le dépôt d’une plainte⁷⁶ ». Enfin, par l’entremise de son dossier d’enquête, le commissaire serait tenu « de mettre en preuve devant le Tribunal des langues officielles les plaintes de nature similaire lorsqu’il est question de violations récurrentes des droits linguistiques, le cas échéant⁷⁷. »

Le propos de M^{me} Chouinard, ci-dessous, résume le fonctionnement des différentes composantes du cadre de surveillance de la *Loi* dans un modèle d’accès indirect :

le commissaire aux langues officielles du Canada garderait son rôle d’ombudsman et d’enquêteur, et le rôle punitif serait octroyé au tribunal administratif mis en place pour entendre les causes portant sur les différentes parties de la *Loi sur les langues officielles*

71 FCFA, *La FCFA passe à l’action : proposition d’un nouveau libellé de la Loi sur les langues officielles*, Ottawa, 5 mars 2019, p. 50.

72 QCGN, *Le Québec anglophone et la modernisation de la Loi sur les langues officielles. Mémoire présenté au Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes. Modernisation de la Loi sur les langues officielles*, 27 novembre 2018, p. 42.

73 FCFA, *La FCFA passe à l’action : proposition d’un nouveau libellé de la Loi sur les langues officielles*, Ottawa, 5 mars 2019, p. 50.

74 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 2 avril 2019, 1210 (Stéphanie Chouinard, professeure adjointe, Département de science politique, Collège militaire royal du Canada et Département d’études politiques, Queen’s University, à titre personnel).

75 FCFA, *La FCFA passe à l’action : proposition d’un nouveau libellé de la Loi sur les langues officielles*, Ottawa, 5 mars 2019, p. 50.

76 FCFA, *Donner un nouvel élan à la dualité linguistique canadienne! Pour une Loi sur les langues officielles moderne et respectée, mémoire présenté au Comité permanent des langues officielles*, février 2019, p. 27.

77 *Ibid.*, p. 52.



qui sont exécutoires. Un rôle de cour d'appel des décisions du tribunal administratif pourrait certainement être octroyé à la Cour fédérale⁷⁸.

(ii) Le modèle d'accès direct

Dans le deuxième modèle présenté par M^e Kong, le plaignant peut s'adresser directement au tribunal administratif sans d'abord porter plainte auprès du Commissariat aux langues officielles. Ainsi, le « tribunal lui-même traite la demande, offre des services de médiation et statue sur le fond du litige⁷⁹. »

Sans contredit, un tel modèle transformerait le rôle du Commissariat aux langues officielles. Dorénavant, le commissaire « se concentrerait [...] sur des préoccupations systémiques plutôt que sur des plaintes individuelles et n'assumerait pas de fonctions liées aux enquêtes ou au contrôle de l'accès⁸⁰. » Et de préciser M^e Kong, le commissaire pourrait conserver « son pouvoir de déposer des requêtes auprès du Tribunal et d'intervenir dans des requêtes devant celui-ci⁸¹. » Il pourrait également « conserver le pouvoir de participer à une audience du tribunal pour faire valoir des arguments d'intérêt public », mais il aurait surtout « pour mandat d'élaborer des politiques, de diffuser de l'information et de promouvoir la conformité⁸² » à la *Loi*.

Selon M^e Kong, « ce modèle répond aux préoccupations liées aux rôles contradictoires [...] puisque [le commissaire] n'assumerait plus de fonctions liées au contrôle de l'accès, au règlement de différends et aux enquêtes⁸³. »

Ce modèle comporte néanmoins un certain nombre d'enjeux⁸⁴. M^e Kong a expliqué que l'absence d'une première instance pour juger de la recevabilité d'une plainte peut alourdir le travail du tribunal. Il a donné l'exemple du Tribunal des droits de la personne de la Colombie-Britannique qui, selon certains spécialistes, « passe plus de temps à

78 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 2 avril 2019, 1210 (Stéphanie Chouinard, professeure adjointe, Département de science politique, Collège militaire royal du Canada et Département d'études politiques, Queen's University, à titre personnel).

79 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 19 mars 2019, 1110 (Hoi Kong, titulaire du poste de professeur de droit constitutionnel de la très honorable Beverley McLachlin, C.P., Peter A. Allard School of Law, University of British Columbia, à titre personnel).

80 *Ibid.*

81 *Ibid.*

82 *Ibid.*

83 *Ibid.*

84 *Ibid.*

examiner les plaintes [...] qu'à statuer sur le fond des plaintes relatives aux droits de la personne⁸⁵. »

M^e Kong a aussi abordé la question de l'accès à la justice dans un modèle d'accès direct. Bien qu'il soit vrai que « dans certaines administrations, le modèle d'accès direct a permis de réduire considérablement les temps d'attente ⁸⁶» le fait que « les tribunaux ne mènent pas d'enquête et n'assurent pas la représentation des plaignants » peut faire en sorte qu'ils soient « perçus comme étant moins accessibles⁸⁷. » Il explique la problématique de la manière suivante :

Si ce modèle était adopté, il faudrait mobiliser suffisamment de ressources pour que les demandeurs puissent présenter des plaintes éclairées et compétentes devant le tribunal. Il y a des modèles qui fournissent ce type de soutien, que ce soit par l'intermédiaire de cliniques ou de centres de soutien⁸⁸.

Ainsi, pour atteindre les objectifs en matière d'accès dans un modèle d'accès direct, il faudrait assurer que le Commissariat et le tribunal aient les ressources nécessaires pour soutenir les plaignants. Faute de quoi, « on perd essentiellement les gains liés à l'accessibilité⁸⁹. » Et d'expliquer M^e Kong :

Si vous avez suffisamment de ressources pour appuyer les demandeurs qui se présentent devant un tribunal à accès direct et que vous veillez à ce que le commissaire dispose de toutes les ressources nécessaires pour accomplir le type de travail systémique [...] pour appuyer les communautés, je pense que vous pouvez permettre au commissaire de se concentrer sur des enjeux systémiques plus vastes plutôt que de consacrer tout son temps au traitement de plaintes précises. Si l'on présume que les ressources sont suffisantes et que le commissaire a la liberté et les pouvoirs nécessaires de mener des enquêtes systémiques et si on met en œuvre le type de changement de culture mentionné par M. Forgues, je crois qu'un tribunal à accès direct serait un bon modèle à adopter⁹⁰.

b. La Cour fédérale

La création d'un tribunal administratif des langues officielles obligerait le Parlement à réviser le rôle de la Cour fédérale en matière linguistique. La FCFA est d'avis que le

85 *Ibid.*

86 *Ibid.*

87 *Ibid.*

88 *Ibid.*

89 *Ibid.*, 1140.

90 *Ibid.*



« Parlement devrait songer [à] confier à la Cour fédérale le mandat de réviser les décisions du tribunal administratif des langues officielles, quel qu'il soit⁹¹ ». Et d'ajouter la FCFA : « Le Parlement devrait également songer à légiférer les normes de révision applicables [...]»⁹² ».

B. LA PARTIE VII DE LA LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES

La partie VII de la *Loi* a deux objectifs. Elle vise le développement et l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada ainsi que la promotion de la pleine reconnaissance et de l'usage du français et de l'anglais dans notre société.

Le processus de modernisation de la *Loi* se présente comme une occasion pour renforcer l'engagement du gouvernement du Canada à l'égard des deux volets de la partie VII. La FCFA, à l'instar d'autres témoins, demande « que la *Loi* prévoie une obligation, plutôt qu'un simple engagement, de prendre les mesures positives nécessaires⁹³. » Mais, qu'est-ce qu'une mesure positive?

1. Définir ce qu'est une mesure positive

En 2018, la Cour fédérale a rendu son jugement dans l'affaire *Fédération des francophones de la Colombie-Britannique (FFCB) c. Canada (Emploi et Développement social Canada)*. La FFCB allègue qu'Emploi et Développement social Canada (EDSC) et la Commission de l'assurance-emploi du Canada ont manqué à leurs obligations envers la communauté francophone en omettant d'inclure des clauses linguistiques dans *l'Entente Canada-Colombie-Britannique sur le développement du marché du travail* (20 février 2008). Bref, la dévolution de pouvoirs fédéraux vers la province serait à l'origine d'une diminution de services en français en Colombie-Britannique.

La Cour fédérale devait se pencher sur l'obligation des institutions fédérales de se conformer aux exigences énoncées aux paragraphes 41 (1) et 41 (2) de la *Loi* dans le

91 FCFA, *Donner un nouvel élan à la dualité linguistique canadienne! Pour une Loi sur les langues officielles moderne et respectée, mémoire présenté au Comité permanent des langues officielles*, février 2019, p. 27.

92 FCFA, *La FCFA passe à l'action : proposition d'un nouveau libellé de la Loi sur les langues officielles*, Ottawa, 5 mars 2019, p. 49.

93 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 4 avril 2019, 1130 (Alain Dupuis, directeur général, Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada).

cadre des ententes de paiement de transfert⁹⁴. Dans sa décision, le juge Gascon a affirmé qu'« [e]n somme, l'article 41 n'impose pas d'obligations précises et particulières aux institutions fédérales. Rien dans le langage utilisé au paragraphe 41 (2) n'évoque quelque spécificité que ce soit⁹⁵ ».

Comme l'a expliqué M. Théberge, cette décision remet en question la partie VII de la *Loi*, plus particulièrement l'interprétation de ce qu'est une mesure positive :

À la suite du jugement Gascon, les mesures positives peuvent consister en n'importe quoi. Ce n'est pas nécessairement en lien avec un programme ou avec quoi que ce soit d'autre. Établir un comité peut être considéré comme une mesure positive. Cela pose un peu problème⁹⁶.

Les témoins ont été nombreux à recommander la prise d'un règlement visant à définir des concepts d'importance tels que « favoriser l'épanouissement »; « appuyer le développement »; « vitalité⁹⁷ » et surtout le concept de « mesures positives ». Comme le souligne l'Association des Townshippers, il est souhaitable que ces termes soient « définis par les communautés touchées », car ils « ne peuvent être imposés de l'extérieur⁹⁸. » M^e Michel Bastarache, ancien juge à la Cour suprême du Canada, a affirmé qu'il faut non seulement définir le terme « mesure positive », mais aussi préciser

94 « 41 (1) Le gouvernement fédéral s'engage à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement, ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne. 41 (2) Il incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que soient prises des mesures positives pour mettre en œuvre cet engagement. Il demeure entendu que cette mise en œuvre se fait dans le respect des champs de compétence et des pouvoirs des provinces. » *Loi sur les langues officielles* (L.R.C., 1985, ch. 31 (4^e suppl.).

95 Cour fédérale, *Fédération des francophones de la Colombie-Britannique c. Canada (Emploi et Développement social)*, 2018 CF 530, T-1107-13, paragraphe 216.

96 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 18 octobre 2018, 0905 (Raymond Théberge, commissaire aux langues officielles).

97 Selon M^{me} Lorraine O'Donnell, le chercheur Richard Bourhis a « aidé à mettre au point le concept. [...] plus un groupe fait preuve de vitalité, plus les chances sont grandes qu'il réussisse à survivre en tant que communauté linguistique distincte. Les chercheurs ont recours à un cadre d'évaluation de la vitalité pour étudier des facteurs comme la démographie et le soutien institutionnel. » Elle conseille au Parlement d'insérer le concept dans la *Loi*, de le définir et indiquer comme le gouvernement peut améliorer le concept. Source : LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 9 avril 2019, 1200 (Lorraine O'Donnell, coordonnatrice-chercheuse, Réseau de recherche sur les communautés québécoises d'expression anglaise (QUESCREN), Université Concordia).

98 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 26 février 2019, 1105 (Rachel Hunting, directrice générale, Townshippers' Association).



« quel contrôle doit être exercé sur les organismes gouvernementaux qui ont le devoir d'adopter des mesures positives⁹⁹. »

Or, peu de témoins ont tenté une définition de ce qu'est une mesure positive. Le Comité croit qu'il est possible dès lors de proposer une première esquisse des éléments fondamentaux qui composent une mesure positive :

Une mesure positive est une action mesurable prise par les institutions soumises à la *Loi sur les langues officielles*. Elle a pour objectif :

- a) de promouvoir et faciliter l'usage de l'anglais et du français dans la société canadienne; et/ou
- b) d'assurer l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire¹⁰⁰.

La mesure positive est :

- a) le produit d'une interprétation large et libérale qui assure l'accomplissement des objectifs de la *Loi sur les langues officielles*¹⁰¹ ;
- b) une solution visant à réparer les torts du passé;

99 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 30 octobre 2018, 1035 (Michel Bastarache, avocat-conseil, à titre personnel).

100 Ce sont les deux objectifs actuels de la partie VII de la Loi sur les langues officielles.

101 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 1 novembre 2018, 0915 (Mélanie Joly, ministre, Tourisme, Langues officielles et Francophonie) : « pour que nos communautés linguistiques en situation minoritaire puissent vraiment avoir une bonne vitalité, il nous faut une partie VII qui soit forte. Il nous faut une interprétation large et libérale, comme le dit la Cour suprême, de la partie VII ».

- c) le reflet du principe, « par », « pour » et « avec » les communautés de langue officielle en situation minoritaire^{102;103;104};
- d) rattachée à une obligation de résultats mesurables;
- e) liée de manière intrinsèque au principe d'égalité réelle¹⁰⁵.

M^e Bastarache a expliqué l'importance d'inscrire une analyse rigoureuse des conséquences sur les CLOSM des décisions ministérielles :

La toute première étape d'une mesure positive est de tenir compte des conséquences qu'ont sur les communautés minoritaires toutes les décisions qui sont prises et tous les programmes qui sont mis en œuvre. C'est en amont qu'on doit considérer ces choses. [...] Il faut éviter les erreurs dès le départ. Quand il y a un programme dans un ministère [...] la mesure positive consiste à étudier les répercussions positives qu'aura ce programme sur la communauté et s'assurer que des éléments du programme vont répondre aux besoins particuliers de cette communauté¹⁰⁶.

Les institutions fédérales doivent soumettre l'élaboration, la mise en œuvre, les projets de modifications ou d'abolition d'une mesure positive à la Grille d'analyse (égalité réelle), un outil d'analyse élaboré par le Conseil du Trésor en réponse au jugement de la Cour suprême du Canada dans *l'affaire Desrochers c. Canada (Industrie) (CALDECH)*.

102 QCGN, *Le Québec anglophone et la modernisation de la Loi sur les langues officielles. Mémoire présenté au Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes. Modernisation de la Loi sur les langues officielles, 27 novembre 2018*, p. 40.

103 FCFA, *Donner un nouvel élan à la dualité linguistique canadienne! Pour une Loi sur les langues officielles moderne et respectée, mémoire présenté au Comité permanent des langues officielles, février 2019*, p. 20.

104 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 8 novembre 2018, 0945 (Martin Théberge, président, Fédération culturelle canadienne-française) : « D'abord, nous sommes évidemment tout à fait d'accord sur le "par et pour", mais nous le poussons plus loin : "par, pour et avec". »

105 « L'égalité réelle est réalisée lorsque l'on prend en considération, là où cela est nécessaire, des différences dans les caractéristiques et les circonstances de la communauté minoritaire, en offrant des services avec un contenu distinct ou au moyen d'un mode de prestation différent afin d'assurer que la minorité reçoive les services de la même qualité que la majorité. Cette démarche est la norme en droit canadien. »
Gouvernement du Canada, Accueil, Comment le gouvernement fonctionne, Politiques, directives, normes et lignes directrices, Politique sur les langues officielles.

106 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 30 octobre 2018, 1035 (Michel Bastarache, avocat-conseil, à titre personnel).



La mesure positive est aussi :

- f) le résultat d'une consultation effective. La FCFA propose l'expression « consultation effective » et définit ce en quoi cela consiste : « a) recueillir des renseignements pour mettre à l'épreuve ces principes d'application, ces décisions ou ces programmes ; b) proposer des principes d'application, des décisions et des programmes qui ne sont pas encore arrêtés définitivement ; c) obtenir l'opinion des personnes et des organismes consultés concernant ces principes d'application, ces décisions ou ces programmes ; d) fournir aux personnes et aux organismes consultés tous les renseignements pertinents sur lesquels reposent ces principes d'application, ces décisions ou ces programmes ; e) écouter avec un esprit ouvert ce que les personnes et les organismes consultés ont à dire ; f) être disposées à modifier les principes d'application, les décisions ou les programmes faisant l'objet de la consultation ; g) fournir une rétroaction aux personnes et organismes consultés, tant au cours de la consultation qu'après la prise de décision. »¹⁰⁷

La consultation effective est essentielle au processus d'élaboration, de mise en œuvre, de modification ou d'abolition d'une mesure positive. M. Graham Fraser, l'ancien commissaire aux langues officielles du Canada a d'ailleurs insisté sur ce point :

[...] tous les succès [en vertu de la partie VII] ont été des succès de consultation et de plus grandes implications de la part des ministères avec des communautés, souvent sur le plan très local. Je me disais que ce n'était pas le genre de réussite qu'on pouvait

107 FCFA, *La FCFA passe à l'action : proposition d'un nouveau libellé de la Loi sur les langues officielles*, Ottawa, 5 mars 2019, p. 40 et 41.

imaginer venir du bureau du sous-ministre; une directive allant à tous les bureaux régionaux d'un ministère. Cependant, cela venait de l'imagination, de l'innovation et de l'esprit d'ouverture des employés fédéraux sur place¹⁰⁸.

