

Représentation effective, offre active et mesures positives :

Pistes de réflexion pour une modernisation de la *Loi sur les langues officielles*

Intervention devant le Comité permanent du Sénat sur les langues officielles

Étude sur la modernisation de la *Loi sur les langues officielles*

Le lundi 30 avril 2018

Martin Normand

Stagiaire postdoctoral

Chaire de recherche sur la francophonie et les politiques publiques (Université d'Ottawa)
et Institut du savoir Montfort

Représentation effective, offre active et mesures positives : Pistes de réflexion pour une modernisation de la *Loi sur les langues officielles*

Toute modernisation de la *Loi sur les langues officielles* (LLO) doit avoir comme objectif une plus grande conformité des institutions fédérales aux obligations énoncées dans la LLO. De nouveaux règlements d'application plus substantiels enjoindraient concrètement les institutions fédérales à s'engager à l'égard de leurs obligations. En ce moment, une grande part des obligations linguistiques repose toujours sur la volonté politique. On ne peut certes pas légiférer la volonté politique. Mais, on peut espérer qu'une LLO plus robuste permette d'accroître la capacité d'agir des communautés minoritaires de langue officielle sur leur devenir collectif (Léger 2014). Un outil à considérer pour donner cette robustesse à la LLO est de lui ajouter une nouvelle dimension qui renvoie à la représentation effective. Cette dimension constitue un chaînon manquant dans la présente loi. Mon intervention s'articule en trois temps. D'abord, je définirai le concept de représentation effective pour expliquer pourquoi il pourrait être ajouté à la LLO. Ensuite, je présenterai comment la représentation effective pourrait s'articuler dans le cadre des Parties IV et VII de la LLO.

1. La représentation effective

Le point de départ de cette intervention consiste en une proposition d'ajout à l'objet de la *Loi sur les langues officielles*. À l'heure actuelle, le paragraphe 2b) stipule que la LLO a pour objet d'appuyer le développement des minorités francophones et anglophones. Je suggère que ce paragraphe soit modifié de façon à ce que la LLO doive aussi prévoir des mécanismes nécessaires à une **représentation effective** des minorités de langue officielle du pays.

La représentation effective des minorités est un principe selon lequel une société veille à ce que les aspirations et les besoins des minorités soient pris en compte dans un processus décisionnel. La représentation effective est souvent évoquée dans le contexte des élections dans des sociétés démocratiques en ce sens qu'un système électoral peut être organisé de façon à assurer une représentation équitable des différentes composantes de la société au sein des assemblées élues. Les tribunaux canadiens ont d'ailleurs déjà eu à se prononcer sur des enjeux de représentation effective des électeurs.

Mais, la représentation effective va au-delà du système électoral, comme en font foi des instruments internationaux de protection des minorités. Par exemple, la *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales* du Conseil de l'Europe et la *Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques* (1992) de l'ONU énoncent que les États ont la responsabilité de créer des conditions favorables à la participation des minorités à la vie sociale, culturelle, économique et politique à tous les niveaux de la vie publique. Les *Recommandations de Lund sur la participation effective des minorités nationales à la vie publique* de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe comprennent deux types de recommandations : un premier porte sur la participation des minorités à la gestion des affaires publiques et un deuxième porte sur l'autonomie dans la gestion de certaines affaires locales ou internes par les minorités (Cardinal, Léger et Normand 2018).

En plaçant la représentation effective des minorités de langue officielle dans l'objet de la LLO, elle ouvrirait la réflexion sur de nouveaux moyens pour veiller à la participation et à l'autonomie de ces minorités au sein du régime linguistique canadien. La participation et l'autonomie ne sont pas des innovations dans le régime; elles sont déjà mises en œuvre à divers degrés, que ce soit par des mécanismes de consultation institutionnalisés ou par la gestion des conseils scolaires, par exemple. Dans le cas qui nous préoccupe, il y a lieu de ramener la participation et l'autonomie dans la mise en œuvre des Parties IV et VII de la LLO pour donner corps à la représentation effective des minorités de langue officielle. Dans les deux cas, cela pourrait passer par des règlements plus robustes.

2. La Partie IV sur les communications avec le public et la prestation des services et la notion d'offre active

En ce qui a trait à la **Partie IV**, je limiterai mes propos à l'article 28 de la LLO, celle qui prévoit qu'il incombe aux institutions fédérales d'adhérer au principe de l'offre active. La *Politique sur les langues officielles* du Secrétariat du Conseil du Trésor prévoit aussi que les institutions fédérales doivent « indiquer clairement visuellement et oralement que les membres du public peuvent communiquer en français ou en anglais et obtenir des services d'un bureau désigné dans l'une ou l'autre de ces langues » et énumère divers moyens pour le faire. L'offre active a fait l'objet de plusieurs recherches et débats ses dernières années et cette définition du principe, qui apparaît comme le plus petit dénominateur commun, n'a pas suivi la tendance vers

des définitions plus dynamiques renvoyant notamment à une offre de services culturellement appropriée et dans un environnement qui suscite la demande. De surcroît, il est aussi possible d'imaginer des façons de camper l'offre active dans la représentation effective.

