

PROJET DE LOI C-13

Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des langues officielles par :

Hélène Asselin, experte-conseil en langues officielles

REMARQUE PRÉLIMINAIRE

Le titre abrégé du projet de loi, à savoir, Loi visant l'égalité réelle entre les langues officielles du Canada, introduit une confusion certaine en termes juridiques et de politique publique.

L'égalité réelle en matière de droits linguistiques existe déjà, tel que confirmé par la Cour suprême (arrêt Beaulac de 1999). En fait, ce principe d'égalité réelle constitue la norme en droit canadien, et d'ailleurs l'art. 7 du projet de loi C-13 confirme que ce principe est la norme applicable aux droits linguistiques. Pareil principe implique la prise en compte des contextes propres aux individus et groupes visés par ces droits.

Ce titre subsidiaire, et l'utilisation dans le discours politique des termes « égalité réelle », laissent sous-entendre que les Lois sur les langues officielles de 1969 et de 1988 n'étaient pas fondées sur un principe d'égalité réelle des droits et qu'en fait, ces législations auraient traité de façon symétrique les réalités francophones et anglophones. Rien n'est plus faux. La symétrie des droits exige le plus souvent une prise de mesures asymétriques, à savoir, qui tiennent compte des réalités sociologiques propres à chaque langue, et c'est dans ce cadre que les législations précédentes ont été mises en œuvre.

Ainsi, depuis 1969, la majeure partie des mesures prises par les divers gouvernements fédéraux, ainsi que les actions des Commissaires aux langues officielles, ont visé un renforcement de la présence de la langue française. À savoir si ces mesures et actions auront été pleinement efficaces, ceci est une autre question; et c'est justement cette question qui doit être au coeur d'un débat entourant une réforme législative dans le domaine.

INTRODUCTION

Le projet de loi C-13 ajoute ou/et précise des obligations qui contribueront à renforcer certaines dimensions de la dualité linguistique canadienne, tant sur un plan institutionnel que sociétal. Je réfère principalement aux obligations concernant : le bilinguisme des juges de la Cour suprême; les attributions du Conseil du Trésor; et la prise de mesures par les institutions fédérales en vue de promouvoir les deux langues officielles au sein de la société canadienne. De même, les nouveaux pouvoirs accordés au Commissaire aux langues officielles favoriseront certainement un meilleur respect de l'ensemble de la Loi sur les langues officielles (ci-après, la Loi).

Le projet de loi ne représente toutefois pas une révolution : on n'y retrouve aucune nouvelle disposition relativement à la langue de service des institutions fédérales (partie IV de la Loi) et aucune disposition significative quant à la langue de travail au sein de ces institutions (partie V de la Loi); les mécanismes de gouvernance qui y sont proposés portent à confusion et pourraient générer un double emploi quant aux actions de Patrimoine canadien et du Conseil du Trésor; et il comporte des risques d'incohérence juridique ainsi que de tensions entre les collectivités francophone et anglophone du pays

Conséquemment, les modifications au projet de loi C-13 proposées dans ce mémoire visent à :

- I. Étendre les obligations des institutions fédérales et les pouvoirs du Commissaire aux langues officielles;**
- II. Clarifier les mécanismes de gouvernance;**
- III. Atténuer les effets négatifs de certaines reconnaissances, particulièrement celles touchant le statut minoritaire de la langue française;**
- IV. Atténuer les effets négatifs de droits réservés aux seuls Francophones au sein des entreprises privées de compétence fédérale.**

Dans l'ensemble, mon propos se fonde sur une vision qui se veut véritablement pancanadienne, à savoir, qui met de l'avant l'objectif premier d'une politique fédérale en matière de langues officielles, soit : un contrat social solide et efficace entre les deux grandes collectivités linguistiques du pays. Pareille vision ne m'apparaît pas être aussi présente qu'elle le devrait dans le projet de loi C-13.

PROPOSITIONS DE MODIFICATIONS

I. ÉTENDRE LES OBLIGATIONS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL AINSI QUE LES POUVOIRS DU COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES

A. Obligations relatives au bilinguisme institutionnel (parties I à V de la Loi)

En vertu de l'art. 82 de la Loi, les dispositions des parties I à V de la Loi (Débats et travaux parlementaires, Actes législatifs et autres, Administration de la justice, Langue de service, Langue de travail) ont préséance sur toute autre loi ou règlement fédéraux, sauf la Loi canadienne sur les droits de la personne. Et le projet de loi C-13 ne modifie pas cette préséance; ce qui est très bien, car nous parlons ici de dispositions relatives à des droits individuels de premier plan en matière de bilinguisme officiel.

