



La mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles*

UNE NOUVELLE

approche –
une nouvelle vision

Novembre 2009



FÉDÉRATION DES COMMUNAUTÉS
FRANCOPHONES ET ACADIENNE
du Canada

Fédération des communautés francophones et acadienne (FCFA) du Canada

450, rue Rideau, bureau 300

Ottawa (Ontario) K1N 5Z4

Tél. : 613-241-7600

Télec. : 613-241-6046

info@fcfa.ca

Ce document est également disponible sur le site Web de la FCFA du Canada à l'adresse www.fcfa.ca.

Autorisation de reproduction

Toute reproduction complète ou partielle de ce document ou des informations qui y sont présentées est permise avec l'autorisation préalable de la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada. La FCFA du Canada doit être mentionnée comme étant la source des informations et des contenus reproduits.

ISBN : 978-2-922742-37-4

© Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada 2009

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	5
1) Les symptômes d'une approche de mise en œuvre qui a échoué	
1.1 Un peu d'histoire	6
1.2 Le constat	6
1.3 Le rôle des tribunaux	9
2) Le diagnostic : un manque de volonté, une approche incohérente	10
2.1 C'est la volonté politique et administrative qui fait défaut	10
2.2 Symphonie ou cacophonie?	11
3) La prescription : pour une approche qui produit un réel changement	13
3.1 Un règlement universel sur les langues officielles	14
3.2 Un modèle de gouvernance amélioré	16
3.3 Une participation active des communautés et une imputabilité des institutions fédérales	18
3.4 Des pouvoirs accrus au commissaire	19
Conclusion	20



Introduction

L'adoption de la *Loi sur les langues officielles*, en 1969, a été un moment déterminant pour les communautés de langue française vivant en situation minoritaire. Enfin on parlait d'un engagement du gouvernement fédéral envers une dualité linguistique qui, en principe, devait vivre et rayonner d'un bout à l'autre du Canada. Et surtout, on légitimait finalement l'existence, partout au pays, de ces collectivités qui luttent depuis des générations pour vivre dans leur langue.

Quarante ans plus tard, qu'en est-il de ces engagements et de leur mise en œuvre? Pour les communautés francophones et acadiennes, comme pour l'appareil fédéral et l'ensemble des Canadiens et des Canadiennes, l'heure est aux bilans. Dans quelle mesure la *Loi sur les langues officielles* a-t-elle atteint ses objectifs? Nous sommes-nous donné, comme société, tous les moyens nécessaires pour qu'elle les atteigne? Quelles sont nos options pour l'avenir? Voilà autant de questions auxquelles la FCFA veut répondre dans le présent document. Notre propos est de faire les constats qui s'imposent et de proposer une nouvelle approche de mise en œuvre de la *Loi*.

Bien que, comme le soulignait le commissaire aux langues officielles au printemps 2009, « quelques fruits sont mûrs », il reste que plusieurs branches n'ont même pas encore produit de bourgeons.

Nous ne surprendrons personne en disant d'emblée que la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles* n'a pas connu un succès retentissant. Bien que, comme le soulignait le commissaire aux langues officielles au printemps 2009, « quelques fruits sont mûrs », il reste que plusieurs branches n'ont même pas encore produit de bourgeons.

L'objectif du présent document est d'explorer le pourquoi et le comment de cet état de fait et de mettre de l'avant des solutions. Pour cette raison, ce document est divisé en trois parties : la première traite des symptômes, la deuxième établit un diagnostic et la troisième se veut une prescription.

Il convient de noter qu'au cours des 40 dernières années, les communautés francophones et acadiennes n'ont jamais cessé de demander que le gouvernement applique une approche globale aux questions linguistiques plutôt que de mettre en œuvre des initiatives à la pièce. Le document que voici ne propose pas d'orientations différentes. Il s'agit ici plutôt d'étudier l'approche actuelle de mise en œuvre de la *Loi* avec la lentille du développement global des communautés francophones et acadiennes et de l'objectif ultime de la *Loi* : l'égalité réelle du français et de l'anglais au sein de la société canadienne.



1) Les symptômes d'une approche de mise en œuvre qui a échoué

1.1 Un peu d'histoire

En 1969, les législateurs ont adopté la *Loi sur les langues officielles* pour offrir une réponse partielle aux recommandations de la *Commission sur le bilinguisme et le biculturalisme*. Cette première *Loi* comportait des articles qui traitaient du service au public dans une perspective de la création de districts bilingues. L'approche n'a cependant pas fait consensus et n'a jamais été mise en vigueur.

Les amendements apportés à la *Loi* en 1988 avaient pour but d'en élargir la portée et de mieux refléter les garanties des articles 16 à 20 de la *Charte canadienne sur les droits et libertés*, adoptée six ans plus tôt. Cette seconde mouture conférait à la *Loi* les objectifs d'assurer le développement et l'épanouissement des minorités francophones et anglophones et de favoriser la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne.

En 1991, le *Règlement sur les langues officielles – communications avec le public et prestation des services* venait codifier comment serait mise en œuvre la Partie IV de la *Loi* qui traite de l'accès des citoyens et des citoyennes à des communications et des services fédéraux dans la langue de leur choix. Contrairement à ce qui était prévu dans la *Loi* de 1969, on y faisait reposer les obligations des institutions fédérales en matière de service au public sur une base de calculs démographiques plutôt qu'un principe de territorialité.

Enfin, un nouvel amendement à la *Loi*, en 2005, a clarifié la portée de la Partie VII, qui engage le gouvernement fédéral à :

- ▶ Favoriser l'épanouissement des communautés francophones et anglophones du Canada;
- ▶ Appuyer leur développement;
- ▶ Promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne.

