

Présentation du Quebec Community Groups Network au Comité sénatorial permanent des langues officielles
Étude des questions relatives à l'immigration francophone en milieu minoritaire
Janvier 2023

Résumé

Le Quebec Community Groups Network (QCGN) se réjouit toujours d'être invité à participer à des études menées par des commissions parlementaires. Notre mandat est notamment d'aider les parlementaires à comprendre les priorités et les préoccupations de la communauté minoritaire de langue anglaise du Canada – la communauté anglophone du Québec – dans la formulation des lois et des politiques nationales.

Nous sommes heureux d'avoir l'occasion de contribuer à cette étude sur le développement d'une « stratégie nationale ambitieuse d'immigration francophone » pour soutenir les communautés linguistiques minoritaires du Canada. Le Québec anglophone est un allié authentique et naturel pour les communautés de langue officielle en situation minoritaire (CLOSM) francophones. Dans le cadre d'une stratégie nationale d'immigration francophone, par exemple, notre communauté pourrait jouer un rôle en aidant la majorité anglophone à comprendre et à soutenir le besoin de renouvellement démographique des CLOSM francophones. Nous pourrions également continuer à soutenir les activités de recherche et les forums portant sur l'immigration des minorités de langue officielle et l'adhésion des collectivités.

Les établissements d'enseignement postsecondaire du Québec anglophone sont d'importants vecteurs d'immigration. Dans ce contexte, les gouvernements du Canada et du Québec pourraient envisager de tirer parti de l'attrait de ces établissements pour y inclure davantage de programmes d'immersion en français et de français langue seconde qui permettent d'acquérir des compétences en français reconnues par le gouvernement. Ces établissements pourraient également servir à l'enseignement du français aux nouveaux arrivants et offrir une formation en français adaptée à l'emploi. En retour, cette initiative constituerait une source importante de renouvellement démographique pour les CLOSM francophones.

Malheureusement, le Québec anglophone ne compte pas parmi les facteurs pris en compte dans les politiques fédérales d'immigration pour deux raisons. Premièrement, la vision de la politique est trop étroite, axée sur le renouvellement démographique, soit l'immigration comme outil pour arrêter et renverser le déclin numérique et proportionnel. La population du Québec anglophone est en croissance, tandis que celle des communautés francophones hors Québec est en déclin. Ce mémoire soutient qu'une politique nationale d'immigration devrait inclure les deux CLOSM; il y a une place dans cette politique pour le Québec anglophone.

La deuxième raison est l'approche réfractaire au risque du gouvernement du Canada dans la mise en œuvre de l'*Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains* (l'« Accord »). Nous estimons qu'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC) ne respecte pas ses obligations légales envers notre communauté par crainte d'enfreindre l'Accord. Bien que nous donnions quelques détails à ce sujet dans le mémoire, le temps disponible et l'objectif du Comité empêchent une étude exhaustive. Nous recommandons que cette analyse juridique soit effectuée par le gouvernement et le Parlement et rendue publique.

Le renouvellement démographique est l'un des six indicateurs de vitalité. L'immigration dans une communauté de langue officielle en situation minoritaire revêt davantage d'importance que l'augmentation du nombre d'habitants. L'ordre de renvoi de cette étude demande au Comité d'étudier l'incidence d'une stratégie nationale d'immigration francophone sur le développement et la vitalité des communautés anglophones du Québec. Nous vous remercions de nous accorder cette occasion. Le présent mémoire explique pourquoi le Québec d'expression anglaise a sa place dans la politique d'immigration du Canada, pourquoi nous estimons qu'IRCC ne remplit pas son devoir de favoriser la vitalité de notre communauté et formule des recommandations sur la voie à suivre.

Introduction

Le Sénat, par un ordre de renvoi daté du 10 février 2022, a autorisé le Comité sénatorial permanent des langues officielles à examiner l'immigration francophone dans les communautés minoritaires et à en faire rapport. Cette étude découle du projet du gouvernement fédéral « d'élaborer une stratégie nationale ambitieuse en matière d'immigration francophone ».

Le même ordre de renvoi autorise le Comité à « examiner l'incidence de ces mesures et programmes sur le développement et l'épanouissement des communautés anglophones du Québec ».

Ce mémoire plaide en faveur d'une stratégie nationale d'immigration francophone, qui vise à renforcer la vitalité des communautés francophones minoritaires du Canada. Il examine également l'obligation générale du gouvernement du Canada de favoriser l'épanouissement des communautés francophones et anglophones minoritaires du Canada, et explique en détail comment le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire d'IRCC, ne remplit pas son obligation à l'égard du Québec anglophone. Enfin, il soutient que la politique fédérale d'immigration devrait inclure la participation du Québec d'expression anglaise, et comment notre communauté peut être soutenue dans le cadre d'une stratégie nationale d'immigration des CLOSM, en considérant de nouveau notre communauté comme un allié pour atteindre les objectifs politiques connexes.