Sur le plan de la participation, le Commissariat aux langues officielles (CLO) disait déjà en 1978 qu' « il serait bon consulter les clients éventuels [...] et de tenir compte vraiment de leurs vues au moment de déterminer la gamme de services que le gouvernement fédéral peut 'raisonnablement' offrir dans la langue minoritaire » (CLO 1978 : 11). Suite au premier rapport du comité mixte spécial sur les langues officielles (1981), le Conseil du trésor a annoncé une nouvelle directive qui est entrée en vigueur le 1^{er} avril 1982. La directive dit que les « membres de la population minoritaire de langue officielle doivent pouvoir faire connaître aux agents ministériels responsables, leurs opinions sur les aspects linguistiques des services dispensés ». Le Conseil du Trésor enjoint donc les ministères à mettre sur pied « des systèmes de rétroaction portant sur tous les endroits qui fournissent le service au public dans les deux langues officielles, de façon à permettre au public de se prononcer sur les divers aspects linguistiques des services dispensés » (Conseil du Trésor 1982 : 4-5). Autrement dit, on enjoignait aux ministères de permettre aux minorités linguistiques de commenter sur la qualité et la disponibilité des services du gouvernement fédéral. Cette suggestion pourrait être reprise aujourd'hui pour faire en sorte que les utilisateurs des services publics dans la langue de la minorité puissent définir leurs besoins et évaluer les services dans des instances de consultations formelles, voire déterminer où et comment les services seront offerts.

Mais, cette représentation de l'offre active pourrait aller encore plus loin dans l'éventualité où des institutions fédérales ont recours à des faux-fuyants pour justifier leur incapacité à offrir des services dans la langue de la minorité. C'est ici qu'entre en jeu l'autonomie. Dans son rapport annuel de 1977, le CLO suggérait que dans de tels cas, « il y aurait lieu de repenser quelque peu l'emplacement des bureaux de l'État. Ainsi, la plupart des collectivités francophones sises dans les provinces anglophones possèdent des institutions qui sont au cœur de l'activité communautaire » (CLO 1978 : 10). Ces institutions « pourraient bien recevoir les centres de communications et peut-être même accueillir certains bureaux fédéraux chargés de desservir la population en français » (CLO 1978 : 10). Il va encore plus loin dans son rapport de 1979, où il dit que « bon nombre de services fédéraux peuvent faire l'objet de contrats consentis à des organismes non gouvernementaux, ce qui pourrait permettre, à l'occasion, au

gouvernement fédéral de satisfaire plus facilement les besoins des minorités officielles (CLO 1980 : 48). On pourrait dire que le CLO proposait déjà à l'époque le recours à la gestion autonome des services gouvernementaux ou au principe du « par et pour », qui signifie ici que les services gouvernementaux destinés à une communauté de langue officielle en situation minoritaire soient planifiés, offerts et évalués par des institutions de cette communauté.

L'offre active est plus qu'une technique de gestion; c'est aussi un principe dynamique qui ouvre la porte à des innovations dans les façons dont les services sont offerts. Un nouveau règlement d'application de la Partie IV pourrait miser sur cette représentation de l'offre active et laisser entrevoir deux possibilités : une coconstruction des modes de prestation des services par une participation accrue d'une diversité d'acteurs – autrement dit, une obligation de consultation avec des mécanismes de suivi – et une gouvernance communautaire des services gouvernementaux – autrement dit, une offre active dans l'esprit du « par et pour ».

3. La Partie VII sur la promotion du français et de l'anglais et la notion de mesures positives

Passons à la **Partie VII** de la LLO qui prévoit à l'article 41 que le gouvernement fédéral s'engage à favoriser l'épanouissement des minorités de langue officielle et à appuyer leur développement et qui enjoint les institutions fédérales, depuis 2005, à prendre des mesures positives pour mettre en œuvre cet engagement. Plusieurs ont déjà fait état que cette partie de la LLO était généralement mal comprise dans la fonction publique. Mais, ce n'est pas un phénomène nouveau, puisque même pendant l'étude du projet de loi mené par le Comité législatif sur C-72 (le projet de loi qui allait devenir la LLO) en 1988, plusieurs, dont le CLO, la Fédération des francophones hors-Québec (aujourd'hui la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada) et Canadian Parents for French, ont noté les faiblesses de cette partie qui n'était pas exécutoire à l'époque. Des députés ont même admis au moment de l'adoption du projet de loi en comité qu'ils n'en comprenaient pas la teneur et qu'ils doutaient qu'elle puisse être mise en œuvre (Normand 2012a). La modification de 2005, plutôt que d'avoir contribué à clarifier la Partie VII, semble avoir compliqué le portrait, comme en témoignent les débats autour de la définition ou non à donner à la notion de mesures positives, mais aussi le fait que ce nouvel instrument juridique n'a jamais été utilisé avec succès, ce que Linda Cardinal et moi avons prévu lors de notre comparution devant le Comité permanent de la Chambre des

communes sur les langues officielles le 29 septembre 2005, juste avant l'adoption de la modification. Un règlement d'application de la Partie VII est dorénavant essentiel pour assurer une mise en œuvre entière des engagements qui y sont contenus afin de respecter les intentions du législateur.