Le nouveau libellé rend l'engagement du gouvernement à cet égard exécutoire et impose aux institutions fédérales l'adoption de mesures positives pour atteindre les objectifs visés par la Partie VII.

1.2 Le constat

La *Loi sur les langues officielles* a donc fait l'objet, au fil des ans, de modifications qui avaient toutes pour but d'en améliorer la mise en œuvre. Il faut d'ailleurs admettre d'emblée que beaucoup de progrès ont été réalisés au cours des quarante dernières années.

Un verre à demi-plein...

D'abord, de façon générale, l'opinion publique a considérablement évolué. On n'en est plus à l'hostilité qui a accueilli l'adoption de la première *Loi* en 1969. Les sondages commandés par le Commissariat aux langues officielles en 2006 et par Radio-Canada en 2007 l'ont montré, la grande majorité des Canadiens et des Canadiennes reconnaissent aujourd'hui la valeur ajoutée de la dualité linguistique et le droit des citoyens d'être servis dans leur langue par leurs gouvernements. Cette attitude plus positive est manifeste en particulier chez les jeunes.

C'est également en grande partie grâce à la *Loi* qu'ont été créés, d'un bout à l'autre du pays, des systèmes scolaires de langue française, des institutions postsecondaires, des services à la petite enfance, des services de santé, des médias et des événements culturels.

Un nombre toujours plus élevé d'anglophones parlent le français et bon nombre d'immigrants reconnaissent l'importance de connaître les deux langues officielles de leur pays d'adoption. Dans plusieurs provinces, les classes d'immersion connaissent une popularité sans précédent.

En ce qui a trait aux communautés francophones et acadiennes, la *Loi* de 1969 a signalé le début d'une ère de renouveau. Il est évident que sans l'adoption de la *Loi sur les langues officielles* de 1969, les articles 16 à 24 de la *Charte canadienne des droits et libertés* n'auraient pas vu le jour 13 ans plus tard. C'est en bonne partie grâce à la *Loi* que se sont mis en place plusieurs organismes qui

offrent des services dans toutes les sphères d'activité, tant au niveau local que régional ou national. C'est également en grande partie grâce à la *Loi* qu'ont été créés, d'un bout à l'autre du pays, des systèmes scolaires de langue française, des institutions postsecondaires, des services à la petite enfance, des services de santé, des médias et des événements culturels.

Il y a aussi eu des progrès importants en ce qui a trait à l'engagement de plusieurs gouvernements provinciaux et territoriaux par rapport à l'épanouissement du français. Notamment, on a vu l'adoption de plusieurs lois ou politiques sur les services en français, de la *Loi sur les services en français* en Ontario en 1986 à la *Loi sur l'accès aux services en français* en Nouvelle-Écosse, en 2004.

Le gouvernement fédéral a quant à lui offert une réponse partielle à une demande historique des communautés, une demande qui avait justifié la création de la FCFA en 1975 : la mise en place d'une politique de développement global pour les communautés. À ce chapitre, le *Plan d'action pour les langues officielles* (2003-2008) a été suivi de la *Feuille de route pour la dualité linguistique* (2008-2013).

Plusieurs de ces avancées sont dues à l'appui financier de certaines institutions fédérales au cours des trois dernières décennies. Il faut reconnaître en particulier le Secrétariat d'État, devenu en 1993 le ministère du Patrimoine canadien. Bon nombre de ces avancées sont aussi largement attribuables aux citoyens qui ont





exercé leur droit en déposant des plaintes au commissaire aux langues officielles ou encore en amenant devant les tribunaux les causes telles celles touchant la gestion scolaire. Par ailleurs, on ne saurait passer sous silence la contribution magistrale des tribunaux à la reconnaissance et à la mise en œuvre des droits linguistiques garantis sous la *Loi* et sous la *Charte*, particulièrement en éducation. Nous reviendrons sur ce point un peu plus loin.

Ce sont tous là des progrès importants, mais avec un bémol : nos acquis demeurent fragiles, et les communautés francophones et acadiennes doivent faire preuve d'une vigilance constante. Par exemple, plusieurs conseils scolaires n'ont pas encore toutes les infrastructures et les expertises dont ils ont besoin pour offrir un service de qualité égale à celui de la majorité.

... et à demi-vidé

Malgré ces avancées, il est déplorable de constater qu'après quarante ans, les francophones n'ont toujours pas accès à l'ensemble des services et de l'appui gouvernemental auxquels ils ont droit.

Dans la plupart des institutions fédérales, le respect des droits linguistiques et la qualité des services offerts aux francophones dépendent presque entièrement de l'importance qui leur est accordée par la haute direction. Les pratiques exemplaires sont souvent le fruit de la volonté et des efforts d'individus ou d'équipes et peuvent perdre de leur efficacité ou encore disparaître totalement lorsqu'il y a des changements au sein du personnel.

Depuis l'établissement, en 1969, du poste de commissaire aux langues officielles, toutes les personnes qui se sont succédé dans ces fonctions ont été très critiques face à l'application et à la mise en œuvre de la *Loi*. Année après année, leurs rapports comportent des expressions comme « manque de leadership », « laxisme », « stagnation », « recul », « minimalisme », « plafonnement » et « érosion des droits linguistiques des communautés ».

Les francophones reçoivent des services en français dans seulement 75 % des bureaux fédéraux qui sont désignés bilingues et ne reçoivent une offre active que dans 25 % de ces bureaux.