Les institutions fédérales doivent aussi tenir compte du fruit de leurs consultations et fournir une rétrospective¹⁰⁹.

En termes concrets, une mesure positive pourrait être, sans s'y limiter :

- a) un programme qui permet l'atteinte des objectifs de la partie VII de la *Loi*;
- b) une entité – un secrétariat, un bureau, une direction ou autre - au sein d'une institution soumise à la *Loi sur les langues officielles* dont l'objectif est d'assurer la coordination ministérielle, interministérielle ou intergouvernementale de la *Loi sur les langues officielles*;
- c) un comité consultatif ou de travail, permanent ou *ad hoc*, sur un dossier de langues officielles, au sein des institutions soumises à la *Loi sur les langues officielles*;
- d) le recours à des organismes communautaires de la minorité pour la prestation de certains services ou programmes¹¹⁰ pour s'assurer que les services soient

108 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 2 mai 2019, 1200 (Graham Fraser, professionnel en résidence, Université d'Ottawa, à titre personnel).

109 Ces obligations découlent de la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Nation Haïda c Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, 2004 CSC 73. Source : FCFA, *La FCFA passe à l'action : proposition d'un nouveau libellé de la Loi sur les langues officielles*, Ottawa, 5 mars 2019, p. 36.

110 Gouvernement du Canada, *Guide sur la partie VII, Appui aux communautés. Promotion du français et de l'anglais. Mise en œuvre de l'article 41 de la Loi sur les langues officielles*, 2019, p. 7.



disponibles dans la langue de la minorité et de qualité égale à ceux qui sont offerts à la majorité.

2. Pour une refonte de la partie VII

En plus de rendre la prise de mesure positive obligatoire et de prendre un règlement ayant pour but de définir clairement ce qu'est une mesure positive et autres concepts clés, la majorité des témoins voudrait que le Parlement ajoute de nouveaux éléments à la partie VII de la *Loi*.

a. Pour de nouvelles obligations en matière de consultation

La *Loi* de 1988 a donné au gouvernement du Canada l'obligation de favoriser le développement des CLOSM. Or, elle ne définit pas un droit de participation pour ces dernières. Puisque le droit de participer est intimement lié à la consultation, la FCFA recommande la prise d'un règlement qui prescrirait les modalités de consultations, les situations et la manière dont les consultations menées par les institutions fédérales doivent être effectuées. Le règlement en question comporterait aussi une liste des organismes devant être consultés « dans des contextes précis¹¹¹. » Comme nous l'avons mentionné précédemment, les institutions fédérales auraient l'obligation de tenir compte des consultations auprès des CLOSM, voire même « de motiver certaines décisions¹¹² ».

Le QCGN appuie l'ensemble des revendications de la FCFA en matière de consultation tout en soulignant qu'un processus de consultation bien établi doit favoriser la mise en œuvre de programmes et d'initiatives souples qui répondent aux besoins spécifiques des communautés anglophones du Québec. C'est une condition essentielle pour atteindre l'égalité réelle. M^{me} Lorraine O'Donnell, la coordonnatrice-chercheuse du Réseau de recherche sur les communautés québécoises d'expression anglaise (QUESCREN) de l'Université Concordia, explique cet enjeu de la manière suivante :

Une loi modernisée devrait, à mon avis, continuer à appuyer la communauté de langue officielle en situation minoritaire tout en reconnaissant aussi explicitement le caractère distinctif et l'importance égale des deux communautés linguistiques minoritaires et en

111 FCFA, *La FCFA passe à l'action : proposition d'un nouveau libellé de la Loi sur les langues officielles*, Ottawa, 5 mars 2019, p. 35.

112 FCFA, *Donner un nouvel élan à la dualité linguistique canadienne! Pour une Loi sur les langues officielles moderne et respectée*, mémoire présenté au Comité permanent des langues officielles, février 2019, p. 22.

tenant compte de leurs besoins et profils distincts. Pour les communautés anglophones, cela peut vouloir dire s'attaquer aux problèmes de vitalité et aux difficultés auxquels doivent faire face les minorités multiples vulnérables et enrichir en parallèle le potentiel unique des communautés en ce qui concerne, par exemple, leur tradition d'accueil des immigrants.

[...] Chacune des communautés de langue officielle en situation minoritaire du Canada est face à des défis uniques, et c'est pourquoi il est vraiment essentiel de consulter pour mettre en œuvre des mesures positives qui favorisent leur épanouissement individuel¹¹³.

Le QCGN a aussi souligné le fait que les CLOSM doivent avoir les ressources financières et humaines pour permettre la tenue de consultations effectives¹¹⁴.

b. La création d'un conseil consultatif national des communautés de langue officielle en situation minoritaire

Les institutions fédérales doivent mener des consultations auprès des CLOSM au niveau local, régional, provincial ou territorial et national. Dans l'optique de donner aux CLOSM un droit de participation, la FCFA et le QCGN proposent d'ajouter un nouvel organisme consultatif, soit un conseil consultatif gouvernement fédéral-CLOSM qui permettrait aux CLOSM d'intervenir sur les questions de langues officielles auprès des plus hautes instances du gouvernement du Canada. M. Jean Johnson, le président de la FCFA, a expliqué le rôle du conseil proposé de la manière suivante :

La création d'un conseil consultatif permettrait aux communautés d'avoir leur mot à dire dans la mise en œuvre des obligations linguistiques des institutions fédérales. Elle leur permettrait de participer à l'élaboration d'un plan quinquennal sur les langues officielles et à la révision décennale de la nouvelle loi que nous proposons. Ce conseil, formé de représentants et de représentantes des principaux organismes porte-parole des communautés, mais aussi de citoyens et de citoyennes, amènerait la *Loi* au XXI^e siècle. Il intègre en fait des approches très actuelles en matière de relations entre le gouvernement et les minorités¹¹⁵.

113 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 9 avril 2019, 1205 (Lorraine O'Donnell, coordonnatrice-chercheuse, Réseau de recherche sur les communautés québécoises d'expression anglaise (QUESCREN), Université Concordia).

114 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 27 novembre 2018, 0955 (Stephen Thompson, directeur des relations gouvernementales, politique stratégique et recherche, Quebec Community Groups Network).

115 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 4 avril 2019, 1105 (Jean Johnson, président, Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada).



Pour les communautés anglophones du Québec, l’enchâssement d’un tel mécanisme de consultation officiel est nécessaire pour assurer que leurs voix soient entendues sur la scène nationale :

C’est une grande préoccupation pour les Québécois anglophones, qui ne sont pas à même de participer de manière égale aux discussions sur les langues officielles au niveau national, et leur présence n’est pas suffisamment visible malgré la taille de leur communauté¹¹⁶.

Le QCGN souhaite également s’assurer que « les membres de ce conseil soient véritablement connectés et enracinés dans leur communauté minoritaire de langue officielle¹¹⁷ ». Il demande donc que la *Loi* prescrive la liste des membres du conseil consultatif. Dans son projet de loi, la FCFA recommande que le conseil consultatif soit composé d’au moins : un membre de la FCFA; un membre du QCGN; un membre des communautés francophones et d’un membre des communautés anglophones en situation minoritaire connus pour leur engagement; de deux sous-ministres ou leurs délégués (la FCFA ne précise pas de quels ministères il s’agit); du président du Conseil du trésor et du ministre des Langues officielles¹¹⁸.

Les expressions « membre de la FCFA » et « membre du QCGN » peuvent porter à confusion. Elles peuvent désigner le représentant d’un organisme membre d’un des deux réseaux ou bien un membre du conseil d’administration de la FCFA et du QCGN. Soulignons également que les deux membres « connus pour leur engagement envers les CLOSM » seraient nommés par le Conseil du trésor sous l’avis de la FCFA et du QCGN¹¹⁹.

Au fil des années, les CLOSM ont mis en place une structure de gouvernance qui comprend des organismes de représentations au niveau local, régional et provincial/territorial et deux organismes de représentation sur la scène nationale : la FCFA et le QCGN. Cette structure contribue au fait que le Comité, comme d’autres instances parlementaires et gouvernementales, dialogue souvent avec les mêmes intervenants. M. Forgues croit qu’il faudrait être en mesure d’entendre d’autres citoyens

116 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 27 novembre 2018, 0955 (Stephen Thompson, directeur des relations gouvernementales, politique stratégique et recherche, Quebec Community Groups Network).

117 QCGN, *Le Québec anglophone et la modernisation de la Loi sur les langues officielles. Mémoire présenté au Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes. Modernisation de la Loi sur les langues officielles*, 27 novembre 2018, p. 41.

118 FCFA, *La FCFA passe à l’action : proposition d’un nouveau libellé de la Loi sur les langues officielles*, Ottawa, 5 mars 2019, p. 42.

119 *Ibid.*

« qui ne sont pas nécessairement membres d'organismes. ¹²⁰» C'est aussi sur cette base qu'il critique la composition du conseil consultatif telle que proposée par le FCFA :

je l'aurais [le Conseil consultatif] peut-être rendu plus représentatif des communautés. Comme c'est formulé, il me semble qu'il est question d'un représentant de la FCFA, d'un représentant du QCGN et d'un représentant de chacune des communautés. Pour ma part, je m'assurerais de former un conseil consultatif qui est vraiment représentatif et qui ne deviendra pas un prétexte pour ne pas consulter les communautés lorsqu'il faudra mettre en place des politiques¹²¹.

c. La recherche, aussi pertinente que les consultations!

Certains témoins ont mis en lumière l'absence de recherches et de données probantes portant sur les CLOSM. M. Forgues soutient que « le gouvernement tient beaucoup de consultations principalement auprès des organismes, mais il investit peu dans la recherche pour appuyer les politiques publiques en langues officielles¹²² ». Il est d'avis que le gouvernement devrait investir davantage dans la recherche professionnelle afin de produire « des outils d'analyse rigoureux pour bien cerner les besoins des communautés et pour bien évaluer l'effet de ces investissements sur les communautés¹²³. » Sans quoi, le gouvernement risque de « produire des politiques linguistiques qui résultent uniquement ou surtout d'arbitrage des différents intérêts des organismes¹²⁴. »

La recherche et l'accès aux données probantes seraient aussi essentiels à la mise en œuvre de la *Loi*, notamment de la partie VII. En d'autres mots, les obligations légales ne suffisent pas pour assurer que les institutions fédérales se conforment à la *Loi*¹²⁵. Comme l'explique M. Forgues, le gouvernement « doit mieux accompagner les ministères et les agences [...] en leur fournissant les ressources et l'expertise nécessaires¹²⁶. » Il estime qu'un certain nombre d'éléments doivent être pris en compte dans la recherche sur les langues officielles et les CLOSM, notamment la « compréhension des dynamiques sociolinguistiques en milieu de travail » et « dans

120 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 19 mars 2019, 1115 (Éric Forgues, directeur général, Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques).

121 *Ibid.*, 1125.

122 *Ibid.*, 1115.

123 *Ibid.*

124 *Ibid.*

125 *Ibid.*, 1130.

126 *Ibid.*, 1115.



l'organisation des services ¹²⁷». Cette expertise ne peut être que le fruit d'une plus grande collaboration entre le milieu de la recherche et le gouvernement¹²⁸.

En utilisant l'exemple de la méthode de calcul du Règlement sur les langues officielles — communications avec le public et prestation des services, M^e Bastarache a démontré à quel point les politiques élaborées sans fondement peuvent avoir un impact sur la vitalité des CLOSM.

L'ancien Règlement sur les langues officielles [partie IV de la *Loi*] avait été adopté sans aucune consultation de la population et n'avait fait l'objet d'aucune révision ou consultation depuis 1992. Selon la SFM [Société franco-manitobaine], l'incompatibilité des seuils avec l'article 20 de la Charte se constate à deux niveaux. Premièrement, les seuils varient de façon manifestement arbitraire. On dit que c'est 5 000 habitants pour une aire de service et 500 habitants pour un village. J'ai rencontré les quatre fonctionnaires qui ont établi cela et je leur ai demandé comment on en était arrivé à ces chiffres. Je leur ai demandé si une étude scientifique avait établi des critères quelconques. Ils m'ont répondu que non, que c'étaient juste de beaux chiffres. [...] J'ai demandé à ces quatre fonctionnaires comment on justifiait cela et en quoi c'était fondé sur les principes fédéraux en matière de bilinguisme et d'accès aux services. Ils n'ont jamais pu me répondre, puisqu'il n'y avait jamais eu d'études et que cela avait été décidé entre eux. Deuxièmement, le gouvernement n'a déposé aucune preuve que c'est basé sur quelque critère fondé sur la rationalité du service. À son avis, c'était juste une question de proportionnalité¹²⁹.

Pour toutes ces raisons, M. Michel Tremblay, le directeur général de la Société Santé en français, à l'instar d'autres témoins, demande que la *Loi* contraigne « les institutions fédérales à recueillir des données en matière de langues officielles et veiller à ce que ces données fassent l'objet d'analyses utiles aux communautés. ¹³⁰» Il suggère aussi que le gouvernement du Canada favorise la collecte des données linguistiques par les provinces et territoires en leur offrant des incitatifs financiers¹³¹. Pour répondre à ces exigences, la FCFA propose l'enchâssement de la disposition suivante :

Les institutions fédérales ont l'obligation de recueillir, de compiler et de publier des données sur les langues officielles et sur les communautés de langue officielle en

127 *Ibid.*

128 *Ibid.*

129 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 30 octobre 2018, 0955 (Michel Bastarache, avocat-conseil, à titre personnel).

130 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 9 avril 2019, 1115 (Michel Tremblay, directeur général, Société Santé en français).

131 *Ibid.*

situation minoritaire en appui à la mise en œuvre de leurs obligations en vertu de la présente loi¹³².

3. Faire de la stratégie quinquennale en matière de langues officielles une exigence dans la Loi

Pour plusieurs témoins, l'élaboration d'une stratégie pluriannuelle sur les langues officielles devrait être une exigence inscrite dans la Loi¹³³. La FCFA a donc proposé le libellé d'un article de loi à cet effet. Ce dernier précise que la stratégie doit inclure des programmes ou initiatives dans les des domaines d'intervention prioritaires pour les CLOSM, notamment : « la création d'emplois, l'employabilité et le développement économique, le développement communautaire, l'éducation, l'immigration, la culture, la santé, l'offre de services, la justice, la langue de travail et l'appui aux médias communautaires¹³⁴. »

M. Forgues, à l'instar de plusieurs témoins, accueille favorablement cette proposition. Il propose que la Loi prévoie la participation des CLOSM dans l'élaboration de la stratégie pour éviter qu'elles ne « deviennent de simples exécutants pour le gouvernement¹³⁵. » Sur ce point, le projet de loi de la FCFA prévoit l'insertion de « mécanismes susceptibles de permettre aux communautés de langue officielle en situation minoritaire de prendre en charge leur développement¹³⁶. »

4. L'obligation d'élaborer des plans de mise en œuvre de la partie VII Loi sur les langues officielles

En plus d'exiger l'enchâssement d'une obligation pour le gouvernement du Canada de produire une stratégie pluriannuelle en matière de langues officielles, la FCFA demande que les institutions fédérales soient tenues « d'élaborer un plan d'action énonçant les

132 FCFA, *La FCFA passe à l'action : proposition d'un nouveau libellé de la Loi sur les langues officielles*, Ottawa, 5 mars 2019, p. 150.

133 Association franco-yukonnaise (AFY), *Plan d'action pour les langues officielles 2018-2013 et la modernisation de la Loi sur les langues officielles : une occasion d'effectuer des changements générationnels pour la communauté franco-yukonnaise*, mémoire de l'AFY présenté au Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes, Whitehorse (Yukon), 25 septembre 2018, p. 7.

134 FCFA, *La FCFA passe à l'action : proposition d'un nouveau libellé de la Loi sur les langues officielles*, Ottawa, 5 mars 2019, p. 148.

135 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 19 mars 2019, 1115 (Éric Forgues, directeur général, Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques).

136 FCFA, *La FCFA passe à l'action : proposition d'un nouveau libellé de la Loi sur les langues officielles*, Ottawa, 5 mars 2019, p. 148.



modalités d'atteinte de cette obligation [favoriser l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire et d'appuyer leur développement], à l'instar de la *Loi sur les langues officielles* du Nouveau-Brunswick¹³⁷. » Certaines institutions fédérales élaborent déjà des plans sur la mise en œuvre de la *Loi* même si ce n'est pas prescrit dans la *Loi*. L'enchâssement d'une obligation, comme le propose la FCFA, viendrait simplement encadrer une pratique courante.

