



Association of
Canadian Port
Authorities

Association des
administrations
portuaires canadiennes

Le 15 novembre 2022

Comité sénatorial permanent des langues officielles

Objet : Projet de loi C-13

Honorables sénateurs,

Au nom des administrations portuaires canadiennes (APC), nous vous remercions de nous avoir invités à faire part de nos préoccupations au comité concernant le projet de loi C-13. Comme demandé, nous avons des renseignements généraux supplémentaires à vous fournir sur nos préoccupations.

Les APC soutiennent la protection des langues officielles du Canada et s'acquittent avec diligence de leurs obligations au titre de la *Loi sur les langues officielles*. Comme exposé ci-après, les ports ont redoublé d'efforts ces dernières années pour demeurer responsables et transparents envers les usagers et les intervenants locaux, et ce, malgré les difficultés qu'ils rencontrent pour recruter du personnel bilingue qualifié et accéder à de la formation pour leur personnel.

Comme l'a explicité l'Association des administrations portuaires canadiennes (AAPC) dans sa présentation, les APC n'ont aucun problème avec l'intention du projet de loi C-13 en tant qu'initiative fédérale visant à améliorer les droits des minorités parlant l'une ou l'autre langue officielle au Canada. Leurs préoccupations concernent principalement les pouvoirs supplémentaires que les modifications proposées conféreront au commissaire aux langues officielles, d'autant que les APC éprouvent déjà des difficultés à interpréter et à appliquer les lois et règlements actuels relatifs aux plaintes.

Nombre de plaintes

Lors de la séance du 31 octobre, l'une des questions soulevées par les sénateurs concernait le nombre total de plaintes. Au cours des trois à cinq dernières années, les ports ont commencé à recevoir régulièrement des plaintes concernant le non-respect des langues officielles, et la plupart de nos membres affirment en avoir reçu. Le nombre total de plaintes n'est pas toujours élevé –, certains ports n'en reçoivent pas plus de deux par an, tandis que d'autres en reçoivent 10 ou davantage – mais le temps et le coût dédiés au traitement de chaque plainte peuvent être assez lourds, et compte tenu des ressources et des contraintes budgétaires de nos membres, il en va de même pour la mise en œuvre efficace des recommandations dans les délais prescrits.

De plus, comme nous l'avons souligné dans notre présentation, la perspective de plaintes répétées risque d'avoir un effet dissuasif sur l'engagement des ports auprès des intervenants locaux, et ce,

malgré les efforts des APC pour se conformer aux exigences de la *Loi*. Cette situation peut devenir particulièrement préoccupante, étant donné que les modifications à venir de la *Loi maritime du Canada* risquent d'entraîner des exigences supplémentaires en matière de consultation et de communication entre les APC, leurs usagers et les intervenants locaux. La perspective d'un potentiel conflit avec le gouvernement du Canada a été déterminante dans notre décision d'exprimer nos préoccupations dans le cadre des travaux du comité sur le projet de loi C-13.

Nouveaux pouvoirs et sanctions administratives pécuniaires en cas de non-conformité

Le projet de loi C-13 envisage d'attribuer au commissaire aux langues officielles des pouvoirs élargis et supplémentaires concernant les accords de conformité et les ordonnances que la loi autorise le commissaire à conclure s'il le juge approprié. D'après l'AAPC, ce qui constituait auparavant des « recommandations » risque de prendre la forme d'« accords » et d'« ordonnances ». Le texte du projet de loi C-13 énonce que le commissaire peut ordonner à une institution fédérale « de prendre toute mesure qu'il juge indiquée pour remédier à la contravention ».

Au cours des dernières années, la plupart de nos membres ont fait l'objet de plaintes concernant des violations à la *Loi sur les langues officielles*. Plusieurs de ces plaintes ont pu facilement être corrigées, mais d'autres ont engendré des coûts importants et une lourde charge pour le personnel d'un grand nombre de nos membres.

Dans le cadre de leur examen du projet de loi C-13, les APC ont fourni à l'AAPC de nombreux exemples de recommandations émises par le Commissariat aux langues officielles (CLO) qui se sont révélées difficiles ou impossibles à mettre en œuvre. En voici quelques-unes :

