

Senate



Sénat

CANADA

LA MISE EN ŒUVRE DE LA PARTIE VII DE LA LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES :

ON PEUT FAIRE ENCORE MIEUX

Rapport du

**Comité sénatorial permanent des
langues officielles**

L'honorable Maria Chaput
présidente

L'honorable Andrée Champagne, C.P.
vice-présidente

Juin 2010

This document is available in English

Disponible sur l'Internet Parlementaire :

www.parl.gc.ca

(Travaux des comités – Sénat – 40^e législature, 2^e session)

Des copies de ces documents sont aussi disponibles
en communiquant avec la Direction des comités du Sénat au
613-990-0088 ou par courriel à clocol@sen.parl.gc.ca

TABLE DES MATIÈRES

	Page
MEMBRES	
ORDRE DE RENVOI	
PRÉFACE	
INTRODUCTION	1
LE RENFORCEMENT DE LA PARTIE VII DE LA <i>LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES</i>	3
LE RÔLE DES INSTITUTIONS FÉDÉRALES	5
A. Les acteurs clés.....	5
B. Les institutions désignées	6
C. Les autres institutions	6
LES ACTIONS PRISES DE 2005 À AUJOURD’HUI.....	7
A. La sensibilisation	7
B. La concertation interministérielle	10
C. Les mesures positives	12
D. La consultation.....	16
E. La prestation de programmes	22
F. La reddition de compte	25
G. La réglementation	29
H. Les initiatives.....	31
L’INTERPRÉTATION PAR LES TRIBUNAUX.....	37
LES MESURES À PRENDRE : OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS.....	41

TABLE DES MATIÈRES

	Page
A. Respecter l'intention du législateur	42
B. Assurer un leadership pour la mise en œuvre de la partie VII	44
1. La culture organisationnelle	44
2. Patrimoine canadien	45
C. Encadrer l'action des institutions fédérales	46
1. Les mesures positives : la prise en compte des besoins, la consultation et l'impact linguistique des décisions	46
2. La reddition de compte	49
3. La concertation : les institutions fédérales en région et les gouvernements provinciaux	51
4. La réglementation	54
D. Faire le lien entre la prestation des services et le développement communautaire	55
1. L'évolution dans la composition linguistique du pays et l'égalité réelle	55
2. Une mise en œuvre cohérente de la <i>Loi</i>	57
CONCLUSION	61
ANNEXES :	
A. Liste des recommandations	i
B. Liste des témoins	iv
C. Liste des mémoires	xi
D. Extraits de la <i>Loi sur les langues officielles</i>	xii
E. Institutions désignées pour la mise en œuvre de la partie VII de la <i>Loi sur les langues officielles</i>	xiv

**LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES LANGUES OFFICIELLES
40^e législature, 3^e session**

L'honorable Maria Chaput
présidente

L'honorable Andrée Champagne, C.P.
vice-présidente

et

les honorables sénateurs :

Pierre-Hugues Boisvenu
*James Cowan (ou Claudette Tardif)
Pierre De Bané, C.P.
Suzanne Fortin-Duplessis
*Marjory LeBreton, C.P. (ou Gerald J. Comeau)
Rose-Marie Losier-Cool
Michel Rivard
Judith Seidman
Claudette Tardif

*Membres d'office

Autres sénateurs ayant participé, de temps à autre, aux travaux :
Les honorables sénateurs Brazeau, Comeau, Dawson, Goldstein (retraité), Jaffer, Keon (retraité), Kinsella, Martin, Mockler, Munson, Murray, C.P., Neufeld, Nolin, Pépin, Poulin, Ringuette, Robichaud et Runciman

*Analyste du Service d'information et de recherche parlementaires
de la Bibliothèque du Parlement :*
Marie-Ève Hudon

Greffiers du comité :
Éric Jacques
Danielle Labonté
Josée Thérien

Adjointe du comité :
Louise Archambeault

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, le mercredi 24 mars 2010 :

L'honorable sénateur Chaput propose, appuyée par l'honorable sénateur Mahovlich,

Que le Comité sénatorial permanent des langues officielles soit autorisé à étudier, afin d'en faire rapport, l'application de la *Loi sur les langues officielles*, ainsi que des règlements et instructions en découlant, au sein des institutions assujetties à la *Loi*;

Que le comité soit autorisé à examiner l'état de la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*, et plus particulièrement les actions prises par les institutions fédérales depuis les modifications apportées à la *Loi* en novembre 2005;

Que le comité soit autorisé à étudier dans quelle mesure les Jeux olympiques et paralympiques, et plus particulièrement la cérémonie d'ouverture, ont reflété la dualité linguistique du Canada et à considérer le rapport du commissaire aux langues officielles à ce sujet;

Que le comité soit autorisé à examiner la situation des communautés anglophones du Québec, et plus particulièrement les différents secteurs qui touchent au développement et à l'épanouissement de ces communautés (p. ex. le développement communautaire, l'éducation, la jeunesse, les arts et la culture, la santé);

Que le comité soit aussi autorisé à étudier les rapports et documents produits par le ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles, le président du Conseil du Trésor et le commissaire aux langues officielles, ainsi que toute autre matière concernant les langues officielles;

Que les documents reçus, les témoignages entendus et les travaux accomplis sur la question par le comité depuis le début de la première session de la trente-neuvième législature soient renvoyés au comité;

Que le comité fasse de temps à autre rapport au Sénat, mais au plus tard le 31 décembre 2010, et qu'il conserve, jusqu'au 30 juin 2011, tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Gary W. O'Brien

Au cours des deux dernières législatures, le Comité sénatorial permanent des langues officielles a mené une étude de fond sur la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. Notre intention était d'examiner les actions prises par les institutions fédérales depuis les modifications apportées à la *Loi* en novembre 2005.

Nous avons eu l'occasion de faire des observations préliminaires dans un rapport d'étape déposé au Sénat en juin 2008. Le présent rapport reflète les témoignages entendus à partir du 28 mai 2007 jusqu'à aujourd'hui. Au total, nous avons tenu 34 réunions et entendu 53 témoins, représentés par 115 porte-parole, sur ce sujet.

En menant cette étude, nous avons réalisé que certaines institutions fédérales ont fait preuve d'initiative et d'originalité pour mettre en œuvre l'engagement énoncé à l'article 41 de la *Loi*. Le gouvernement a pris des mesures pour encourager les institutions fédérales à respecter cet engagement. Il a mené des campagnes de sensibilisation. Il a publié un guide à l'intention des institutions fédérales. Il a renouvelé son engagement envers la dualité linguistique en lançant la *Feuille de route pour la dualité linguistique canadienne*.

Malgré ces avancées, nous constatons que quatre ans et demi après les modifications apportées à la *Loi*, les gestes concrets sont moins nombreux que nous l'aurions souhaité. Certaines institutions fédérales tardent à agir, car elles ne comprennent pas totalement la portée de leurs obligations. Nous tenons à rappeler que la responsabilité envers la prise de mesures positives incombe à l'ensemble de l'appareil fédéral et qu'un manquement à cette obligation peut désormais faire l'objet d'un recours devant le tribunal. La Cour fédérale du Canada a récemment statué, dans l'affaire *Picard*, que la partie VII de la *Loi* peut obliger une institution fédérale à prendre des mesures positives pour respecter les droits des deux communautés linguistiques du pays.

Nous sommes d'avis que le gouvernement doit faire en sorte de mieux guider les institutions fédérales dans leurs démarches, et qu'il doit le faire en précisant l'intention du législateur. Notre ancien collègue, l'honorable Jean-Robert Gauthier, s'est battu sans relâche pour renforcer le caractère exécutoire de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. À ses yeux, il fallait que la *Loi* devienne un « chien de garde » plutôt qu'un « chien de poche ». Nous l'avons toujours appuyé dans ses démarches. Par la présente, nous tenons à rendre hommage à la contribution de notre défunt collègue pour l'avancement de la dualité linguistique canadienne. Nos observations et nos recommandations visent un seul et même but : rendre justice à l'engagement pris par le Parlement du Canada en novembre 2005.

La présidente,

Maria Chaput

La vice-présidente,

Andrée Champagne, C.P.

LA MISE EN ŒUVRE DE LA PARTIE VII DE LA LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES : ON PEUT FAIRE ENCORE MIEUX

« Je crois qu'à l'occasion du 40^e anniversaire de la Loi sur les langues officielles, il faut faire un pas en avant en agissant positivement et en se donnant les moyens d'aller plus loin dans la prestation des services et de s'assurer que ces services soient véritablement accessibles et adaptés aux besoins des communautés [...] Dans le fond, le fait de changer les structures, les définitions et les obligations n'amène pas grand-chose si le changement n'est pas suivi par des gestes concrets. Ce qui m'inquiète au Canada, c'est que toute la philosophie d'aménagement linguistique a été développée par les tribunaux, pas même par le gouvernement. »

L'honorable Michel Bastarache¹

INTRODUCTION

Depuis le printemps 2007, le Comité sénatorial permanent des langues officielles (ci-après, le Comité) s'est intéressé à la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*, telle que modifiée par la *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais)*². L'adoption de cette loi visait trois objectifs : préciser le caractère impératif de l'engagement énoncé à la partie VII, imposer des obligations aux institutions fédérales pour la mise en œuvre de cet engagement, et donner un pouvoir de réparation permettant aux tribunaux d'en surveiller l'application. Cette loi a reçu la sanction royale le 25 novembre 2005.

L'étude du Comité avait pour but d'examiner les actions prises par les institutions fédérales à ce chapitre. Plus particulièrement, le Comité s'était fixé les objectifs suivants :

- Rendre compte des progrès atteints et des initiatives nouvellement mises en place par les institutions fédérales en faveur du développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire (CLOSM) et de la promotion de la dualité linguistique;
- Évaluer l'impact des changements apportés à la partie VII de la *Loi* sur les CLOSM;
- Évaluer l'efficacité des mécanismes de coordination mis en place par le gouvernement fédéral pour assurer la mise en œuvre de la partie VII;
- Identifier les bonnes pratiques et les secteurs où des améliorations doivent être apportées;

¹ L'honorable Michel Bastarache, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2^e session, 40^e législature, Fascicule n^o 11, 26 octobre 2009, p. 41 et 51.

² *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais)*, L.C. 2005, ch. 41.

- Examiner les démarches que le gouvernement fédéral a entreprises pour définir les « mesures positives »³ et voir quelle est l'implication des CLOSM dans ce processus.

Le Comité a interrogé de nombreux témoins, y compris les acteurs clés de la mise en œuvre de cette partie de la *Loi*, le commissaire aux langues officielles, un certain nombre d'institutions désignées, un certain nombre d'institutions non désignées, ainsi que les représentants des CLOSM.

Au fil des mois, le Comité a constaté un manque de cohérence dans la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi*. Certaines institutions fédérales performant très bien. D'autres ne comprennent pas totalement la portée des obligations qui y sont inscrites. Le gouvernement a pris des mesures pour encourager les institutions fédérales à respecter l'engagement inscrit à l'article 41 de la *Loi*, mais il y a encore du chemin à parcourir pour en arriver à une mise en œuvre complète de la partie VII. C'est pourquoi le Comité présente un certain nombre de recommandations pour aider les institutions fédérales à faire encore mieux.

Le présent rapport vise à rendre compte des divers témoignages entendus au cours des trois dernières années. Il se divise en cinq sections. Dans un premier temps, il s'attarde à la genèse des propositions qui ont mené à l'adoption de la *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais)*. Dans un deuxième temps, il décrit le rôle des institutions fédérales dans la mise en œuvre de la partie VII. Dans un troisième temps, il fait état des actions prises au sein de l'appareil fédéral comme suite aux modifications apportées à la *Loi* en novembre 2005. Dans un quatrième temps, il s'attarde à l'interprétation de la portée de la nouvelle partie VII par les tribunaux. Dans un cinquième temps, il présente les observations et les recommandations du Comité à la lumière des nombreux témoignages entendus.

³ Tout au long de ce rapport, nous référerons au concept de « mesures positives » tel qu'il apparaît au paragraphe 41(2) de la *Loi*.

« [J]e serai très heureux de constater ici une volonté à rendre exécutoire la Loi sur les langues officielles afin que l'on sache, au sein des ministères et institutions fédérales conscients de cette loi, qu'il ne s'agit pas simplement de vœux pieux, mais de principes que l'on doit respecter. »

L'honorable Jean-Robert Gauthier⁴

LE RENFORCEMENT DE LA PARTIE VII DE LA LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES

La présente section vise à décrire la genèse des propositions qui ont mené au renforcement de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. Pourquoi la partie VII a-t-elle été renforcée? Quelle était l'intention du Parlement du Canada lorsqu'il a modifié la *Loi* en 2005?

La partie VII de la *Loi* prend ses fondements dans l'article 16 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Cet article reconnaît l'égalité des deux langues officielles et énonce le principe de la « progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais »⁵. La partie VII est apparue dans la *Loi sur les langues officielles* de 1988. Elle a depuis fait l'objet d'un long débat quant au type d'obligation qu'elle imposait aux institutions fédérales.