Cette année encore, le rapport du commissaire fait état d'une situation tout simplement inacceptable en ce qui concerne la prestation de services fédéraux dans les deux langues. Les francophones reçoivent des services en français dans seulement 75 % des bureaux fédéraux qui sont désignés bilingues et ne reçoivent une offre active que dans 25 % de ces bureaux. Il s'agit ici d'une moyenne nationale : les pourcentages sont encore plus bas dans les provinces de l'Ouest !

Le commissaire manifeste aussi une très grande préoccupation quant à la question de la langue de travail dans les régions désignées bilingues. Le sondage mené cette année auprès de 14 institutions fédérales démontre que seulement 69 % des employés fédéraux qui travaillent dans une région désignée se disent satisfaits de

leur capacité d'utiliser la langue officielle de leur choix au travail. Certains pourraient dire que 69 %, c'est quand même beaucoup. Toutefois, il faut se rappeler qu'il s'agit ici de droits dont on fait supposément la promotion depuis 40 ans : se satisfaire de ce pourcentage reviendrait à accepter comme étant normal le fait que **les droits** de trois employés fédéraux sur dix ne soient pas respectés.

En ce qui concerne la mise en œuvre de la Partie VII, le commissaire déplore la lenteur avec laquelle les institutions mettent en œuvre leurs obligations de mesures positives et constate que les résultats souhaités par les communautés se font toujours attendre. Près de quatre ans après l'adoption de la nouvelle Partie VII, ce constat donne l'impression que nous n'avons toujours pas quitté la ligne de départ. Or, tant le commissaire Fraser que sa prédécesseure, Dyane Adam, ont élaboré des lignes directrices et des principes pour l'application et la mise en œuvre de cette obligation de mesures positives. Pour cette raison, il est particulièrement regrettable de voir le commissaire constater, comme il l'a fait dans son rapport annuel 2008, que les fonctionnaires en région qui souhaitent définir des mesures positives demeurent très peu outillés pour le faire et, dans plusieurs cas, reçoivent peu d'appui de leur ministère.

1.3 Le rôle des tribunaux

Les avancées sont encore trop souvent le résultat d'initiatives isolées ou encore d'interventions judiciaires portant sur les droits linguistiques constitutionnels. Comme le déclarait le regretté sénateur Jean-Maurice Simard, « les chefs de file des communautés [francophones et acadiennes] consacrent une part beaucoup trop importante de leurs précieuses énergies à faire respecter la loi, une responsabilité qui pourtant incombe normalement aux gouvernements, à la police et aux tribunaux »¹. Par exemple :

- ▶ Dans le jugement Mahé (1990), la Cour suprême du Canada a confirmé le droit des parents franco-albertains à la gestion scolaire;
- ▶ Dans la décision Beaulac (1999), la même cour, sous la plume du juge Bastarache, a confirmé le droit d'un accusé de se faire entendre devant le tribunal dans la langue officielle de son choix, en plus de souligner que les inconvénients administratifs ne constituaient pas des facteurs pertinents dans l'exercice des droits. Fait encore plus important, il y affirme que « *les droits linguistiques doivent **dans tous les cas** être interprétés en fonction de leur objet, de façon compatible avec le maintien et l'épanouissement des collectivités de langue officielle au Canada* »².
- ▶ Dans la décision Desrochers c. Industrie Canada (2009), la Cour suprême, sous la plume de la juge Charron, a souligné que ce n'est pas nécessairement en offrant des services identiques à ceux de la majorité qu'on atteindra l'égalité réelle; dans certains cas, les services offerts à la minorité doivent être adaptés aux besoins particuliers de cette dernière. La juge Charron a également opiné qu'il serait difficile, dans plusieurs cas, de comprendre comment une institution fédérale pourrait estimer offrir un service qui répond aux besoins de la minorité lorsqu'elle n'a pas consulté cette dernière.

¹Simard, Jean-Maurice, *De la coupe aux lèvres : un coup de cœur se fait attendre*, présenté au Sénat du Canada, Ottawa, novembre 1999

²R. c. Beaulac, [1999] 1 R.C.S.



Partie 2

Le diagnostic : un manque de volonté, une approche incohérente

En quarante ans, la *Loi sur les langues officielles* a été bonifiée à trois reprises, si on tient compte de l'ajout en 1991 du *Règlement sur les langues officielles – communications avec le public et prestation de services*. Chaque amendement visait à renforcer la *Loi* et à en améliorer l'application. Comment se fait-il, alors, qu'en 2009, les rapports annuels du commissaire Fraser contiennent essentiellement les mêmes constats que ceux du commissaire Yalden trente ans plus tôt? La FCFA pose deux diagnostics à cet égard.

2.1 C'est la volonté politique et administrative qui fait défaut

Comment expliquer autrement qu'en 2009, seulement 25 % des bureaux fédéraux désignés bilingues fournissent une offre active de services dans les deux langues? Comment expliquer autrement qu'au sein de la fonction publique, des postes désignés bilingues soient toujours occupés par des personnes unilingues anglophones, et comment expliquer autrement que trois fonctionnaires sur dix qui travaillent dans des régions désignées bilingues demeurent insatisfaits de leur capacité d'utiliser la langue officielle de leur choix au travail?

Les francophones ont la perception que la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles* consiste surtout en une série de demi-mesures et de compromis qui cherchent à ménager la chèvre et le chou et surtout à ne pas déranger, plutôt que de répondre réellement aux objectifs de la *Loi*. Si certaines institutions font preuve de rigueur dans l'application de la *Loi*, force est de constater que dans plusieurs institutions, l'approche est minimaliste et semble répondre à un impératif d'en faire « juste assez pour ne pas être amenés en Cour », alors que d'autres institutions ne rencontrent même pas les exigences minimales. Par ailleurs, certaines institutions semblent craindre d'aller au-delà de ce que le Règlement prescrit et de ce que le Conseil du Trésor ou le ministère de la Justice recommandent.