En matière de planification ministérielle, le pays de Galles pourrait, une fois de plus, servir de modèle pour le Canada. Le *Welsh Language (Wales) Measure, 2011* impose l'élaboration de *Welsh Language Schemes*, une série de normes auxquelles les institutions doivent se conformer. Selon M^{me} Chouinard, les *Welsh Language Schemes* « sont élaborés de concert avec le commissaire à la langue galloise dans chacune des institutions¹³⁸. » Et de préciser M^{me} Chouinard : « en se fondant sur le texte de la *loi* sur la langue galloise, chacune des institutions doit s'asseoir avec le commissaire à la langue galloise et dire comment elle respectera ses obligations. En fin de compte, chacune des institutions se fait en quelque sorte une feuille de route¹³⁹. »

5. L'encadrement des fonds versés aux provinces et territoires

En raison de son pouvoir de dépenser, le gouvernement du Canada peut, par l'entremise de paiements de transfert, investir dans plusieurs domaines d'intervention.

Les paiements de transfert font l'objet d'un accord ou d'une entente bilatérale entre le gouvernement du Canada et la province ou le territoire en question. Elles décrivent les objectifs des deux ordres de gouvernement, leurs devoirs et responsabilités respectives et comportent un plan d'action.

Les témoignages recueillis par le Comité démontrent que, sur le plan des droits linguistiques, ces transferts ne se font pas sans heurt. M. Geoffrey Chambers, le président du QCGN, explique le problème de la manière suivante :

Cette année marque le 50^e anniversaire de la *Loi*, mais malheureusement, nous sommes encore *loin* de réaliser notre rêve d'assurer le respect de l'anglais et du français à titre de langues officielles dans l'ensemble du Canada. Cet anniversaire nous rappelle aussi les limites inhérentes à la *Loi* fédérale en vue de faire de ce rêve une réalité dans le

137 *Ibid.*, p. 138.

138 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 2 avril 2019, 1240 (Stéphanie Chouinard, professeure adjointe, Département de science politique, Collège militaire royal du Canada et Département d'études politiques, Queen's University, à titre personnel).

139 *Ibid.*

système fédéral, puisque les provinces ont compétence dans de nombreux domaines essentiels à l'épanouissement de nos communautés de langue officielle en situation minoritaire. Les communautés anglophones et francophones minoritaires du Canada font encore face à des gouvernements provinciaux qui ne respectent pas toujours leurs obligations relatives aux droits linguistiques constitutionnels et qui ont le pouvoir de prendre des décisions ayant une incidence négative sur la capacité des Canadiens francophones et anglophones de recevoir des services essentiels dans la langue officielle de leur choix¹⁴⁰.

Ce problème n'est pas récent. Comme l'a expliqué M^e Bastarache, « [d] epuis des années, les représentants de la minorité se plaignent du fait que certaines provinces ne respectent pas les ententes et divertissent les fonds vers d'autres objets, et que le gouvernement ne fait rien pour corriger la situation¹⁴¹. » Même M. Graham Fraser, ancien commissaire aux langues officielles du Canada, avait du mal à suivre les investissements fédéraux :

Je me suis rendu compte que c'était difficile de voir où va l'argent dès qu'il quitte Ottawa pour être distribué dans les provinces. J'ai même parlé à un ministre d'éducation provincial, quand j'étais commissaire, qui m'a dit quand je reçois un chèque du fédéral, je ne lis pas la lettre qui l'accompagne. Ses fonctionnaires la lisent, mais il y a quand même une attitude qui fait en sorte que lorsque l'argent du fédéral arrive dans les provinces, ce sont elles qui décident de la façon d'en disposer¹⁴².

M^e Pelletier a lui aussi commenté le manque de transparence, particulièrement des provinces et des territoires, dans le cadre d'ententes bilatérales :

plusieurs provinces [...] sont très réfractaires en ce qui concerne la reddition de comptes. Cela signifie que, lorsque de l'argent est dépensé par le gouvernement fédéral en faveur des provinces afin qu'elles agissent auprès des communautés de langue officielle, Ottawa peut demander une reddition de comptes. Cependant, plusieurs provinces font cette reddition de comptes de façon très approximative et d'autres provinces sont même opposées à l'idée qu'on leur impose une reddition de comptes lorsque sont en cause les compétences provinciales¹⁴³.

140 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 26 février 2019, 1100 (Geoffrey Chambers, président, Quebec Community Groups Network).

141 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 30 octobre 2018, 0950 (Michel Bastarache, avocat-conseil, à titre personnel).

142 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 2 mai 2019, 1205 (Graham Fraser, professionnel en résidence, Université d'Ottawa, à titre personnel).

143 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 28 février 2019, 1120 (Benoît Pelletier, professeur, Faculté de droit, Université d'Ottawa, à titre personnel).



Les exemples d'ententes bilatérales problématiques abondent. Selon M. Tremblay, une récente entente bilatérale en matière de santé laisserait la prestation de services en français au bon vouloir des provinces et des territoires :

lors des récentes négociations entre le fédéral et les provinces et territoires sur les accords en matière de soins de santé mentale, de services à domicile et de soins palliatifs et de fin de vie, le CNFS et la Société ont conjointement recommandé à Santé Canada d'intégrer des mesures de rendement sur les obligations envers nos communautés, entre autres parce que ces domaines sont particulièrement névralgiques quant aux enjeux liés à la communication et à la langue.

Dans le cadre juridique actuel, la prestation de ces services, rendue possible avec de l'argent venant du fédéral, ne se fera dans les deux langues officielles que si la province le désire, et vous savez comme moi que cela n'arrivera pas, dans la majorité des cas¹⁴⁴.

Cela étant dit, le *Cadre multilatéral d'apprentissage et de garde des jeunes enfants* (2017) démontre qu'il est possible, dans le cadre d'ententes fédérales-provinciales/territoriales, d'inclure des clauses pour protéger les intérêts des communautés de langue officielle en situation minoritaire.

Force est de constater que la réglementation relative aux droits linguistiques dans le cadre des paiements de transfert n'est pas suffisante pour protéger les intérêts des CLOSM. Ainsi, comme plusieurs autres témoins, M. Tremblay demande que la *Loi* modernisée inclue « une refonte de l'encadrement fédéral des fonds versés aux provinces aux fins des langues officielles¹⁴⁵ ».

Comme l'explique le QCGN, le renforcement du « cadre relatif aux accords entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux [...] signifie plusieurs choses¹⁴⁶. » Dans la section qui suit, le Comité se penche sur les principales solutions proposées par les témoins, soit : l'enchâssement d'une obligation d'insérer des clauses linguistiques exécutoires dans les ententes bilatérales, la précision et l'élargissement de la portée de l'article 25 de la *Loi* et l'opérationnalisation du paragraphe 16 (3) de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

144 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 9 avril 2019, 1110 (Michel Tremblay, directeur général, Société Santé en français).

145 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 20 novembre 2018, 0925 (Mark Power, avocat, Juristes Power, à titre personnel).

146 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 26 février 2019, 1110 (Sylvia Martin-Laforge, directrice générale, Quebec Community Groups Network).

a. Pour des clauses linguistiques exécutoires

La plupart du temps, les accords bilatéraux ne contiennent pas de clauses linguistiques. Lorsqu'elles sont présentes, elles sont imprécises et déclaratoires se limitant à des expressions telles que « tenir compte des besoins de la minorité ». Les CLOSM ne peuvent être plus claires. La FCFA et le QCGN, appuyés par leur réseau respectif, exigent que tout accord passé entre le gouvernement fédéral et une province ou un territoire qui prévoit un transfert de fonds contienne des clauses linguistiques exécutoires qui garantissent que les fonds fédéraux soient déboursés conformément aux dispositions précisées dans les ententes. Le commissaire aux langues officielles partage cet avis. Il a déclaré sans ambages « que nous devrions avoir des dispositions linguistiques dans toutes les ententes fédérales-provinciales. Cela fait partie des principes de transparence et de reddition de comptes¹⁴⁷. »

Marie-Andrée Asselin, directrice générale de la Fédération des parents francophones de Colombie-Britannique, a affirmé que les clauses doivent être rédigées à la suite de consultations avec les communautés¹⁴⁸. Sans cela, elles risquent d'être caduques. M^{me} Asselin a illustré son propos en donnant l'exemple du *Cadre multilatéral d'apprentissage et de garde des jeunes enfants*. Elle soutient que cette entente « contient une clause linguistique pour les communautés francophones [...] » Or, « cette clause ne correspond pas aux besoins des communautés de la province. Si nous avions été consultées au préalable, nous aurions pu suggérer de bonnes idées, ce qui aurait donné du mordant à la clause¹⁴⁹. »

Les clauses doivent viser plusieurs objectifs. Elles doivent assurer que les provinces et territoires : mènent des consultations effectives auprès des CLOSM dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre des ententes bilatérales; respectent l'affectation de fonds attribués spécifiquement aux CLOSM et qu'ils le démontrent en adoptant des pratiques de reddition de comptes rigoureuses¹⁵⁰.

147 LANG, *Témoignages*, 42^e législature, 1^{ère} session, 18 octobre 2018, 0920 (Raymond Théberge, commissaire aux langues officielles).

148 LANG, *Témoignages*, 1^{ère} session, 42^e législature, 26 septembre 2018, 0930 (Marie-Andrée Asselin, directrice générale, Fédération des parents francophones de Colombie-Britannique).

149 *Ibid.*

150 LANG, *Témoignages*, 1^{ère} session, 42^e législature, 4 avril 2019, 1105 (Jean Johnson, président, Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada).



Ainsi, le QCGN demande au Parlement d'établir « des mécanismes de transparence stricts [...] afin de tenir compte des investissements dans les langues officielles¹⁵¹. » L'organisme anglo-qubécois insiste « sur l'ajout de dispositions rigoureuses sur la transparence [qui assureraient] que tous les bénéficiaires des fonds fédéraux investis en vertu de la partie VII rendent compte de l'utilisation de ces fonds, y compris les gouvernements provinciaux et territoriaux¹⁵². »

Le QCGN a aussi fait *valoir* au Comité d'autres points qui pourraient faire l'objet de nouvelles obligations dans la *Loi* modernisée. Il insiste sur le fait que la *Loi* doit conférer au ministre responsable des Langues officielles les pouvoirs nécessaires pour faire respecter les clauses linguistiques par tous les signataires¹⁵³. Il demande également au Parlement de veiller à ce que les clauses linguistiques garantissent « l'égalité de statut de l'anglais et du français, de même que le traitement égal des communautés anglophones et francophones en situation minoritaire du Canada¹⁵⁴. » Sur ce point, le QCGN explique qu'il faut éviter que « des seuils différents relatifs à la qualité des services selon que la langue minoritaire en cause est l'anglais ou le français¹⁵⁵. » Enfin, le QCGN demande « que tous les accords fédéraux-provinciaux-territoriaux soient rédigés dans les deux langues officielles et que les deux versions aient la même valeur¹⁵⁶ ».

b. Préciser l'article 25 de la *Loi sur les langues officielles*

L'article 25 de la *Loi sur les langues officielles* stipule ce qui suit : « il incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que, tant au Canada qu'à l'étranger, les services offerts au public par des tiers pour leur compte le soient, et à ce qu'il puisse communiquer avec ceux-ci, dans l'une ou l'autre des langues officielles dans le cas où, offrant elles-mêmes les services, elles seraient tenues, au titre de la présente partie, à une telle obligation. »

Dans l'affaire *Fédération des francophones de la Colombie-Britannique (FFCB) c. Canada (Emploi et Développement social Canada)*, la Cour fédérale devait également décider si

151 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 26 février 2019, 1110 (Sylvia Martin-Laforge, directrice générale, Quebec Community Groups Network).

152 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 27 novembre 2018, 0955 (Stephen Thompson, directeur des relations gouvernementales, politique stratégique et recherche, Quebec Community Groups Network).

153 *Ibid.*

154 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 26 février 2019, 1110 (Sylvia Martin-Laforge, directrice générale, Quebec Community Groups Network).

155 *Ibid.*

156 *Ibid.*

l'article 25 (partie IV de la *Loi*) pouvait s'appliquer à une province ou un territoire dans le cadre d'une entente bilatérale. La Cour a jugé que « la partie IV [de la *Loi*] ne s'applique pas à l'Entente conclue avec la Colombie-Britannique, puisque la fourniture des services d'aide à l'emploi prévus à l'Entente constitue un exercice valide de la compétence législative de la province et que, par conséquent, la Colombie-Britannique n'agit pas « pour [le] compte » d'une institution fédérale¹⁵⁷.

Sans égard à ce jugement de la Cour fédérale, M^e Foucher croit que les problèmes linguistiques des ententes bilatérales pourraient être résolus si le Parlement clarifiait l'article 25 de la *Loi*. Pour ce faire, il faudrait en élargir la portée de cet article « pour dire que les gouvernements provinciaux qui signent des ententes agissent pour le compte du gouvernement fédéral, ce qui les rend responsables de rendre des comptes¹⁵⁸. » La FCFA est du même avis et propose l'insertion dans la *Loi* de la disposition suivante :

Pour l'application du paragraphe (1), un tiers est considéré comme agissant pour le compte d'une institution fédérale si celle-ci exerce un degré de contrôle suffisant sur ce tiers. Si le tiers, dans une de ses activités, met en œuvre une politique, un programme ou régime légal déterminé de l'institution fédérale, il agit également pour le compte de l'institution fédérale en ce qui a trait à cette activité¹⁵⁹.

c. Opérationnaliser le paragraphe 16 (3) de la *Charte canadienne des droits et libertés*

M^e Boileau croit que le processus de modernisation de la *Loi* offre au Parlement une occasion d'opérationnaliser le paragraphe 16 (3) de la *Charte canadienne des droits et libertés*¹⁶⁰. Le paragraphe en question est ainsi rédigé : « La présente charte ne limite pas le pouvoir du Parlement et des législatures de favoriser la progression vers l'égalité de statut ou d'usage du français et de l'anglais¹⁶¹ ».

157 Cour fédérale, *Fédération des francophones de la Colombie-Britannique c. Canada (Emploi et Développement social)*, 2018 CF 530, T-1107-13, par. 299.

158 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 28 février 2019, 1130 (Pierre Foucher, professeur, Faculté de droit, Université d'Ottawa, à titre personnel).

159 FCFA, *La FCFA passe à l'action : proposition d'un nouveau libellé de la Loi sur les langues officielles*, Ottawa, 5 mars 2019, p. 123.

160 Commissariat aux services en français de l'Ontario, *La modernisation de la Loi sur les langues officielles : à la recherche de terrains d'harmonisation interjuridictionnelle*, mémoire du Commissariat aux services en français, présenté au Comité permanent des langues officielles, dans le cadre de son étude sur la modernisation de la Loi sur les langues officielles, 29 novembre 2018, p. 30 et 31.

161 Gouvernement du Canada, *Charte canadienne des droits et libertés*.



Pour ce faire, M^e Boileau propose d'ajouter de nouveaux articles à la partie VII de la *Loi*. Ces derniers établiraient « un régime d'adoption volontaire (en anglais, “*opt-in*”) de nouveaux droits et d'obligations linguistiques à l'intention des provinces¹⁶² ». Il explique le régime proposé de la manière suivante :

Ces articles contiendraient des dispositions types, que les provinces pourraient décider d'adopter dans leurs propres *lois*, en tout ou en partie, afin de garantir de nouveaux droits linguistiques à leurs communautés de langue officielle en situation minoritaire. Le gouvernement fédéral, pour sa part, serait tenu en vertu de ces nouveaux articles de la LLO [*Loi sur les langues officielles*] de garantir un certain appui financier et logistique aux provinces qui choisissent d'adhérer au régime d'adoption volontaire afin d'assurer une plus grande uniformité dans la prestation et dans la qualité des services provinciaux offerts dans les deux langues. Il s'agirait donc essentiellement d'un encadrement du pouvoir fédéral de dépenser à l'égard de certaines mesures¹⁶³.

Et d'affirmer M^e Boileau :

un tel régime d'adoption volontaire sous l'égide de la LLO reconnaît la souveraineté des provinces dans leurs champs de compétence tout en les ralliant, de façon plus ordonnée, à une cause commune : le projet constitutionnel de faire progresser les droits, statuts et privilèges du français et de l'anglais dans la société canadienne. Une telle innovation démontrerait l'autorité morale du gouvernement fédéral en matière de langues officielles et consoliderait les liens de l'unité nationale¹⁶⁴.

L'égalité de statut du français et de l'anglais ainsi que l'opérationnalisation du paragraphe 16 (3) de la *Charte* sont des concepts particulièrement importants pour les communautés anglophones du Québec en raison du régime linguistique unilingue du Québec. Comme l'a expliqué le QCGN :

La *Loi* doit fournir un plancher, et non un plafond, pour les droits linguistiques des minorités. Le paragraphe 16 (3) de la *Charte* précise clairement que le Parlement peut faire plus que le minimum pour « favoriser la progression vers l'égalité de statut ou d'usage du français et de l'anglais ». La *Loi* peut permettre que des droits plus généreux soient accordés aux communautés de langue officielle en situation minoritaire, mais on

162 Commissariat aux services en français de l'Ontario, *La modernisation de la Loi sur les langues officielles : à la recherche de terrains d'harmonisation interjuridictionnelle*, mémoire du Commissariat aux services en français, présenté au Comité permanent des langues officielles, dans le cadre de son étude sur la modernisation de la Loi sur les langues officielles, 29 novembre 2018, p. 30.