Quels sont les indicateurs de la vitalité des communautés?

Le présent mémoire mentionne fréquemment le concept de vitalité communautaire. Nous énumérerons donc d'emblée les six facteurs utilisés par le ministère du Patrimoine canadien pour évaluer la vitalité des communautés :

1. Des individus qui ont un sentiment d'appartenance à la communauté linguistique, qui ont des aspirations et des comportements linguistiques conséquents.
2. Une communauté qui possède un leadership collectif et une capacité de mobilisation de sa population et de ses organismes communautaires.
3. Un milieu qui offre la possibilité d'être éduqué dans sa langue, qui offre des activités culturelles et de loisirs dans sa langue, une présence d'institutions et une offre active de services, la possibilité de participer à l'essor économique et social de sa communauté et une visibilité de la langue.
4. Des rapports avec la majorité qui se traduisent par une adhésion et une coopération entre les deux groupes linguistiques, une reconnaissance et un respect des droits linguistiques, et une influence et du pouvoir au sein des institutions de la majorité.
5. Un renouvellement démographique et démolinguistique, soit l'accroissement naturel de la population, l'immigration, et les pratiques linguistiques qui assurent la rétention et la transmission de la langue.

6. Enfin, la capacité des communautés à s'inscrire dans un environnement linguistique plus vaste¹.

Notons qu'un seul des six facteurs concerne la taille démographique. Il est tentant de penser que l'immigration ne s'applique qu'à ce facteur, mais en fait, les répercussions de l'immigration ont une grande portée. Si une école en milieu minoritaire est coupée des immigrants par exemple, sa population étudiante diminuera beaucoup plus rapidement que celle de la majorité, ce qui est le cas au Québec². Le Québec, par sa loi 96, coupe les services gouvernementaux dans la langue de la minorité après six mois et a interdit une catégorie d'immigrants sur la base de la langue, affectant la possibilité de participer à l'essor économique et social de la communauté minoritaire.

La nécessité d'une immigration francophone ciblée

Le Québec anglophone comprend la nécessité d'une stratégie nationale d'immigration francophone, en particulier une stratégie qui soutient les communautés francophones minoritaires du Canada. Les CLOSM francophones et anglophones du Canada permettent la réalisation de la valeur nationale fondamentale de la dualité linguistique. Sans elles, une identité canadienne enracinée dans nos deux langues officielles ne peut se réaliser d'un océan à l'autre. Les CLOSM francophones sont particulièrement vulnérables à la dégradation démographique, une composante clé de la vitalité communautaire.

Rien ne permet d'affirmer que le Québec d'expression anglophone requiert une stratégie d'immigration ciblée axée sur le renouvellement démographique. Sur le plan des chiffres absolus et proportionnels, notre communauté est en croissance, une croissance qui devrait se poursuivre au moins jusqu'en 2036. Rien non plus ne suggère que l'usage de l'anglais est en déclin, que ce soit au Canada en général ou au Québec. Les défis du Québec anglophone se situent ailleurs dans le spectre de la vitalité³.

La politique linguistique au Canada comporte deux dimensions interconnectées. La première dimension a trait à l'identité culturelle, la langue étant un marqueur essentiel. Ce lien entre la

¹ Reportez-vous à l'ouvrage *Cadre de référence sur la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire* (CLOSM), ministère du Patrimoine canadien (Direction générale des langues officielles), 2021, https://www.canada.ca/content/dam/pch/documents/services/official-languages-bilingualism/publications/vitality-minority-communities/Cadrevitalite_fra.pdf consulté le 17 janvier 2023.

² Le nombre d'inscriptions dans les écoles anglophones du Québec a diminué de 67 % depuis 1971, alors qu'il a diminué de 34 % dans le système francophone. *Indicateurs Linguistiques, Secteur de l'éducation*, ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, 2013, http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/PSG/statistiques_info_decisionnelle/PSG_in_dicateurs_linguistiques_2013.pdf consulté le 25 janvier 2023. Le Québec n'a pas adhéré à l'alinéa 23(1)(a) de la Charte. Les enfants d'immigrants dont les parents n'ont pas reçu leur instruction primaire au Canada en anglais ne peuvent pas fréquenter les écoles anglophones.

³ *Cadre de référence sur la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire*, supra. Voir plus particulièrement *Travaillons ensemble pour une communauté plus dynamique; le Plan 2022-2027 de développement communautaire pour le Québec d'expression anglaise*, Quebec Community Groups Network, <https://qccgn.ca/plan-de-developpement-communautaire-2022-2027/> consulté le 25 janvier 2023.

langue, la culture et l'identité est bien compris et se reflète peut-être le plus expressément dans le préambule de la Charte de la langue française,

« Langue distinctive d'un peuple majoritairement francophone, la langue française permet au peuple québécois d'exprimer son identité. »

La deuxième dimension de la politique linguistique est l'usage de la langue, ou autrement dit, la connaissance d'une langue.