Or, ces parties de la Loi ne sont pratiquement pas touchées par le projet de loi C-13, si ce n'est, bien sûr, l'obligation qui y est présentée relativement au bilinguisme des juges de la Cour suprême. On n'y retrouve aucune nouvelle disposition en matière de langue de service et aucune disposition significative quant à la langue de travail.

Conséquemment, les ajouts suivants sont proposés :

▪ Langue de service (partie IV de la Loi)

- L'obligation d'un service fédéral bilingue devrait s'étendre à l'ensemble des capitales provinciales et territoriales, quelle que soit la taille de la minorité de langue officielle. Ces capitales ont un caractère résolument pancanadien : leur grande visibilité/symbolisme et leur haut niveau d'interaction avec le reste du pays rendent tout à fait légitime cette exigence de bilinguisme.
- Sous Règlements, on devrait ajouter un critère ayant trait à la vitalité existante de la population de la minorité francophone ou anglophone de la région desservie. Le nombre ne peut être, en effet, le seul critère d'une demande légitime d'un service bilingue par une minorité de langue officielle; la présence d'une institution (école ou autre), par exemple, reflète l'importance d'une minorité dans une région donnée et peut certainement justifier la prestation d'un service bilingue. Le Règlement sur les langues officielles actuel inclut un tel critère de vitalité, mais il serait encore plus significatif de l'intégrer dans le texte de la Loi.
- La prise d'un règlement devrait être obligatoire, et ce, compte tenu, à la fois, de : i) l'importance de l'objectif de la Loi, à savoir, assurer un vivre-ensemble efficace entre les deux grandes collectivités linguistiques du pays; ii) la complexité des réalités sociologiques auxquelles s'appliquent la législation, et conséquemment, le fait que sa mise en œuvre soit particulièrement soumise à la volonté politique des divers gouvernements; un règlement pourrait aider à

pallier un tel risque d'inaction ; iii) l'évolution des réalités linguistiques du pays, réalités auxquelles les modifications à un règlement pourraient plus rapidement répondre qu'un processus de modifications législatives.

▪ **Langue de travail (partie V de la Loi)**

- En septembre 2017, le gouvernement (Bureau du Conseil privé) rendait public un rapport d'examen de la situation intitulé *Le prochain niveau : Enraciner une culture de dualité linguistique inclusive en milieu de travail au sein de la fonction publique fédérale*. Ce rapport contient des recommandations fort pertinentes et certaines devraient s'incarner dans des modifications législatives obligeant les institutions fédérales à :
 - Assurer la responsabilisation des gestionnaires, notamment au moyen des évaluations de rendement.
 - Définir des mesures pouvant contribuer à créer un « milieu de travail propice à l'usage effectif des deux langues officielles », telle que la révision des exigences linguistiques des postes en vue de favoriser des pratiques de bilinguisme réceptif.
 - Tenir compte de l'évolution des communications électroniques, lesquelles peuvent contribuer à élargir les possibilités d'utiliser les deux langues.
- La prise d'un règlement devrait être obligatoire. (Voir plus haut, sous « Langue de service ».)

B. Obligations en matière de promotion du français et de l'anglais (partie VII de la Loi)

Le projet de loi apporte des précisions aux obligations existantes, précisions qui pourraient avoir des répercussions positives significatives, notamment celles visant : l'établissement de mécanismes d'évaluation et de surveillance; l'adoption de mesures positives concrètes et prises avec l'intention d'avoir un effet favorable sur la mise en oeuvre des engagements; une prise en considération du potentiel de prise de mesures positives et des possibles impacts négatifs directs que des décisions structurantes pourraient avoir sur la promotion; une politique en matière d'immigration francophone; la promotion du français dans la conduite des affaires extérieures du Canada.

Il m'apparaît cependant que de nouvelles obligations devraient être ajoutées à cette partie de la Loi :

- Vu l'importance de la capitale du pays, tant sur un plan pratique que symbolique, la Loi devrait obliger à des mesures de promotion visant spécifiquement les secteurs privé et bénévole de la ville d'Ottawa.
- Collaboration fédérale-provinciale-territoriale : le texte de la Loi devrait élargir le spectre des collaborations possibles. Ces dernières devraient notamment inclure des échanges de bonnes pratiques. Par exemple, le gouvernement fédéral a déjà une forte expérience dans le domaine, a développé des politiques et outils

administratifs, ne pourrait-il pas faire bénéficier certaines provinces de son expertise? Et bien sûr, ceci est valable également en sens inverse. L'intention est ici d'obliger le gouvernement fédéral à une promotion de collaborations qui tiendrait compte du vaste potentiel des connaissances existantes au pays dans ce domaine. Ce faisant, les politiques linguistiques des différents gouvernements du pays s'appuieraient l'une l'autre, plutôt que de s'ignorer.