D'un côté, le gouvernement fédéral soutenait que l'engagement figurant à l'article 41 de la *Loi* était strictement de nature politique. En d'autres mots, il n'imposait aucune obligation exécutoire aux institutions fédérales et ne créait aucun droit pouvant être sanctionné par les tribunaux. Cette vision a été véhiculée à maintes reprises, tant dans des documents de nature politique⁶ que dans des causes portées devant les tribunaux⁷. D'un autre côté, les CLOSM statuaient que la partie VII créait une obligation positive pour les institutions fédérales d'agir. En d'autres mots, ces institutions devaient prendre des mesures pour favoriser le développement des communautés et promouvoir la reconnaissance du français et de l'anglais; un manquement à cette obligation pouvait entraîner des conséquences juridiques. Entre 1988 et 2005, les différents commissaires aux langues officielles ont exprimé leur insatisfaction quant au régime d'application de la partie VII de la *Loi*. Ils ont exhorté à maintes reprises le gouvernement de clarifier la portée juridique de la partie VII.

⁴ L'honorable Jean-Robert Gauthier, *Débats du Sénat (Hansard)*, 1^{re} session, 38^e législature, vol. 142, n^o 3, 6 octobre 2004.

⁵ *Charte canadienne des droits et libertés*, L.R.C. 1985, appendice II, n^o 44, annexe B.

⁶ Voir l'article 16 du *Cadre de responsabilisation et de coordination* dans : Gouvernement du Canada, *Le prochain acte : Un nouvel élan pour la dualité linguistique canadienne. Le Plan d'action pour les langues officielles*, Ottawa, 2003, p. 70.

⁷ *Forum des maires de la péninsule acadienne c. Agence canadienne d'inspection des aliments* [2003] C.F. 1048, para. 45 et 46; *Commissaire aux langues officielles c. Canada (Ministère de la Justice)* [2001] C.F.P.I. 239, para. 55.

C'est pour mettre fin à ce débat entourant la portée de la partie VII qu'un projet de loi d'intérêt privé a été présenté au Sénat par l'honorable Jean-Robert Gauthier. Ce projet de loi est mort au *Feuilleton* à trois reprises⁸. Le projet de loi S-3 a été déposé au Sénat le 6 octobre 2004. Les changements proposés visaient trois objectifs : préciser le caractère impératif de l'engagement énoncé à la partie VII, imposer des obligations à l'ensemble des institutions fédérales pour la mise en œuvre de cet engagement, et donner un pouvoir de réparation permettant aux tribunaux d'en surveiller l'application.

La *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais)* a reçu l'aval de la Chambre des communes le 17 novembre 2005, celui du Sénat le 22 novembre 2005 et la sanction royale le 25 novembre 2005. Trois amendements ont été apportés à la *Loi* :

- **L'ajout du paragraphe 41(2).** Celui-ci prévoit qu'il incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que soient prises des mesures positives pour favoriser l'épanouissement et appuyer le développement des CLOSM ainsi que pour promouvoir l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne. Cela doit se faire dans le respect des champs de compétence et des pouvoirs des provinces.
- **L'ajout du paragraphe 41(3).** Celui-ci prévoit la possibilité pour le gouverneur en conseil de fixer, par règlement, les modalités d'exécution des obligations que la partie VII impose aux institutions fédérales.
- **La modification de l'article 77.** Celui-ci prévoit la possibilité de recours devant la Cour fédérale du Canada en cas de manquement aux obligations prévues à la partie VII.⁹

Le Parlement du Canada s'est donc prononcé en faveur du renforcement de la partie VII de la *Loi*. Les parlementaires voulaient s'assurer que la partie VII ait un véritable impact sur le développement des CLOSM et sur la promotion du français et de l'anglais. Il ne s'agissait plus d'une simple déclaration d'intention. La *Loi* modifiée reconnaissait que les institutions fédérales ont l'obligation d'agir pour mettre en œuvre l'engagement du gouvernement fédéral.

L'étude que le Comité a entreprise au printemps 2007 visait à évaluer les mesures prises par l'appareil fédéral pour concrétiser l'engagement pris par le Parlement du Canada en novembre 2005. L'étude du Comité s'est échelonnée sur trois ans. Elle a permis d'entendre le point de vue de quelque 53 témoins, représentés par 115 porte-parole.

⁸ Le premier projet de loi a été présenté lors de la 1^{re} session de la 37^e législature (S-32). Le deuxième projet de loi a été présenté lors de la 2^e session de la 37^e législature (S-11). Le troisième projet de loi a été présenté lors de la 3^e session de la 37^e législature (S-4).

⁹ Les extraits pertinents de la *Loi sur les langues officielles* ont été reproduits à l'Annexe D.

« Les modifications apportées à la Loi sur les langues officielles en novembre 2005 rendent justiciable l'obligation de chaque institution fédérale de prendre des "mesures positives". Chacune d'elles devrait donc examiner attentivement comment elle s'acquitte de son mandat à cet égard. »

Patrimoine canadien¹⁰

LE RÔLE DES INSTITUTIONS FÉDÉRALES

La présente section décrit brièvement le rôle des institutions fédérales dans la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi*. Quel est le rôle des acteurs clés? Quelles distinctions fait-on entre les institutions désignées et les autres institutions fédérales?

A. LES ACTEURS CLÉS

Patrimoine canadien est le ministère désigné dans la *Loi* pour coordonner la mise en œuvre de la partie VII. Il est également le ministère responsable de coordonner la mise en œuvre de la *Feuille de route pour la dualité linguistique canadienne (2008-2013)*¹¹.

Justice Canada offre aux institutions fédérales des conseils juridiques pour l'application de la *Loi*. Il surveille les dossiers pouvant comporter une incidence sur les obligations constitutionnelles et légales du gouvernement en matière de langues officielles.

Le **Conseil du Trésor** incite les institutions fédérales à tenir compte de la partie VII dans la planification et la mise en œuvre de leurs activités ministérielles. En effet, les présentations au Conseil du Trésor doivent contenir une description de l'incidence des initiatives de l'institution « sur l'épanouissement et le développement des minorités anglophones et francophones au Canada et la pleine reconnaissance de l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne »¹². En outre, le Conseil du Trésor soutient les démarches des champions des langues officielles et des conseils fédéraux en région, qui sont appelés à prendre des mesures pour faciliter la collaboration entre les institutions fédérales et les CLOSM.

Le **Commissariat aux langues officielles** veille au respect de la *Loi*. Il a le pouvoir d'instruire des plaintes, d'enquêter, de faire rapport et d'émettre des recommandations.

¹⁰ Patrimoine canadien, *Guide à l'intention des institutions fédérales. Loi sur les langues officielles : Partie VII – Promotion du français et de l'anglais*, Ottawa, 2007, p. 9.

¹¹ Gouvernement du Canada, *Feuille de route pour la dualité linguistique canadienne 2008-2013 : Agir pour l'avenir*, Ottawa, 2008.

¹² Conseil du Trésor, *Guide pour la préparation de présentations au Conseil du Trésor – Annexe E : Langues officielles*.

B. LES INSTITUTIONS DÉSIGNÉES

En août 1994, le gouvernement du Canada a approuvé un cadre de responsabilisation pour la mise en œuvre des articles 41 et 42 de la *Loi*. Par conséquent, un certain nombre d'institutions fédérales ont été désignées pour faire rapport annuellement à Patrimoine canadien sur les activités qu'elles comptent mettre en œuvre (plan d'action) et les résultats atteints (rapport annuel des résultats) à cet égard. Ces institutions – elles sont aujourd'hui au nombre de 31 – œuvrent dans des secteurs clés qui ont une incidence sur le développement des CLOSM¹³. Le rapport annuel sur les langues officielles de Patrimoine canadien contient un sommaire des documents soumis par chacune des institutions désignées. Les institutions désignées nomment un coordonnateur ministériel responsable de la mise en œuvre de l'article 41 de la *Loi*.

C. LES AUTRES INSTITUTIONS

La partie VII de la *Loi* s'applique à l'ensemble des institutions fédérales. Les institutions non désignées ne sont pas tenues de faire rapport à Patrimoine canadien, mais doivent tout de même participer à la mise en œuvre de l'engagement du gouvernement fédéral inscrit à l'article 41. On s'attend à ce qu'elles documentent les façons de mettre en œuvre cet engagement; elles peuvent par exemple le faire dans le cadre du *Rapport ministériel sur le rendement* ou du *Rapport sur les plans et les priorités* qu'elles soumettent chaque année au Conseil du Trésor.

¹³ La liste des institutions désignées a été reproduite à l'Annexe E.

« Au lieu de parler d'obligations, on parle d'opportunité à savoir comment offrir à une communauté quelque chose qui puisse être utile pour tout le monde. Voilà l'esprit de la partie VII. On fait référence à un réflexe, mais aussi à un esprit. »

Graham Fraser, commissaire aux langues officielles¹⁴

LES ACTIONS PRISES DE 2005 À AUJOURD'HUI

La présente section vise à rendre compte des initiatives mises en place par les institutions fédérales comme suite aux modifications apportées à la *Loi* en novembre 2005. Quels mécanismes ont été mis en place pour les guider dans ce processus? Comment l'appareil fédéral a-t-il mis en œuvre l'engagement énoncé à la partie VII? Y a-t-il de bonnes pratiques qui méritent d'être soulignées? Y a-t-il des secteurs où la mise en œuvre est plus lente? Les différents acteurs s'entendent-ils sur la signification des mesures positives?

A. LA SENSIBILISATION

En décembre 2005, le greffier du Conseil privé a invité les institutions fédérales à réexaminer leur mandat respectif en tenant compte des modifications apportées à la *Loi*. Par l'entremise de cet exercice, chaque institution était appelée à :

- examiner toutes ses activités et déterminer si leur réalisation respecte les exigences de l'article 41;
- s'il y a lieu, identifier les améliorations requises;
- déterminer la manière de procéder à ces améliorations.¹⁵

Dans l'année qui a suivi l'adoption de la *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais)*, Patrimoine canadien et Justice Canada ont effectué une tournée pancanadienne pour sensibiliser les institutions fédérales à l'égard des modifications qui y ont été apportées.

Trois outils ont été développés en vue de mieux guider les actions des institutions fédérales : le *Cadre de responsabilisation et de coordination en*

¹⁴ Graham Fraser, commissaire aux langues officielles, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 1^{re} session, 39^e législature, Fascicule n^o 16, 4 juin 2007, p. 39.

¹⁵ Patrimoine canadien (2007), p. 9.

langues officielles¹⁶, le *Cadre de gestion pour le Programme des langues officielles*¹⁷ ainsi que le *Guide à l'intention des institutions fédérales*¹⁸.

On s'attend à ce que chaque institution fédérale :

- sensibilise ses employés aux besoins des CLOSM ainsi qu'aux engagements du gouvernement contenus dans la partie VII;
- détermine si ses politiques et programmes ont une incidence sur la promotion de la dualité linguistique et le développement des CLOSM, dès les premières étapes de l'élaboration des politiques jusqu'à leur mise en œuvre, y compris lors de la dévolution des services;
- consulte, s'il y a lieu, les publics intéressés, en particulier les représentants des CLOSM, dans le cadre de l'élaboration ou de la mise en œuvre de politiques et de programmes;
- soit en mesure de décrire sa démarche et de démontrer qu'elle a pris en compte les besoins des CLOSM;
- lorsqu'il aura été décidé que des répercussions existent, planifie en conséquence les activités prévues dans l'année qui suit ainsi qu'à plus long terme; présente les résultats attendus, en tenant compte dans la mesure du possible du budget prévu; et prévoit les mécanismes d'évaluation des résultats.

Plusieurs institutions fédérales qui ont témoigné devant le Comité ont mené des activités de sensibilisation. Par exemple, des représentants du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) ont affirmé :

Systématiquement, lorsqu'un nouveau conseiller arrive, il est informé sur une série de dossiers, incluant celui sur les langues officielles. On lui explique quelles sont les responsabilités du conseil en matière de langues officielles. Le fait qu'on soit un organisme désigné fait en sorte qu'on doit tenir compte des réalités et des besoins des communautés lorsqu'on prend des décisions. Tous les directeurs exécutifs et le secrétaire général sont au courant des responsabilités du conseil.¹⁹

La Gendarmerie royale du Canada (GRC) a mené une campagne de sensibilisation auprès de ses employés. Une représentante de l'organisme a

¹⁶ Gouvernement du Canada (2003), p. 67 à 76.

¹⁷ Gouvernement du Canada, *La dualité linguistique canadienne : Un cadre de gestion pour le Programme des langues officielles*, Ottawa, 2005.

¹⁸ Patrimoine canadien (2007).

¹⁹ Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2^e session, 40^e législature, Fascicule n^o 7, 25 mai 2009, p. 22.

expliqué dans les termes suivants le but recherché par cette campagne : « Il s'agit de changer l'idéologie ambiante. Nous essayons non seulement de présenter la *Loi sur les langues officielles* et d'expliquer son caractère de loi et d'obligation, mais aussi de montrer qu'elle est un atout pour notre fonctionnement et un avantage tant pour nous-mêmes que pour la population canadienne »²⁰.