Ces deux dimensions sont illustrées dans la Constitution du Canada, les lois fédérales et les règlements, politiques et programmes du gouvernement fédéral. Pensez ici à l'engagement du Canada à l'égard de la vitalité des CLOSM anglophones et francophones, qui sont définies constitutionnellement et légalement selon les frontières provinciales. Un exemple de la deuxième dimension est le soutien du gouvernement fédéral à l'apprentissage de la langue seconde.

L'immigration est un outil pour aider les CLOSM à maintenir et à accroître leur taille absolue et démographique relative, un élément important de la vitalité communautaire. Le Canada a depuis longtemps mis en place des politiques et des programmes liés à l'immigration francophone. L'actuel *Plan d'action pour les langues officielles – 2018-2023 : Investir dans notre avenir*, par exemple, engage un total d'un peu plus de 70 millions de dollars sur cinq ans pour l'immigration dans les communautés de langue officielle en situation minoritaire francophones et le parcours d'intégration des francophones. En outre, le préambule de l'Accord décrit l'objectif de cet accord, à savoir « [...] fournir au Québec de nouveaux moyens de préserver son poids démographique au sein du Canada, et d'assurer dans la province une intégration des immigrants respectueuse du caractère distinct de la société québécoise ».

De légères baisses sont constatées dans les populations francophones récentes du Canada. Par exemple, la population francophone de première langue officielle parlée (PLOP) du Canada en 2011 était de 7,7 millions de personnes, soit 23,2 % de la population. En 2021, elle sera de 8 millions de personnes, soit 22,0 % de la population, ce qui représente une baisse de 1,2 % en 10 ans.

Population francophone des CLOSM (PLOP)⁴

- 2011 – 1 012 083 (3,1 % de la population canadienne)
- 2021 – 992 305 (2,7 % de la population canadienne)

CLOSM anglophone et PLOP francophone Québec de 1971 à 2021

- 1971 Anglophones 15,9 % Francophones 81,9 %
- 2001 Anglophones 11,6 % Francophones 85,0 %
- 2011 Anglophones 13,5 % Francophones 85,5 %

⁴ Première langue officielle parlée (PLOP)...PLOP FR + (.5*PLOP AN/FR). Toutes les données proviennent des profils de recensement de Statistique Canada, sauf indication contraire.

- 2021 Anglophones 14,9 % Francophones 84,1 %⁵.

Malgré un léger déclin proportionnel des francophones au Québec au cours de la dernière décennie, cette population a augmenté au cours des 50 dernières années. Statistique Canada prévoit que le poids proportionnel des CLOSM francophones demeurera stable jusqu'en 2036, à 3 %, et que le nombre de francophones au Québec baissera à 81,8 % de cette population⁶. La communauté anglophone du Québec retrouve son poids relatif historique au Québec et devrait continuer à croître pour atteindre un peu plus de 17 % en 2036⁷.

La situation est comparable en ce qui concerne l'utilisation de la langue. En 2011, 9,9 millions de Canadiens (30,1 %) pouvaient parler français; en 2021, ce chiffre sera de 10 669 575 (29,1 %)⁸. Bien que l'immigration joue un rôle dans l'augmentation de ce nombre (il est essentiel de disposer d'un environnement francophone pour parler et entendre le français), la véritable croissance est fonction de l'apprentissage de la langue seconde. Des gains peuvent être réalisés en enseignant le français aux immigrants non francophones à l'extérieur du Québec (et là, il vaut certainement la peine d'intégrer une partie de ces personnes dans les CLOSM francophones). Toutefois, le nombre potentiel ici est faible par rapport à l'intégration des immigrants en français au Québec et à l'encouragement des Canadiens anglophones à apprendre et à utiliser le français.

Résumé

- Des programmes d'immigration ciblés visant à attirer des immigrants francophones au Canada sont essentiels pour soutenir la valeur nationale fondamentale de la dualité linguistique.
- D'un point de vue stratégique, un programme correspondant pour la minorité anglophone, ciblant le renouvellement démographique et démolinguistique, ne semble pas nécessaire. Toutefois, puisque l'immigration présente une incidence positive sur d'autres mesures de la vitalité communautaire, le gouvernement fédéral devrait inclure le Québec anglophone dans une politique nationale d'immigration des CLOSM.

Les devoirs et responsabilités du gouvernement du Canada en matière d'immigration dans le cadre de ses langues officielles

⁵ Corbeil, Jean-Pierre et coll., *Portrait des minorités de langue officielle au Canada : les anglophones du Québec*, Statistique Canada, septembre 2010, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/fr/pub/89-642-x/89-642-x2010002-fra.pdf?st=98NmJWR8> consulté le 17 janvier 2023. Reportez-vous également au Profil du recensement, Recensement de la population de 2021 de Statistique Canada.