163 *Ibid.*, p. 30 et 31.

164 *Ibid.*, p. 33.

ne peut en aucun cas permettre que la *Loi* accorde moins de droits dans certaines provinces¹⁶⁵.

La FCFA qui abonde dans le même sens¹⁶⁶ suggère de conférer au ministre des Langues officielles les attributions suivantes :

Le ministre des Langues officielles prend les mesures qu'il estime indiquées pour favoriser la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne et, notamment, toute mesure : [...] pour encourager les gouvernements provinciaux à adopter des mesures qui favorisent la progression vers l'égalité de statut ou d'usage du français et de l'anglais ; pour encourager et aider les gouvernements provinciaux à favoriser le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire¹⁶⁷. »

6. Les préoccupations sectorielles

Plusieurs témoins ont abordé la protection des droits linguistiques dans des secteurs stratégiques comme l'éducation, la santé, l'emploi et le développement social, l'accès à la justice et l'immigration.

Pour certains secteurs, il existe une *loi* fédérale qui encadre l'action du gouvernement du Canada. Il y a, par exemple, la *Loi canadienne sur la santé* ou la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Dans de tels cas, il pourrait être plus stratégique de modifier la *loi* habilitante que la *Loi*. La FCFA a d'ailleurs pris le soin d'indiquer les modifications corrélatives qui devront être appliquées aux autres *lois* si ses propositions de modification à la *Loi* sont adoptées par le Parlement. Par ailleurs, les propositions de modifications à la *Loi* qui sont de nature générale et systémique auraient des retombées importantes pour les CLOSM, et ce, sans égard aux besoins sectoriels.

a. La santé et l'immigration

Dans le domaine de la santé, M. Tremblay propose que le projet de *loi* visant la modernisation de la *Loi* contienne des dispositions visant à modifier la *Loi canadienne*

165 QCGN, Le Québec anglophone et la modernisation de la *Loi sur les langues officielles*. Mémoire présenté au Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes. Modernisation de la *Loi sur les langues officielles*, 27 novembre 2018, p. 20 et 21.

166 FCFA, *Donner un nouvel élan à la dualité linguistique canadienne ! Pour une Loi sur les langues officielles moderne et respectée*. Mémoire présenté au Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes. Modernisation de la *Loi sur les langues officielles*, 22 novembre 2018, p. 38.

167 FCFA, *La FCFA passe à l'action : proposition d'un nouveau libellé de la Loi sur les langues officielles*. p. 151 à 152.



*sur la santé*¹⁶⁸. De fait, la Société Santé en français et ses partenaires demandent que la dualité linguistique devienne une nouvelle condition à l'octroi de fonds fédéraux en santé. Cet ajout obligerait les gouvernements provinciaux et territoriaux : à élaborer des programmes d'accès aux services de santé pour les CLOSM; à respecter les obligations fédérales en matière linguistique dans les ententes bilatérales ainsi qu'à recueillir et diffuser des données probantes sur la santé des CLOSM¹⁶⁹.

La question de l'immigration francophone est intimement liée à l'équilibre démographique des francophones au pays, car l'offre de services fédéraux (partie IV de la *Loi*) est organisée selon des critères numériques (bien qu'un critère de « vitalité » ait été incorporé dans la nouvelle version du Règlement sur les langues officielles – communications avec le public et prestation des services). Il n'est donc pas surprenant que l'immigration francophone soit très présente dans le projet de la FCFA. De fait, l'immigration francophone est considérée comme un des secteurs qui doivent être pris en compte dans l'élaboration de la stratégie pluriannuelle pour les langues officielles du gouvernement du Canada¹⁷⁰. La FCFA demande aussi que l'immigration francophone soit incluse dans une stratégie qui viserait la mise en œuvre des dispositions de la *Charte* à l'égard du Nouveau-Brunswick¹⁷¹. L'organisme cherche également à conférer au ministre de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté de nouvelles obligations à l'égard des communautés francophones, plus particulièrement à l'égard du Nouveau-Brunswick, ainsi qu'aux institutions fédérales impliquées dans le dossier de l'immigration¹⁷².

L'immigration est aussi important pour les communautés anglophones en situation minoritaire, un fait que reconnaît le commissaire aux langues officielles du Canada¹⁷³. Or, en matière d'immigration, le Québec présente une situation particulière. *L'Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains* (Accord Canada-Québec en immigration), bien qu'il tienne compte du caractère bilingue du Canada, n'a aucune disposition visant à promouvoir l'immigration anglophone. Essentiellement, cet accord a pour but de fournir au Québec de nouveaux moyens de

168 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 9 avril 2019, 1115 (Michel Tremblay, directeur général, Société Santé en français).

169 *Ibid.*

170 FCFA, *La FCFA passe à l'action : proposition d'un nouveau libellé de la Loi sur les langues officielles*. p. 148.

171 *Ibid.*, p. 155.

172 *Ibid.*, p. 157.

173 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 7 décembre 2017, 1700 (Raymond Thériault, commissaire aux langues officielles du Canada).

préservé son poids démographique au sein du Canada et d'assurer une intégration des immigrants qui est respectueuse du caractère distinct de la société québécoise.

L'Accord Canada-Québec en matière d'immigration a été signé en 1991 et n'a jamais été modifié. Il ne tient donc pas compte des obligations d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC) envers les communautés anglophones du Québec en vertu de la *Loi sur les langues officielles* et de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. De plus, il ne semble pas tenir compte du fait que les communautés anglophones sont parmi les plus multiculturelles au Canada, qu'elles affichent un haut taux de bilinguisme anglais-français et que ces dernières se positionnent comme des agents d'intégration à la société québécoise pour les immigrants dont l'anglais est la langue maternelle ou la première langue officielle parlée.

Comme l'a expliqué Mme Stefanie Beck, sous-ministre adjointe, Services ministériels à IRCC, « en vertu de l'Accord Canada-Québec de 1991, le gouvernement du Québec a le contrôle sur la sélection des immigrants ainsi que la responsabilité de fournir des services d'établissement et d'intégration à tous les immigrants permanents destinés au Québec¹⁷⁴. » Ainsi, le rôle que peut jouer IRCC auprès des communautés anglophones du Québec en matière de recrutement et de services d'établissement est limité. Mais, comme l'a affirmé Mme Beck, cela n'empêche pas le ministère « d'entretenir un dialogue sur la façon de conjuguer [ses] efforts pour mieux assurer le développement des communautés d'expression anglaise du Québec¹⁷⁵. » Par ailleurs, IRCC contribue à l'immigration anglophone au Québec en soutenant la recherche dans ce domaine¹⁷⁶. Or, le QCGN voudrait qu'il en fasse plus :

... des mesures spéciales en matière d'immigration sont nécessaires. Nous avons parlé des actions qu'IRCC peut mener dans les collectivités anglophones du Québec. Nous les réclamons depuis des années. Nous sommes venus au Comité. Nous avons exprimé notre volonté à vous aider à comprendre et nous sommes conscients qu'il y a l'Accord [Canada-Québec en immigration], mais quelles sont vos responsabilités en matière d'immigration par rapport à la vitalité de la communauté anglophone? La partie VII s'applique aussi à vous¹⁷⁷.

Lors de sa comparution, M. Jack Jedwab a avancé l'idée selon laquelle le gouvernement du Canada pourrait appuyer les communautés anglophones du Québec, tout

174 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 24 novembre 2016, 0850 (Stefanie Beck, sous-ministre adjointe, Services ministériels, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration).

175 *Ibid.*

176 *Ibid.*

177 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 26 février 2019, 1210 (Sylvia Martin-Laforge, directrice générale, Quebec Community Groups Network).



particulièrement celles en région, en offrant plus de ressources « afin de les sécuriser et de leur permettre de continuer de fonctionner dans leur langue sans nécessairement soulever de problèmes de compétences au Québec¹⁷⁸. » Il a donné comme exemple des investissements dans les technologies « en ce qui concerne les services fédéraux [...] et en veillant à ce que ces technologies[...] soient le plus possible offertes en anglais et en français¹⁷⁹. » M. Jedwab croit que cela améliorera l'accès aux services bilingues sans égard à l'endroit où l'on se situe.

Parmi les diverses revendications sectorielles, le Comité a tenu à se pencher sur l'éducation dans la langue de la minorité. Ce choix est justifié en raison de l'importance de ce dossier pour la vitalité des CLOSM, du rôle que joue le gouvernement du Canada en éducation et pour lequel il n'existe pas de *loi* fédérale. Pour reprendre les mots de M^e Bastarache :

Il est vrai que l'éducation est de compétence provinciale, mais n'oubliez pas que c'est le gouvernement fédéral qui a fait adopter, dans les trois territoires, des *lois* sur les langues officielles et sur l'éducation dans la langue minoritaire. Il est aussi important de souligner que Patrimoine canadien finance une très grande partie de l'enseignement dans la langue minoritaire dans toutes les provinces et tous les territoires¹⁸⁰.

b. L'éducation dans la langue de la minorité

Dans le domaine de l'éducation, les relations intergouvernementales canadiennes imposent des limites à l'épanouissement et au développement des CLOSM. M. Alpha Barry, le président du Conseil des écoles francophones de la Saskatchewan (CÉF), dénonce le fait que, selon lui, le cadre de gestion de l'appui financier fédéral pour l'éducation dans la langue de la minorité « contrevient à l'objet de l'article 23 de la Charte¹⁸¹ ». Aux dires de M. Barry, le *Protocole d'entente sur l'éducation dans la langue de la minorité et l'éducation dans la langue seconde* – la pièce maîtresse du cadre de gestion en question – comporte quatre problèmes fondamentaux :

Premièrement, les besoins de la communauté fransaskoise reflétés dans le protocole sont déterminés par la Saskatchewan et non par le CÉF. Deuxièmement, le protocole n'exige pas que le ministère de l'Éducation de la Saskatchewan consulte le Conseil des

178 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 2 avril 2019, 1255 (Jack Jedwab, président et directeur général, Immigration et Identités, Association d'études canadiennes et Institut canadien pour les identités et les migrations, à titre personnel).

179 *Ibid.*

180 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 30 octobre 2018, 0950 (Michel Bastarache, avocat-conseil, à titre personnel).

181 *Ibid.*

écoles francsaskoises. Troisièmement, le protocole ne prévoit pas de mécanismes de reddition de comptes adéquats. Quatrièmement, le protocole permet que les fonds dédiés à l'enseignement de la maternelle à la 12^e année en français langue première soient utilisés afin de financer des coûts essentiels à cet enseignement et non les coûts véritablement supplémentaires¹⁸².

L'honorable Mélanie Joly, ministre du Tourisme des Langues officielles et de la Francophonie, reconnaît le problème et affirme avoir pris des mesures pour améliorer la situation :

Cela fait longtemps que les conseils scolaires – surtout les conseils francophones, mais aussi les conseils anglophones du Québec – nous disent être préoccupés par le manque de transparence de plusieurs provinces et des territoires quant à la façon dont sont dépensés les fonds fédéraux alloués aux réseaux scolaires de la minorité. [...] Essentiellement, les provinces consultent peu les conseils scolaires pour établir leurs budgets et leur financement. Cela a des conséquences directes sur l'attractivité des écoles francophones en milieu minoritaire et sur la décision des familles d'y envoyer ou non leurs enfants.

Nous avons donc décidé d'adopter une position forte et d'obliger les provinces et les territoires à faire preuve de transparence auprès de leurs conseils scolaires francophones et à les consulter¹⁸³.

De fait, en juillet 2017, Patrimoine canadien a conclu une entente stratégique avec la Fédération nationale des conseils scolaires francophones, la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada et la Commission nationale des parents francophones. Cette entente affirme que « les conseils scolaires minoritaires jouent un rôle clef dans la pleine mise en œuvre de l'article 23 de la Charte¹⁸⁴ ». Plus encore, Patrimoine canadien s'est engagé, au nom du gouvernement du Canada, de prendre en considération les priorités des communautés francophones et à faire valoir, dans le cadre des négociations avec le CMEC pour le renouvellement du Protocole, un certain nombre de points. Suivant l'Entente, les conseils scolaires de la minorité francophone seraient consultés par les deux ordres de gouvernement; les mécanismes de reddition de compte seraient améliorés; le Protocole reconnaîtrait le rôle des conseils scolaires minoritaires sur tous les aspects de l'éducation primaire et secondaire qui touchent la langue et la culture; il serait clair que les fonds fédéraux doivent servir à

182 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 8 novembre 2018, 0850 (Alpha Barry, président, Conseil des écoles francsaskoises).

183 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 4 avril 2019, 1235 (Mélanie Joly, ministre, Tourisme, Langues officielles et Francophonie).

184 Patrimoine canadien, *Entente stratégique entre le gouvernement du Canada, la Fédération nationale des conseils scolaires francophones, la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada et la Commission nationale des parents francophones en matière d'éducation*, 19 juillet 2017, p. 1.



permettre aux gouvernements provinciaux/territoriaux et aux conseils scolaires de la minorité francophone « d’aller au-delà des opérations régulières¹⁸⁵ ». Par ailleurs, l’Entente propose qu’un protocole spécifique à l’enseignement dans la langue de la minorité, distinct de l’apprentissage d’une langue seconde, soit élaboré. Dans le cas contraire, Patrimoine canadien s’est engagé à consulter les conseils scolaires francophones avant d’accepter qu’une province ou un territoire transfère des fonds destinés à l’éducation dans la langue de la minorité à l’apprentissage d’une langue seconde. En matière de petite enfance, le ministère s’est engagé à recommander qu’une clarification soit apportée à l’effet que le Protocole couvre désormais le continuum en éducation de la petite enfance au postsecondaire (collèges et universités).

L’éducation est également un enjeu prioritaire pour les communautés anglophones du Québec. Au cours de la dernière année, certaines décisions du gouvernement du Québec, notamment, le transfert d’écoles anglophones à des conseils scolaires de la majorité sans consultation préalable avec les autorités scolaires anglophones, ainsi que la proposition d’abolir les commissions scolaires ont mis les communautés sur le pied d’alerte. M. Théberge a apporté quelques éclaircissements sur la situation des commissions scolaires anglophones au Québec : « En ce qui concerne les commissions scolaires anglophones du Québec, elles sont évidemment visées par l'article 23 de la Charte. J'ai déjà écrit pour indiquer que j'y étais favorable. Nous tiendrons des réunions au cours des prochains mois pour discuter de ce dossier, et nous verrons quel genre de projet de *loi* sera présenté à l'automne¹⁸⁶. » Le commissaire croit également que l’enchassement de dispositions sur l’éducation dans la langue de la minorité dans la *Loi* aidera aux communautés francophones et anglophones à consolider leurs droits en matière scolaire¹⁸⁷.

Selon M. Chambers, le gouvernement du Canada peut contribuer à l’éducation dans la langue de la minorité au Québec de diverses façons :

Vous avez raison de dire que l'octroi direct de fonds fédéraux à un conseil scolaire deviendrait problématique, mais les conseils scolaires ont une association-cadre qui n'est pas contrainte par les mêmes limites. Elle n'a pas de statut constitutionnel. Il y a une coalition plus importante au Québec pour gérer l'appui de nos systèmes scolaires à laquelle participent les syndicats d'enseignants, les associations de parents, les

185 *Ibid.*, p.2.

186 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 2019, 30 mai 2019, 1120 (Raymond Théberge, commissaire, Commissariat aux langues officielles du Canada).

187 *Ibid.*

associations régionales et nous. C'est une coalition assez vaste. Elle pourrait être soutenue.

À titre d'exemple dans le milieu de l'éducation, il y a deux organismes très respectables et très bien organisés... qui reçoivent déjà des subventions de façon indirecte. S'ils recevaient des engagements contractuels à long terme du gouvernement fédéral, il n'y aurait rien d'inconstitutionnel¹⁸⁸.

Dans le cadre du budget 2019, le gouvernement du Canada a réservé un fonds d'appoint de 60 millions de dollars sur quatre ans pour les écoles de la minorité francophone et anglophone. Ensuite, le Plan d'action 2018-2023 prévoit un investissement additionnel de 80 millions de dollars pour l'infrastructure scolaire communautaire des CLOSM. De plus, le Plan d'action prévoit un fonds de 5,3 millions de dollars consacré aux Québécois d'expression anglaise¹⁸⁹. Ce dernier aidera aux communautés anglophones, notamment celles vivant à l'extérieur du Grand Montréal, a relevé des défis. La création de deux nouveaux programmes de microsubventions s'ajoute à cette liste d'initiatives. Le premier programme de microsubventions représente un investissement qui pourrait atteindre 7,5 millions de dollars sur 4 ans. Il vise la tenue de plus de 4000 activités culturelles dans les écoles des CLOSM. Le deuxième programme, un investissement de 5,2 millions de dollars sur 4 ans, vise la tenue d'environ 2100 activités identitaires destinées aux élèves des écoles francophones en situation minoritaire (700 écoles).