Les francophones ont la perception que la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles* consiste surtout en une série de demi-mesures et de compromis qui cherchent à ménager la chèvre et le chou et surtout à ne pas déranger, plutôt que de répondre réellement aux objectifs de la *Loi*.

Mais il y a plus encore. Dès 1975, les communautés francophones et acadiennes avaient dénoncé les lenteurs dans la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles*. Cette année-là, le rapport du Groupe de travail sur les minorités de langue française hors Québec concluait, de manière assez percutante, que le gouvernement fédéral devait « appuyer le développement des communautés francophones en milieu minoritaire ou cesser de parler de dualité linguistique ».

Deux ans plus tard, la Fédération des francophones hors-Québec (FFHQ) rendait public *Les héritiers de Lord Durham*, un manifeste dans lequel elle réclamait du gouvernement fédéral l'élaboration d'une politique de développement global des communautés francophones et acadiennes.

Normalement, les modifications apportées à la *Loi* auraient dû mener, au moyen d'une application beaucoup plus rigoureuse de la Partie VII, à des mesures plus cohérentes et systématiques d'appui aux communautés de langue officielle en situation minoritaire. Or, en 2002-2003, alors que le gouvernement fédéral de l'époque préparait son *Plan d'action pour les langues officielles*, la FCFA tenait exactement les mêmes propos que la FFHQ un quart de siècle plus tôt.

En 1977 :

*Une politique globale, précise, cohérente et définitive de développement des communautés de langue et de culture française – Au plan fédéral, la politique du bilinguisme institutionnel devra se transformer en une politique de développement des communautés dans tous les domaines qui relèvent de sa compétence. C'est une exigence sans laquelle aucun effort partiel ne portera fruit.*³

En 2002 :

*Le gouvernement fédéral doit mettre en place un cadre d'action qui constitue un véritable plan de développement global des communautés de langue officielle (...) C'est la pièce maîtresse qui nous manque pour engager l'ensemble des ministères et agences fédérales dans le développement des communautés.*⁴

Le *Plan d'action pour les langues officielles 2003-2008*, puis la *Feuille de route pour la dualité linguistique 2008-2013*, ont partiellement répondu à ce besoin. Toutefois, quatre ans après l'adoption de la nouvelle Partie VII, les fonctionnaires sur le terrain demeurent peu outillés et appuyés pour comprendre ce que sont les mesures positives et comment les mettre en œuvre. Or, pour appliquer pleinement la *Loi sur les langues officielles*, encore faut-il que tout l'appareil fédéral en comprenne les tenants et les aboutissants, et cela devrait être l'objectif numéro un d'une véritable politique sur les langues officielles.

2.2 Symphonie ou cacophonie?

Nous avons parlé d'une approche de mise en œuvre minimaliste, étape par étape et à la pièce. Nous avons dit que la préoccupation majeure, pour plusieurs institutions fédérales, semblait être de se conformer au minimum requis par chacune des parties individuelles de la *Loi sur les langues officielles*. Parallèlement, on n'a pas vu une démarche concertée qui viserait la **compréhension** et l'application de la *Loi sur les langues officielles* **dans son ensemble** d'un bout à l'autre de l'appareil fédéral. Dans une bonne mesure, chaque institution fédérale a été laissée à elle-même et, au sein même des ministères, chaque division ou bureau régional a été laissé à lui-même. L'approche a surtout consisté à chercher à répondre à la demande à la pièce lorsque besoin était, en particulier au niveau des services et des communications dans les deux langues.

³ Fédération des francophones hors Québec, *Les héritiers de Lord Durham*, avril 1977, p. 118

⁴ Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, *Le fédéral doit mettre en place la pièce maîtresse de sa stratégie pour les langues officielles*, communiqué, 3 octobre 2002



Il en a résulté une impression de cacophonie rappelant ce qu'on entend lorsque 50 musiciens accordent individuellement leur instrument en attendant que le chef d'orchestre arrive. Quarante ans plus tard, on attend toujours le chef d'orchestre.

Il est peut-être temps de regarder les choses autrement et de refonder la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles* sur les **intentions** de cette dernière. Reportons-nous aux articles 16 à 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* : on y trouve la base des objectifs de la *Loi*, une vision du Canada qui reconnaît **à la fois** l'égalité réelle du français et de l'anglais et la contribution essentielle des communautés de langue officielle partout sur le territoire canadien.

En conséquence, on a conféré à la *Loi sur les langues officielles* les objectifs suivants :

- ▶ d'assurer le respect et l'égalité de statut du français et de l'anglais,
- ▶ d'appuyer le développement des minorités francophones et anglophones et
- ▶ de favoriser la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne.

On ne peut parler réellement d'appui au développement d'une communauté francophone si les individus qui la composent n'ont pas accès à des services en français lorsqu'ils se rendent à un bureau fédéral dans leur localité.

Une approche de mise en œuvre qui perd de vue ces trois objectifs, comme les musiciens qui ignorent qu'ils sont appelés à jouer une symphonie, est et sera toujours vouée à l'échec. Il faut considérer la *Loi* comme le tout cohérent qu'elle est. Par exemple, comme l'a démontré le jugement *Desrochers c. Industrie Canada* (2009), on ne peut parler réellement d'appui au développement d'une communauté francophone si les individus qui la composent n'ont pas accès à des services en français lorsqu'ils se rendent à un bureau fédéral dans leur localité.