⁶Houle, René et Jean-Pierre Corbeil, *Projections linguistiques pour le Canada, 2011 à 2036*, Statistique Canada, 25 janvier 2017. Tableau 3.4, p. 61, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/fr/pub/89-657-x/89-657-x2017001-fra.pdf?st=hG8cEUB> consulté le 17 janvier 2023.

⁷ Houle et Corbeil, supra. À quelques exceptions près, les populations anglophones sont en croissance dans toutes les régions économiques du Québec.

⁸ Connaissance des langues officielles...Français + AN/FR.

Compétence

L'immigration est désignée comme une catégorie de sujets en soi dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, mais elle n'est pas attribuée exclusivement à la législature fédérale ou provinciale. L'article 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867*⁹ confère une compétence concurrente aux gouvernements fédéral et provinciaux, qui peuvent tous deux légiférer sur ces questions. Il établit la prépondérance fédérale, en ce sens que toute loi adoptée par les provinces ne doit pas être « incompatible avec aucune des lois du parlement du Canada »¹⁰.

Cette disposition est logique sur le plan juridique et historique.

L'immigration implique un engagement avec des pays étrangers et des instruments juridiques internationaux, et la conduite des relations étrangères relève des prérogatives de l'État (*Canada [premier ministre] c. Khadr*, 2010 CSC 3 [2010] 1 R.C.S. 44, paragraphes 33 et 34). De plus, l'article 2 de la *Convention sur les droits et devoirs des États adoptée par la septième Conférence internationale américaine* (Convention de Montevideo) précise que « l'État fédéral constitue une seule personne aux yeux du droit international ».

Historiquement, nous constatons que la division des pouvoirs, y compris ici les domaines de compétence concurrente, avait un but pratique. Ce mécanisme répondait à la « diversité au sein d'une seule et même nation en accordant d'importants pouvoirs aux gouvernements provinciaux (*Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 RCS 217, par. 43). Il tenait également compte des principes constitutionnels sous-jacents, notamment le principe de la protection des minorités, et plus particulièrement les garanties de protection de la langue et de la culture francophones (*Renvoi relatif à la sécession du Québec*, supra, par. 38). Des protections correspondantes ont été accordées à la minorité anglophone (et protestante) du Québec¹¹.

Depuis 1971, le Canada et le Québec fonctionnent en vertu d'accords qui gèrent leurs compétences concurrentes en matière d'immigration. L'accord présentement applicable est l'*Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains* de 1991.

L'Accord

⁹ Article 95, *Loi constitutionnelle de 1867*. « Dans chaque province, la législature pourra faire des lois relatives à l'agriculture et à l'immigration dans cette province; et il est par la présente déclaré que le parlement du Canada pourra de temps à autre faire des lois relatives à l'agriculture et à l'immigration dans toutes les provinces ou aucune d'elles en particulier; et toute loi de la législature d'une province relative à l'agriculture ou à l'immigration n'y aura d'effet qu'aussi longtemps et que tant qu'elle ne sera incompatible avec aucune des lois du parlement du Canada. »

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Mentionné, par exemple, à l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Voir aussi la répartition des sièges au Sénat expliquée par le professeur Gil Rémillard, cité par l'honorable Judith Seidman dans son discours au Sénat : *Le Sénat : Son rôle de protection dans la représentation des régions et des minorités* du 18 mai 2016, <https://sencanada.ca/fr/discours/sen-seidman-role-protection-representation-regions-minorites-ajournement-debat/> consulté le 17 janvier 2023.

Sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil, la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) confère au ministre responsable le pouvoir de conclure des ententes fédérales-provinciales sur des questions relevant de la compétence fédérale. Cette autorité législative fournit le fondement juridique permettant à Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) de conclure l'Accord¹².

L'Accord de 1991 crée des droits et des obligations réciproques entre le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec. L'Accord doit être fondé sur une autorité légale. Cette condition comporte d'abord un aspect technique, à savoir le pouvoir légal de conclure l'Accord, puis un élément de fond, à savoir sa conformité à la Constitution, à la Charte, à la *Loi sur les langues officielles* (LLO) et à la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. L'Accord ne doit pas être incompatible avec une loi fédérale valide ni la violer.

Les observations d'ouverture font précisément référence à l'intégration des immigrants au Québec, « respectueuse du caractère distinct de la société québécoise » et à la législation fédérale sur l'immigration qui est conçue pour « tenir compte du caractère fédéral et bilingue » du Canada.

L'article 2 de l'Accord stipule que l'un des objectifs de l'Accord est de préserver l'importance démographique du Québec au sein du Canada, et d'assurer l'intégration à cette province d'une manière qui respecte le caractère distinct du Québec.