Le *Guide à l'intention des institutions fédérales* attribue à la haute direction des institutions fédérales un rôle spécifique en matière de sensibilisation des employés²¹. Les audiences publiques du Comité ont montré que ce ne sont pas toutes les institutions fédérales qui comprennent l'importance d'agir de la sorte. Le commissaire aux langues officielles a souligné que : « Souvent, dans certains ministères qui sont hiérarchisés, où cela passe de haut en bas, c'est une tradition qui parfois se prête mal à l'innovation, à l'ouverture et à la collaboration »²². La Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (FCFA) a abondé dans le même sens :

Des gens qui travaillent sur le terrain ont plein d'initiatives et se font arrêter en haut. Dans d'autres cas, il y a une volonté en haut, mais il n'y a pas nécessairement la volonté de le faire plus bas. Je dois dire que si la volonté ne part pas d'en haut, cela ne fonctionnera pas, peu importe le degré d'initiative ou d'intelligence des employés qui proposent des mesures.²³

L'Assemblée communautaire fransaskoise a offert un témoignage semblable : « D'après notre expérience, certains fonctionnaires sont prêts à travailler dans l'esprit de la partie VII, mais ceci dépend de l'individu en place. Lorsqu'il quitte, tout le travail est à recommencer ou est remis en question »²⁴.

En 2007-2008, le commissaire aux langues officielles avait recommandé « que le greffier du Conseil privé fasse en sorte que l'évaluation annuelle du rendement des sous-ministres tienne compte des efforts de mise en œuvre de l'ensemble de la *Loi sur les langues officielles*, particulièrement de la partie VII »²⁵. Un sous-ministre qui a comparu devant le Comité a lui-même reconnu que :

²⁰ Gendarmerie royale du Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2^e session, 40^e législature, Fascicule n^o 13, 23 novembre 2009, p. 15.

²¹ Patrimoine canadien (2007), p. 10 et 11.

²² Graham Fraser, commissaire aux langues officielles, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2^e session, 39^e législature, Fascicule n^o 1, 3 décembre 2007, p. 22.

²³ Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2^e session, 40^e législature, Fascicule n^o 14, 7 décembre 2009, p. 32.

²⁴ Assemblée communautaire fransaskoise, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 3^e session, 40^e législature, Fascicule n^o 4, 10 mai 2010, p. 70.

²⁵ Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 2007-2008*, Ottawa, 2008, p. 34.

La fonction publique du Canada est une institution bilingue qui travaille dans les deux langues officielles, peu importe où l'on est. On a une responsabilité particulière lorsqu'on est sous-ministre adjoint et sous-ministre [...] Je considère cela comme une des responsabilités qui viennent avec les titres que nous avons.²⁶

En somme, diverses activités ont été menées au cours des dernières années pour sensibiliser les institutions fédérales aux obligations qui leur incombent en vertu de la partie VII. Les témoignages ont cependant montré que ce ne sont pas toutes les institutions qui ont réussi à intégrer à leur culture organisationnelle l'esprit des modifications apportées à la *Loi* en 2005.

B. LA CONCERTATION INTERMINISTÉRIELLE

Dans le contexte de la partie VII, la concertation interministérielle a pour but de favoriser la création de relations de travail durables entre les institutions fédérales et les CLOSM. En vertu du mandat qui lui est conféré à l'article 42 de la *Loi*, Patrimoine canadien suscite et encourage la coordination de la mise en œuvre par les institutions fédérales de l'engagement du gouvernement fédéral. Le ministère appuie notamment le Réseau des coordonnateurs nationaux responsables de la mise en œuvre de l'article 41, qui a pour mandat de promouvoir l'échange d'information et les bonnes pratiques ainsi que d'appuyer les institutions fédérales dans la mise en œuvre des obligations qui leur incombent sous le régime de la partie VII de la *Loi*. Chacune des institutions désignées doit nommer un coordonnateur national. Certaines institutions non désignées ont, elles aussi, procédé à la nomination d'un tel coordonnateur. Les activités du Réseau ont été citées à plusieurs reprises dans le cadre des audiences publiques.

Patrimoine canadien mène également diverses activités de communication auprès des institutions fédérales, ce qui comprend entre autres le *Bulletin 41-42*, le site Web du ministère ainsi que le *Guide à l'intention des institutions fédérales*. En mars 2005, Patrimoine canadien a affiché en ligne des exemples de meilleures pratiques de concertation interministérielle²⁷. Le ministère a aussi lancé le *Portail 41*, en mai 2008. Il s'agit d'un site Intranet qui offre aux coordonnateurs nationaux un centre virtuel de ressources et qui vise à créer une communauté de pratique entre les institutions fédérales en permettant un échange interactif et accessible en tout temps²⁸. Depuis peu, un nouveau recueil

²⁶ Diversification de l'économie de l'Ouest Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2^e session, 40^e législature, Fascicule n^o 12, 2 novembre 2009, p. 21.

²⁷ Patrimoine canadien, « *Loi sur les langues officielles* : Meilleures pratiques de concertation interministérielle », http://www.pch.gc.ca/pgm/lo-ol/legisltn/bill_s6-fra.cfm (consulté le 10 mai 2010).

²⁸ Patrimoine canadien, « Le Portail 41 : une communauté virtuelle... des résultats réels », http://www.pch.gc.ca/offlangoff/bulletin/vol14_no3/104-fra.cfm (consulté le 10 mai 2010).

a été mis en ligne afin de mettre en valeur les pratiques exemplaires des institutions fédérales « dans le but d'en favoriser la diffusion et d'encourager l'excellence et l'innovation »²⁹.

Du côté de l'administration fédérale, il existe deux mécanismes de concertation interministérielle : les champions des langues officielles et les conseils fédéraux en région. D'une part, les champions des langues officielles ont pour rôle de promouvoir le respect de la dualité linguistique au sein de leur institution. Ils s'assurent du respect des obligations qui découlent de la *Loi*, notamment à l'égard de la partie VII. Des représentants de Patrimoine canadien ont mentionné que : « Le [R]éseau des champions, qui autrefois s'occupait très peu de la partie VII, le fait très régulièrement »³⁰. Le président du Conseil du Trésor a souligné qu'il organise « une activité sur les pratiques exemplaires chaque année. Le Secrétariat du Conseil du Trésor profite de cette excellente occasion pour échanger des exemples de pratiques exemplaires avec toutes les institutions »³¹.

D'autre part, les conseils fédéraux en région peuvent mettre sur pied des comités de langues officielles qui sont appelés à coordonner les mesures prises par les institutions fédérales pour la mise en œuvre de la partie VII. Devant le Comité, la FCFA a cité les conseils fédéraux comme un exemple de pratique exemplaire : « Une des meilleures pratiques que j'ai observées a été la présentation conjointe d'une composante sur les langues officielles par plusieurs conseils provinciaux-fédéraux. Partout au pays, il y avait des conseils fédéraux qui disposaient de financement pour s'occuper des langues officielles »³².

De 2000 à 2009, Patrimoine canadien a financé le Programme interministériel avec les communautés de langue officielle (PICLO) qui avait été créé dans le but de renforcer la coopération entre les CLOSM et les organismes fédéraux. Il permettait d'offrir du financement complémentaire aux contributions faites par les institutions fédérales participantes pour la mise en œuvre des responsabilités qui leur incombent en vertu de l'article 41 de la *Loi*.

En 2008, des témoins ont indiqué au Comité que l'abandon du PICLO pourrait compromettre le succès des activités entreprises par certaines institutions fédérales à l'égard du développement des CLOSM. Par exemple, l'Office national du film (ONF) a affirmé : « L'engagement de l'ONF envers les communautés en situation minoritaire se poursuivra, mais la perte des ressources de ce

²⁹ Patrimoine canadien, « Bonnes pratiques : Mise en œuvre de l'article 41 de la *Loi sur les langues officielles* », <http://www.pch.gc.ca/pgm/lo-ol/ci-ic/llo-ola-fra.pdf> (consulté le 10 mai 2010).

³⁰ Patrimoine canadien, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2^e session, 40^e législature, Fascicule n^o 3, 23 mars 2009, p. 15.

³¹ L'honorable Vic Toews, président du Conseil du Trésor, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2^e session, 40^e législature, Fascicule n^o 9, 15 juin 2009, p. 8.

³² Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (7 décembre 2009), p. 29.

programme sur un budget déjà très restreint causera certainement un préjudice à nos activités »³³. Le gouvernement a finalement procédé à l'abolition du programme. Le ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles a expliqué cette décision de la façon suivante : « Plusieurs institutions fédérales ont intégré les objectifs du PICLO et ont atteint leurs buts. Ce programme a été un succès et c'était un projet à durée fixe, ce n'était pas un projet permanent »³⁴. Le Comité regrette que ce programme n'ait pas été reconduit puisqu'il constituait un véritable incitatif pour renforcer l'engagement des institutions fédérales envers les CLOSM.

En mars 2009, des organismes communautaires ont déposé des plaintes devant le commissaire aux langues officielles; ils prétendaient que le gouvernement ne les avait pas consultés avant d'annoncer l'abolition définitive du programme. Les représentants de Patrimoine canadien ont dit que de telles consultations n'avaient pu avoir lieu étant donné que la décision d'abolir le PICLO faisait partie de l'examen stratégique des programmes et des dépenses du gouvernement, un exercice habituellement assorti de nombreuses règles de confidentialité³⁵. Le Comité a exprimé des inquiétudes à ce propos dans un rapport déposé en juin 2009³⁶.

En somme, les témoignages ont montré que pour assurer la pleine mise en œuvre de la partie VII de la *Loi*, l'approche collaborative est essentielle. Les institutions fédérales qui ont recours à des mécanismes de coordination et de concertation augmentent leurs chances de bien performer.

C. LES MESURES POSITIVES

En vertu des modifications apportées à la *Loi* en novembre 2005, les institutions fédérales doivent prendre des mesures positives pour favoriser l'épanouissement et appuyer le développement des CLOSM ainsi que pour promouvoir l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne. Cela doit se faire dans le respect des champs de compétence et des pouvoirs des provinces.

Le libellé actuel du paragraphe 41(2) ne définit pas la portée des mesures positives. Le législateur ne voulait pas que ces mesures soient interprétées de façon limitative par les institutions fédérales. Jusqu'à maintenant, le gouvernement n'a pas défini clairement ce concept. Cette situation comporte à la fois des avantages et des inconvénients. D'un côté, les institutions fédérales

³³ Office national du film, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2^e session, 39^e législature, Fascicule n° 5, 28 avril 2008, p. 20.

³⁴ L'honorable James Moore, ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2^e session, 40^e législature, Fascicule n° 3, 23 mars 2009, p. 17.

³⁵ Patrimoine canadien (23 mars 2009), p. 16.

³⁶ Comité sénatorial permanent des langues officielles, *Les arts et la culture francophones : croire, vouloir et vivre en milieu minoritaire*, 2^e session, 40^e législature, juin 2009.

bénéficient d'une grande flexibilité dans les actions qu'elles mettent en œuvre. D'un autre côté, ce manque d'encadrement peut amener, dans certains cas, un manque d'action ou une incompréhension dans le choix des mesures à prendre.

Patrimoine canadien et Justice Canada se sont montrés réticents à définir la portée du paragraphe 41(2) devant le Comité. Au début de l'étude, ces deux ministères ont refusé de commenter la portée des mesures positives, car cette question était à l'époque devant les tribunaux dans le cadre du recours déposé par la FCFA devant la Cour fédérale du Canada. Le règlement hors cour intervenu entre la FCFA et le gouvernement du Canada, en juin 2008, aurait dû mettre fin à ce devoir de réserve. Pourtant, en juin 2009, le ministre de la Justice a affirmé devant le Comité qu'il ne pouvait dévoiler ses avis juridiques, qui sont à son avis de nature confidentielle³⁷.

Le *Rapport annuel 2007-2008* de Patrimoine canadien ne définit pas clairement en quoi consistent les mesures positives. Le rapport indique que des institutions « font preuve de créativité et d'ouverture et trouvent divers moyens de participer à l'effort gouvernemental »³⁸. En mars 2009, des représentants de Patrimoine canadien ont esquissé une définition très large, en reconnaissant que « tout ce qui appuie les communautés est une "mesure positive" »³⁹.

Pour les parlementaires, ce manque de clarté et de précision dans la définition du concept engendre des défis de taille. Comment est-il possible de déterminer si les institutions fédérales respectent leurs obligations à l'égard du paragraphe 41(2)? Comment juger des progrès atteints? Dans le cadre de son étude, le Comité a voulu en apprendre davantage sur la définition de ce concept.

Au début des audiences publiques, des témoins ont indiqué que l'absence d'une définition claire conduisait à l'inaction de certaines institutions fédérales :

Lorsqu'on parle de mesures positives, les fonctionnaires reculent en disant qu'ils ne savent pas exactement de quoi il s'agit. Il n'existe aucune définition claire, actuellement, du terme « mesures positives ». À défaut de cela, les fonctionnaires préfèrent ne rien entreprendre.⁴⁰

³⁷ L'honorable Robert D. Nicholson, ministre de la Justice et procureur général du Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2^e session, 40^e législature, Fascicule n^o 8, 1^{er} juin 2009, p. 23 et 34.

³⁸ Patrimoine canadien, *Rapport annuel 2007-2008. Volume 2 : Réalisations des institutions fédérales désignées. Mise en œuvre de l'article 41 de la Loi sur les langues officielles*, Ottawa, 2008, p. 4.