Par conséquent, qu'il s'agisse des structures de gouvernance et d'imputabilité, du cadre réglementaire, de l'ensemble des politiques, des directives ou des programmes, toutes les composantes du régime linguistique canadien doivent être conçues comme un tout qui vise **à la fois** l'égalité de statut et d'usage des langues officielles et le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire.

D'ailleurs, dans un récent jugement sur les exigences de bilinguisme dans des postes à Via Rail, le juge Martineau, de la Cour fédérale, affirmait que :

...les règlements établissent une présomption légale facilitant la preuve que les critères prévus dans la *Charte* ou dans la LLO sont satisfaits. Il s'agit de leur objet fondamental, mais ils ne sont pas exhaustifs et ils ne devraient pas être interprétés et appliqués de façon rigoureuse. En effet, la Cour doit accepter que ni les règlements ni Burolis ne peuvent

l'emporter sur la LLO ou la *Charte*, ou restreindre la LLO ou la *Charte*, et qu'ils doivent toujours être interprétés et appliqués d'une manière conforme aux objectifs généraux du préambule de la LLO et refléter les valeurs fondamentales de la *Charte* et de la politique canadienne en matière de bilinguisme.⁵

Partie 3

La prescription : pour une approche qui produit un réel changement

La nouvelle approche que nous proposons dans cette section s'attarde à **l'intention** de la *Loi sur les langues officielles*. Cette loi n'est pas une simple série de règles auxquelles on doit se conformer pour éviter des répercussions juridiques; elle n'est pas une simple série de transactions entre un client qui demande quelque chose et un fournisseur qui offre quelque chose en retour. Il s'agit d'assurer, au bout du compte, l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne.


Or, nous sommes encore très loin du jour où tous et toutes les fonctionnaires de langue française pourront travailler dans leur langue partout où ils en ont le droit; où tous et toutes les francophones ne se feront plus répondre « I don't speak French » lorsqu'ils demandent un service dans leur langue à leur bureau fédéral; où les collectivités francophones et acadiennes pourront toutes compter sur leurs bureaux fédéraux locaux pour bien comprendre leurs besoins et leurs réalités et y répondre en offrant des services sur mesure.

Pour cela, il faut une approche qui vise à produire un réel changement, une approche que nous appellerons l'approche des trois « c » : cohérente, consistante et continue.

Au niveau de la cohérence, cette approche reconnaît que tout, dans la *Loi sur les langues officielles*, est interdépendant. Par exemple, l'offre de services dans les deux langues dans l'ensemble des réseaux de transports au Canada, y compris les réseaux routiers, répond à la fois à l'impératif d'assurer une visibilité constante du français et de l'anglais (Partie VII) et au respect des droits du public voyageur (Partie IV). L'offre active de services en français à l'extérieur du Québec (Partie IV) augmente la capacité des fonctionnaires francophones de travailler dans leur langue (Partie V). Enfin, on ne peut parler sérieusement d'appui aux communautés de langue officielle (Partie VII) si ces dernières n'ont même pas accès à des services gouvernementaux dans leur langue (Partie IV).

Il faut une approche qui vise à produire un réel changement, une approche que nous appellerons l'approche des trois « c » : cohérente, consistante et continue.

⁵ Cour fédérale du Canada, *Temple c. Via Rail Inc*, 9 septembre 2009



Au niveau de la consistance et de la continuité, une telle approche sous-entend à la fois un effort soutenu et un changement important à la façon dont la *Loi sur les langues officielles* est gérée, appliquée et même considérée par l'appareil fédéral. Cela passe par quatre mesures très précises :

- 1) un règlement universel sur les langues officielles;
- 2) un nouveau modèle de gouvernance du régime linguistique au Canada;
- 3) une participation active des communautés et une imputabilité des institutions fédérales;
- 4) des pouvoirs accrus pour le commissaire aux langues officielles.

3.1 Un règlement universel sur les langues officielles

Après la révision de la *Loi sur les langues officielles*, en 1988, le gouvernement fédéral a entrepris de définir où et de quelle manière les Canadiens et les Canadiennes auraient accès à des services et des communications dans la langue de leur choix, tel que garanti par la Partie IV de la *Loi*. En 1991, le *Règlement sur les langues officielles – communications avec le public et prestation de services* voyait le jour. On y apportait, notamment, des réponses à la question du fameux « là où le nombre le justifie » et on cherchait à y clarifier lesquels, de tous les bureaux fédéraux, seraient tenus d'offrir des services et des communications dans les deux langues.

Le Règlement a ses lacunes et ses faiblesses. Nous y reviendrons plus loin. Notre propos ici est le suivant : **la mise en application d'une Loi qui dépasse la simple offre de services dans les deux langues doit être encadrée par un Règlement qui dépasse aussi la simple offre de services dans les deux langues.**

Dans la perspective où l'on considère la *Loi sur les langues officielles* comme un tout, où il y a un lien entre l'offre de services, la capacité des fonctionnaires de travailler dans leur langue et l'appui aux communautés minoritaires de langue officielle, **il faut un Règlement universel sur les langues officielles.**

Si on compare la *Loi sur les langues officielles* à une automobile, le Règlement en est forcément le moteur. Or, un Règlement qui ne s'adresse qu'aux communications et aux services, c'est un moteur qui ne fait tourner qu'une seule des quatre roues.

Dans une approche intégrée de la mise en œuvre de la *Loi*, il faudra considérer une réglementation qui vise à la fois les communications avec le public et la prestation de service (Partie IV), la langue de travail (Partie V), l'égalité des chances dans la fonction publique fédérale (Partie VI) et l'appui au développement des communautés et la promotion de la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne (partie VII).