L'article 24 traite du retrait des services du Canada en matière d'accueil et d'intégration des résidents permanents.

24. Le Canada s'engage à se retirer des services d'accueil et d'intégration linguistique et culturelle qui seront offerts par le Québec aux résidents permanents présents dans cette province.

L'article 25 traite du retrait des services spécialisés d'intégration économique qui doivent être fournis par le Québec aux résidents permanents au Québec (art. 25 de l'Accord). Toutefois, cette disposition ne s'applique pas aux services d'intégration économique fournis équitablement à tous les résidents *du Canada* (art. 27). Ainsi, les services retirés sont les services d'accueil et d'intégration, ainsi que les services spécialisés d'intégration économique, mais non les services d'intégration économique fournis équitablement à travers le Canada.

Le gouvernement fédéral se réserve le droit d'offrir aux citoyens canadiens des services liés au multiculturalisme et de promouvoir le maintien et la mise en valeur du patrimoine multiculturel des Canadiens (art. 29). Ses obligations envers les réfugiés ne sont pas affectées par l'Accord.

L'annexe « A » de l'Accord prévoit les modalités d'accueil et d'intégration des résidents permanents au Québec, conformément à l'article 25. L'annexe B de l'Accord dresse une liste

¹²*Ibid.*

exhaustive des programmes dont le gouvernement fédéral se retirera, notamment l'aide à l'établissement et à l'adaptation, l'accueil des réfugiés, les cours de langue pour l'établissement, l'intégration, la consultation et le placement.

La compensation pour les services retirés est soumise à des conditions importantes qui soulignent l'intention des parties de s'assurer que des services comparables (« correspondants ») continuent d'être offerts au Québec aux résidents permanents et qu'il y a absence de discrimination dans la prestation de ces services :

- 26.** Le Canada accorde une juste compensation pour les services mentionnés aux articles 24 et 25 fournis par le Québec pourvu que :
- a) ces services *correspondent* dans leur ensemble à ceux offerts par le Canada dans le reste du pays;
 - b) ces services soient offerts sans discrimination à tout résident permanent dans cette province, qu'il ait été sélectionné ou non par le Québec. [soulignements ajoutés].

Même si la LLO n'est pas mentionnée dans l'Accord, le paragraphe 25a) signale l'intention des parties à l'Accord d'intégrer le principe des services comparables, et le paragraphe 25b), combiné aux observations préliminaires, signale l'intention de garantir le droit à l'absence de discrimination dans l'Accord.

Loi sur les langues officielles (LLO);

Le Comité connaît bien la LLO et la jurisprudence connexe. Aux fins du présent mémoire, nous noterons particulièrement qu'IRCC a des obligations en vertu des parties IV (Communications avec le public et prestation des services) et VII (Promotion du français et de l'anglais) de la LLO. La partie IV découle de l'article 20 de la *Charte canadienne des droits et libertés* (Charte), et la partie VII, du paragraphe 16(3).

La **partie IV** de la LLO énonce les exigences en matière de communications avec le public et de prestation des services au public. La Cour suprême du Canada a affirmé, dans l'arrêt *Lavigne*, que les droits prévus par la LLO mettent en œuvre les droits linguistiques constitutionnels, à savoir le droit de tout citoyen de communiquer avec le gouvernement du Canada et d'en recevoir les services dans la langue officielle de son choix¹³. L'arrêt *Desrochers* précise en outre que l'obligation constitutionnelle prévue au paragraphe 20(1) de la Charte, selon sa mise en œuvre dans la LLO, est une obligation de mettre à la disposition du public des services « de qualité égale dans les deux langues officielles¹⁴ ».

L'arrêt *Canada (Commissariat aux langues officielles) c. Canada (Emploi et Développement social)* 2022 CAF 14 a apporté des précisions fort nécessaires concernant la partie VII de la LLO. Entre autres, la Cour d'appel fédérale (CAF) a établi un test juridique pour déterminer si une

¹³*Lavigne c. Canada (Commissariat aux langues officielles)*, 2002 CSC 53, [2002] 2 RCS 773.

¹⁴*Desrochers, supra*, note 23, par. 4. L'article 21 de la partie V de la LLO prévoit ce qui suit : « Le public a, au Canada, le droit de communiquer avec les institutions fédérales et d'en recevoir les services conformément à la présente partie. »

institution fédérale s'acquitte de ses obligations envers les communautés francophones et anglophones minoritaires.

Les institutions fédérales doivent d'abord être sensibles à la situation particulière des diverses communautés de langue officielle en situation minoritaire du pays et déterminer l'incidence que les décisions et les initiatives qu'elles sont appelées à prendre peuvent avoir sur ces communautés. Puis, les institutions fédérales doivent, lors de la mise en œuvre de leurs décisions et initiatives, agir, dans la mesure du possible, de manière à favoriser la vitalité de ces communautés. Autrement, lorsque ces décisions et initiatives sont susceptibles d'avoir des répercussions défavorables, agir, dans la mesure du possible, de manière à contrer ou à atténuer celles-ci (*Canada [Commissaire aux langues officielles] c. Canada [Emploi et Développement social]*, 2022 CAF 14, par. 163).