Le problème est tel en éducation que certains témoins ont même évoqué la possibilité d'écarter les provinces et les territoires des ententes de sorte que le gouvernement du Canada transige directement avec les conseils scolaires¹⁹⁰. Bien qu'il soit légalement possible pour le gouvernement du Canada d'investir directement auprès des conseils scolaires, ce dernier peut-il le faire sur le plan politique? M^e Pelletier a insisté sur les problèmes que pourrait engendrer une telle intervention sur le plan des relations intergouvernementales canadiennes :

En effet, il serait très mal vu que le gouvernement du Canada intervienne directement dans des dossiers provinciaux à l'encontre de la volonté du gouvernement provincial.

188 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 26 février 2019, 1245 (Geoffrey Chambers, président, Quebec Community Groups Network).

189 Ce fonds financera des initiatives communautaires dans divers domaines dont : l'accès à l'emploi pour les jeunes, les soins à domicile, les services de santé mentale ainsi que les soins palliatifs.

190 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 8 novembre 2018, 0930 (Ali Chaisson, directeur général, Société de l'Acadie du Nouveau-Brunswick).



J'insiste là-dessus : ce serait très mal vu sur le plan des relations intergouvernementales¹⁹¹.

L'intervention directe du gouvernement fédéral n'est pas la seule option qui s'offre au gouvernement du Canada pour corriger les problèmes susmentionnés. C'est pourquoi de nombreux témoins demandent au Parlement d'insérer une nouvelle section dans la *Loi* dont l'objectif serait d'encadrer le rôle et l'appui financier du gouvernement fédéral en matière d'éducation dans la langue de la minorité de la petite enfance et à l'éducation postsecondaire¹⁹². Pour l'Association des collèges et universités de la francophonie, cette protection est nécessaire pour atteindre « l'égalité de statut des deux langues officielles¹⁹³. » Le Consortium national de formation en santé et la Société Santé en français abondent dans le même sens¹⁹⁴.

La modernisation permettrait aussi d'inclure dans la *Loi* des dispositions ayant trait à la reconnaissance des conseils scolaires de la minorité, à l'article 16.1(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, au dénombrement des ayants droit et à l'accès à des biens immobiliers excédentaires du gouvernement du Canada.

(i) Reconnaître les conseils scolaires de la minorité

La *Loi*, adoptée en 1988, précède la majorité des jugements phares de la Cour suprême du Canada en matière d'éducation dans la langue de la minorité. Elle ne reflète donc pas la jurisprudence en vertu de l'article 23 de la *Charte*, notamment celle qui a trait aux pouvoirs des conseils scolaires. À vrai dire, plusieurs conseils scolaires francophones en situation minoritaire n'existaient pas en 1988.

Pour M. Barry, l'exercice de la modernisation de la *Loi* doit servir à « reconnaître et de prendre en compte cette instance gouvernementale que sont les conseils scolaires en milieu minoritaire qui ont vu le jour grâce au droit constitutionnel détenu par la

191 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 28 février 2019, 1120 (Benoît Pelletier, professeur, Faculté de droit, Université d'Ottawa, à titre personnel).

192 FCFA, *Donner un nouvel élan à la dualité linguistique canadienne! Pour une Loi sur les langues officielles moderne et respectée*, mémoire présenté au Comité permanent des langues officielles, février 2019, p. 39-40.

193 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 30 avril 2019, 1230 (Lynn Brouillette, directrice générale, Association des collèges et universités de la francophonie canadienne).

194 Consortium national de formation en santé et Société Santé en français, *Mémoire présenté au Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes dans le cadre de son étude portant sur la modernisation de la Loi sur les langues officielles*, 11 janvier 2019, p. 8.

minorité¹⁹⁵ ». Il a exhorté le gouvernement à « ne pas faire l'erreur d'adopter une nouvelle *Loi* qui ne tient pas compte du CÉF et des conseils scolaires de langue française en situation minoritaire¹⁹⁶ ». M^e Power abonde dans le même sens :

Il existe maintenant des gouvernements scolaires. Comme vous le savez, ces derniers ont signé récemment une entente stratégique avec le ministère du Patrimoine canadien, et ce n'est pas sans raison. Les communautés de langue officielle en situation minoritaire qui exercent la gestion scolaire devraient avoir un mot à dire sur la façon dont sont dépensés les fonds fédéraux envoyés aux provinces et aux territoires à leur bénéfice¹⁹⁷.

La reconnaissance du statut des conseils scolaires passe inévitablement par leur présence à la table des négociations et l'apposition de leur signature sur les ententes. Ainsi, la FCFA, dans sa proposition de projet de *Loi* propose d'inscrire l'obligation d'adopter des ententes tripartites quinquennales sur l'éducation dans la langue de la minorité, de la petite enfance jusqu'au postsecondaire¹⁹⁸. Prévoyant des objections de la part de certaines provinces et de certains territoires, M^e Foucher propose ce qui suit :

[...] prévoir un recours dans la *Loi* pour des communautés qui constateraient que la province est en violation des conditions linguistiques de l'entente entre les gouvernements fédéral et provincial. Le problème actuel est que les communautés n'ont pas signé ces ententes. Il faut les inclure à la signature – ce que les gouvernements n'accepteront peut-être pas – ou créer dans la *Loi* un recours pour les tiers qui estiment qu'il y a eu violation d'une clause qui les touche directement. De tels recours permettraient que les communautés elles-mêmes placent les provinces qui sont en violation de la clause d'une entente devant leurs responsabilités¹⁹⁹.

M^e Foucher a aussi suggéré « la possibilité de reconnaître, comme l'a fait le juge Ouellette dans la cause de la Commission scolaire francophone du Yukon, que l'argent fédéral est donné en fiducie²⁰⁰. »

195 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 8 novembre 2018, 0850 (Alpha Barry, président, Conseil des écoles francophones).

196 *Ibid.*

197 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 20 novembre 2018, 1010 (Mark Power, avocat, Juristes Power, à titre personnel).

198 Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, *La FCFA passe à l'action : proposition d'un nouveau libellé de la Loi sur les langues officielles*. p. 153.

199 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 28 février 2019, 1130 (Pierre Foucher, professeur, Faculté de droit, Université d'Ottawa, à titre personnel).

200 *Ibid.*, 1145.



(ii) Reconnaître l'article 16.1(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*

La Société de l'Acadie du Nouveau-Brunswick (SANB) insiste sur le fait que la *Loi* doit refléter les droits garantis à l'article 16.1(1) de la *Charte*. Ce dernier se lit comme suit :

La communauté linguistique française et la communauté linguistique anglaise du Nouveau-Brunswick ont un statut et des droits et privilèges égaux, notamment le droit à des institutions d'enseignement distinctes et aux institutions culturelles distinctes nécessaires à leur protection et à leur promotion²⁰¹.

Dans son mémoire, le commissaire par intérim aux langues officielles du Nouveau-Brunswick argue que « cette reconnaissance, unique au Canada, ne se voit aucunement reflétée dans la *Loi* fédérale actuelle²⁰². » Il est d'avis que « l'égalité des droits et des privilèges des communautés linguistiques officielles du Nouveau-Brunswick doit influencer sur les politiques publiques fédérales généralement et doit également encadrer, plus précisément, l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser, notamment dans les domaines éducatifs et culturels²⁰³. » Il a également souligné les distinctions entre le paragraphe 16.1(1) et l'article 23 de la *Charte*. En vertu de l'article 16.1(1) « le droit à des institutions éducatives distinctes commence dès la petite enfance [...] à la différence de l'article 23 [...] qui traite du droit des citoyens de faire instruire leurs enfants aux niveaux primaire et secondaire²⁰⁴ ». De surcroît, l'article 16.1(1) prévoit que « [c]haque communauté linguistique a droit à ses propres institutions culturelles²⁰⁵ ».

Pour répondre à ces exigences, la FCFA a ajouté dans la section « Objet » de son projet de *loi* une disposition qui ferait en sorte que l'interprétation et la mise en œuvre de la *Loi* aient pour effet de « reconnaître et d'affirmer la spécificité historique, démographique et constitutionnelle du Nouveau-Brunswick en matière linguistique, et en particulier d'encourager le respect de l'article 16.1(1) et des paragraphes 16 (2), 17 (2), 18 (2), 19 (2) et 20 (2) de la *Charte canadienne des droits et libertés*²⁰⁶. » De plus, la FCFA propose l'ajout d'une obligation dans la partie VII d'appuyer, toujours en vertu de

201 Gouvernement du Canada, *Charte canadienne des droits et libertés*.

202 Commissariat aux langues officielles du Nouveau-Brunswick, *Mémoire du Commissariat aux langues officielles du Nouveau-Brunswick sur la modernisation de la Loi sur les langues officielles du Canada*, présenté au Comité permanent des langues officielles le 29 novembre 2018, p. 23.

203 *Ibid.*

204 *Ibid.*

205 *Ibid.*

206 FCFA, *La FCFA passe à l'action : proposition d'un nouveau libellé de la Loi sur les langues officielles*. p. 97.

l'article 16.1(1) de la *Charte*, les droits collectifs des communautés linguistiques du Nouveau-Brunswick²⁰⁷.

(iii) Le dénombrement des ayants droit

En mai 2017, le Comité a déposé un rapport intitulé : *Le dénombrement des ayants droit en vertu de l'article 23 de la Charte canadienne des droits et libertés : pour un recensement au service de la Charte*. Dans ce rapport, le Comité reconnaît que le recensement canadien ne dénombre pas tous les ayants droit au terme de l'article 23 de la *Charte* et constate que ce manquement cause un grave préjudice aux conseils scolaires de la minorité francophone et anglophone sur le plan de la gestion des inscriptions et des biens immobiliers, de l'allocation de ressources financières et humaines et des relations avec les gouvernements.

Le Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique (CSFCB), comme plusieurs autres, demande que la *Loi* soit modifiée de sorte que la collecte de données statistiques sur les ayants droit en vertu de l'article 23 de la *Charte* devienne une obligation légale. Il demande aussi que les questions relatives aux ayants droit soient dans le formulaire court du recensement puisqu'il est envoyé à toute la population canadienne²⁰⁸.

Lors de sa dernière comparution, le commissaire aux langues officielles a affirmé ce qui suit :

... nous devons impérativement être en mesure de repérer et de dénombrer les élèves admissibles dans chaque province. Dans la réglementation, on pourrait énumérer un certain nombre d'établissements qui ont une incidence particulière sur les communautés de langue officielle en situation minoritaire. Par exemple, Statistique Canada joue un rôle très important dans le repérage des ayants droit. C'est l'un des enjeux²⁰⁹.

Conformément à cette requête, le projet de *loi* de la FCFA propose l'adoption de la disposition suivante :

Lorsque le gouverneur en conseil prescrit par décret, en vertu de l'article 21 de la *Loi sur la statistique*, les questions à poser lors d'un recensement de la population fait en vertu de l'article 19 de cette *loi*, il inclut des questions permettant de dénombrer toutes les

207 *Ibid.* p. 155.

208 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 8 novembre 2018, 0920 (Marie-France Lapierre, présidente sortante, Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique).

209 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 30 mai 2019, 1120 (Raymond Thériège, commissaire aux langues officielles du Canada).



personnes ayant des droits en vertu de l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, cette disposition devant s'interpréter de la manière la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet²¹⁰.

Le processus d'élaboration du Recensement 2021 est en cours. Statistique Canada, l'agence fédérale chargée du recensement, comprends l'enjeu. Selon l'échéancier de Statistique Canada, le test du Recensement 2021 au eu lieu en mai 2019. Le Comité est d'avis que les questions nécessaires à la collecte de données sur les ayants droit doivent être dans le questionnaire du recensement. Le Comité sent le besoin de rappeler à Statistique Canada qu'il s'agit d'un droit consitutionnel.

(iv) L'aliénation des biens immobiliers excédentaires

Lors de son passage à Vancouver en septembre 2018, le Comité a été saisi du fait que les responsables du CSFCB peinent à trouver des immeubles et des terrains pour créer de nouvelles écoles francophones. À Vancouver, comme dans d'autres régions de la Colombie-Britannique, les effectifs des écoles francophones croissent, mais les infrastructures scolaires existantes ne peuvent pas accommoder la population estudiantine grandissante²¹¹. Le CFSB, comme d'autres conseils scolaires, s'est donc tourné vers le gouvernement fédéral pour faire l'acquisition d'un bien immobilier. Son périple a duré 10 ans.

L'aliénation des biens immobiliers fédéraux excédentaires est un processus complexe qui implique le gouvernement fédéral (soit l'institution fédérale qui détient la propriété ou la Société immobilière du Canada, ou une tierce partie qui agit pour le compte du « gardien »), le gouvernement provincial ou territorial ainsi que la municipalité où se situe l'édifice ou le terrain excédentaire. La Directive sur la vente ou le transfert des biens immobiliers excédentaires encadre le processus. Les CLOSM figurent comme des collectivités dont les intérêts doivent être pris en compte²¹². Or, dans le processus actuel, ce sont les provinces et les territoires qui sont responsables de faire *valoir* les besoins des CLOSM. Lors de sa comparution, Jessica Sultan, la directrice principale de la Division de la politique des biens immobiliers et du matériel du Secrétariat du Conseil du Trésor, a affirmé que certains changements pourraient être apportés au processus :

« nous envisageons d'indiquer expressément dans la nouvelle directive qu'il faut aviser les communautés linguistiques en situation minoritaire de l'aliénation potentielle de

210 FCFA, *La FCFA passe à l'action : proposition d'un nouveau libellé de la Loi sur les langues officielles*. p. 159.

211 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 8 novembre 2018, 0935 (Marie-France Lapierre, présidente sortante, Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique).

212 *Ibid.*

biens immobiliers. À l'heure actuelle, comme vous le savez probablement, nous avisons les ministères, la Couronne, les provinces et les municipalités. Nous avons recommandé que la nouvelle directive proposée stipule qu'au lieu de laisser les CLOSM travailler avec les provinces, nous les aviserions directement en priorité²¹³. »

Pour sa part la FCFA a tenté de répondre aux réclamations de ses membre en incluant dans son ébauche de projet de *loi* une disposition visant à ce que l'accord quinquennal tripartite susmentionné porte, entre autres, « sur les besoins en immobilisations dans le domaine de l'instruction dans la langue officielle de la minorité²¹⁴. »

C. NOUVELLE LOI, NOUVEAU PARADIGME

En janvier 2019, la ministre Joly a fait parvenir une lettre au Comité pour lui faire part des questions sur la modernisation de la *Loi* qu'elle aimerait que ce dernier examine. Entre autres sujets, la ministre a dit *vouloir* entendre le Comité sur les retombées de la *Loi* auprès des Canadiens et Canadiennes, ainsi que sur le rôle que les retombées pourraient jouer dans le rapprochement entre francophones et anglophones de partout au Canada.

1. Pour un modèle de pensée renouvelé

Pour que la *Loi* ait des retombées dans la vie des Canadiens et Canadiennes, le Comité croit qu'elle doit être inscrite dans un nouveau paradigme ou modèle de pensée dans lequel toutes les composantes sont axées sur une nouvelle prémisse.

a. La dualité linguistique renouvelée

Bilinguisme, bilinguisme officiel, bilinguisme institutionnel, dualité linguistique. Il est parfois difficile de bien comprendre les différents termes employés pour parler du régime linguistique canadien. Il nous arrive parfois de les utiliser de manière interchangeable alors qu'ils n'ont pas la même signification.

La « dualité linguistique » se distingue des termes susmentionnés, car il laisse plus de place à interprétation. Selon le commissaire, la dualité linguistique signifie « la présence de deux groupes linguistiques majoritaires qui coexistent dans un pays où les

213 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 7 mai 2019, 1220 (Jessica Sultan, directrice principale, Division de la politique des biens immobiliers et du matériel, Secteur des services acquis et des actifs, Bureau du contrôleur général, Secrétariat du Conseil du Trésor).

214 FCFA, *La FCFA passe à l'action : proposition d'un nouveau libellé de la Loi sur les langues officielles*, p. 153.



communautés de langue minoritaire sont réparties sur tout le territoire²¹⁵. »
L'expression « deux groupes linguistiques majoritaires » renvoie aux francophones au Québec et aux anglophones dans les autres provinces et les territoires.

Cette définition, et plus particulièrement le mot « coexistent », ne capte pas la complexité du paysage linguistique canadien. Elle ne traduit pas la réalité des Canadiens et Canadiennes qui s'expriment dans les deux langues officielles et ne met pas en valeur la dynamique socioculturelle unique qui provient de la rencontre de Canadiens et Canadiennes qui choisissent d'épouser le bilinguisme officiel comme fondement historique et actuel de notre confédération ; comme un gage de cohésion social ; comme une valeur commune et comme référent identitaire canadien.