Si on compare la *Loi sur les langues officielles* à une automobile, le Règlement en est forcément le moteur. Or, un Règlement qui ne s'adresse qu'aux communications et aux services, c'est un moteur qui ne fait tourner qu'une seule des quatre roues.

De façon plus spécifique, si on considère la *Loi* comme un tout, l'objectif du Règlement devient entre autres :

- ▶ L'offre de services là où se trouvent véritablement les francophones;
- ▶ L'offre de services qui favorisent le développement de milieux de vie en français, qui répondent aux besoins particuliers des communautés et qui s'arriment avec les régimes provinciaux lorsque ceux-ci sont plus généreux que la législation fédérale;
- ▶ Des mesures pour accroître la capacité des fonctionnaires francophones de travailler dans leur langue, notamment au moyen de l'accroissement de l'offre active de services en français;
- ▶ Des mesures pour assurer la visibilité et la promotion du français et de l'anglais dans toutes les régions du Canada;
- ▶ Des mesures formelles pour que les communautés soient consultées quant à leurs besoins, que ces besoins soient compris et qu'ils soient pris en compte par les institutions fédérales dans l'élaboration de services et de programmes. Le *Règlement sur les services en français* de la Nouvelle-Écosse pourrait servir d'exemple pour ce volet.

Les conditions préalables d'un tel Règlement : régler la problématique des zones de services et des nombres de francophones


Les deux lacunes majeures du Règlement actuel – outre le fait qu'il se limite à un aspect seulement de la *Loi* – ont trait à la définition des zones de services et à la définition de ce qu'est un francophone.

Le Règlement actuel n'utilise des formules statistiques complexes pour définir où résident les francophones au Canada et quels bureaux fédéraux sont tenus d'offrir des services et des communications dans les deux langues. Il en résulte une certaine confusion lorsque les citoyens francophones cherchent à savoir quel bureau fédéral de leur région a l'obligation de leur donner des services dans leur langue.

L'autre lacune est liée au fait qu'on n'utilise, justement, que des données statistiques pour définir ce qui constitue une collectivité francophone. On exclut ainsi des communautés qui, si elles sont de petite taille et ne constituent qu'une faible proportion de la population, n'en sont pas moins dynamiques et déterminées à vivre en français. Par exemple, dans la région des Kootenay, en Colombie-Britannique, on compte deux écoles francophones et une association francophone communautaire; pourtant, les deux centres de Service Canada n'ont aucune obligation d'offrir des services en français.

Voici donc les solutions que nous proposons :

- ▶ **Aller au-delà des chiffres.** Un milieu de vie en français ne peut se réduire à un nombre d'individus ou à un pourcentage. S'il existe, dans une région donnée, une école, un centre culturel ou un centre communautaire de langue française, c'est forcément parce qu'il existe une communauté qui soutient



cette institution. Le Règlement devrait prendre en compte cette notion de *milieu de vie en français* pour déterminer où l'appui et les services fédéraux devraient être offerts.

- ▶ **Adopter un calcul plus inclusif.** Si on doit absolument recourir aux chiffres, qu'on s'assure de choisir les données qui permettront de mesurer non pas uniquement le nombre de francophones de langue maternelle, mais également le nombre de personnes qui **choisissent de communiquer régulièrement en français dans la vie quotidienne** et qui, de ce fait, ont droit aux services dans cette langue. À cet effet, la nouvelle définition statistique adoptée récemment par l'Office des Affaires francophones de l'Ontario est un des modèles à explorer.

- ▶ **Envisager des « zones de services bilingues ».** Ces zones correspondraient aux milieux de vie en français dont nous avons parlé plus haut. De nature plus locale, elles pourraient à la fois renforcer les milieux de vie francophones et améliorer la capacité des fonctionnaires de travailler dans la langue officielle de leur choix. Pour ce faire, on pourrait s'inspirer, par exemple, des centres de services bilingues mis en place au Manitoba et en Saskatchewan.

S'il existe, dans une région donnée, une école, un centre culturel ou un centre communautaire de langue française, c'est forcément parce qu'il existe une communauté qui soutient cette institution. Le Règlement devrait prendre en compte cette notion de *milieu de vie en français* pour déterminer où l'appui et les services fédéraux devraient être offerts.

3.2 Un modèle de gouvernance amélioré

Si un Règlement universel sur les langues officielles constitue un moteur qui fait tourner les quatre roues au lieu d'une seule, la mise en marche de l'automobile et le choix de la destination dépend, au bout du compte, de la personne qui est dans le siège du conducteur. Il est question ici de la coordination de la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles* au sein de l'appareil fédéral.

Présentement, cette coordination dépend principalement de trois institutions fédérales : le Conseil du Trésor, le ministère de la Justice et le ministère du Patrimoine canadien. Ce mode de fonctionnement génère bon nombre de problèmes. Notamment, aucune de ces institutions n'est en position d'autorité sur l'ensemble de l'appareil fédéral. Ensuite, ces trois institutions ne travaillent pas toujours de concert et leurs approches ne sont pas toujours complémentaires.

Nous proposons la série suivante de solutions à ces problématiques :

- ▶ **Confier le rôle de coordination à une seule institution fédérale.** Dans une vision où l'application de la *Loi sur les langues officielles* est vue comme un tout dont les composantes sont interdépendantes,

une seule institution est bien placée, de par son autorité sur l'ensemble de l'appareil fédéral, pour coordonner cette approche globale : le Bureau du Conseil privé. Dans ce contexte, le greffier du Conseil privé tient le rôle de sous-ministre responsable des langues officielles, ce qui lui confère l'obligation de produire des résultats relativement à l'application de la *Loi* et, en contrecoup, d'exiger des résultats de l'ensemble de la fonction publique.