- Politique en matière d'immigration francophone : tout en respectant pleinement la compétence du gouvernement québécois en matière d'immigration, la Loi ne devrait-elle pas référer à une telle politique dans un contexte pancanadien, à savoir un contexte qui inclut l'ensemble de la francophonie canadienne, et donc, les Francophones du Québec? Ainsi, au lieu d'indiquer qu'une politique en matière d'immigration francophone vise à « favoriser l'épanouissement des minorités francophones du Canada », ne devrait-on pas indiquer qu'elle viserait à « renforcer le fait français dans l'ensemble du pays »? Pareil changement devrait également s'appliquer au Préambule, où apparaît la même référence à une politique en matière d'immigration francophone.
- La prise d'un règlement devrait être obligatoire. (Voir plus haut, sous « Langue de service ».)

Par ailleurs, le projet de loi intègre à cette partie de la Loi de nombreuses reconnaissances dont certaines comportent des risques; la question est abordée dans la section III.

C. Pouvoirs du Commissaire aux langues officielles

Les pouvoirs accrus qu'accorde le projet de loi au Commissaire favoriseront certainement un meilleur respect de l'ensemble de la Loi. Je réfère ici aux pouvoirs relatifs à : des accords de conformité, des ordonnances, et des sanctions financières en matière de langue de service aux voyageurs pour les sociétés d'État et entreprises privées assujetties à la Loi.

Toutefois, sur ce dernier plan, soit celui des sanctions financières visant les sociétés d'État et les entreprises privées assujetties à la Loi, **il m'apparaîtrait pertinent d'étendre la possibilité de telles sanctions aux obligations relatives à la langue de travail**. On sait très bien – vu les plaintes déposées auprès du Commissaire – que cette dimension du bilinguisme officiel pose encore problème au sein d'entreprises telles qu'Air Canada ou le Canadien National.

II. CLARIFIER LES MÉCANISMES DE GOUVERNANCE

Le projet de loi élargit l'étendue des pouvoirs du Conseil du Trésor à certains éléments de la partie VII de la Loi (Promotion du français et de l'anglais), et les « attributions » du Conseil deviennent des « obligations » (le Conseil « doit », au lieu de « peut »), ce qui devrait contribuer à une mise en œuvre plus efficace de la Loi.

L'établissement d'une coordination pangouvernementale claire n'est toutefois pas au rendez-vous vu la double implication du ministre du Patrimoine canadien

et du Conseil du Trésor à de multiples égards : les deux ministères devront jouer encore davantage dans les plates-bandes de l'un et de l'autre, ce qui nuit à l'efficacité de la gouvernance.

Conséquemment, les clarifications suivantes sont proposées :

- La Loi devrait confier les responsabilités de coordination pangouvernementale à une seule entité. Le Conseil du Trésor serait évidemment une institution à privilégier à cet égard, vu son statut d'agence centrale et l'importance de son rôle actuel quant à la mise en œuvre de la Loi. Et pareille centralisation n'empêcherait pas qu'un ministre des Langues officielles soit associé au Conseil du Trésor. Mais d'autres options pourraient être envisagées, telle que, par exemple, la création d'un ministère des Langues officielles.
- Et de plus, la Loi pourrait également spécifier la nécessité d'une coordination centralisée au sein de chaque institution, et non seulement à l'échelle de l'ensemble de l'appareil fédéral. Les enjeux propres aux langues officielles - qu'il s'agisse des questions liées au service au public, à la langue de travail, à l'appui aux minorités de langue officielle ou à la mise en valeur des deux langues dans la société canadienne - ne constituent pas des réalités hermétiques; or, à l'heure actuelle, les responsabilités de mise en œuvre qui y sont reliées sont très souvent dispersées au sein d'une même institution. Une coordination centralisée serait plus efficace et favoriserait l'établissement d'une culture organisationnelle systématiquement favorable à la prise en considération de l'ensemble des enjeux de langues officielles.