³⁹ Patrimoine canadien (23 mars 2009), p. 14.

⁴⁰ Alliance des radios communautaires du Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 1^{re} session, 39^e législature, Fascicule n^o 16, 28 mai 2007, p. 20 et 21.

Je crois qu'il y a un problème de la part des hautes directions qui ne savent pas vraiment comment le faire. Ils connaissent leurs obligations, mais ne savent peut-être pas comment s'y prendre.⁴¹

Les ministères sont tellement gros que ce n'est pas évident de faire tourner la machine pour s'assurer qu'on reconnaisse les besoins des communautés. Jusqu'à maintenant, nous n'avons malheureusement pas vu beaucoup de gestes concrets permettant à la communauté de s'épanouir.⁴²

Au fil du temps, des témoins en sont arrivés à esquisser leur propre définition des mesures positives :

Étant donné qu'il n'existe aucune définition claire qui a été faite par le gouvernement ou par les autorités, nous tentons de voir, à l'intérieur de notre mandat, la façon dont nous pourrions, dans notre quotidien, prendre action de façon positive pour les communautés [...] Nous aidons, par exemple, nos collègues du Secrétariat du Conseil du Trésor à réviser les soumissions en s'assurant qu'ils ne seront pas biaisés et, au contraire, qu'ils ont une vision positive. Nous les incitons à donner des avis et conseils aux ministères dans le but d'aider à la promotion de mesures positives.⁴³

Il s'agit bien sûr de supporter (sic.) les communautés [...] toute intervention qui contribue à ce que les membres participent à l'économie de leur collectivité.⁴⁴

Il s'agit [...] d'une mesure qui a un impact positif sur la personne qui reçoit les services.⁴⁵

[U]ne mesure positive est une action entreprise par le gouvernement ou une institution afin de produire un résultat concret [...] Une mesure positive pourrait comprendre des mesures axées sur les communautés de langue officielle en situation minoritaire en vue de promouvoir

⁴¹ Fédération acadienne de la Nouvelle-Écosse, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 1^{re} session, 39^e législature, Fascicule n° 17, 11 juin 2007, p. 15.

⁴² Assemblée de la francophonie de l'Ontario, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2^e session, 39^e législature, Fascicule n° 6, 12 mai 2008, p. 30.

⁴³ Agence de la fonction publique du Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2^e session, 39^e législature, Fascicule n° 2, 28 janvier 2008, p. 38.

⁴⁴ L'honorable Denis Lebel, ministre d'État de l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2^e session, 40^e législature, Fascicule n° 12, 16 novembre 2009, p. 38.

⁴⁵ L'honorable Leona Aglukkaq, ministre de la Santé, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2^e session, 40^e législature, Fascicule n° 10, 5 octobre 2009, p. 35.

l'égalité de statut de l'anglais et du français dans la société canadienne.⁴⁶

Une mesure positive est, dans le cadre d'un processus public, de voir s'il y a des enjeux par rapport aux langues officielles et de voir si le marché ne peut pas, dans le fond, traiter de ces enjeux-là.⁴⁷

La première chose qui vient à l'esprit d'une personne qui entend le terme « mesure positive », c'est qu'il faut que ce soit bénéfique, que cela ait une retombée positive pour les communautés francophones. Le terme « mesure » sous-entend qu'il faut agir, être proactif et innover.⁴⁸

[U]ne mesure positive est une mesure qui fait une différence (sic.) [...] C'est un moyen de trouver et, surtout, c'est une approche qui pourrait être utilisée dans le cadre de politiques ciblées en vue de faire une différence concernant un groupe spécifique.⁴⁹

C'est une initiative qui permet d'avancer dans un dossier ou dans une culture ou dans une façon d'interagir avec une société, une communauté ou un organisme. La responsabilité de la « mesure positive » est affectée à quelqu'un. Le fait d'apporter un changement d'attitude positif envers un dossier, une communauté ou une loi est en soi une « mesure positive ». C'est être proactif, accepter de travailler avec le bénéficiaire de cette « mesure positive », mais dans une situation gagnant-gagnant. Pas au détriment, par exemple, de la capacité d'un ministère d'offrir un programme à quelqu'un d'autre.⁵⁰

Dans un rapport d'enquête déposé en octobre 2007, le commissaire aux langues officielles avait reconnu qu'une mesure positive est « une action posée par le gouvernement ou ses institutions pour produire un effet réel ou significatif sur les communautés de langue officielle en situation minoritaire tout en contribuant à l'égalité de statut des deux langues dans la société canadienne »⁵¹. En 2007-2008, le commissaire a mis de l'avant trois principes pour guider l'action des institutions fédérales à l'égard des mesures positives, c'est-à-dire :

⁴⁶ Ministre de la Sécurité publique, Réponse aux questions suite à la comparution de la Gendarmerie royale du Canada devant le Comité sénatorial permanent des langues officielles le 23 novembre 2009, envoyée le 24 mars 2010.

⁴⁷ Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (25 mai 2009), p. 22.

⁴⁸ Fédération des associations de juristes d'expression française de common law, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 3^e session, 40^e législature, Fascicule n^o 4, 26 avril 2010, p. 32.

⁴⁹ Ressources humaines et Développement des compétences Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 3^e session, 40^e législature, Fascicule n^o 4, 3 mai 2010, p. 54.

⁵⁰ Assemblée communautaire fransaskoise (10 mai 2010), p. 79.

⁵¹ Commissariat aux langues officielles, *Enquête sur les plaintes portant sur l'examen des dépenses de 2006 du gouvernement fédéral*, rapport d'enquête final, Ottawa, octobre 2007, p. 8 et 9.

- Une approche proactive et un traitement ciblé (« réflexe partie VII »);
- Une participation active des citoyens; et
- Un processus continu d'amélioration des programmes et des politiques en fonction de la partie VII.⁵²

Pour alimenter sa réflexion à propos des mesures positives, le Comité a demandé à un groupe d'étudiants de la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa de venir témoigner à propos d'un projet de recherche portant sur l'analyse de la mise en œuvre de la partie VII. Le mémoire qu'ils ont présenté visait à :

- Identifier les bénéficiaires de la partie VII;
- Mesurer l'impact de la nouvelle partie VII sur les CLOSM en proposant une nouvelle lecture de la *Loi* qui se veut plus respectueuse de ses objets;
- Définir les mesures positives;
- Proposer une méthode permettant l'application de la partie VII à des situations concrètes afin de déterminer les mesures négatives et déterminer quand il serait possible d'exiger qu'une mesure positive soit prise; et
- Suggérer une réorientation de l'engagement des institutions fédérales en favorisant un plus grand accent sur le communautaire.⁵³

Selon le groupe d'étudiants, une mesure sera considérée comme positive si elle a des effets « bénéfiques, durables et tangibles »⁵⁴ sur les CLOSM.

En somme, les témoignages ont montré que la définition des mesures positives fait appel à divers concepts : impact, résultat concret, réflexe, changement d'attitude, innovation, agir de façon proactive et faire une différence.

D. LA CONSULTATION

Dans le *Guide à l'intention des institutions fédérales*, Patrimoine canadien a rappelé que les institutions fédérales sont responsables « de consulter les publics

⁵² Commissariat aux langues officielles (2008), p. 7.

⁵³ Monick Corriveau, Richard Léger, Matthew Létourneau et Mélanie Roy (candidats au baccalauréat en droit, Section de common law, Faculté de droit, Université d'Ottawa), *L'avenir des minorités de langues officielles et l'engagement des institutions fédérales : la partie VII de la Loi sur les langues officielles comme outil permettant de réaliser l'égalité réelle*, rapport réalisé sous la direction de Mark Power, le 29 mars 2010, p. 5 et 6.

⁵⁴ Étudiants de la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 3^e session, 40^e législature, Fascicule n^o 2, 29 mars 2010, p. 9.

intéressés, en particulier les représentants des communautés de langue officielle en situation minoritaire, notamment dans le cadre de l'élaboration ou de la mise en œuvre de politiques et de programmes »⁵⁵. En tant que ministre coordonnateur, Patrimoine canadien est tenu selon le paragraphe 43(2) de la *Loi* de consulter le public lors de l'élaboration ou de la révision des programmes qui touchent à l'engagement inscrit à la partie VII.

Plusieurs témoins ont rappelé que la nouvelle partie VII oblige les institutions fédérales à tenir compte des besoins des CLOSM dans toutes leurs démarches. Les CLOSM ont un rôle important à jouer dans la définition des mesures positives et leur participation est essentielle pour élaborer des programmes et des politiques qui correspondent à leurs besoins. Voici quelques extraits des témoignages entendus devant le Comité :

La force [de notre agence] se trouve dans cette capacité que nous avons d'interagir directement et régulièrement avec les intervenants régionaux et d'appuyer financièrement des projets de développement économique qui sont issus et qui répondent aux besoins des communautés [...] Il est essentiel pour nous de travailler beaucoup avec les communautés et de consulter les différents organismes du Québec pour nous permettre d'améliorer nos services.⁵⁶

L'action positive suppose que c'est le gouvernement qui devrait en premier aller consulter et aller chercher l'information nécessaire pour mettre en place des programmes qui répondent à ces obligations.⁵⁷

Ce qui est intéressant dans les nouvelles obligations de la partie VII, c'est que cela ouvre la porte à une nouvelle approche de collaboration avec les communautés.⁵⁸

Chaque fois que je rencontre des groupes, je prends soin de leur dire qu'ils doivent réfléchir à ce que cela veut dire pour eux [...] Il est très important que les communautés réfléchissent à cela, car chaque communauté a des besoins différents, un rapport différent avec des institutions différentes.⁵⁹

Quand [les gens] viennent devant nous et qu'ils nous exposent les besoins et même les sources de solution, c'est là que l'on est armé et qu'on peut prendre des décisions en tant que conseil, pour mettre en place des activités ou des programmes.⁶⁰

⁵⁵ Patrimoine canadien (2007), p. 11.

⁵⁶ L'honorable Denis Lebel, ministre d'État de l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec (16 novembre 2009), p. 37 et 38.

⁵⁷ L'honorable Michel Bastarache (26 octobre 2009), p. 56.

⁵⁸ Graham Fraser, commissaire aux langues officielles (3 décembre 2007), p. 22.

⁵⁹ Graham Fraser, commissaire aux langues officielles (4 juin 2007), p. 40 et 41.

⁶⁰ Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (25 mai 2009), p. 23.

Il faut des mesures pour que les communautés puissent influencer toutes les étapes de l'élaboration des programmes et des politiques qui ont un impact sur elles, mais surtout, il faut que les institutions fédérales soient contraintes de démontrer comment elles ont consulté les communautés et comment elles répondront aux besoins exprimés lors de ces consultations. À cet égard, il faut que les institutions fédérales soient imputables des mesures qu'elles prennent pour appuyer le développement et l'épanouissement de nos communautés [...] Pour moi, une mesure positive se décide avec la communauté. Un ministère doit rencontrer la communauté, énoncer son mandat et établir ce qui peut être fait au sein de la communauté et comment travailler avec elle.⁶¹

[L]’engagement du gouvernement envers les minorités doit se faire en collaborant davantage avec les communautés et les institutions des minorités linguistiques afin de respecter leurs besoins particuliers et surtout de contrer efficacement l’assimilation. Une institution fédérale doit collaborer avec les institutions de la minorité qui font déjà cela et qui le font bien.⁶²

Je crois que c’est une consultation, un réel dialogue, un échange sur les besoins qui peut mener à la sensibilisation.⁶³

Lorsqu’on parle de mesures positives, cela va dans les deux sens. Il faut que les communautés soient consultées et que le gouvernement comprenne les besoins des communautés [...] Nous souhaitons que ce soit une mesure proactive. Cela implique de la consultation, que le gouvernement ne prenne pas des mesures sans consulter les gens. Il serait souhaitable que ce soit innovateur, qu'on puisse vraiment voir l'épanouissement de nos communautés [...] Il faut trouver un équilibre entre l'approche juridique et en partie, l'approche politique. Une grande partie de cette approche nous demande d'établir des relations avec les gens dans les ministères. Voilà une partie de la réponse. Lorsque nous parlons de processus de consultation, nous parlons d'établir des liens entre les gens. Voilà en gros le premier pas. C'est souvent la façon la plus constructive, et on développe des relations à long terme.⁶⁴

Nous demandons en tant qu’entité gouvernante que la consultation, peu importe l’institution fédérale, soit respectée de façon proactive. Lorsqu’on parle de cette question, il y a toujours une certaine confusion

⁶¹ Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (7 décembre 2009), p. 26 et 34.

⁶² Étudiants de la Faculté de droit de l’Université d’Ottawa (29 mars 2010), p. 8.

⁶³ Fédération des associations de juristes d’expression française de common law (26 avril 2010), p. 33.