Cette polarisation des « deux groupes linguistiques » est ancrée dans l'objet même de la *Loi* actuelle. C'est la lecture qu'en fait M. Jérémie Séror, directeur et doyen associé de l'Institut des langues officielles et du bilinguisme à l'Université d'Ottawa :

La *Loi* est assez silencieuse à l'égard du concept de dualité linguistique et de bilinguisme. En effet, même si on parle du caractère et de l'identité bilingue du Canada dans la *Loi*, le français et l'anglais sont souvent traités de manière séparée. On s'attarde surtout sur des communautés francophones ou anglophones minoritaires. Cette approche renforce une vision du bilinguisme en tant que monolinguisme parallèle, mais encore une fois séparé. Ce sont les célèbres deux solitudes rattachées à des communautés de locuteurs natifs souvent représentées comme homogènes, uniformes et assez bien délimitées²¹⁶.

Bien qu'elle engage le gouvernement du Canada à veiller à la promotion des deux langues officielles et à l'épanouissement des CLOSM, il faut se rendre à l'évidence que la *Loi* protège aussi le droit d'un individu d'être unilingue. Ce sont les institutions qui doivent offrir des services dans la langue de choix du citoyen ou de la citoyenne. Le commissaire aux langues officielles explique cette réalité comme suit :

L'approche du gouvernement fédéral en matière de langues officielles est fondée sur le principe du bilinguisme institutionnel. [...]

215 Commissariat aux langues officielles du Canada, Outils et ressources, Foire aux questions. Le Comité sénatorial permanent des langues officielles a ajouté ce qui suit à la définition de base du Commissariat : « Ce principe est au cœur de l'identité canadienne et reconnaît les communautés de langue officielle en situation minoritaire comme faisant partie intégrante du contrat social du Canada. La dualité linguistique constitue une valeur fondamentale tant sur les plans social, culturel qu'économique pour l'ensemble des Canadiens. » Source : Sénat du Canada, Comité sénatorial permanent des langues officielles, *La modernisation de la Loi sur les langues officielles : la perspective des jeunes Canadiens*, 1^{re} session, 42^e législature, février 2018, p. iv.

216 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 30 mai 2019, 1215 (Jérémie Séror, directeur et doyen associé, Université d'Ottawa, Institut des langues officielles et du bilinguisme).

Comme le stipule la *Loi sur les langues officielles*, c'est au gouvernement fédéral que revient la responsabilité de communiquer avec les citoyens canadiens et de les servir dans la langue officielle de leur choix. Le gouvernement du Canada reconnaît qu'il doit répondre aux besoins linguistiques des membres du public et que ce n'est pas à eux de s'adapter à son régime linguistique. En d'autres mots, le gouvernement fédéral canadien doit être bilingue pour ainsi ne pas obliger les citoyens à l'être²¹⁷.

Il était essentiel, surtout au cours des premières années de l'existence de la *Loi*, de faire comprendre aux Canadiens et Canadiennes, particulièrement aux gens réfractaires, que l'objectif n'était pas de forcer qui que ce soit à apprendre une seconde langue. Or, comme le souligne M^e Pelletier :

au Canada, nous avons beaucoup trop insisté sur le droit de chaque individu de choisir entre l'anglais et le français, mais nous n'avons pas suffisamment insisté sur la richesse et la synergie qui découlent de la coexistence même des deux langues officielles, de leur cohabitation. À mon avis, le concept qui traduit le mieux cette dynamique entre les deux langues officielles est celui de dualité linguistique²¹⁸. »

Un sondage réalisé pour le compte du Commissariat aux langues officielles en 2016 démontre que 16 % des répondants croient que « la politique linguistique du Canada veut que tous les Canadiens parlent l'anglais et le français²¹⁹. »

Cela étant dit, tout nous porte à croire que le point de vue des Canadiens et des Canadiennes a évolué. L'appui pour le bilinguisme institutionnel et l'intérêt pour le bilinguisme officiel semblent être à la hausse. Le sondage réalisé en 2016 a dévoilé que 96 % des répondants croyaient que les Canadiens devraient pouvoir obtenir des services du gouvernement fédéral dans la langue officielle de leur choix ; 86 % estimaient que le premier ministre du Canada doit être bilingue ; 84 % se disaient en faveur du bilinguisme pour l'ensemble du Canada et 84 % se déclaraient en accord avec l'énoncé selon lequel « on devrait faire plus d'efforts pour que les jeunes deviennent bilingues et puissent parler français et anglais »²²⁰.

M. Théberge a commenté l'appui de la population canadienne pour les langues officielles et le rôle que doit, dès lors, jouer le gouvernement fédéral :

217 Commissariat aux langues officielles du Canada, Outils et ressources, Foire aux questions.

218 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 28 février 2019, 1140 (Benoît Pelletier, professeur, Faculté de droit, Université d'Ottawa, à titre personnel).

219 Commissariat aux langues officielles du Canada, Présentation du sondage sur les langues officielles et le bilinguisme.

220 Commissariat aux langues officielles du Canada, Rapport annuel 2016-2017, Ottawa, 2017, p. 6.



En ce qui concerne l'appui des Canadiens aux langues officielles, une série de sondages indiquent clairement que celui-ci est très fort actuellement. C'est donc accepté, mais on doit passer à l'étape suivante. Il faut s'assurer que c'est plus qu'accepté. Il faut s'assurer que c'est vivant.

Il faut s'assurer, non seulement que les communautés francophones à l'extérieur du Québec et la communauté anglophone au Québec s'approprient le concept de dualité, mais que tous les Canadiens s'approprient le concept de dualité²²¹.

Si l'on suit le raisonnement de M^e Pelletier, la dualité linguistique, telle qu'on la vit, dépasse largement cette représentation de notre paysage linguistique composé de groupes linguistiques minoritaires qui existent en présence de deux groupes linguistiques qui cohabitent. À vrai dire, cette vision laisse peu de place aux Canadiens et Canadiennes bilingues.

La définition de la dualité linguistique renouvelée doit être centrée sur les points de convergences entre les anglophones et des francophones, notamment les Canadiens et Canadiennes bilingues, ainsi qu'une dynamique de réciprocité et d'enrichissement mutuel entre la majorité et la minorité. La ministre Joly semble raisonner de façon similaire : « Notre dualité linguistique ne peut être assurée que si elle est ancrée dans la vitalité de communautés dynamiques et que si elle est véhiculée par des millions de personnes au pays²²². »

b. La dualité linguistique : une dynamique

Dans l'optique des droits linguistiques, une nouvelle vision de la dynamique entre les majorités et les minorités linguistiques s'impose. Comme nous l'avons affirmé précédemment, cette dernière doit être centrée sur la réciprocité et l'enrichissement mutuel.

(i) Les communautés de langue officielle en situation minoritaire

Pour ce faire, les CLOSM doivent avoir une main mise sur leur destinée. Elles veulent être entendues, comprises et, par-dessus tout, s'impliquer. La ministre Joly a insisté sur l'importance des CLOSM :

221 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 2019, 18 octobre 2018, 0905 (Raymond Thériault, commissaire, Commissariat aux langues officielles du Canada).

222 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 1 novembre 2018, 0850 (Mélanie Joly, ministre, Tourisme, Langues officielles et Francophonie).

Le Canada ne peut prétendre être un pays bilingue si ses communautés ne peuvent pas vivre tous les jours dans la langue officielle de leur choix. Bref, le bilinguisme de notre population et la force de notre dualité linguistique passent par la vitalité et la pérennité de nos communautés linguistiques en situation minoritaire. C'est ce que nous voulons défendre et promouvoir.

(ii) Les majorités linguistiques

Bien que le comité appuie sans réserve le propos de la ministre Joly, il doit ajouter un autre groupe à l'équation : les majorités linguistiques. Force est de constater que le régime linguistique canadien actuel souffre de son incapacité d'interpeller la majorité linguistique anglophone au Canada et la majorité francophone au Québec.

Comme l'explique M^e Doucet, au Canada on « perçoit les droits linguistiques et la *Loi sur les langues officielles* comme le problème de la minorité uniquement, alors que cela touche tout le monde, la majorité comme la minorité²²³ ». Il est donc d'avis que le gouvernement doit prendre des mesures pour « faire en sorte que la majorité, au Canada, réalise que la reconnaissance des deux langues officielles est une valeur fondamentale de notre fédération²²⁴. » Il soutient que, « ce qu'il faut changer, à Ottawa et dans certaines provinces, c'est la perception qu'a la majorité de l'égalité linguistique. En d'autres mots, les droits linguistiques ne sont pas uniquement l'affaire des minorités, ils sont également l'affaire de la majorité, dont il faut changer la perception²²⁵ ».

Selon M^e Bastarache, cette vision selon laquelle les droits linguistiques concernent tous les Canadiens et les Canadiennes doit être reflétée dans la pratique, dans la culture institutionnelle du gouvernement, et ce à tous les échelons de l'appareil gouvernemental. Or, ce n'est pas le cas à l'heure actuelle :

On a mis bien du temps à reconnaître que ce sont des droits fondamentaux [les droits linguistiques] dont le fondement réside dans les valeurs que nous chérissons comme nation. À mon avis, nous ne pouvons pas continuer à résister à l'application de ces droits, comme si cela avait pour effet d'enlever quelque chose aux membres de la majorité²²⁶.

223 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 27 novembre 2018, 0910 (Michel Doucet, à titre personnel).

224 *Ibid.*

225 *Ibid.*

226 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 30 octobre 2018, 1010 (Michel Bastarache, avocat-conseil, à titre personnel).



M. Jack Jedwab abonde dans le même sens. Il avance également que les droits linguistiques sont une responsabilité civique autant que gouvernementale et que la majorité doit s'impliquer et soutenir les CLOSM :

Ce n'est pas seulement un besoin d'offrir des services aux communautés de langue officielle en situation de minorité. C'est une responsabilité collective de la part des citoyens du Canada relativement aux minorités de langue officielle. Parfois, on a l'impression que cela leur est offert, mais ce devrait être très clair que c'est la responsabilité de nos leaders, et que cela doit être inscrit très clairement dans nos *lois* et dans nos politiques²²⁷.

Un changement de discours sur la dynamique entre les majorités et les minorités linguistiques revêt une importance particulière pour les anglophones du Québec. Selon M. Chambers du QCGN, l'apport et le soutien de la majorité linguistique est un point crucial pour le développement des communautés anglophones du Québec : « Pour nous, le défi consiste à être acceptés et à participer à la vie collective d'une façon qui permette à la majorité de nous considérer comme des Québécois à part entière²²⁸ ».

Chez les anglophones, la décision de demeurer au Québec « témoigne d'un engagement envers toutes les qualités de la culture québécoise²²⁹ ». Comme l'a expliqué M. Chambers, « nous n'en sommes pas rendus au point où les deux solitudes sont totalement choses du passé, mais nous faisons des progrès énormes²³⁰ ». Ainsi, « la perspective moderne du Québec anglophone et de la *Loi* est celle où l'on reconnaît que la vitalité d'une communauté linguistique minoritaire contribue à la vitalité culturelle de sa province et du pays dans son ensemble et n'y porte pas atteinte²³¹ ».

(iii) Les Canadiens et Canadiennes bilingues

Il est assez difficile d'interpeller la majorité linguistique quand la *Loi*, une des pièces maîtresses du régime linguistique, ne reconnaît même pas l'apport des Canadiens

227 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 2 avril 2019, 1225 (Jack Jedwab, président et directeur général, Immigration et Identités, Association d'études canadiennes et Institut canadien pour les identités et les migrations, à titre personnel).

228 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 27 novembre 2018, 1030 (Geoffrey Chambers, président, Quebec Community Groups Network).

229 *Ibid.*

230 *Ibid.*

231 QCGN, *Le Québec anglophone et la modernisation de la Loi sur les langues officielles. Mémoire présenté au Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes. Modernisation de la Loi sur les langues officielles*, 27 novembre 2018, p. 16.

bilingues, c'est-à-dire les membres de l'une ou de l'autre des majorités linguistiques qui ont choisi d'apprendre leur seconde langue officielle.

L'accroissement du bilinguisme officiel chez les jeunes laisse présager un plus grand usage des deux langues officielles dans la société canadienne dans les années à venir²³². Les francophiles et les anglophiles doivent être inclus dans le nouveau paradigme linguistique canadien. La FCFA, entre autres, reconnaît que la « clause d'objet [de la *Loi*] doit désormais prévoir que la LLO concrétise l'obligation du gouvernement fédéral à l'égard de la dualité linguistique et du bilinguisme. La clause d'objet doit notamment reconnaître le bilinguisme comme vecteur identitaire d'un nombre grandissant de Canadiens et de Canadiennes²³³. »

Reconnaître le fait que les Canadiens et Canadiennes bilingues s'identifient au bilinguisme ne suffit pas. Comme l'explique M. Bentley, membre du conseil du Bureau national du Canadian Parents for French (CPF), « la clé est que la *Loi* modernisée doit offrir plus que seulement de la protection aux communautés en situation minoritaire. Il faut absolument continuer le travail avec ces communautés. Ce qu'elles font est excellent, mais il faut pousser l'idée plus loin et voir plus grand en se demandant comment repenser cette *loi* pour qu'elle touche absolument tous les Canadiens et les Canadiennes²³⁴. »

L'organisme Le français pour l'avenir abonde dans le même sens et recommande au Parlement de modifier la *Loi* pour « reconnaître les Canadiens et les Canadiennes qui maîtrisent ou apprennent l'autre langue officielle, et ce, dans l'ensemble de la *Loi*²³⁵. » Pour ce faire, il revendique un droit de participation à la mise en œuvre de la *Loi* au même titre que les CLOSM, au sein du conseil consultatif proposé par la FCFA²³⁶.

Un nombre important de Canadiens et Canadiennes souhaitent apprendre une seconde langue officielle, mais ils se heurtent à de nombreux problèmes d'accès à des programmes de français langue seconde. Selon M. Bentley, « il y aurait à l'heure actuelle près de 100 000 jeunes qui souhaitent s'inscrire à ces programmes, mais qui ne le

232 Statistique Canada, *Enquête sur l'enseignement primaire et secondaire pour le Canada, les provinces et les territoires, 2016-2017*, Le Quotidien, 2 novembre 2018.

233 FCFA, *La FCFA passe à l'action : proposition d'un nouveau libellé de la Loi sur les langues officielles*, Ottawa, 5 mars 2019, p. 90.

234 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 11 avril 2019, 1200 (Derrek Bentley, membre du conseil, Bureau national, Canadian Parents for French).

235 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 11 avril 2019, 1150 (Gabrielle Frédette Fortin, directrice générale, Bureau national, Le français pour l'avenir).

236 *Ibid.*



peuvent pas par manque de places²³⁷. » Et de préciser M. Bentley : « Même si l'on pouvait subitement tous les accepter, le problème du manque d'enseignants bien formés et de programmes de qualité demeurerait²³⁸. » Ainsi, à l'instar d'autres témoins, il souhaite que la *Loi* modernisée assure que tout un chacun puisse acquérir une seconde langue officielle :

Dans un Canada ayant deux langues officielles, il semble tout simplement logique que tous les Canadiens aient accès à ces programmes d'éducation. Il ne devrait pas revenir aux jeunes et aux parents de s'adresser sans cesse à des écoles, à des commissions scolaires et à divers organismes gouvernementaux pour les convaincre de l'importance d'apprendre les deux langues officielles du Canada.²³⁹.

À l'instar de CPF, l'organisme Le français pour l'avenir demande que la *Loi* soit modifiée afin que l'apprentissage une deuxième langue officielle devienne un droit, et que « [l']éducation [soit] reconnue comme un vecteur d'importance pour ce qui est de fortifier la dualité linguistique au pays²⁴⁰. » Plus précisément, Le français pour l'avenir suggère de modifier la partie VII de la *Loi* pour encadrer « le rôle du gouvernement fédéral en matière d'appui à l'enseignement dans la langue seconde [...], de même que les mesures et les grands principes qui guideront la mise en œuvre de ces engagements²⁴¹. » Parmi ces mesures, l'organisme demande que le gouvernement appuie les apprenants en leur permettant de vivre des expériences linguistiques culturelles et authentiques à l'extérieur de la salle de classe et même après la fin de leurs études²⁴².

Dans son projet de *loi*, la FCFA propose de modifier la partie VII pour imposer au ministre des Langues officielles « d'appu [yer] l'apprentissage du français et de l'anglais²⁴³. » L'organisme précise que, pour atteindre cet objectif, le ministre « encourage et aide les gouvernements provinciaux à offrir à tous la possibilité d'apprendre le français et l'anglais²⁴⁴. » Les nouvelles dispositions lui indiqueraient aussi

237 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 11 avril 2019, 1210 (Derrek Bentley, membre du conseil, Bureau national, Canadian Parents for French).

238 *Ibid.*

239 *Ibid.*, 1200 (Derrek Bentley, membre du conseil, Bureau national, Canadian Parents for French).

240 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 11 avril 2019, 1150 (Gabrielle Frédette Fortin, directrice générale, Bureau national, Le français pour l'avenir).

241 *Ibid.*

242 *Ibid.*

243 FCFA, *La FCFA passe à l'action : proposition d'un nouveau libellé de la Loi sur les langues officielles*, Ottawa, 5 mars 2019, p. 154.