III. ATTÉNUER LES EFFETS NÉGATIFS DE CERTAINES RECONNAISSANCES, PARTICULIÈREMENT CELLES TOUCHANT LE STATUT MINORITAIRE DE LA LANGUE FRANÇAISE

A. Reconnaissance du statut minoritaire de la langue française

Le projet de loi ajoute au texte législatif de nombreuses reconnaissances du statut minoritaire de la langue française. Et plusieurs de ces reconnaissances réfèrent à ce statut minoritaire en tant que lié à « l'usage prédominant de l'anglais ». **Il m'apparaît que pareilles dispositions présentent le risque d'une incohérence juridique avec le paradigme fondamental d'égalité des droits et d'importance des deux groupes linguistiques. Elles risquent également de générer des tensions entre les deux collectivités et de nuire ainsi à un « vivre ensemble » harmonieux.**

De même, le libellé ajouté à la partie VII qui vise une prise de mesures « pour appuyer le développement et la promotion de la culture francophone au Canada » (art. 22 (1)) ne semble pas tenir compte du fait que **le milieu culturel de langue anglaise du pays fait face également à des défis importants, vu le voisin/géant américain.**

Toutefois, l'un des ajouts proposés à la partie VII m'apparaît refléter de façon plus juste, c'est-à-dire moins risquée, l'enjeu ici en cause : on réfère à l'égalité des deux collectivités de langue officielle et à la nécessité de prendre en considération les besoins propres à chacune d'elle.

Conséquemment, je croirais particulièrement important de modifier le projet de loi afin que le Préambule et l'Objet de la Loi — sections des plus significatives en termes d'interprétation législative — reflètent clairement les fondements du bilinguisme officiel. Ainsi :

- Le Préambule devrait inclure un libellé postulant l'égle importance des deux collectivités de langue officielle et la nécessaire prise en considération des besoins propres à chacune d'elles.
- Le libellé de l'Objet de la Loi qui réfère à la prise en compte « du fait que le français est en situation minoritaire au Canada et en Amérique du Nord en raison de l'usage prédominant de l'anglais » devrait être remplacé par un énoncé qui référerait plutôt à une prise en considération « des besoins propres à chaque collectivité linguistique ».

B. Autres reconnaissances :

L'effet législatif des reconnaissances relatives au rôle de Radio-Canada ou aux législations/politiques provinciales/territoriales ne me semble pas significatif : le rôle de Radio-Canada en matière linguistique fait déjà l'objet de dispositions législatives spécifiques (Loi sur la radiodiffusion) et les réalités provinciales/territoriales mentionnées sont respectées par le gouvernement fédéral. **Conséquemment :**

- Pareilles dispositions n'ont pas leur place dans une partie de la Loi aussi importante que le Préambule.
- Par ailleurs, il est à noter que l'une de ces reconnaissances apparaissant dans le Préambule réfère au fait que « chaque province et territoire a adopté des lois, des politiques ou des programmes qui garantissent des services en français ou reconnaissent la contribution des minorités francophones ou anglophones à la société canadienne ». Ce libellé semble postuler que la province de Québec n'accorde pas de droits aux Anglophones, ce qui est faux, bien sûr (de tels droits sont notamment énoncés dans la Charte de la langue française, dans la Loi sur les services de santé et les services sociaux, etc.); **conséquemment, dans tous les cas, une modification doit nécessairement être apportée à cette partie du Préambule.**

IV. ATTÉNUER LES EFFETS NÉGATIFS DE DROITS RÉSERVÉS AUX SEULS FRANCOPHONES AU SEIN DES ENTREPRISES PRIVÉES DE COMPÉTENCE FÉDÉRALE (EPFC)

Les dispositions relatives aux EPCF ne confèrent des droits qu'aux Francophones, ce qui m'apparaît risqué juridiquement, vu la possible incohérence avec le paradigme premier de la Loi. Et tout cela, aux fins d'un renforcement de la langue française qui s'annonce très minime au Québec (la plupart de ces entreprises permettant déjà d'être servi ou de travailler en français) et qui est encore loin d'être défini pour ce qui touche l'extérieur du Québec.

- À mon avis, **l'intention de favoriser une plus grande utilisation du français au sein des EPCF devrait, idéalement, prendre forme dans une obligation du gouvernement fédéral à promouvoir une telle pratique plutôt que celle visant à respecter des droits individuels.** En s'abstenant de se situer dans une approche fondée sur les droits individuels, on éviterait de se retrouver devant deux grands défis : l'actuel défi, à savoir celui de n'accorder des droits qu'aux Francophones, ou, si l'on accordait des droits aux deux groupes linguistiques, le défi d'un réel conflit avec la Charte québécoise de la langue française, à laquelle se conforment déjà plusieurs des EPFC.
- **Mais si une approche fondée sur les droits individuels demeure,** il deviendra d'autant plus important de mettre l'accent, en diverses parties de la Loi et tel que mentionné plus haut, sur **le postulat d'une égale importance des deux collectivités de langue officielle et la nécessaire prise en considération des besoins propres à chacune d'elles.**