Comme pour la Partie IV, ce nouveau règlement pourrait aussi s'inscrire à l'aulne de la représentation effective. D'abord, comme pour l'offre active, la notion de mesures positives devrait être accompagnée d'une obligation de consultation substantielle, c'est-à-dire qui doit aller au-delà de la simple réunion de consultation, mais doit aller jusqu'à la coconstruction et l'évaluation conjointe des programmes et des politiques en matière de langues officielles. Cette obligation s'inscrirait dans les objectifs de participation propres à la représentation effective. D'ailleurs, le juriste Serge Rousselle (2007) indiquait qu'une interprétation généreuse de la Partie VII impliquait nécessairement une obligation de consultation mais aussi que les institutions fédérales devaient prendre en compte les préoccupations des communautés et y donner suite dans les mesures positives qu'elles sont tenues de prendre.

Mais, dans l'esprit des autres instruments internationaux de protection des minorités, la notion de mesures positives pourrait aller encore plus loin et s'inscrire dans les objectifs relatifs à l'autonomie. Une mesure positive pourrait être définie comme devant outiller les communautés minoritaires de langue officielle afin qu'elles puissent définir leurs propres normes et le contenu des droits qui leur sont conférés. Elle devrait veiller à ce que ces communautés puissent prendre en charge leur épanouissement et leur développement et à ce qu'elles voient à leur complétude institutionnelle. À terme, l'État reconnaîtrait la capacité de ces communautés à s'autodéterminer, et elles deviendraient les maîtres d'œuvre de leur propre vitalité (Normand 2012b). Un règlement qui stipulerait clairement que la voie du « par et pour » peut être privilégiée pour mettre en œuvre des mesures positives permettrait aux communautés d'agir dans les domaines qu'ils considèrent prioritaires pour leur épanouissement, au lieu de devoir se conformer aux priorités définies ailleurs, notamment par le gouvernement fédéral lui-même.

Pour conclure, il est primordial que des espaces, comme l'est ce comité, mènent un exercice de réflexion quant à une éventuelle modernisation de la LLO. Ces occasions de dialogue permettront de préciser les objectifs qui doivent sous-tendre une telle modernisation. Les pistes que je vous propose – la représentation effective, la participation, l'autonomie, l'offre active et les mesures positives – pourraient être intégrées dans votre travail en vue d'assurer une meilleure

conformité des institutions fédérales à la LLO et de veiller à ce que la LLO corresponde aux aspirations des communautés minoritaires de langue officielle.

Références

- Cardinal, Linda, Rémi Léger et Martin Normand, 2018, *La représentation effective des électeurs des minorités acadienne et afro-néo-écossaise*, dans Commission sur la représentation effective des électeurs acadiens et afro-néo-écossais, *Représentation: Pour une représentation effective des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais. Rapport et recommandations*, En ligne : <https://novascotia.ca/representation/Representation-Toward-More-Effective-Representation-For-Acadian-and-African-Nova-Scotians-Report-and-Recommendation-fr.pdf>.
- Comité mixte spécial sur les langues officielles, 1981, *Premier rapport au Parlement*, Fascicule 22.
- Commissariat aux langues officielles, 1978, *Rapport annuel 1977*.
- Commissariat aux langues officielles, 1980, *Rapport annuel 1979*.
- Conseil du Trésor du Canada, 1982, « Circulaire n° 1982-6 : Les politiques et programmes fédéraux en matière de langues officielles au sein de la fonction publique fédérale : actions requises, 1982 ».
- Léger, Rémi, 2014, « De la reconnaissance à l'habilitation de la francophonie canadienne », *Francophonies d'Amérique*, n° 37, 18-37.
- Normand, Martin, 2012a, *Le développement en contexte. Quatre temps d'un débat au sein des communautés francophones minoritaires*, Sudbury, Prise de parole.
- Normand, Martin, 2012b, « L'autonomie eu égard à la mise en œuvre de la partie VII de la Loi sur les langues officielles », *Minorités linguistiques et société*, n° 1, 229-247, En ligne : <https://www.erudit.org/fr/revues/minling/2012-n1-minling0102/1009217ar/>.
- Rousselle, Serge, 2007, « Modifications à la Partie VII de la Loi sur les langues officielles : l'obligation de consulter », *Revue de common law en français*, n° 9, 183-201.