244 *Ibid.*

de « prend [re] toutes les mesures nécessaires pour mettre en œuvre cette obligation²⁴⁵. » Il serait tenu « de consulter les gouvernements provinciaux, ainsi que les organismes intéressés, et de négocier un accord quinquennal » sur l'offre de programmes d'instruction, et ce « à tous les niveaux dans la seconde langue officielle²⁴⁶. » Enfin, la FCFA précise que l'accord soit élaboré en appliquant le principe d'égalité réelle, de la subsidiarité, de l'imputabilité, la reddition de compte et la transparence et de la consultation effective²⁴⁷.

Il importe aussi de noter que CPF a les mêmes inquiétudes que les conseils scolaires en situation minoritaire en ce qui concerne la transparence et de la reddition de compte dans le cadre d'ententes bilatérales fédérales-provinciales/territoriales. Les représentants de CPF ont tenu à rappeler que l'ajout dans la *Loi* d'une disposition sur l'offre de programmes de français langue seconde doit également comporter « [des] conséquences sévères si les fonds sont mal utilisés ou s'ils sont utilisés pour autre chose que ces programmes²⁴⁸. » Et d'ajouter CPF : « l'achat de ballons de basketball avec l'argent des programmes de français n'aide pas nécessairement un élève à apprendre la langue²⁴⁹. »

Sur ce point, le projet de *loi* de la FCFA chargerait le ministre d'assurer « que les fonds transférés aux provinces soient dépensés de la manière prévue dans l'accord négocié²⁵⁰. »

L'expérience des Canadiens et des Canadiennes bilingues ne se limite pas à l'apprentissage d'une seconde langue officielle dans le cadre scolaire. Comme mentionné précédemment, ils veulent pouvoir vivre dans la langue officielle de leur choix ; ce choix peut-être leur seconde langue officielle. Pour ce faire, ils doivent avoir accès à des expériences linguistiques et culturelles authentiques en français. Pour cela, il faut des CLOSM fortes et vibrantes.

245 FCFA, *La FCFA passe à l'action : proposition d'un nouveau libellé de la Loi sur les langues officielles*, Ottawa, 5 mars 2019, p. 154.

246 *Ibid.*

247 *Ibid.*

248 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 11 avril 2019, 1200 (Derrek Bentley, membre du conseil, Bureau national, Canadian Parents for French).

249 *Ibid.*

250 FCFA, *La FCFA passe à l'action : proposition d'un nouveau libellé de la Loi sur les langues officielles*, Ottawa, 5 mars 2019, p. 90.



Les Canadiens et Canadiennes bilingues veulent également communiquer et obtenir des services du gouvernement du Canada en français. Ainsi, CPF demande que l'offre de services bilingues du gouvernement du Canada soit aussi organisée en fonction des besoins des Canadiens et Canadiennes bilingues : « Nous devons commencer à inclure les gens qui veulent avoir accès à des services en français et pas seulement ceux qui ont le droit de les recevoir parce que c'est leur langue maternelle²⁵¹. » Pour M. Bentley, cette revendication est liée à un droit de participation :

Si nous voulons un Canada où les Canadiens parlent les deux langues officielles, il faut aussi permettre à tous les Canadiens d'avoir accès aux services dans la langue de leur choix.

Je crois que le Canada et CPF sont arrivés au point où ils doivent accepter le fait que ceux parmi nous qui font partie de la francophonie n'ont pas tous le français comme langue maternelle, et ils doivent prendre des mesures en conséquence. Il y a aussi beaucoup d'autres personnes concernées²⁵².

L'offre de services bilingues est également liée à la création d'occasions pour pratiquer la langue seconde. Le problème est tel que les jeunes apprenants associent l'apprentissage du français à des avantages à l'étranger et non au Canada. Comme le précise Gabrielle Frédette Fortin, directrice générale du Bureau national de Le français pour l'avenir « ils disent que le français est la troisième langue la plus parlée au monde, qu'ils l'apprennent pour pouvoir voyager en Europe ou [...] qu'ils veulent travailler sur la scène internationale plus tard. C'est très bien, mais les jeunes doivent pouvoir participer à la francophonie canadienne [...] Ils doivent pouvoir constater que les communautés sont vivantes, grandissantes, qu'elles se développent et créent des possibilités réelles pour tous les jeunes Canadiens et Canadiennes²⁵³. »

M^e Bastarache a mis en lumière l'incohérence du soutien du gouvernement du Canada pour le bilinguisme :

Pourquoi veut-on que les enfants au Canada fréquentent des écoles d'immersion pour apprendre le français, si c'est pour leur dire ensuite qu'ils ne demandent jamais de

251 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 11 avril 2019, 1200 (Derrek Bentley, membre du conseil, Bureau national, Canadian Parents for French).

252 *Ibid.*

253 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 11 avril 2019, 1150 (Gabrielle Frédette Fortin, directrice générale, Bureau national, Le français pour l'avenir).

services en français et qu'ils ne comptent pas ? S'ils veulent demander des services en français, c'est leur droit²⁵⁴.

Ainsi, M. Bentley voudrait que « les services fédéraux dans les deux langues officielles devraient être offerts à tous les Canadiens lorsque la demande le justifie²⁵⁵. »

Comme l'a expliqué M^e Bastarache, le *Règlement sur les langues officielles – communications avec le public et prestation des services* ne tient pas compte des besoins des Canadiens et Canadiennes bilingues : « le Règlement sur les langues officielles départage la population en compartiments étanches : les francophones et les anglophones. Or ce sont seulement les francophones minoritaires qui entrent dans la catégorie « francophones ». Si un anglophone est parfaitement bilingue, il ne compte pas²⁵⁶. M^e Bastarache propose que cette façon d'organiser les services est contraire à la *Charte canadienne des droits et libertés* :

dans la Charte, il est question d'une demande de services en français en dehors du Québec. Il n'est pas question d'une demande formulée par la minorité linguistique. On présume donc que seuls les membres de la minorité linguistique vont demander des services en français à l'extérieur du Québec, et l'on ne tient pas compte du fait que la demande est toujours faible quand le gouvernement ne fait pas une offre active²⁵⁷.

Bref, « Celle-ci [la Charte] dit que les services doivent être offerts quand il y a une demande; elle ne précise pas qui en fait la demande²⁵⁸. »

La proposition que fait la FCFA en matière d'offre de services dans les deux langues officielles mérite d'être soulignée. Dans son projet de *loi*, l'organisme demande que le ministre des Langues officielles « négocie un accord quinquennal portant sur l'offre de services provinciaux et municipaux en français et en anglais qui tient compte, notamment, des besoins des usagers [...]»²⁵⁹ Le mot « usager » est suffisamment large pour tenir compte des intérêts et des besoins des Canadiens et Canadiennes bilingues.

254 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 30 octobre 2018, 1020 (Michel Bastarache, avocat-conseil, à titre personnel).

255 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 11 avril 2019, 1200 (Derrek Bentley, membre du conseil, Bureau national, Canadian Parents for French).

256 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 30 octobre 2018, 1000 (Michel Bastarache, avocat-conseil, à titre personnel).

257 *Ibid.*, 0950.

258 *Ibid.*, 1020.

259 FCFA, *La FCFA passe à l'action : proposition d'un nouveau libellé de la Loi sur les langues officielles*, Ottawa, 5 mars 2019, p. 155.



Lors des consultations qui ont mené à la prise du nouveau Règlement sur les langues officielles – communications avec le public et prestation des services, certains avaient proposé d’inclure la présence d’un programme de français langue seconde dans les variables qualitatives. Cette suggestion n’a pas été retenue.

c. La dualité linguistique et le multiculturalisme officiel

La Commission royale d’enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme a mené à l’adoption de la première *Loi* en 1969. Elle a également mis en lumière le fait que la diversité ethnoculturelle qui caractérisait la société canadienne de l’époque rendait obsolète l’idée d’un Canada biculturel. Ainsi, en 1977, le Canada a adopté une politique de multiculturalisme officielle.

Dès lors, « le Canada avait deux langues officielles, mais aucune culture officielle²⁶⁰. » Aussi invraisemblable que cela puisse paraître, le Canada choisit de séparer langue et culture. Bien entendu, le gouvernement de l’époque reconnût que « l’une et l’autre [sont] intimement liées²⁶¹ », mais il « estimait nécessaire d’établir une nette distinction entre langues et culture²⁶² ». Les langues officielles devaient permettre à tous les Canadiens et Canadiennes, sans égard à leur culture et à leur langue maternelle, de participer activement dans la société canadienne :

Les langues française et anglaise ont un statut officiel en tant que moyen de communication, car elles sont l’une ou l’autre employées couramment par une large proportion des habitants et expriment les deux culturels dont elles émanent. Mais, dans la mesure où elles ont un statut officiel, elles cessent d’appartenir en propre aux groupes culturels qui les ont créées. Elles deviennent langues de la vie publique et, de ce point de vue, sont le bien de tous ceux qui les parlent, quelle que soit leur origine. L’anglais et le français sont, en ce sens, les langues de la vie publique au Canada²⁶³.

Aujourd’hui, comment percevons-nous les langues officielles, le bilinguisme institutionnel et individuel dans l’optique d’une société multiculturelle ? M. Shaunpal Jandu, consultant au Bureau national de CPF, estime qu’il existe un lien entre la dualité linguistique et la diversité du Canada : « Après tout, cette réalité ne revient-elle pas à reconnaître qu’il y a deux façons de dire quelque chose et à se rendre compte aussi qu’il

260 Canada, Bureau du Conseil privé, *Un choix national : exposé du Gouvernement du Canada pour une politique linguistique nationale : les langues officielles du Canada*, Ottawa, 1977, p. 21.

261 *Ibid.*, p. 17.

262 *Ibid.*

263 *Ibid.*, p. 22.

peut y avoir de nombreuses façons de le dire ?²⁶⁴» Plus encore, M. Jandu dit croire sincèrement « que la dualité linguistique peut être considérée comme la pierre angulaire de notre diversité et de notre inclusion²⁶⁵. »

Dans cette même veine, M. Jedwab croit qu'il est important de renouveler le discours officiel de sorte à rappeler aux Canadiens et Canadiennes que « la dualité linguistique est aussi un élément fondamental de divers programmes²⁶⁶ », notamment le multiculturalisme canadien :

Nous devons nous rappeler que le multiculturalisme canadien se situe dans le contexte des deux langues officielles. Je pense que c'est quelque chose qui doit être explicitement indiqué dans la *Loi sur le multiculturalisme* pour qu'il ne subsiste aucune ambiguïté à ce sujet²⁶⁷.

M^{me} O'Donnell de l'Université Concordia estime que la prochaine *Loi* devrait être conçue de manière à refléter la diversité au sein des CLOSM :

Il serait intéressant que la *Loi* modernisée reconnaisse la complexité et la diversité des communautés de langues officielles. Leurs populations ont de multiples identités et peuvent être membres de plus d'une minorité²⁶⁸.

Ainsi, elle recommande de mener l'exercice de modernisation selon certains principes, notamment la reconnaissance de la diversité, de l'inclusivité et du rapprochement entre les différentes communautés linguistiques et culturelles.²⁶⁹

Le Comité enjoint au commissaire aux langues officielles de se pencher sur sa définition de la dualité linguistique avec une pensée de la renouveler pour qu'elle reflète la réalité linguistique canadienne.

264 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 11 avril 2019, 1200 (Shaunpal Jandu, consultant, Bureau national, Canadian Parents for French).

265 *Ibid.*

266 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 2 avril 2019, 1225 (Jack Jedwab, président et directeur général, Immigration et Identités, Association d'études canadiennes et Institut canadien pour les identités et les migrations, à titre personnel).

267 *Ibid.*

268 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 9 avril 2019, 1205 (Lorraine O'Donnell, coordonnatrice-chercheuse, Réseau de recherche sur les communautés québécoises d'expression anglaise (QUESCREN), Université Concordia).

269 *Ibid.*, 1210.



2. Pour une volonté et un leadership politique

M^e Bastarache a affirmé sans détour que « [l]e gros du problème réside dans la volonté politique de vraiment mettre en œuvre les *lois*²⁷⁰. » M^e Ronald Caza abonde dans même sens :

Il est important de comprendre [...] pourquoi la *Loi sur les langues officielles* est tellement importante. Cette législation n'est pas vraiment nécessaire quand un gouvernement croit en l'importance des langues officielles. Elle devient nécessaire quand un gouvernement ne croit pas que les langues officielles sont importantes ni qu'elles sont une priorité ou méritent un traitement différent des autres langues. C'est dans ces cas-là que nous avons besoin de cette protection²⁷¹.

La *Loi* est un instrument législatif. Pour que le texte et l'esprit de cette dernière transcendent toutes les sphères d'activités et imprègnent la culture institutionnelle de l'appareil gouvernemental, il faut un vecteur, soit une ferme volonté politique. M^e Doucet a expliqué ce principe de la manière suivante :

En d'autres mots, si les instances politiques ne sont pas, elles aussi, convaincues de la valeur de la *Loi* ou de l'égalité et qu'elles n'en font pas une priorité, nous ne pouvons pas nous attendre à ce que les fonctionnaires le fassent et à ce que la population le comprenne. Cela doit venir d'en haut.²⁷²

Ainsi, il importe que la volonté politique soit transmise et ressentie. Selon M. Jedwab, il faut un discours officiel engagé : « il est crucial que nous soyons très clairs et sans ambiguïté quant à nos engagements dans notre message [...] »²⁷³. » En ce qui a trait au contenu de ce message, il affirme « qu'il est très important de rappeler aux Canadiens que la dualité linguistique constitue une proposition fondatrice qui est fondamentale pour notre pays, sa continuité et sa cohésion²⁷⁴. » M^e Pelletier a insisté sur le fait qu'il est « extrêmement important que la dualité linguistique se retrouve davantage dans les grands discours officiels de l'ensemble du gouvernement, y compris du premier ministre,

270 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 30 octobre 2018, 1005 (Michel Bastarache, avocat-conseil, à titre personnel).

271 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 11 décembre 2018, 0925 (Ronald F. Caza, avocat, Caza Saikaley s.r.l.).

272 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 27 novembre 2018, 0920 (Michel Doucet, à titre personnel).

273 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 2 avril 2019, 1225 (Jack Jedwab, président et directeur général, Immigration et Identités, Association d'études canadiennes et Institut canadien pour les identités et les migrations, à titre personnel).

274 *Ibid.*

et pas seulement dans les discours de la ministre responsable de la francophonie canadienne²⁷⁵. »

3. Pour une structure de gouvernance révisée

L'efficacité de la mise en œuvre d'une *loi* comme celle qui nous préoccupe repose sur un certain nombre d'éléments, notamment la gouvernance. Le modèle de gouvernance des langues officielles actuellement en vigueur fait l'objet de nombreuses critiques.

M. Théberge n'a pas hésité à affirmer que « [d] epuis plusieurs années, notre structure de gouvernance n'est pas la meilleure qui soit²⁷⁶. »

Au cours des quinze dernières années, deux modèles de gouvernance ont été mis de l'avant pour assurer la mise en œuvre de la *Loi*. Entre 2001 et 2006, un ministre des Langues officielles a veillé à la coordination horizontale du dossier. Le ministre « comptait sur l'appui administratif de la direction générale des langues officielles du Bureau du Conseil privé²⁷⁷. » Le Cabinet, par l'entremise de la Direction générale des langues officielles du Bureau du Conseil Privé, assurait « le leadership politique dans le cadre du Programme des langues officielles²⁷⁸. »

En février 2006, quatre changements majeurs ont été apportés à la structure de gouvernance du dossier des langues officielles. D'abord, la Direction générale des langues officielles (ou le Secrétariat des langues officielles) est passée du Bureau du Conseil privé au ministère du Patrimoine canadien. Le commissaire aux langues officielles de l'époque, M. Graham Fraser, doutait de la valeur stratégique de ce transfert :

Il convient de rappeler que le Bureau du Conseil privé constitue un centre névralgique de l'appareil fédéral. Si la coordination des langues officielles lui était confiée, c'était pour voir à une mise en œuvre uniforme du Programme des langues officielles. Était-il avisé d'écarter ainsi le greffier du Conseil privé du dossier des langues officielles, lui qui cumule les rôles de sous-ministre du premier ministre, de secrétaire du Cabinet et de chef de la fonction publique ? On s'interroge aussi sur la pertinence de la réforme administrative, compte tenu de l'objectif de parvenir à une mise en œuvre efficace de la

275 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 28 février 2019, 1140 (Benoît Pelletier, professeur, Faculté de droit, Université d'Ottawa, à titre personnel).

276 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 2019, 18 octobre 2018, 0900 (Raymond Théberge, commissaire, Commissariat aux langues officielles du Canada).

277 Commissariat aux langues officielles du Canada, *Rapport annuel 2006-2007*, Ottawa, 2007, p. 21.

278 *Ibid.*



partie VII de la *Loi*, laquelle suppose un engagement résolu et un solide leadership des agences centrales²⁷⁹.