Il est intéressant de noter que la Cour d'appel fédérale a ordonné la résiliation d'un accord intergouvernemental entre le Canada et la Colombie-Britannique dans cette affaire, parce qu'il n'avait pas été conclu en conformité avec la partie VII de la LLO.

IRCC et le Québec anglophone

Le ministre de l'Immigration et les fonctionnaires d'IRCC ont comparu à de nombreuses reprises devant ce comité et vos collègues du Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes sur des questions relatives à l'immigration.

Les comités parlementaires ont constamment tenu compte des obligations égales d'IRCC envers les CLOSM anglophones du Canada¹⁵. IRCC a toujours reconnu ces responsabilités, tout en expliquant que l'Accord limite son champ d'action. Ceci est évidemment problématique pour plusieurs raisons.

Premièrement, le renouvellement démographique et démolinguistique par l'immigration n'est qu'un des six indicateurs de vitalité pour la santé des communautés. Le rôle d'IRCC dans l'amélioration des cinq autres indicateurs doit être considéré et traité par cette institution, et constitue un sujet possible d'étude parlementaire, puisqu'il s'agit de toute évidence d'un domaine qui nécessite des recherches et des consultations supplémentaires.

Bien qu'IRCC ait, pendant un certain temps, soutenu des activités de recherche au sein du Québec anglophone, ces activités n'ont pas été maintenues et ont été confrontées à des défis opérationnels découlant de leur approche peu encline à prendre des risques pour traiter avec notre communauté. Le plan d'action actuel ne prévoit aucun programme d'IRCC.

Deuxièmement, la reconnaissance par IRCC de ses obligations et le fait qu'il a) n'a pas déterminé l'impact de sa décision et de son initiative, et b) n'a pas fait d'effort soutenu pour

¹⁵ Voir, par exemple : *Vers un nouveau plan d'action pour les langues officielles et un nouvel élan pour l'immigration francophone en milieu minoritaire*, Rapport du Comité permanent des langues officielles, 42^e législature, 1^{re} session, p. 7.

atténuer ces impacts, semblent à première vue ne pas répondre au test légal établi dans *Canada (Commissaire aux langues officielles) c. Canada (Emploi et développement social)*.

Enfin, l'Accord lui-même, qui ne contient aucune clause linguistique pour l'amélioration de la communauté anglophone du Québec, pourrait maintenant être vulnérable à la lumière de l'arrêt *Canada (Commissaire aux langues officielles) c. Canada (Emploi et développement social)*. Nous notons que l'Accord ne suppose pas ou n'indique pas qu'il existe une obligation de fournir des services comparables aux communautés anglophones du Québec par rapport aux communautés francophones du Québec. Bien que l'on reconnaisse qu'un certain degré d'asymétrie est nécessaire dans ce cas pour assurer l'égalité réelle entre les francophones et les anglophones, le fait qu'IRCC n'ait prévu aucune disposition dans l'Accord concernant le Québec anglophone est problématique. Il importe de noter ici que l'Accord lui-même est assujéti aux obligations fédérales en ce qui concerne les droits linguistiques prévus par la Charte et la LLO. Il ne s'agit pas, comme le mentionne un dirigeant d'IRCC, d'un accord quasi constitutionnel; cela n'existe pas. L'Accord est assujéti à la loi, il ne la remplace pas. Il ne peut pas limiter les obligations légales imposées aux institutions fédérales par la LLO ou d'autres lois fédérales.

Nous ne nous attarderons pas davantage sur ce point au risque de déborder du cadre de l'ordre ou du renvoi du Comité. La position d'IRCC selon laquelle son obligation en vertu de la partie VII de la LLO a été éteinte ou du moins considérablement diminuée par l'Accord est toutefois intenable. Rien dans l'Accord n'empêche IRCC de consulter les communautés d'expression anglaise pour déterminer leurs besoins; des consultations qui serviraient de base factuelle pour la comparabilité des services en vertu de la partie IV et de la partie VII, ainsi qu'en vertu de l'article 26 de l'Accord, et qui, espérons-le, mèneraient à l'inclusion de notre communauté dans la politique nationale d'immigration.

Que peut-on faire à la lumière de l'Accord?

Malgré l'absence de clause linguistique précise concernant le Québec anglophone, il semble que les rédacteurs de l'Accord aient voulu que les droits constitutionnels des minorités anglophones soient protégés au moins en ce qui concerne les services d'une qualité équivalente à ceux offerts ailleurs au Canada. L'Accord précise qu'un défaut du Québec à offrir des services comparables à ceux offerts ailleurs au Canada autoriserait le gouvernement fédéral à se retirer de son obligation de compenser le Québec en vertu de l'Accord. On ignore si et comment IRCC effectue le suivi de cette exigence. C'est là un domaine qui nécessite des recherches plus approfondies.