- Le CLO a récemment recommandé de traduire en français des années d'anciens gazouillis publiés en anglais seulement, malgré les inquiétudes légitimes du port concernant les risques de confusion pour le public et les problèmes de sécurité que cela pourrait entraîner. Une administration portuaire canadienne doit-elle, par exemple, traduire et republier un gazouillis traitant d'un incendie sans gravité survenu il y a trois ans dans ses installations? Suivre cette recommandation causerait une confusion et une inquiétude inutiles pour les citoyens, une situation que le port concerné aurait bien du mal à gérer. Cette recommandation n'a aucune justification rationnelle.
- Nos membres ont beaucoup à cœur les liens étroits qu'ils entretiennent avec les communautés et les municipalités locales avec lesquelles ils interagissent au quotidien. En effet, nos membres collaborent constamment avec les municipalités locales et leurs autres partenaires à une multitude d'initiatives. Récemment, l'un de nos membres a dû répondre à une plainte concernant un panneau rédigé en anglais seulement qui faisait la promotion du projet de revitalisation d'un terrain dans lequel le port a investi des ressources aux côtés d'autres partenaires locaux. Le panneau en question n'était pas installé sur les terrains de l'administration portuaire et ne relevait pas de sa responsabilité. Les terrains concernés relevaient plutôt de la responsabilité de la municipalité locale. Il est ainsi difficile de comprendre pourquoi le CLO recommande, comme il l'a fait, que les règlements de la *Loi* s'appliquent.
- Avec la pandémie de COVID-19, de nombreux outils en ligne favorisant la communication et la collaboration ont été créés et ont eu une incidence positive sur la capacité des ports à mobiliser plus largement leur communauté locale d'usagers et d'intervenants. Alors

qu'auparavant les ports organisaient principalement des réunions en personne pour obtenir l'avis du public sur les plans et les initiatives portuaires, ces réunions se déroulent de plus en plus en ligne. Cette évolution présente des avantages évidents pour favoriser la participation des communautés et des intervenants. En effet, davantage de personnes intéressées par l'issue des consultations sont désormais en mesure d'y participer. Toutefois, cette évolution signifie également que des personnes habitant à des milliers de kilomètres ont désormais la capacité d'accéder aux documents de consultation, non pour participer aux consultations elles-mêmes, mais plutôt pour contrôler le respect des règles en matière de langues officielles, dans des domaines pour lesquels elles n'ont pas manifesté d'autre intérêt.

- Nombre de nos membres ont également déploré l'augmentation considérable de plaintes clairement infondées. Un membre a reçu une plainte sous le motif que deux mots, dans un document de 55 pages publié sur son site Web, n'avaient, par erreur, pas été traduits en français.
- Plusieurs de nos membres ont également été contactés par une personne qui les a menacés de porter plainte auprès du CLO, à moins qu'ils lui versent un « règlement » pécuniaire. À notre connaissance, aucun port n'a cédé à ce type de demandes, mais ce nouveau phénomène a suscité beaucoup d'inquiétude chez les APC. Le CLO est au courant de ce type de comportement.

Les APC se sont toujours enorgueillies de la manière dont elles communiquent en toute transparence avec leurs intervenants. Les membres de l'AAPC souhaitent se conformer à la loi, mais, en réalité, il apparaît que plus ils essaient de respecter leurs obligations, plus le nombre de plaintes augmente. Par conséquent, les membres estiment que les nouveaux pouvoirs et les sanctions administratives pécuniaires en cas de non-conformité, y compris la sanction pécuniaire maximale suggérée de 25 000 \$ par violation, ont le potentiel d'être très problématiques pour les APC.

Les APC sont confrontées à des contraintes bien plus importantes que les administrations aéroportuaires

Contrairement aux administrations aéroportuaires, les administrations portuaires sont assujetties à la partie VII de la *Loi*, portant sur l'engagement du gouvernement du Canada « à favoriser l'épanouissement des communautés francophones et anglophones en situation minoritaire au Canada » et « à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne ».

Les ports sont de nature des entreprises axées sur le commerce international; nous ne pensons donc pas que le gouvernement fédéral avait vraisemblablement l'intention de faire jouer aux APC un rôle actif dans la promotion du français au sein de la communauté, comme le ferait par exemple le ministère fédéral du Patrimoine canadien. Tout comme les autorités aéroportuaires, les APC sont indépendantes du gouvernement fédéral : elles sont gérées et gouvernées localement, et chaque port a un mandat commercial distinct. Le gouvernement fédéral a accès à d'immenses ressources pour respecter son engagement à promouvoir activement le français au sein de la communauté, ce qui n'est pas le cas des APC, ni des autorités aéroportuaires.

De plus, grâce aux dispositions de la *Loi relative aux cessions d'aéroports*, les aéroports peuvent plaider dans la langue de leur choix, ce qui n'est actuellement pas le cas pour les APC.

Bien que des modifications à la *Loi maritime du Canada* puissent représenter le moyen le plus approprié, ces questions devraient être, pour des raisons pratiques, traitées par le gouvernement du Canada.

Les ports ne devraient pas être considérés comme un siège ou une administration centrale.

La partie IV, article 22 de la *Loi sur les langues officielles*, énonce qu'il « incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que le public puisse communiquer avec leur siège ou leur administration centrale, et en recevoir les services, dans l'une ou l'autre des langues officielles ». Pour tous les autres bureaux ou installations, la prestation de services et de communications bilingues dépend d'une demande importante de la part de la communauté locale ou d'exigences réglementaires particulières en vertu de la *Loi*.