⁶⁴ Fédération des associations de juristes d’expression française et de common law, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2^e session, 39^e législature, Fascicule n° 3, 25 février 2008, p. 28.

par rapport à ce que veut dire réellement nous consulter. Pour nous, la consultation se fonde sur l'établissement d'un dialogue continu et d'une relation de confiance entre l'organisme porte-parole de la communauté et les institutions fédérales.⁶⁵

Justice Canada a été cité à plusieurs reprises comme un bel exemple à suivre en matière de consultation avec les communautés. Selon l'Association des juristes d'expression française de la Nouvelle-Écosse : « [C]'est vraiment un ministère qui consulte régulièrement les associations de juristes provinciales, qui fait un travail extraordinaire et qui est vraiment un partenaire à parts égales [...] Le type de relation qui existe avec Justice Canada est vraiment exemplaire »⁶⁶. La Fédération des associations de juristes d'expression française de common law (FAJEFCL) a reconnu que : « Justice Canada est proactif et très ouvert au dialogue en matière de langues officielles »⁶⁷. Le ministre de la Justice a lui-même affirmé : « Nous comprenons l'importance de ces activités de consultation, et nous savons que nous devons faire tout ce que nous pouvons pour promouvoir la dualité linguistique, une dualité qui, de l'avis de presque tous les Canadiens, est une bonne chose »⁶⁸.

Santé Canada est un autre exemple où la collaboration entre le ministère et les communautés est bien développée. La Société Santé en français a indiqué que le Bureau d'appui aux communautés de langue officielle du ministère était « tout à fait au courant de ce qui se passe dans les communautés. Ces gens désirent nous aider »⁶⁹. Le Consortium national de formation en santé a ajouté : « Ils répondent très bien à la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* »⁷⁰. La ministre de la Santé s'est exprimée ainsi devant le Comité :

[C]'est mon désir de collaborer qui a orienté mes décisions et mené à l'obtention de résultats fructueux. J'ai l'intime conviction que les bons résultats obtenus dans ce domaine découlent directement de la force de nos liens avec nos principaux partenaires, nos comités consultatifs et les communautés de langue officielle elles-mêmes.⁷¹

⁶⁵ Assemblée communautaire fransaskoise (10 mai 2010), p. 70.

⁶⁶ Association des juristes d'expression française de la Nouvelle-Écosse, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 1^{re} session, 39^e législature, Fascicule n° 17, 11 juin 2007, p. 16.

⁶⁷ Fédération des associations de juristes d'expression française de common law (26 avril 2010), p. 18.

⁶⁸ L'honorable Robert D. Nicholson, ministre de la Justice et procureur général du Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2^e session, 39^e législature, Fascicule n° 3, 25 février 2008, p. 15.

⁶⁹ Société Santé en français, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2^e session, 40^e législature, Fascicule n° 2, 9 mars 2009, p. 18.

⁷⁰ Consortium national de formation en santé, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2^e session, 40^e législature, Fascicule n° 2, 9 mars 2009, p. 19.

⁷¹ L'honorable Leona Aglukkaq, ministre la Santé (5 octobre 2009), p. 27.

Des témoins ont soulevé des lacunes en matière de consultation. Jusqu'à maintenant, les communautés anglophones du Québec se sont senties à l'écart des processus de consultation établis par certaines institutions fédérales. Ces communautés se retrouvent exclues de certaines initiatives prévues dans la *Feuille de route (2008-2013)*, que l'on pense aux secteurs de la petite enfance ou de l'alphabétisation. Lors des audiences publiques, le Quebec Community Groups Network (QCGN) a soutenu ce qui suit :

Lorsque le gouvernement fédéral établit des politiques et des programmes, il consulte souvent les principaux intéressés. Mais à présent, nous devons l'amener à voir la situation dans une autre optique, étant donné que son cadre de référence est toujours la communauté francophone [...] Donc, l'une des grandes difficultés que nous rencontrons dans nos rapports avec les ministères fédéraux concerne leur cadre de référence. Tous ces beaux fonctionnaires qui rédigent les politiques sur les langues officielles sont Franco-Ontariens ou Franco-Manitobains. Ils ont une certaine idée de ce que c'est que d'être francophone hors Québec, ce qui est très important. Mais, le fait est que peu d'entre eux ont travaillé avec nous au Québec.⁷²

Certaines institutions dont le mandat vise spécifiquement le Québec, comme Développement économique du Canada pour les régions du Québec, ont établi des mécanismes de consultation qui portent leurs fruits. La Commission de la fonction publique du Canada a elle aussi été proactive auprès des jeunes anglophones du Québec, afin de les inciter à poursuivre une carrière dans la fonction publique fédérale. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a suivi une démarche semblable, en prenant des mesures pour favoriser le recrutement d'anglophones au Québec.

Dans d'autres institutions, la collaboration avec les communautés anglophones se développe lentement. Cela s'explique de différentes façons. Le partage des compétences ou le manque de ressources peuvent rendre la tâche des institutions fédérales plus complexe. Citoyenneté et Immigration Canada a expliqué cette réalité de la façon suivante :

Cela fait quelques années que les communautés anglophones du Québec viennent nous rencontrer, au ministère, et nous disent que nous avons des responsabilités envers eux, en vertu de la partie VII. Comme on manque de fonds et qu'on veut évidemment s'assurer qu'on ne piétine pas sur l'accord Canada-Québec, on a donc travaillé avec eux pour faire un peu de recherche pour avoir de meilleures pratiques [...] Nous ne sommes pas encore prêts à agir, mais plutôt de les aider à faire de la recherche. On leur a donné un peu d'argent à cette fin, c'est ce dont ils avaient le plus besoin.⁷³

⁷² Quebec Community Groups Network, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2^e session, 40^e législature, Fascicule n^o 3, 23 mars 2009, p. 34.

⁷³ Citoyenneté et Immigration Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2^e session, 40^e législature, Fascicule n^o 12, 2 novembre 2009, p. 28 et 29.

Les communautés anglophones du Québec ont par ailleurs soulevé un manque de transparence dans l'utilisation des fonds transférés par le gouvernement fédéral pour l'enseignement dans la langue de la minorité. Le QCGN a dit :

L'un des éléments les plus importants sur lesquels nous avons insisté ces dernières années auprès de nos partenaires et amis d'Ottawa est la nécessité de s'assurer, quand il est question de transférer des services ou des crédits au Québec, d'établir des mécanismes nous permettant de suivre la façon dont ils sont utilisés, de sorte que nous soyons sûrs d'avoir au moins notre part.⁷⁴

Les communautés francophones se sentent parfois, et peut-être trop souvent, elles aussi, à l'écart des processus de consultation. Devant le Comité, la FAJEFCL a reconnu des lacunes dans la relation qu'entretient la GRC avec les communautés.

[A]u national, nous discutons depuis environ deux ans de la mise sur pied d'une table nationale de concertation entre la Gendarmerie royale du Canada et les communautés francophones et acadienne, mais le dossier n'avance malheureusement pas. Nous croyons qu'à titre d'institution nationale, la GRC devrait être nettement plus proactive, en particulier à l'échelon national.⁷⁵

La GRC a pourtant réussi à établir des mécanismes de consultation efficaces dans certaines provinces, si l'on en croit le témoignage de l'Assemblée communautaire fransaskoise⁷⁶.

Depuis 2005, le commissaire aux langues officielles a déposé un certain nombre de rapports d'enquête montrant que la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* n'a pas été respectée dans certaines circonstances. Ces rapports ont montré que très souvent, c'est la prise en compte des besoins et des intérêts des CLOSM dans le processus décisionnel des institutions fédérales qui a fait défaut.

En somme, chaque institution fédérale est appelée à développer ses propres mécanismes de collaboration avec les CLOSM. Elle peut le faire par l'entremise de processus de consultation bien établis, de rencontres informelles ou d'autres mécanismes qui permettent de se familiariser avec leurs besoins et leurs intérêts. Alors que certaines institutions font preuve d'un comportement exemplaire à ce chapitre, d'autres en sont encore au stade embryonnaire.

⁷⁴ Quebec Community Groups Network (23 mars 2009), p. 37.

⁷⁵ Fédération des associations de juristes d'expression française de common law (26 avril 2010), p. 19.

⁷⁶ Assemblée communautaire fransaskoise (10 mai 2010), p. 70.

E. LA PRESTATION DE PROGRAMMES

Grâce au lancement de la *Feuille de route (2008-2013)*, en juin 2008, l'appui au développement des CLOSM et à la promotion de la dualité linguistique a été renforcé. Cette initiative horizontale regroupe 15 ministères et organismes fédéraux qui ont pris des engagements envers la dualité linguistique pour une période de cinq ans. Elle ne représente qu'une partie des investissements faits par le gouvernement du Canada en matière de langues officielles. Elle s'ajoute aux éléments existants du Programme des langues officielles, qui regroupe toutes les activités permettant au gouvernement fédéral de remplir ses obligations aux termes de la *Loi*. Le *Cadre horizontal de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats*⁷⁷ accompagne la mise en œuvre de la *Feuille de route (2008-2013)*. Dans le cadre de ses audiences publiques, le Comité a rencontré 12 des 15 institutions visées dans la *Feuille de route (2008-2013)*, ce qui lui donne une bonne idée de l'engagement poursuivi par le gouvernement dans le cadre de cette initiative horizontale.

Dans certains ministères où le mandat est très précis, la prestation de programmes aux CLOSM fait partie de la culture organisationnelle. Cela semble être le cas de toutes les agences régionales de développement économique que le Comité a rencontrées. Un représentant de Diversification de l'économie de l'Ouest Canada s'est exprimé ainsi :

[N]ous avons la chance, en partie grâce au type de travail que nous faisons, au type de financement que nous offrons, qui est généralement sur la base de projets à court terme [...] de pouvoir cibler ce que nous faisons pour créer un impact important dans des collectivités francophones dans l'Ouest du Canada.⁷⁸

Le ministre d'État de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) a reconnu la même chose :

L'APECA ne ressent pas le respect des langues officielles comme une obligation, mais comme la manifestation d'un bon sens pratique, qui pousse à se montrer attentif aux besoins de la clientèle de base définie dans le mandat de l'Agence. Ainsi, l'appui apporté par l'Agence aux communautés de langue officielle en situation minoritaire n'est pas ressenti comme une obligation, mais comme un réflexe en réaction à la réalité démographique de notre région.⁷⁹

⁷⁷ Gouvernement du Canada, *Cadre horizontal de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats*, Ottawa, 2009.

⁷⁸ Diversification de l'économie de l'Ouest Canada (2 novembre 2009), p. 19.

⁷⁹ L'honorable Keith Ashfield, ministre d'État de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2^e session, 40^e législature, Fascicule n^o 13, 23 novembre 2009, p. 30.

Le Fonds d'habilitation pour les communautés de langue officielle en situation minoritaire de Ressources humaines et Développement des compétences Canada a été cité comme une belle réussite. Ce fonds permet de coordonner les demandes d'aide des CLOSM auprès des institutions fédérales.

Plusieurs témoins ont salué la mise sur pied du Programme d'appui aux droits linguistiques. La FCFA a reconnu que dans ce dossier, Patrimoine canadien avait fait preuve de bonne volonté et avait encouragé la collaboration avec les CLOSM. Les communautés francophones ont été appelées à participer à toutes les étapes de l'élaboration du programme et ont été consultées tout au long du processus. Certains organismes ont cependant questionné l'efficacité du programme pour faire valoir les droits des CLOSM. L'Assemblée communautaire fransaskoise a affirmé : « Nous avons énormément de difficulté à comprendre le programme et d'en être bénéficiaire à cause des difficultés bureaucratiques au sein de l'appareil qui gère ce programme »⁸⁰. L'honorable Michel Bastarache s'est exprimé de la façon suivante :

Je vois une contradiction interne fondamentale dans le nouveau programme. Il est fait pour ce que l'on appelle en anglais des « test cases », soit des questions importantes au plan constitutionnel qui n'ont jamais été résolues par les tribunaux. L'objectif du programme est de financer des activités qui vont permettre de clarifier le droit, dire si les lois sont valides sur le plan constitutionnel et déterminer quelle est l'étendue des protections linguistiques. Comment voulez-vous négocier l'étendue ou l'existence d'un droit et la constitutionnalité d'une loi? Cette tâche me paraît impossible. La médiation peut se faire sur la mise en œuvre ou l'application de la loi. Eux disent que l'application de la loi n'entre pas dans les critères du programme. Les critères du programme comprennent les grandes questions nationales, les questions importantes d'interprétation et de détermination du contenu et de la nature du droit. Par contre, si on ne parle pas de la mise en œuvre du droit, on connaît le droit, mais qu'on ne s'entend pas sur la façon de l'appliquer, pourquoi impose-t-on la médiation et la discussion? De quoi va-t-on discuter?⁸¹

Par ailleurs, une représentante de la FAJEFCL a émis une opinion différente :

L'aspect médiation est certainement un élément qui tient compte de la réalité de tout l'appareil judiciaire actuel [...] Je pense que le temps va nous permettre de mieux évaluer si nous faisons un pas vers l'avant. Je vois cela de façon positive [...] On laisse la place au dialogue pour tenter d'en arriver à une résolution. Le fait que ce soit obligatoire au niveau de la procédure ne peut pas nuire, selon moi [...] On évalue le potentiel de règlement assez tôt dans le processus de cette démarche et,

⁸⁰ Assemblée communautaire fransaskoise (10 mai 2010), p. 69.