Les objectifs de l'Accord comme ils sont énoncés dans les observations préliminaires sont, premièrement, que le Québec préserve son importance démographique au Canada et, deuxièmement, que l'intégration des immigrants respecte le caractère distinct du Québec. L'une des caractéristiques fondamentales du caractère distinct du Québec est la langue française¹⁶. Toutefois, l'Accord renvoie également à la législation fédérale sur l'immigration et au caractère fédéral et bilingue du Canada. Rien ici n'empêche le gouvernement du Québec de

¹⁶Charte de la langue française, L.R.Q., ch. C-11.

fournir des services égaux et comparables aux communautés linguistiques minoritaires de langue anglaise et, en fait, l'Accord semble imposer au Québec l'obligation de fournir les services d'une manière qui correspond à celle du reste du Canada. Pourtant, le Québec continue de refuser de financer les programmes destinés aux nouveaux arrivants offerts par le secteur communautaire du Québec d'expression anglaise, des programmes qui, comme ce Comité l'a entendu à maintes reprises, sont axés sur la francisation. De toute évidence, si le gouvernement du Québec offrait ces services ou leur équivalent aux minorités anglophones du Québec, la question des obligations d'IRCC ne se poserait même pas. La *Charte de la langue française*, dans sa version amendée par le projet de loi 96, notamment les articles traitant de la langue de communication avec les nouveaux arrivants, fait de cette question un défi de taille. Compte tenu de l'appui politique du gouvernement du Canada à la *Charte de la langue française* amendée et de la sensibilité politique du dossier de l'immigration dans le cadre de la relation Canada-Québec, la prise de mesures supplémentaires du Parlement ou du gouvernement fédéral est peu probable.

Si le Québec fournit des services de manière discriminatoire, la validité de l'Accord sera remise en question. La discrimination devra probablement être établie sur une base autre que la langue, puisque les droits linguistiques sont traités différemment dans la *Charte*. Ainsi, le contrôle de la conformité nécessiterait une analyse de l'article 15 (ou de motifs analogues), susceptible à son tour d'être politiquement contraire à la *Charte de la langue française* ou à la *Loi sur la laïcité de l'État*. La réaction du Québec à ce type d'analyse est prévisible¹⁷.

Enfin, rien dans l'Accord n'empêche IRCC de mener des consultations significatives auprès du Québec anglophone et de déterminer des mesures positives à adopter pour améliorer la vitalité de notre communauté. L'article 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867* n'autorise pas les lois provinciales qui sont contraires à une loi fédérale valide, dans ce cas-ci, la LLO. De plus, la primauté de la *Charte* et de la LLO a pour effet de subordonner l'Accord aux principes du constitutionnalisme et de la primauté du droit, et non l'inverse. Les protections constitutionnelles explicites contenues dans la *Charte* et les protections quasi constitutionnelles de la LLO devraient s'appliquer de manière à assurer, au minimum, que l'Accord soit conforme à ces deux documents juridiques.

Le Québec anglophone comme partenaire

De nombreuses recherches démontrent le rôle important du Québec anglophone dans l'attraction et la rétention des immigrants au Québec, et pas seulement à Montréal. Les communautés anglophones des régions sont un élément essentiel de l'économie sociale qui attire les nouveaux arrivants au Québec. Une recherche effectuée en 2010 par la professeure

¹⁷ C'est là un domaine où il faudrait pousser les recherches. L'égalité et la non-discrimination sont des « principes transversaux des droits de l'homme » dans la politique migratoire internationale (*Normes internationales régissant la politique migratoire*, Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, <https://www.ohchr.org/fr/migration/international-standards-governing-migration-policy>, consulté le 25 janvier 2023). Le ciblage des immigrants qui parlent déjà le français, par exemple, a-t-il pour effet de créer une discrimination sur la base de motifs prohibitifs ou analogues contenus dans les instruments internationaux relatifs aux droits de la personne?

Michèle Laaroussi démontre que la communauté anglophone de la ville de Québec désire participer sur un pied d'égalité au débat sur l'immigration¹⁸. Dans le cadre d'études antérieures sur l'immigration, le Comité a entendu des histoires de réussite de la part de la communauté anglophone du Québec, en particulier du programme pour les nouveaux arrivants *Voice of English Quebec* dans la région de Québec. Vous avez également été informés que ces programmes ne sont pas financés par le gouvernement du Québec (ou par un partenaire fédéral).