Ensuite, le premier ministre a confié un deuxième rôle à la ministre des Langues officielles. En plus de « coordonner l'ensemble des activités des institutions fédérales liées aux langues officielles et la mise en œuvre globale de la *Loi*²⁸⁰ », elle a été appelée à « gérer les programmes d'appui aux langues officielles de Patrimoine canadien dont ceux destinés aux communautés de langue officielle²⁸¹. » Le commissaire aux langues officielles considérait que cette double fonction était « difficilement conciliables²⁸² », car la ministre n'avait pas le pouvoir de dicter la marche à suivre à ses homologues des autres ministères :

En effet, pour bien jouer son rôle de coordinatrice de l'ensemble des activités des institutions fédérales en matière de langues officielles, elle doit poser un regard critique sur ces institutions. Or, comme elle est responsable des programmes touchant les langues officielles d'une de ces institutions, comment peut-elle faire preuve d'objectivité²⁸³?

Le commissaire aurait préféré que la fonction de coordination revienne à une agence centrale :

L'histoire a démontré, par exemple, que Patrimoine canadien, à titre de ministère à vocation sectorielle et non horizontale, n'est pas bien équipé pour donner des directives à l'ensemble des institutions fédérales. De là l'importance de compter sur une agence centrale pour amener le changement de culture organisationnelle nécessaire à la mise en œuvre efficace de la *Loi*. Dans son rapport annuel 2005-2006, la commissaire Adam faisait justement l'éloge de l'appui fourni par l'appareil administratif du Bureau du Conseil privé au ministre des Langues officielles²⁸⁴.

Le Comité s'est penché sur la question de la gouvernance du dossier des langues officielles à plus d'une reprise. Dans son rapport intitulé : *Vers un nouveau plan d'action pour les langues officielles et un nouvel élan pour l'immigration francophone en milieu minoritaire* (décembre 2016), il a recommandé l'adoption d'une structure semblable à celle qui était en place en 2003 ; une structure dans laquelle le Secrétariat du Conseil

279 *Ibid.*, p. 22.

280 *Ibid.*

281 *Ibid.*

282 *Ibid.*

283 *Ibid.*

284 *Ibid.*

privé assurerait le leadership politique et appuyait les ministères responsables. C'est ce modèle que la FCFA favorise :

À notre avis, cette responsabilité devrait revenir au Conseil du Trésor, qui aurait l'appui d'un ministre d'État responsable des langues officielles et d'un secrétariat. Le Bureau du Conseil privé jouerait pour sa part un rôle politique complémentaire, notamment en s'assurant que les lettres de mandat des ministres fédéraux incluent des orientations stratégiques en matière de langues officielles et qu'un plan de développement global des communautés est adopté²⁸⁵.

M^e Foucher abonde dans le même sens : « Il me semble que le fait de confier la responsabilité première de la mise en œuvre de la *Loi* à une agence centrale aussi vitale au fonctionnement de la machine gouvernementale que le BCP serait très efficace²⁸⁶. »

M^e Pelletier partage cet avis et ajoute que « [le] Conseil privé peut aussi avoir une vision d'avenir pour la *Loi*. En effet, il ne s'agit pas seulement d'appliquer cette loi, mais aussi d'avoir une idée de ce qu'on veut en faire au cours des prochaines années. Ainsi, le Bureau du Conseil privé pourrait préparer un plan quinquennal de développement²⁸⁷. »

M^e Mark Power n'est pas du même avis, il ne croit pas qu'il soit nécessaire d'inclure le Secrétariat du Conseil privé dans le modèle de gouvernance, car le bon fonctionnement d'un tel modèle dépend en grande partie de la relation qui existe entre le ministre responsable et le premier ministre :

Les langues officielles ne devraient pas dépendre des bonnes relations entre les ministres clés et le premier ministre. Parfois, cela fonctionne bien, comme à l'époque de M. Pelletier ou à celle de M. Dion, mais parfois, cela fonctionne très mal. Les communautés ont besoin de certitudes, lesquelles sont également bénéfiques au gouvernement du Canada et à ses institutions. C'est la raison pour laquelle, selon notre avis professionnel, il y aurait lieu d'habiliter et de mandater une agence centrale, en l'occurrence le Conseil du Trésor²⁸⁸. »

M^e Foucher ne croit pas que les fonctions du Conseil du Trésor lui permettent de jouer le rôle que M^e Power entend attribuer à cette institution :

285 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 22 novembre 2018, 0905 (Jean Johnson, président, Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada).

286 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 28 février 2019, 1115 (Pierre Foucher, professeur, Faculté de droit, Université d'Ottawa, à titre personnel).

287 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 28 février 2019, 1135 (Benoît Pelletier, professeur, Faculté de droit, Université d'Ottawa, à titre personnel).

288 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 20 novembre 2018, 1035 (Mark Power, avocat, Juristes Power, à titre personnel).



Le Conseil du Trésor s'occupe seulement du volet financier. Le Bureau du Conseil privé a un mandat beaucoup plus global, c'est-à-dire la politique gouvernementale en général, le fonctionnement de la machine gouvernementale.

Selon moi, les questions entourant la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles* dépassent les simples considérations budgétaires. C'est pour cela que je trouve que le Bureau du Conseil privé serait un meilleur organisme auquel confier ce rôle²⁸⁹.

Chose certaine, plusieurs intervenants s'entendent pour dire que la mise en œuvre de la *Loi* – même la partie VII – doit tomber sous les auspices du Conseil du Trésor, car « il s'agit d'une agence centrale qui, comme vous le savez, est capable de dicter la marche à suivre à d'autres institutions fédérales²⁹⁰. » Enfin, au-delà du modèle à privilégier, il est essentiel, selon M^e Power, de codifier la structure de gouvernance dans la *Loi* pour « qu'elle ne puisse pas être changée au gré des décrets ni des cycles d'alternance gouvernementale. La question des langues officielles est suffisamment importante pour qu'on puisse aller au-delà de cela [...]»²⁹¹

D. RECOMMANDATIONS ET CONCLUSION

À la lumière de ce qui précède, le Comité recommande, ce qui suit :

Recommandation 1

Que le gouvernement du Canada, dans le cadre du processus de modernisation de la *Loi sur les langues officielles*, ajoute une clause interprétative visant à favoriser les buts et les objectifs de la *Loi*; définisse et renforce la notion de mesures positives et autres concepts clés liés à l'application effective de la *Loi* et reconnaisse la spécificité constitutionnelle du Nouveau-Brunswick.

Recommandation 2 :

Que le gouvernement du Canada dépose un projet de *loi* visant à moderniser la *Loi sur les langues officielles* dans le but de redéfinir les rôles et les responsabilités du commissaire aux langues officielles, notamment, mais sans s'y limiter, en considérant :

289 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 28 février 2019, 1135 (Pierre Foucher, professeur, Faculté de droit, Université d'Ottawa, à titre personnel).

290 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 20 novembre 2018, 0900 (Mark Power, avocat, Juristes Power, à titre personnel).

291 *Ibid.*, 1020.

- a) que le commissaire ait l'autorité d'imposer des sanctions monétaires;
- b) que le commissaire puisse exiger de la part des institutions soumises à la *Loi* un rapport de conformité et qu'il émette des exigences statutaires;
- c) qu'on étudie la possibilité de créer un tribunal administratif en définissant le rôle et le mandat de celui-ci.

Recommandation 3

Que le gouvernement du Canada dépose un projet de *loi* visant à moderniser la *Loi sur les langues officielles* qui comporte de nouvelles dispositions visant, mais sans s'y limiter :

- a) la création d'un cadre formel de consultation avec les communautés de langue officielle en situation minoritaire (CLOSM);
- b) l'obligation pour le gouvernement du Canada de produire une stratégie horizontale pluriannuelle en matière de langues officielles qui soit soumise à des cibles et des indicateurs de rendement déterminés après consultation avec les CLOSM et faisant l'objet d'une évaluation de mi-parcours et finale accessibles au public;
- c) l'obligation pour les institutions fédérales de produire une stratégie pluriannuelle sur la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles*.



- d) **l'obligation pour les institutions fédérales d'inclure des variables linguistiques dans les recherches qu'elles mènent et qu'elles financent, notamment dans l'échantillonnage des études, ainsi que l'obligation de produire et de diffuser de données probantes sur les CLOSM;**
- e) **l'obligation pour Statistique Canada de recueillir des données sur les CLOSM, notamment le droit des enfants de recevoir leur éducation dans la langue de la minorité, dans le but de dénombrer avec précision le nombre d'ayants droit pouvant potentiellement fréquenter les écoles des minorités française et anglaise conformément à l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et dans le respect des compétences provinciales et territoriales.**

Recommandation 4 :

Que le gouvernement du Canada dépose un projet de *loi* visant à moderniser la *Loi sur les langues officielles* qui comporte des objectifs et des obligations clairs en matière des droits linguistiques dans le domaine de la santé et de l'immigration francophone.

Recommandation 5 :

Que le gouvernement du Canada, dans le cadre d'une future négociation du Programme de langues officielles en éducation (PLOE), travaille en collaboration avec les provinces et territoires afin d'appuyer l'enseignement en français langue première et de renforcer les droits en matière d'éducation, tel qu'énoncé dans l'entente stratégique en éducation entre le Gouvernement du Canada, la Fédération nationale des conseils scolaires francophones (FNCSF), la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (FCFA) et la Commission nationale des parents francophones (CNPF).

Recommandation 6 :

Que le gouvernement du Canada, dans le cadre d'une future négociation du Programme de langues officielles en éducation (PLOE), travaille en collaboration avec les provinces et les territoires afin d'appuyer l'instruction en langue seconde et de renforcer les droits en matière d'éducation.

Recommandation 7

Que le gouvernement du Canada dépose un projet de loi visant à moderniser la *Loi sur les langues officielles* qui comporte une nouvelle section qui vise à encadrer le rôle du gouvernement du Canada dans le domaine de l'éducation dans la langue de la minorité. Cette nouvelle section devrait inclure, entre autres :

a) une disposition visant à assurer le dénombrement des ayants droit en vertu

de l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*;

b) une disposition qui fait en sorte que les besoins des communautés de

langue officielle en situation minoritaire sur le plan des infrastructures

scolaires et culturelles soient désignés prioritaires dans le processus

d'aliénation des biens immobiliers excédentaires du gouvernement du

Canada en vertu du paragraphe 16.1(1) tel qu'il s'applique au Nouveau-

Brunswick et de l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Recommandation 8 :

Que le gouvernement du Canada explore, dans le cadre de la modernisation de la *Loi sur les langues officielles*, la possibilité d'inclure de nouvelles dispositions visant, mais sans s'y limiter :

a) l'obligation d'inclure, dans tout accord passé entre le gouvernement du

Canada et une province ou un territoire qui prévoit un transfert de fonds,



- des clauses linguistiques qui favorisent la progression vers l'égalité de statut et d'usage de l'anglais et du français ainsi que l'épanouissement et le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire à travers la mise en place de consultations et de mécanismes de transparence ou de reddition de comptes;**
- b) à conférer au ministre des langues officielles les pouvoirs nécessaires pour faire respecter les clauses linguistiques par tous les ministères et institutions fédéraux;**
- c) à rendre disponible, dans les deux langues officielles, toutes les ententes fédérales-provinciales/territoriales;**
- d) explorer la possibilité d'ajouter une disposition visant à assurer que les individus appartenant à une communauté de langue officielle en situation minoritaire qui sont éligibles à recevoir leur éducation dans la langue de la minorité puissent le faire, s'ils le veulent, et qu'il y ait de la place pour eux dans les écoles publiques, spécifiquement dans le cas du Québec.**

Recommandation 9:

Que le gouvernement du Canada remette le dossier des langues officielles à une agence centrale et confie la responsabilité de la mise en œuvre de la *Loi sur les Langues officielles* à celle-ci.

Recommandation 10 :

Que la nouvelle *Loi sur les langues officielles* confère un chapitre relativement à la promotion de la langue française tant au Canada qu'à l'international notamment dans l'ensemble de l'Amérique.

Recommandation 11 :

Que la nouvelle *Loi sur les langues officielles* fasse la promotion du bilinguisme au Canada.

En guise de conclusion, le Comité souhaite remercier tous les témoins qui ont participé à cette étude ainsi qu'à tous les travaux qu'il a entrepris durant le 42^e Parlement. Il espère que le présent rapport inspirera les parlementaires qui élaboreront la prochaine mouture de la *Loi sur les langues officielles* : loi quasi constitutionnelle, pièce maîtresse de la dualité linguistique canadienne renouvelée, symbole de l'expérience canadienne.

ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS

Le tableau ci-dessous présente les témoins qui ont comparu devant le Comité lors des réunions se rapportant au présent rapport. Les transcriptions de toutes les séances publiques reliées à ce rapport sont affichées sur la [page Web du Comité sur cette étude](#).

Organismes et individus	Date	Réunion
Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique Marie-France Lapierre, présidente sortante Marie-Pierre Lavoie, conseillère scolaire Sud de l'île de Vancouver	2018/11/08	119
Conseil scolaire fransaskois Alpha Barry, président	2018/11/08	119
Fédération culturelle canadienne-française Martin Théberge, président Marie-Christine Morin, directrice générale	2018/11/08	119
Société de l'Acadie du Nouveau-Brunswick Ali Chaisson, directeur général	2018/11/08	119
À titre personnel Darius Bossé, avocat Juristes Power Mark Power, avocat Juristes Power Perri Ravon, avocate Juristes Power	2018/11/20	120
Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada Jean Johnson, président Alain Dupuis, directeur général	2018/11/22	121
L'hon. René Cormier, sénateur	2018/11/22	121

Organismes et individus	Date	Réunion
Quebec Community Groups Network Geoffrey Chambers, président Stephen Thompson, directeur Politique, recherche et affaires publiques	2018/11/27	122
À titre personnel Michel Doucet	2018/11/27	122
Commissariat aux langues officielles du Nouveau-Brunswick Hugues Beaulieu, directeur général Michel A. Carrier, commissaire par intérim	2018/11/29	123
Commissariat aux services en français François Boileau, commissaire de l'Ontario Joseph Morin, conseiller juridique	2018/11/29	123
Quebec Community Groups Network Geoffrey Chambers, président Sylvia Martin-Laforge, directrice générale	2019/02/26	134
Townshippers' Association Rachel Hunting, directrice générale	2019/02/26	134
À titre personnel Pierre Foucher, professeur Faculté de droit, Université d'Ottawa François J. Larocque, professeur Faculté de droit, Section de common law, Université d'Ottawa Benoît Pelletier, professeur Faculté de droit, Université d'Ottawa	2019/02/28	135
Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques Éric Forgues, directeur général	2019/03/19	136
Welsh Language Commissioner Meri Huws, commissaire	2019/03/19	136

Organismes et individus	Date	Réunion
À titre personnel Hoi Kong, professeur Peter A. Allard School of Law, University of British Columbia	2019/03/19	136
À titre personnel Stéphanie Chouinard, professeure adjointe Département de science politique, Collège militaire royal du Canada et Département d'études politiques, Queen's University Jack Jedwab, président et directeur général Immigration et Identités, Association d'études canadiennes et Institut canadien pour les identités et les migrations	2019/04/02	137
Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada Jean Johnson, président Alain Dupuis, directeur général	2019/04/04	138
Université Concordia Lorraine O'Donnell, coordonnatrice-chercheuse Réseau de recherche sur les communautés québécoises d'expression anglaise (QUESCREN)	2019/04/09	139
Société Santé en français Michel Tremblay, directeur général	2019/04/09	139
Canadian Parents for French Derrek Bentley, membre du conseil Bureau national Shaunpal Jandu, consultant Bureau national	2019/04/11	140
Le français pour l'avenir Gabrielle Frédette Fortin, directrice générale Bureau national Alec Boudreau, membre du conseil Bureau national	2019/04/11	140

Organismes et individus	Date	Réunion
Association des collèges et universités de la francophonie canadienne Lynn Brouillette, directrice générale Ronald Bisson, directeur Justice	2019/04/30	141
Institut des langues officielles et du bilinguisme Jérémy Séror, directeur et doyen associé Université d'Ottawa Roger Farley, cadre en résidence Université d'Ottawa	2019/04/30	141
Service canadien d'appui aux tribunaux administratifs Marie-France Pelletier, administrateur en chef	2019/05/02	142
À titre personnel Graham Fraser, professionnel en résidence Université d'Ottawa	2019/05/02	142

ANNEXE B

LISTE DES MÉMOIRES

Ce qui suit est une liste alphabétique des organisations et des personnes qui ont présenté au Comité des mémoires reliés au présent rapport. Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez consulter la [page Web du Comité sur cette étude](#).

Association des communautés francophones d'Ottawa

Association québécoise de l'industrie du disque, du spectacle et de la vidéo (ADISQ)

Cardinal, Linda

Commissariat aux langues officielles du Nouveau-Brunswick

Commissariat aux services en français

Conseil des écoles fransaskoises

Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique

Consortium national de formation en santé

Égalité santé en français

Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada

Fédération des conseils d'éducation du Nouveau-Brunswick

Larocque, François

Quebec Community Groups Network

Regroupement des parents et amis des enfants sourds et malentendants franco-ontariens (RESO)

Société de l'Acadie du Nouveau-Brunswick

Société Santé en français

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *procès-verbaux* pertinents (réunions n^{os} 119 à 123, 134 à 142 et 148 à 151) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
L'hon. Denis Paradis, C.P., député