⁸¹ L'honorable Michel Bastarache (26 octobre 2009), p. 48.

effectivement, s'il n'y a vraiment pas de place pour une négociation, on accepte donc cette réalité et on passe à l'avancement de la cause.⁸²

Dans certains ministères, le mandat ne permet pas d'offrir directement du financement aux CLOSM. Pourtant, certaines institutions rencontrées par le Comité ont prouvé qu'elles pouvaient tout de même intégrer les éléments de la partie VII dans le processus d'élaboration des programmes et des politiques. Par exemple, Ressources humaines et Développement des compétences Canada a développé des critères pour s'assurer que son programme Emplois d'été Canada soit utile aux CLOSM; dans le cadre de son programme Nouveaux horizons pour les aînés, le ministère a donné des séances de formation aux CLOSM pour les aider à remplir des demandes de subvention⁸³. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a démontré une volonté constante de mettre en œuvre des actions qui « pourront avoir un impact sur la communauté »⁸⁴. Statistique Canada est un autre exemple de ministère qui a toujours obtenu un rendement exemplaire à l'égard de la mise en œuvre de la partie VII, même en l'absence de soutien financier particulier.

De nombreux organismes communautaires ont fait valoir au Comité que les CLOSM doivent disposer des outils nécessaires pour prendre en charge leur développement. Cela suppose qu'elles ont accès à du financement pour appuyer leur développement. Devant le Comité, le ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles a reconnu que : « C'est important pour le gouvernement de donner les fonds aux organisations sur le terrain qui comprennent très bien les préoccupations qui existent pour les nouveaux Canadiens et les services gouvernementaux et non gouvernementaux dont ils ont besoin »⁸⁵. Pourtant, la FCFA a déclaré : « Quant au développement communautaire, pilier essentiel du développement de milieu de vie en français et du service au citoyen, il est clairement demeuré à l'écart des priorités de la Feuille de route, comme il avait été à l'écart des priorités du Plan d'action »⁸⁶. Elle a ajouté : « L'affaiblissement continu des capacités des organismes communautaires aura certainement un impact négatif important sur le développement des communautés francophones et acadienne »⁸⁷.

⁸² Fédération des associations de juristes d'expression française de common law (26 avril 2010), p. 19 et 20.

⁸³ Ressources humaines et Développement des compétences Canada (3 mai 2010), p. 45.

⁸⁴ L'honorable Christian Paradis, ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2^e session, 40^e législature, Fascicule n^o 14, 7 décembre 2009, p. 23.

⁸⁵ L'honorable James Moore, ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles (23 mars 2009), p. 20.

⁸⁶ Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2^e session, 40^e législature, Fascicule n^o 4, 30 mars 2009, p. 5.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 6.

À plusieurs reprises au cours des deux dernières années, le Comité a entendu les termes « lourdeur administrative », « complexité des programmes fédéraux » ou encore « essoufflement des bénévoles ». Le témoignage suivant de la FCFA résume bien les enjeux :

Sur le terrain, ce sont des organismes qui livrent les services aux communautés. Depuis des années, ces organismes vivent avec des moyens du bord très limités. À un point tel qu'ils ont de la difficulté à payer du personnel compétent, où les bénévoles sont essoufflés et ont de la difficulté à faire un travail décent. C'est dans ce contexte que l'on a dit que les organismes qui desservent les citoyens francophones dans nos communautés ont de la difficulté à faire leur travail de façon adéquate.⁸⁸

Le Comité a reconnu dans des rapports précédents la nécessité d'alléger le fardeau administratif des organismes communautaires. Patrimoine canadien a pris des mesures au cours de la dernière année pour alléger son processus de financement et pour réduire les délais d'attente pour le traitement des demandes de subvention.

En somme, plusieurs institutions ont mis sur pied des programmes dédiés spécifiquement aux CLOSM. D'autres ont réussi à intégrer les éléments de la partie VII dans leur processus d'élaboration des programmes et des politiques. D'autres pourraient déployer davantage d'efforts en ce sens. De façon générale, il est reconnu que l'aide accordée aux CLOSM par l'entremise des programmes fédéraux est un facteur essentiel de développement et d'épanouissement.

F. LA REDDITION DE COMPTE

Pour le moment, seules les institutions désignées sont soumises à un mécanisme formel de reddition de compte en ce qui concerne la mise en œuvre de la partie VII. Bien que la plupart des institutions désignées s'acquittent bien de leur tâche, certaines d'entre elles se contentent de rapports assez sommaires. D'autres présentent des rapports plus ou moins axés sur les résultats, dont les activités liées à la mise en œuvre de la partie VII se limitent à des réunions, de la traduction ou du partage d'information. Dans de tels cas, il peut s'avérer difficile de déterminer les retombées concrètes des activités sur le développement des CLOSM. Pourtant, les institutions désignées disposent depuis déjà quelques années d'un outil de mesure du rendement, développé par Patrimoine canadien, pour évaluer les résultats atteints à l'égard de la mise en œuvre de la partie VII⁸⁹.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 13.

⁸⁹ Patrimoine canadien, « *Loi sur les langues officielles : Guide de mise en œuvre et outil de mesure du rendement* », http://www.pch.gc.ca/pgm/lo-ol/legisltn/bill_s5-fra.cfm (consulté le 10 mai 2010).

Pour les institutions non désignées, le gouvernement a plutôt tendance à se fier sur leur bonne volonté. Il s'attend à ce qu'elles documentent les façons de mettre en œuvre l'engagement inscrit à la partie VII, sans mettre à leur disposition un mécanisme concret de reddition de compte. Les institutions peuvent, par exemple, indiquer comment elles mettent en œuvre la partie VII dans le cadre du *Rapport ministériel sur le rendement* qu'elles soumettent chaque année au Conseil du Trésor. Dans les faits, très peu d'entre elles le font. Certaines institutions non désignées se sont montrées proactives en soumettant un rapport à l'intention de Patrimoine canadien même si elles n'étaient pas tenues de le faire. C'est notamment le cas de la Gendarmerie royale du Canada. Ces rapports ne sont cependant pas publics et ne permettent pas de juger des résultats atteints pour la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi*.

Au cours de l'année 2008-2009, la FCFA a mis sur pied une initiative pour documenter les mesures exigées par les CLOSM et les actions prises par les institutions fédérales pour répondre aux obligations prévues sous le régime de la partie VII. Le Comité avait d'ailleurs recommandé dans un rapport déposé en juin 2009 que Patrimoine canadien collabore avec la FCFA à cet égard et qu'il s'assure que l'information recueillie soit diffusée dans le rapport annuel qu'il dépose au Parlement⁹⁰. Le gouvernement n'a pas donné suite à cette recommandation⁹¹. Il semble que le milieu communautaire soit mal outillé pour accomplir cette tâche seul, selon le témoignage de la FCFA⁹².

À plusieurs reprises durant les audiences publiques, la prise de mesures positives a été comparée aux responsabilités qui incombent au gouvernement fédéral en matière d'évaluation environnementale. Les obligations à cet égard sont inscrites dans la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. En vertu de cette loi, les institutions fédérales sont tenues d'évaluer les incidences environnementales d'un projet avant que celui-ci ne soit approuvé. La participation du public au processus d'évaluation est vivement encouragée.

Plusieurs témoins ont soutenu que les institutions fédérales auraient avantage à déterminer l'impact linguistique de leurs décisions avant que celles-ci ne soient prises. Selon le commissaire aux langues officielles : « [Le gouvernement] a l'obligation de faire une évaluation environnementale dans certains cas, tout comme de poser des gestes qui auraient un impact sur les communautés minoritaires »⁹³. La FCFA a résumé la situation de la façon suivante : « Non seulement nous voulons être consultés, mais on veut que l'on rende des comptes sur comment on a tenu compte des consultations auprès de la communauté [...]

⁹⁰ Comité sénatorial permanent des langues officielles (juin 2009).

⁹¹ Gouvernement du Canada, Réponse du gouvernement au troisième rapport du Comité sénatorial permanent des langues officielles intitulé *Les arts et la culture francophones : croire, vouloir et vivre en milieu minoritaire*, novembre 2009.

⁹² Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (30 mars 2009), p. 22.

⁹³ Graham Fraser, commissaire aux langues officielles (4 juin 2007), p. 40.

Et si on ne tient pas compte de certains éléments, qu'on explique pourquoi et qu'il y ait un raisonnement derrière ce qu'on a retenu ou non »⁹⁴. L'honorable Michel Bastarache a rajouté ce qui suit :

Que sont ces mesures positives? Au minimum, c'est de s'assurer que chaque fois qu'un service est mis en place, on tienne compte du fait qu'il y a deux communautés égales qui doivent avoir un accès égal à des services d'égale qualité. Nous devons, au départ, nous poser la question des impacts. Quel est l'impact de ma décision sur la communauté minoritaire? Est-ce un impact négatif? Si oui, est-ce encore une mesure justifiée?⁹⁵

Industrie Canada a développé un « filtre » pour prendre en compte les obligations de la *Loi* lors de l'élaboration de ses programmes et politiques. Une représentante d'Industrie Canada a parlé de cet outil en ces mots :

Industrie Canada a été l'un des premiers ministères fédéraux à élaborer un système rigoureux pour s'assurer que tous les nouveaux programmes et toutes les nouvelles politiques tiennent compte de leurs répercussions sur les communautés de langue officielle en situation minoritaire, et à tenir des consultations avec ces dernières, le cas échéant. Cet impératif stratégique, que nous appelons le « Filtre pour les langues officielles », permet au ministère de ne pas perdre de vue les priorités en matière de développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Nous savons que de nombreux autres ministères ont utilisé le modèle d'Industrie Canada et ont utilisé le filtre en l'adaptant à leurs besoins.⁹⁶

Diversification de l'économie de l'Ouest Canada a également pris des mesures pour évaluer l'impact de ses décisions sur le développement des CLOSM à toutes les occasions. Un représentant de l'agence a reconnu qu'il s'agit là d'une façon d'assurer aux citoyens francophones de l'Ouest un accès équitable aux services et aux programmes offerts. La ministre d'État à la Diversification de l'économie de l'Ouest a indiqué :

[N]os rapports de contrôle préalables tiennent notamment compte de l'impact qu'ont nos projets et nos programmes sur les communautés francophones. Il existe des critères en matière de langues officielles pour les communautés de langues officielles en situation minoritaire que nous représentons.⁹⁷

⁹⁴ Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (7 décembre 2009), p. 35.

⁹⁵ L'honorable Michel Bastarache (26 octobre 2009), p. 40.

⁹⁶ Industrie Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 3^e session, 40^e législature, Fascicule n^o 3, 12 avril 2010, p. 8 et 9.

⁹⁷ L'honorable Lynne Yelich, ministre d'État à la Diversification de l'économie de l'Ouest, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2^e session, 40^e législature, Fascicule n^o 12, 2 novembre 2009, p. 9.

Il existe d'autres moyens à la disposition des institutions fédérales pour analyser l'impact linguistique de leurs décisions. Elles peuvent, par exemple, intégrer les langues officielles comme élément d'analyse lors de leurs présentations au Conseil du Trésor ou dans leurs mémoires au Cabinet. Parmi les institutions qui ont témoigné devant le Comité, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Citoyenneté et Immigration Canada, Ressources humaines et Développement des compétences Canada et l'Agence de la santé publique du Canada font déjà usage de ces outils. Cela oblige « les gestionnaires, les hauts fonctionnaires et aussi ceux qui s'occupent en fait du développement d'un programme [...] de veiller à ce que cette question soit prise en compte dans l'exécution des programmes »⁹⁸. Le *Guide pour la préparation de présentations au Conseil du Trésor* prévoit déjà que :

Chaque organisation doit s'assurer que les initiatives soumises à l'approbation du Conseil du Trésor font l'objet d'une analyse systématique des incidences sur la capacité de l'organisation à communiquer et fournir des services au public dans les deux langues officielles, sur la langue de travail et la participation des francophones et des anglophones et francophones au Canada et la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne [...] L'analyse d'incidences doit décrire notamment la nature de l'incidence, expliquer comment les propositions dans la présentation en tiennent compte et les mesures prises pour assurer que l'organisation respecte ses obligations.⁹⁹

À propos de la partie VII de la *Loi*, le guide mentionne que :

L'organisation doit décrire la façon dont la lettre, l'objet, les engagements et les obligations du gouvernement du Canada énoncés dans la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles* ont été appliqués lors de la conception de l'initiative [...] L'organisation doit également indiquer si elle a pris des mesures pour consulter les publics intéressés relativement à l'initiative en question et, dans l'affirmative, lesquelles.¹⁰⁰

En somme, les institutions désignées ont déjà des outils à leur disposition pour rendre des comptes à l'égard de la mise en œuvre de la partie VII. Certaines institutions ont développé des mécanismes pour tenir compte de l'impact linguistique de leurs décisions. Le Comité n'a cependant pas été en mesure de déterminer si toutes les institutions fédérales rencontrées ont mis sur pied des mécanismes de reddition de compte appropriés. Il faut rappeler que le commissaire aux langues officielles prépare chaque année des bulletins de rendement qui font état de la conformité d'un certain nombre d'institutions fédérales aux éléments importants de la *Loi*, y compris la partie VII. Mais ces

⁹⁸ Agence de la santé publique du Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 3^e session, 40^e législature, Fascicule n° 3, 19 avril 2010, p. 33.