Pour les institutions fédérales possédant un siège social à Ottawa et une présence importante dans tout le pays, comme la Garde côtière canadienne, le ministère des Pêches et des Océans ou l'Agence du revenu du Canada, la règle du « siège ou de l'administration centrale » semble logique. Ce n'est malheureusement pas le cas pour les APC. En effet, malgré le fait que chaque port a un fonctionnement autonome et est totalement intégré à sa communauté locale, chaque administration portuaire est considérée comme un « siège social ». Cela signifie que les APC doivent fournir un niveau de services bilingues semblable à celui d'un bureau gouvernemental situé à Ottawa, mais sans pour autant bénéficier des économies d'échelle dont dispose le siège d'un ministère ou d'un organisme fédéral, ni de l'accès au bassin de talents bilingues de la région de la capitale nationale.

Les APC sont gérées par des conseils d'administration distincts et emploient des travailleurs issus de leurs communautés locales. Dans de nombreux cas, il est déraisonnable, voire impossible, de mettre en place des communications et des services 100 % bilingues, en particulier pour les petits ports et ceux situés en région éloignée, mais également pour ceux qui mènent des activités dans des régions dépourvues d'un accès à des employés bilingues. Cela est d'autant plus vrai lorsqu'il n'y a pas de demande locale pour ce type de services, encore moins une demande importante.

De plus, même pour les APC plus centrales, la règle du « siège » exigeant la traduction de tous les documents destinés au public et la prestation en tout temps de services ou de communications bilingues – même en l'absence de demande – est contre-productive et nuit au respect de la *Loi sur les langues officielles*. En effet, elle force les APC à diluer leurs ressources, sans égard à la demande bilingue réelle pour une communication ou un service particulier dans un port précis.

Soyons clairs : les APC soutiennent les objectifs de la *Loi*, en particulier la garantie de prestation de services bilingues aux endroits où il existe une demande importante. En vertu de la *Loi*, les APC devraient être assujetties à la règle de la « demande importante », plutôt qu'à la règle du « siège ». Cette modification les aiderait grandement à soutenir l'esprit et l'intention de la *Loi*, mais également à affecter des ressources aux endroits où il existe une réelle demande pour des services bilingues.

Pour répondre à cette préoccupation, il faudrait soit procéder à un ajout explicite à la *Loi sur les langues officielles*, soit modifier la *Loi maritime du Canada* pour préciser qu'un port géré par une APC n'est pas considéré comme un « siège ou une administration centrale » et qu'aux fins de la *Loi sur les langues officielles*, une APC n'est pas considérée comme possédant un « siège ou une administration centrale ».

Recrutement de talents bilingues

Si le gouvernement fédéral dispose d'un bassin important de ressources bilingues dans lequel puiser, ce n'est pas le cas de toutes les APC. D'un point de vue purement humain, les ports ont bien souvent de grandes difficultés à recruter du personnel bilingue pour répondre à leurs besoins opérationnels. Ce problème est encore plus grave dans les régions éloignées où de nombreuses APC mènent des activités, et où le manque de talents qualifiés disponibles rend le recrutement d'employés francophones tout simplement impossible. Les APC sont également confrontées à une vive concurrence dans le recrutement de talents bilingues de la part des administrations du gouvernement fédéral implantées sur les marchés locaux.

En fin de compte, les ports ne disposant pas de ressources (personnel, fonds ou une combinaison des deux) seront contraints de limiter leur engagement auprès des usagers et des intervenants locaux afin d'atténuer le risque de se voir infliger des sanctions administratives pécuniaires et des ordonnances. Tout cela va à l'encontre des efforts constants que les APC déploient pour renforcer la transparence et leur responsabilité envers les usagers des ports et les communautés qu'elles desservent.

Formation linguistique

Nombre de nos membres nous ont confié qu'il était difficile d'offrir à leur personnel une formation linguistique adéquate qui leur permettrait de garantir la prestation de services bilingues dans leurs ports. Les APC ont l'obligation de se conformer à la loi fédérale; pourtant, leurs employés n'ont pas accès aux services de formation linguistique du gouvernement. En effet, les APC ne sont pas considérées comme un ministère, un organisme ou une société d'État, comme le définissent les annexes I, I.1, II et III de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (L.R.C. 1985, ch. F-11).

Une clarification grâce à la Loi maritime du Canada

Comme nous l'avons souligné dans notre présentation du 31 octobre et comme nous le décrivons ci-dessus, l'AAPC croit que la meilleure manière d'aborder ces questions consisterait à modifier la *Loi maritime du Canada* pour clarifier les exigences raisonnables en matière de langues officielles pour les APC, comme nous l'avons conseillé au ministre des Transports, M. Alghabra, plus tôt cette année. L'AAPC demeure disposée à discuter avec Transports Canada afin de clarifier les attentes raisonnables concernant les exigences en matière de langues officielles dans les administrations portuaires du Canada.

Je vous prie d'agréer, Honorables sénateurs, l'expression de mes meilleurs sentiments.



Daniel-Robert Gooch
Président-directeur général

c. c. :

Omar Alghabra, ministre des Transports
Michael Keenan, sous-ministre des Transports