Il s'agit d'une occasion perdue. Les nouveaux arrivants ont besoin d'aide pour s'intégrer à notre société. S'ils ne peuvent obtenir les services dont ils ont besoin auprès du gouvernement, ils les chercheront ailleurs, comme dans le secteur communautaire ou les communautés de foi. La pratique exemplaire consiste pour les gouvernements à travailler avec la société civile en vue de l'intégration des nouveaux arrivants. En fait, en 2016, selon un rapport produit par le Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes : « De plus, il ne semble pas tenir compte du fait que les communautés anglophones sont parmi les plus multiculturelles au Canada et qu'elles affichent un haut taux de bilinguisme anglais-français. D'ailleurs, elles se positionnent comme des agents d'intégration à la société québécoise¹⁹. »

L'exclusion du Québec anglophone de ce processus est une mauvaise politique publique. IRCC a notamment pour mandat d'étudier davantage le rôle que joue le Québec anglophone (officiellement et officieusement) dans l'intégration des nouveaux arrivants au Québec, puis de travailler avec notre communauté pour convaincre le gouvernement du Québec que nous faisons partie de la solution, et non du problème.

Le Québec d'expression anglaise est la plus diversifiée des communautés minoritaires de langue officielle du Canada. Les raisons historiques de cette situation découlent de l'endroit où les enfants des familles non catholiques et non francophones étaient envoyés à l'école avant la Loi 101. Les raisons contemporaines sont liées à la prévalence de l'anglais comme *lingua franca* internationale. Nous sommes la cohorte anglophone la plus bilingue du Canada (près de 70 % dans l'ensemble, dont 80 % des 15 à 24 ans²⁰). L'idée que les Québécois anglophones sont une menace pour le français n'est tout simplement pas soutenue par les données, qui démontrent nettement un comité communautaire pour la protection et la promotion du français. Nous sommes donc très bien placés pour soutenir l'objectif de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* d'enrichir et de renforcer « le tissu social et culturel du Canada dans le respect de son caractère fédéral, bilingue et multiculturel » (par. 3[1]b)). Ce point doit être distingué de la

¹⁸ Voir généralement les travaux de la professeure Michèle Laaroussi, professeure associée, Faculté des lettres et sciences humaines, Université de Sherbrooke. Un bon point de départ est Vatz Laaroussi, M. et G. Liboy (2010). *Les communautés anglophones peuvent-elles constituer une part du capital d'attraction et de rétention des immigrants dans les régions du Québec?* Canadian Diversity/Diversité canadienne 8(2), p. 37 à 47.

¹⁹ Reportez-vous à *Vers un nouveau plan d'action pour les langues officielles et un nouvel élan pour l'immigration francophone en milieu minoritaire*, Rapport du Comité permanent des langues officielles, 42^e Législature, 1^{re} session, p. 46.

²⁰ Statistique Canada, [Tableau 98-10-0173-01 Langue maternelle selon la connaissance des langues officielles : Canada, provinces et territoires, divisions de recensement et subdivisions de recensement](#).

politique d'interculturalisme du Québec qui rejette le bilinguisme en faveur d'une intégration en français seulement.

Conclusion

Le Québec anglophone pourrait jouer un rôle important dans le soutien d'une stratégie nationale fédérale d'immigration francophone. Les Québécois d'expression anglaise ont toujours été à l'avant-garde du bilinguisme canadien et sont la preuve vivante que le multiculturalisme ne menace pas, mais améliore la nation francophone du Québec. Nous pouvons contribuer à promouvoir l'immigration dans les CLOSM francophones avec une majorité anglophone.

La protection et la promotion du français sont chères au cœur des Québécois anglophones, mais la voie à suivre englobe les valeurs canadiennes du bilinguisme (au minimum) et du multiculturalisme, des valeurs qui se reflètent dans le Québec anglophone.

IRCC a agi de façon réfractaire au risque en ce qui concerne *l'Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains*. Il a mal compris la relation entre l'Accord et les obligations légales et constitutionnelles du gouvernement du Canada en matière de langues officielles, ainsi que leurs effets sur ces obligations, surtout en ce qui concerne la relation avec le Québec anglophone. Cette situation a pu perdurer parce que la politique d'Ottawa met l'accent sur l'immigration francophone en ce qui a trait au renouvellement démographique et démolinguistique plutôt que sur une vision d'ensemble qui englobe tous les indicateurs de vitalité.

Recommandations

1. Qu'IRCC entreprenne une consultation avec le Québec anglophone pour :
 - a. adopter des mesures concrètes qui améliorent la vitalité de notre communauté dans le cadre d'une stratégie nationale d'immigration des CLOSM;
 - b. rendre compte au Parlement des progrès accomplis à cet égard dans un délai de 12 mois.
2. Que le Sénat entreprenne une étude sur les approches politiques du Canada et du Québec en matière d'immigration qui comprendrait une évaluation de l'Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains et de ses répercussions sur la politique et l'administration fédérales.