⁹⁹ Conseil du Trésor, *Guide pour la préparation de présentations au Conseil du Trésor – Annexe E : Langues officielles*.

¹⁰⁰ *Ibid.*

bulletins de rendement ne permettent pas de juger de la performance des institutions dans l'ensemble de l'administration fédérale. Il n'existe pas non plus d'outil concret pour documenter les mesures positives prises par les institutions fédérales.

G. LA RÉGLEMENTATION

À ce jour, aucune réglementation n'a été développée par le gouvernement pour guider les actions des institutions fédérales dans la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi*. Plusieurs témoins ont dit craindre une réglementation qui serait trop restrictive, comme le montrent les témoignages suivants :

Je pense qu'un règlement rapide engendrerait la crainte que ce soit très restrictif et que cela ne serve pas aux intérêts des communautés.¹⁰¹

Un encadrement supplémentaire risque également de diminuer la flexibilité nécessaire qui est importante concernant notre approche envers l'épanouissement des différentes communautés, dont la communauté anglophone du Québec. Avec le cadre de travail actuel, nous sommes en mesure de bien faire le travail, et en respectant la mise en place établie par notre ministère.¹⁰²

[I]l faut exiger que ceux parmi nous qui sont sur le terrain, qui affirment détenir les bons outils et le cadre nécessaire, rendent vraiment compte de leur travail et prouvent qu'ils obtiennent les résultats recherchés. Il vaudrait mieux améliorer ces cadres de responsabilisation que de fixer des cadres précis et pointilleux pour notre travail. L'esprit de cet élément de la *Loi* s'appuie en réalité sur l'imagination, l'enthousiasme, la créativité, la bonne volonté, la capacité de réagir, et cetera : plus on resserre le nœud, plus les gens ont de la difficulté à laisser libre cours à toutes ces qualités.¹⁰³

Nous devons [...] envisager la *Loi* dans son ensemble, et se concentrer sur les principaux objectifs de celle-ci, plutôt que de créer des règlements pour chacune des dispositions [...] Nous ne recommandons pas l'adoption d'un règlement pour la partie VII [...] Notre crainte, donc, en ajoutant une réglementation à partie VII, c'est qu'ensuite on s'en tienne au strict minimum.¹⁰⁴

¹⁰¹ Fédération des associations de juristes d'expression française de common law (25 février 2008), p. 28.

¹⁰² L'honorable Denis Lebel, ministre d'État de l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec (16 novembre 2009), p. 45.

¹⁰³ Agence de promotion économique du Canada atlantique, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2^e session, 40^e législature, Fascicule n° 13, 23 novembre 2009, p. 39.

¹⁰⁴ Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (7 décembre 2009), p. 30 et 34.

Une réglementation imposerait certainement beaucoup de restrictions et serait douteuse. À l'heure actuelle, nos programmes nous laissent beaucoup de liberté pour agir et pour faire la promotion des droits du français auprès des minorités de langue française. À notre avis, l'adoption de règlements précis – de règles, disons – serait trop restrictif. Nous disposons aujourd'hui de la flexibilité voulue pour fonctionner dans les limites de notre programme; en ce qui me concerne, c'est mieux ainsi. À mon sens, une réglementation n'offre absolument aucun avantage.¹⁰⁵

En 2008, un représentant de Justice Canada a reconnu que la prise de règlement n'était pas nécessaire tant et aussi longtemps que l'interprétation de la partie VII n'avait pas été réglée devant les tribunaux¹⁰⁶. Il a maintenu sa position lors de son passage devant le Comité en juin 2009, en laissant tout de même entendre que la réglementation était l'un des moyens à la disposition du gouvernement pour définir la portée des mesures positives¹⁰⁷.

De son côté, le commissaire aux langues officielles a affirmé : « Il n'existe pas encore de règlement pour définir exactement ce qu'est une mesure positive, et je continue à penser que c'est là une bonne chose. Cela ouvre la porte à l'innovation, à l'imagination. Les institutions sont invitées à prendre des mesures positives sous différentes formes selon les régions du pays »¹⁰⁸. L'honorable Michel Bastarache s'est lui aussi montré réticent en ce qui a trait à la réglementation de la partie VII : « Je crois que c'est davantage dans le processus par lequel on développe les modes de prestation de services qu'on peut agir maintenant. Au départ, dès la planification, il faut se demander quel sera l'impact sur la minorité linguistique. C'est comme cela qu'on sait si le programme est adapté aux besoins des deux communautés linguistiques ou pas »¹⁰⁹.

Ressources humaines et Développement des compétences Canada a affirmé qu'une réglementation n'est pas nécessaire pour les institutions désignées, puisqu'elles sont déjà tenues de rendre des comptes sur leurs actions de façon transparente et uniforme¹¹⁰.

Un seul témoin s'est prononcé en faveur d'une réglementation visant la partie VII. Il s'agit de l'Assemblée communautaire fransaskoise :

¹⁰⁵ L'honorable Keith Ashfield, ministre d'État de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (23 novembre 2009), p. 39.

¹⁰⁶ Justice Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2^e session, 39^e législature, Fascicule n^o 3, 25 février 2008, p. 17.

¹⁰⁷ Justice Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2^e session, 40^e législature, Fascicule n^o 8, 1^{er} juin 2009, p. 31.

¹⁰⁸ Graham Fraser, commissaire aux langues officielles (4 juin 2007), p. 39.

¹⁰⁹ L'honorable Michel Bastarache (26 octobre 2009), p. 43.

¹¹⁰ Ressources humaines et Développement des compétences Canada (3 mai 2010), p. 46.

[O]ui, je pense que la mise en place d'un cadre réglementaire applicable de façon précise [...] à la partie VII serait dans notre cas quelque chose de vraiment très positif parce que ce n'est pas intéressant de toujours faire le chien de garde. On met beaucoup d'énergie à forcer et s'il y a des progrès, ce n'est pas à cause de la proactivité ou du respect, par nos institutions fédérales, de leurs obligations, mais c'est plutôt dû au fait qu'on a mis beaucoup de pression au niveau des communautés et on s'est même parfois rendus en cour pour faire respecter les choses.¹¹¹

En somme, peu de témoins se sont montrés en faveur d'une réglementation. À l'heure actuelle, les institutions fédérales peuvent se tourner vers le *Cadre de responsabilisation et de coordination en langues officielles* de 2003 et le *Guide à l'intention des institutions fédérales* de 2007 pour les guider dans la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi*.

H. LES INITIATIVES

Dans le *Guide à l'intention des institutions fédérales*, Patrimoine canadien a souligné que « [l]a mise en œuvre de l'engagement du gouvernement fédéral prend des formes diverses en fonction des mandats, des objectifs et des plans opérationnels de chaque institution fédérale »¹¹². Le guide précise qu'il doit y avoir une compréhension commune des obligations énoncées à l'article 41 de la *Loi* chez l'ensemble des intervenants d'une institution fédérale donnée. Il présente une série de questions clés pouvant éclairer les décisions des institutions fédérales en ce qui a trait « à l'adoption ou à la révision d'une politique, à la création ou à l'abolition d'un programme, ou encore à la mise en place ou à l'élimination d'un point de service »¹¹³.

Les audiences publiques du Comité ont montré que la performance dans la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi* varie d'une institution à l'autre. Certaines institutions fédérales comprennent très bien leurs obligations et font preuve d'initiative dans la prise de mesures positives. D'autres continuent de faire ce qu'elles avaient entrepris avant 2005, sans nécessairement avoir apporté des changements dans leurs façons de faire. D'autres comprennent moins bien les obligations qui leur incombent et tardent à agir.

Les modifications qui ont été apportées à la *Loi* en 2005 visaient à imposer de nouvelles obligations aux institutions fédérales. Chaque institution était désormais tenue de prendre des mesures positives pour favoriser l'épanouissement et appuyer le développement des CLOSM ainsi que pour promouvoir l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne. Ce changement législatif ne visait rien d'autre qu'un changement d'attitude de la

¹¹¹ Assemblée communautaire fransaskoise (10 mai 2010), p. 78.

¹¹² Patrimoine canadien (2007), p. 10.

¹¹³ Patrimoine canadien (2007), p. 12.

part des institutions fédérales pour mettre en œuvre la partie VII. Il ne suffisait plus d'être passif ou réactif, il fallait maintenant être proactif.

Le commissaire aux langues officielles a souligné à plusieurs reprises que les succès dans la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi* dépendent souvent de l'esprit d'initiative ou de la créativité de certains individus : « Ce qui m'a souvent frappé est que les institutions qui ont fourni des exemples intéressants de mesures positives proviennent de gens à la base, en région, là où ils ont un contact réel avec la communauté »¹¹⁴.

En fait, la prise de mesures positives dépend dans de nombreux cas de deux facteurs qui s'influencent mutuellement. D'un côté, il y a des gestionnaires fédéraux proactifs qui démontrent une volonté à appuyer le développement des CLOSM ou à promouvoir la dualité linguistique. D'un autre côté, il y a des communautés qui font valoir activement leurs besoins auprès des gestionnaires fédéraux. Dans un cas comme dans l'autre, cela suppose qu'il y a une collaboration dynamique entre l'institution fédérale concernée et la communauté visée.

Nous présentons ci-dessous un éventail d'initiatives entreprises par les institutions fédérales en vue de répondre en tout ou en partie aux exigences de la partie VII. Au début de son étude, le Comité s'était en effet fixé comme but de rendre compte des initiatives mises en place et d'identifier une série de bonnes pratiques.

Comme nous pouvons le constater, les initiatives mises en place varient d'une institution à l'autre. Elles peuvent ou non faire l'objet de programmes ciblés ou d'enveloppes budgétaires déterminées. Dans certains cas, elles se traduisent par l'ajout de clauses linguistiques dans les accords de subvention ou de contribution conclus entre une institution fédérale et un groupe particulier. Dans d'autres cas, elles font appel à la participation des CLOSM dans le processus décisionnel. Ailleurs, elles donnent lieu à l'adoption de critères particulièrement adaptés aux besoins des communautés. D'autres institutions essaient de sensibiliser les CLOSM à leurs activités. Les exemples suivants sont tirés des témoignages entendus lors des audiences publiques, des rapports déposés par les institutions désignées ou du rapport annuel du commissaire aux langues officielles.

- Le **ministère de la Défense nationale** a mis en œuvre des programmes de ressources pour les familles des militaires qui peuvent faire appel aux CLOSM pour desservir les membres des Forces canadiennes ainsi que leur famille un peu partout au Canada.
- **Parcs Canada** a offert à la communauté francophone de Jasper de créer des espaces pour des locaux gratuits en échange de classes de conversation en français offertes aux employés du ministère.

¹¹⁴ Graham Fraser, commissaire aux langues officielles, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2^e session, 39^e législature, Fascicule n° 8, 9 juin 2008, p. 25.

- **Via Rail Canada** a offert un appui financier à la FCFA lors de l'organisation du Sommet des communautés francophones et acadiennes de juin 2007.
- **Financement agricole Canada** a créé, en réponse à l'examen de ses politiques et ses programmes, le Fonds Expression pour appuyer des projets qui contribuent à l'épanouissement des CLOSM et à la promotion de la dualité linguistique.
- Le **Centre national des arts** s'assure d'avoir une composante francophone à chaque fois qu'il met sur pied une nouvelle initiative; il organise les festivals « Scène » qui permettent à des artistes issus des milieux minoritaires de se faire connaître à l'extérieur de leur province.
- Le **Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes** a mis sur pied un groupe de discussion avec des représentants des CLOSM, qui a pour mandat d'identifier des moyens de maximiser la participation des communautés aux processus publics et de faciliter la prise en compte de leurs besoins dans les décisions du conseil.
- **Justice Canada** a mis sur pied un mécanisme de consultation auprès des groupes communautaires francophones qui œuvrent dans des domaines d'intérêt pour la justice; il a également mis sur pied un groupe de travail fédéral-provincial/territorial pour améliorer l'accès à la justice dans les deux langues officielles.
- Le **Conseil des Arts du Canada** fait appel aux membres de la communauté artistique francophone à l'extérieur du Québec pour faire partie des comités d'évaluation lors de l'octroi de subventions; il invite les artistes francophones à participer à des comités d'évaluation fictifs afin de mieux comprendre les critères utilisés et ainsi être mieux outillés lors de la présentation de demandes de subvention au conseil.
- **Travaux publics et Services gouvernementaux Canada** a offert gratuitement aux communautés l'accès à l'outil TERMIUM® et, depuis le lancement de la *Feuille de route (2008-2013)*, l'a offert gratuitement à toute la population canadienne par l'entremise du Portail linguistique du Canada; il a revu l'ensemble de ses politiques, programmes et services pour s'assurer de répondre aux objectifs de la partie VII; il a offert des séances d'information afin que les petites et moyennes entreprises des CLOSM puissent facilement traiter avec le gouvernement; il revoit systématiquement toutes les présentations au Conseil du Trésor pour y inclure une analyse d'incidence sur les langues officielles; il a créé un programme pour assurer aux CLOSM des tarifs réduits au sein de certains hôtels participants.
- **Diversification de l'économie de l'Ouest** offre du financement à des projets et à des initiatives visant à soutenir les communautés francophones de l'Ouest, notamment les Organisations francophones à