Il va de soi que la responsabilité suprême du dossier reviendrait alors au ministre titulaire du portefeuille des Langues officielles, qui serait alors rattaché au bureau du Conseil privé.

Une seule institution est bien placée, de par son autorité sur l'ensemble de l'appareil fédéral, pour coordonner cette approche globale : le Bureau du Conseil privé.

► **Développer un protocole d'entente entre les ministères responsables de la mise en œuvre.** Même si le Bureau du Conseil privé assume le leadership ultime au niveau de l'appareil fédéral, les ministères de la Justice et du Patrimoine canadien, ainsi que le Conseil du Trésor, continueront à jouer des rôles de premier plan dans la mise en œuvre de la *Loi*. Ce travail

doit se faire de façon concertée et pour maximiser les chances de réussite, nous recommandons qu'il y ait un protocole d'entente entre les trois ministères, sous la supervision du Bureau du Conseil privé. Le but de ce protocole serait d'assurer que tout ce qui se fait en matière de langues officielles se travaille à trois et non de façon séparée.

Toutefois, cette collaboration doit impérativement se faire dans la compréhension que les langues officielles ne sont pas simplement la responsabilité de ces trois ministères ou du Commissariat mais bien de l'ensemble de l'appareil fédéral.

- **Décloisonner.** Souvent, le dossier des langues officielles au sein d'une institution fédérale est relégué à un bureau spécifique, alors qu'il devrait plutôt traverser le ministère en entier, du bureau du ministre aux bureaux régionaux et d'une direction à l'autre. Les vrais champions des langues officielles se trouvent souvent dans un bureau régional ou dans une direction qui, à première vue, n'a pas de lien direct avec la question des langues officielles. En prenant des mesures pour que l'information et les bonnes pratiques circulent dans toutes les directions, tant verticalement qu'horizontalement, et en assurant une meilleure coordination des initiatives, on maximise les chances de transformer l'institution en entier en « champion des langues officielles ».
- **Arrimer avec les autres niveaux de gouvernement.** De plus en plus, la prestation de services et de programmes dépend d'autres intervenants comme les gouvernements provinciaux et territoriaux, les municipalités et le secteur privé, avec lesquels le gouvernement fédéral signe des ententes de transfert de fonds. Il est essentiel que toutes ces ententes comportent des clauses linguistiques bien définies qui détailleront les retombées pour les communautés de langue officielle en situation minoritaire.



- **Développer une « culture corporative » de la dualité linguistique.** La fonction publique pourrait, par exemple, inciter ses employés à suivre des formations dans leur deuxième langue officielle, et encourager les unités de travail bilingues à désigner des « journées du français » ou des « journées de l'anglais » où les employés ne parleraient que la langue en question.

3.3 Une participation active des communautés et une imputabilité des institutions fédérales

Si, dans un premier temps, un nouveau règlement sur les langues officielles prévoyait des mesures formelles pour que les communautés soient consultées et que leurs besoins soient pris en compte, il s'agirait déjà d'une avancée importante. Toutefois, il serait peut-être approprié de s'inspirer de la *Loi sur les langues officielles du Nunavut* et d'enchâsser ces mesures, assorties d'un cadre d'imputabilité et de mise en œuvre, dans la *Loi sur les langues officielles* lors d'une éventuelle révision de cette dernière.

Dans la décision *Desrochers c. Industrie Canada*, la juge Charron a confirmé ce que les communautés savaient déjà depuis longtemps : les programmes et services conçus pour la majorité ne répondent pas nécessairement aux besoins de la minorité et souvent, des mesures adaptées doivent être mises en place pour que les citoyens francophones puissent en bénéficier au même titre que la population générale.

En 2006, avant de quitter ses fonctions, l'ancienne commissaire aux langues officielles, Dyane Adam, déclarait déjà que les communautés de langue officielle ne devaient se contenter de rien de moins que d'être présentes à toutes les étapes de développement et de mise en œuvre des politiques les concernant. Pour nous, cette « présence » se décline de deux manières.

D'abord, il faut que les communautés francophones soient en mesure d'influencer, tant au niveau national qu'au niveau régional, le développement, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes et politiques qui ont un impact sur elles. Ensuite, au niveau national, il est essentiel qu'une structure formelle de consultation et de concertation avec les communautés soit mise en place. À cet effet, dans son rapport de tournée sur la dualité linguistique et les langues officielles, Bernard Lord notait, en 2008, que « le gouvernement pourrait mettre en place un mécanisme de consultation pangouvernemental sur les langues officielles, qui inclurait une représentation de la part des communautés ». Il est dommage que cette idée n'ait pas été reprise dans la *Feuille de route pour la dualité linguistique 2008-2013*, qui ne comporte aucun mécanisme de concertation avec les communautés.

Il faut que les communautés francophones soient en mesure d'influencer, tant au niveau national qu'au niveau régional, le développement, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes et politiques qui ont un impact sur elles.

La participation des communautés ne signifie pas non plus une consultation sans conséquence. À cet effet, il faut aussi que les institutions gouvernementales soient contraintes de démontrer non seulement comment

elles ont consulté les communautés mais bien comment elles répondront aux besoins exprimés lors de ces consultations.

Pour les communautés, il ne s'agit pas d'accommoder sans changer les façons de faire, mais plutôt de changer les façons de faire pour accommoder.

3.4 Des pouvoirs accrus au commissaire

Lorsqu'il a présenté pour la première fois le projet de loi qui allait éventuellement modifier la *Loi sur les langues officielles* en rendant exécutoire la Partie VII, le sénateur Jean-Robert Gauthier a commenté qu'il souhaitait que la *Loi* soit un « chien de garde » et non un « chien de poche ».

Toutefois, souvent, le meilleur cadre législatif et le meilleur règlement ne sont efficaces que dans la mesure où ils sont pris au sérieux par l'ensemble de l'appareil fédéral, et dans la mesure où les ignorer comporte un sérieux risque de sanctions.

Or, depuis quatre décennies, les pouvoirs du commissaire aux langues officielles, l'officier chargé d'assurer le respect de la *Loi*, se limitent à la formulation de recommandations aux institutions fautives (ou au gouvernement en entier) ou à l'initiation de démarches juridiques dont le coût peut s'avérer prohibitif. Doit-on s'étonner, alors, de voir bon nombre de recommandations du commissaire demeurer lettre morte et certaines institutions fédérales revenir dans son rapport, année après année, au palmarès du plus grand nombre de plaintes?

Si l'on veut assurer que la *Loi sur les langues officielles* soit prise au sérieux par tous et par toutes, il faudrait explorer la possibilité d'investir le commissaire d'un pouvoir d'ordonnance qui lui permettrait d'exiger des mesures correctives des institutions fédérales qui ne respectent pas leurs obligations. Le commissaire pourrait également disposer d'un pouvoir de sanction à l'égard de ces institutions pour assurer que les mesures correctives soient effectivement mises en œuvre. D'ailleurs, la nouvelle *Loi sur les langues officielles du Nunavut* prévoit l'imposition de sanctions en cas de discrimination contre une personne qui aurait entre autres porté une plainte au commissaire aux langues. Cette *Loi* crée aussi un *Fonds de promotion des langues officielles* dans lequel serait versées les amendes résultant de ces sanctions.

Cette recommandation nécessiterait un changement à la *Loi*, et il serait d'ailleurs de mise qu'une révision régulière de la *Loi* et de son Règlement ait lieu tous les cinq ou dix ans afin de pouvoir ajuster le tir lorsque les mesures entreprises ne donnent pas les résultats escomptés.

Tout ceci, à notre avis, augmenterait exponentiellement les chances que la *Loi sur les langues officielles* soit enfin appliquée dans l'esprit et l'intention des législateurs qui l'ont développée il y a maintenant 40 ans.





Conclusion

Lorsqu'il a quitté ses fonctions, le 20 avril 1968, Lester B. Pearson espérait être le dernier premier ministre du Canada à ne pas parler le français. Pearson nourrissait, bien sûr, la vision d'un pays dont le gouvernement serait en mesure de s'adresser à ses citoyens dans la langue officielle de leur choix, où qu'ils résident. Mais il y avait là, aussi, un souci de léguer aux générations futures un pays dont les deux principales langues seraient un facteur d'unité et de fierté et non de division ou de rancœur. Pearson savait que l'avenir du Canada ne serait garanti que dans la mesure où les citoyens francophones, où qu'ils soient, s'y sentiraient chez eux et participeraient pleinement au devenir de ce pays. Cette vision n'a jamais été plus pertinente.

Nous vivons dans un pays qui se cherche. Selon le dernier recensement, près de 20 % de la population canadienne est d'origine immigrante. Notre diversité toujours croissante nous enrichit au-delà de nos espérances, mais nous laisse également en quête de dénominateurs communs qui nous donnent le sens d'une destinée partagée, d'un « nous » collectif.

La dualité linguistique peut et doit faire partie de ces dénominateurs communs. Déjà, les classes d'immersion de l'Alliance française en Colombie-Britannique accueillent un nombre de plus en plus élevé d'enfants d'origine asiatique dont les parents souhaitent qu'ils apprennent les deux langues officielles *parce que cela fait partie de ce que c'est que d'être canadien*. D'autre part, sondage après sondage, la majorité des Canadiens disent que le fait d'avoir deux langues officielles est un atout pour leur pays.

Il est difficile de comprendre pour quelle raison nous n'avons pas davantage cherché à tirer profit de cet état de fait, de cet atout. En plus de créer des ponts et de créer des solidarités entre les deux grands groupes linguistiques de ce pays, la dualité linguistique, en conférant aux citoyens la capacité de vivre dans la langue officielle de leur choix, positionne le Canada comme un modèle de tolérance et d'unité dans la diversité. Dans un monde où l'avenir sera de plus en plus défini par les minorités, cela a son importance.

On entend encore trop souvent ceux qui affirment que la dualité linguistique coûte trop cher mais qui ne parlent pas de tous les avantages sociaux, culturels et économiques qu'elle apporte. On voit trop souvent ceux qui jugent que le strict minimum suffit en termes de respect des obligations sous la *Loi sur les langues officielles*.

Mais les Pères de la Confédération ne se sont pas arrêtés au coût de ce qu'ils faisaient, pas plus que tous ceux et toutes celles qui ont travaillé au parachèvement du chemin de fer transcontinental canadien, en 1885. Tous, ils avaient un pays à bâtir. Et Lester B. Pearson, lorsqu'il a mis en place la *Commission sur le bilinguisme et le biculturalisme*, ne cherchait pas à en faire le moins possible. Il avait une vision ambitieuse de ce que nous pouvions être.

Sondage après sondage, la majorité des Canadiens disent que le fait d'avoir deux langues officielles est un atout pour leur pays. Il est difficile de comprendre pour quelle raison nous n'avons pas davantage cherché à tirer profit de cet état de fait, de cet atout.

Un grand peuple ne se contente pas du strict minimum.