- vocation économique; il soumet ses processus d'élaboration de politiques, de programmes et de services au « crible » de l'article 41 en vue de déterminer l'impact d'éventuelles initiatives sur le développement des CLOSM; il tient compte des besoins des CLOSM lorsqu'il prépare ses présentations au Conseil du Trésor.
- La **Commission de la fonction publique du Canada** a mis en œuvre, dans ses bureaux régionaux, des activités de sensibilisation destinées aux membres des CLOSM afin qu'ils soient informés des occasions d'emploi à la fonction publique fédérale.
 - **Industrie Canada** a développé un DVD qui présente le portrait socio-économique des CLOSM; il finance des projets destinés aux CLOSM; il a développé le « Filtre pour les langues officielles », un outil d'analyse d'impact utilisé lors de l'élaboration de tous les nouveaux programmes du ministère.
 - **Santé Canada** a créé le Programme de contribution pour les langues officielles en santé qui appuie la création de réseaux pour le regroupement de professionnels de la santé, la formation et le maintien en poste de professionnels de la santé au service des CLOSM et les projets communautaires destinés à favoriser une meilleure intégration et un accès amélioré aux services de santé; il consulte régulièrement les CLOSM par l'entremise de différents réseaux et comités consultatifs; il a adopté la Politique pour appuyer les communautés de langue officielle en situation minoritaire, afin que ses programmes répondent mieux aux besoins des CLOSM.
 - **L'Agence de promotion économique du Canada atlantique** finance des projets et des initiatives qui visent à soutenir les communautés francophones de l'Atlantique; elle signe des accords de contribution avec les Corporations au bénéfice du développement communautaire dans lesquels sont définies des exigences de conformité en matière de langues officielles; elle intègre les renseignements sur la mise en œuvre de la partie VII à son *Rapport sur les plans et les priorités* et à son *Rapport ministériel sur le rendement*; elle a développé une politique interne qui formule une approche intégrée de la mise en œuvre de la *Loi*; elle a créé un secrétariat des langues officielles qui travaille spécifiquement à la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi*; elle a mis sur pied des comités spéciaux qui travaillent à l'accroissement de la vitalité des CLOSM sur une base régionale.
 - La **Gendarmerie royale du Canada** produit un rapport à l'intention de Patrimoine canadien sur la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi* même si elle n'est pas l'une des 31 institutions désignées pour le faire; elle a inclus la partie VII dans sa politique interne sur les langues officielles et elle informe ses employés des obligations qui découlent de la *Loi*.

- **L'Agence de la santé publique du Canada** possède un réseau de coordonnateurs des langues officielles en place à travers le Canada qui consultent à l'occasion les CLOSM; elle finance des projets mis sur pied par les CLOSM ou par des organisations fournissant des services dans une langue officielle minoritaire; elle tient compte de la partie VII dans ses présentations au Conseil du Trésor.
- **Statistique Canada** effectue des enquêtes qui présentent un intérêt pour les CLOSM, comme *l'Enquête sur la vitalité des minorités de langue officielle*; il fournit de l'information pour évaluer les résultats visés par le *Cadre horizontal de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats* du gouvernement fédéral en matière de langues officielles; la haute direction a invité les employés à modifier leurs façons de faire lorsqu'ils recueillent des données de sondage pour permettre une analyse plus fine du point de vue des langues officielles; il a développé un DVD intitulé *Portrait des communautés de langues officielles au Canada* ainsi qu'un document intitulé *Sources de données sur les minorités de langues officielles* à l'intention des CLOSM et des chercheurs.
- **Ressources humaines et Développement des compétences Canada** gère le Fonds d'habilitation pour les communautés de langue officielle en situation minoritaire; il a incorporé la mise en œuvre de la partie VII comme élément de reddition de compte dans son *Rapport sur les plans et les priorités* et son *Rapport ministériel sur le rendement*; il intègre les besoins des CLOSM aux politiques, aux programmes et aux services pourraient faire l'objet d'une vérification interne, d'une évaluation, d'une présentation au Conseil du Trésor ou d'un mémoire au Cabinet; il consulte les CLOSM au moment d'ouvrir de nouveaux points de services ou de déménager ceux déjà en place; il insère des clauses linguistiques dans ses ententes fédérales-provinciales sur le développement du marché du travail.
- **L'École de la fonction publique du Canada** fait la promotion des langues officielles dans les séances d'orientation destinées aux fonctionnaires; elle incite les gestionnaires qui suivent ses cours à visiter l'une des CLOSM.
- **Citoyenneté et Immigration Canada** consulte régulièrement les communautés francophones en situation minoritaire par l'entremise du Comité directeur Citoyenneté et Immigration Canada - Communautés francophones en situation minoritaire; il s'engage à négocier des clauses sur les langues officielles dans toutes les nouvelles ententes fédérales-provinciales/territoriales sur l'immigration; il tient compte du développement des CLOSM dans la planification stratégique, la rédaction des rapports et l'élaboration des politiques et des programmes; ses présentations au Conseil du Trésor comportent des critères pour le développement des CLOSM et la promotion de la dualité linguistique.

- **Développement économique du Canada pour les régions du Québec** a entrepris la révision de certains de ses programmes en vue de tenir compte de la partie VII; il consulte les communautés anglophones par l'entremise de différents réseaux; il finance des projets qui visent à soutenir les communautés anglophones du Québec.
- **Affaires étrangères et Commerce international Canada** a inséré les dispositions reliées à l'article 41 de la *Loi* dans les ententes de gestion du rendement de ses gestionnaires principaux; il intègre les CLOSM dans les célébrations de la francophonie internationale.
- **Patrimoine canadien** a réservé une enveloppe spécifique pour les communautés lors de la création du Fonds des nouveaux médias du Canada; il a mené une campagne de sensibilisation, fait une tournée d'information et produit un guide pour tous les fonctionnaires de l'appareil fédéral; il a collaboré de façon très étroite avec la FCFA lors de l'élaboration du Programme d'appui aux droits linguistiques.

En somme, de multiples moyens sont à la disposition des institutions fédérales pour mettre en œuvre l'engagement inscrit à la partie VII de la *Loi*. Le Comité espère que les initiatives présentées dans cette section inciteront d'autres institutions fédérales à emboîter le pas pour assurer une mise en œuvre complète de la partie VII de la *Loi*. Il est en effet important de faire connaître les bonnes initiatives si l'on veut pousser d'autres institutions à changer leur comportement. En vertu des modifications apportées à la *Loi* en 2005, les institutions fédérales doivent prendre des mesures positives pour favoriser le développement des CLOSM et promouvoir la dualité linguistique. Ce sont les institutions qui font preuve d'initiative qui assurent les plus grands succès dans la mise en œuvre de la partie VII.

« En ce qui concerne la détermination de la portée de la partie VII par les tribunaux, nous devons effectivement avoir un rendez-vous avec la justice à ce sujet. La Loi sur les langues officielles s'applique depuis 40 ans et la Charte depuis 26 ans; pendant tout ce temps, la nature des droits linguistiques a été définie par un échange continuuel entre la population, le Parlement et les tribunaux canadiens. »

Graham Fraser, commissaire aux langues officielles¹¹⁵

« "Il incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que soient prises des mesures positives." Cela veut dire des mesures qui feront avancer les choses. C'est un langage qui est utilisé dans le domaine juridique qui veut dire tout simplement : des mesures quantifiables qu'on peut regarder et dire oui, cela convient. »

L'honorable Jean-Robert Gauthier¹¹⁶

L'INTERPRÉTATION PAR LES TRIBUNAUX

La présente section s'attarde à l'interprétation de la portée de la nouvelle partie VII par les tribunaux, ainsi qu'à l'évolution récente de la jurisprudence en matière de droits linguistiques.

Depuis que la *Charte canadienne des droits et libertés* est entrée en vigueur, plusieurs décisions des tribunaux canadiens ont permis de clarifier la portée des droits linguistiques. La plupart des jugements rendus depuis le début des années 1990 ont eu des effets positifs sur le développement des CLOSM ou sur la reconnaissance du statut du français et de l'anglais dans la société canadienne.

Les tribunaux canadiens ont notamment reconnu que les droits linguistiques se fondent sur le principe de l'égalité réelle, c'est-à-dire : un accès égal à des services de qualité égale pour les membres des deux communautés linguistiques du Canada. Dans l'affaire *Beaulac*, la Cour suprême avait reconnu ceci :

En ce qui concerne les droits existants, l'égalité doit recevoir son sens véritable. Notre Cour a reconnu que l'égalité réelle est la norme applicable en droit canadien [...] Il s'agit de l'accès égal à des services de qualité égale pour les membres des collectivités des deux langues officielles au Canada [...] Ce principe d'égalité réelle a une signification. Il signifie notamment que les droits linguistiques de nature institutionnelle exigent des mesures gouvernementales pour leur mise en œuvre et créent, en conséquence, des obligations pour l'État [...] Il signifie également que l'exercice de droits linguistiques ne doit pas être considéré comme exceptionnel, ni comme une sorte de réponse à une demande d'accommodement.¹¹⁷

¹¹⁵ Graham Fraser, commissaire aux langues officielles, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2^e session, 40^e législature, Fascicule n^o 1, 2 mars 2009, p. 35.

¹¹⁶ L'honorable Jean-Robert Gauthier, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 1^{re} session, 38^e législature, Fascicule n^o 1, 18 octobre 2004, p. 24.

¹¹⁷ R. c. *Beaulac* [1999] 1 R.C.S. 768, para. 22 et 24.

L'honorable Michel Bastarache a illustré ce principe de la façon suivante :

[I]l ne suffit pas à un ministère du gouvernement de dire à celui qui réclame un service "je vais vous servir dans votre langue", il faut aussi que ledit service soit adapté aux besoins de la personne qui demande le service; ce qui signifie que lorsque le gouvernement instaure un programme, il doit tenir compte du fait qu'il a deux clientèles à servir : une communauté de langue française et une de langue anglaise.¹¹⁸

Comme l'a indiqué une représentante du Commissariat aux langues officielles : « [I]l peut y avoir un service qui a un contenu distinct si c'est ce que cela prend pour en arriver à une égalité linguistique sur le plan de la prestation du service »¹¹⁹.

La Cour suprême du Canada a affirmé dans l'affaire *Desrochers*¹²⁰ que le gouvernement doit prendre les mesures nécessaires pour que les francophones et les anglophones contribuent de façon égale à la définition et à la prestation des services. Comme l'a mentionné l'honorable Michel Bastarache : « On a accepté que le droit de la minorité soit le droit à une structure institutionnelle qui fait en sorte qu'elle est desservie de la même manière que la majorité »¹²¹. Ce jugement suggère que le gouvernement doit livrer ses services en tenant compte des besoins des communautés.

Les modifications apportées à la *Loi* en 2005 ont permis de rendre la partie VII justiciable. Devant le Comité, les représentants de Justice Canada ont dit qu'il revient aux tribunaux d'interpréter la portée de la nouvelle partie VII de la *Loi*¹²². Les tribunaux avaient l'occasion de se prononcer là-dessus dans le cadre d'un recours déposé en octobre 2006 devant la Cour fédérale du Canada. Ce recours portait sur l'abolition du Programme de contestation judiciaire. En juin 2008, un règlement hors cour est intervenu entre la FCFA et le gouvernement du Canada. La mise sur pied du Programme d'appui aux droits linguistiques est le résultat de ce règlement hors cour. En étudiant les mémoires déposés dans le cadre de ce recours, on constate qu'il existe des interprétations divergentes à propos de la portée de la nouvelle partie VII de la *Loi*.

- La **FCFA** soutient que la partie VII oblige les institutions fédérales à modifier leurs processus décisionnels pour prendre en considération les besoins des CLOSM. L'engagement énoncé à l'article 41 de la *Loi* est de

¹¹⁸ L'honorable Michel Bastarache (26 octobre 2009), p. 39.

¹¹⁹ Commissariat aux langues officielles, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2^e session, 40^e législature, Fascicule n^o 1, 2 mars 2009, p. 33.

¹²⁰ *Desrochers c. Canada (Industrie)* [2009] CSC 8, para. 51 à 56.

¹²¹ L'honorable Michel Bastarache (26 octobre 2009), p. 39.

¹²² Justice Canada (25 février 2008), p. 11.

nature exécutoire et il comprend une exigence précise de consultation. L'intention du législateur était de rendre exécutoire la partie VII.¹²³

- Le **procureur général du Canada** est d'avis que la partie VII n'impose pas d'obligations précises aux institutions fédérales. Les modifications apportées à la *Loi* en 2005 n'ont pas changé la nature de cette partie de la *Loi*. Le gouvernement dispose d'une grande discrétion dans le choix des mesures et moyens lié à la mise en œuvre de l'engagement énoncé à l'article 41 de la *Loi*. En d'autres mots, les tribunaux doivent tenir compte de l'ensemble des actions du gouvernement concernant les langues officielles sans juger des mesures spécifiques mises en place par chacune des institutions fédérales. La partie VII ne force pas le gouvernement à procéder à des consultations et à des évaluations chaque fois qu'une décision ponctuelle est prise.¹²⁴
- Le **commissaire aux langues officielles** juge que l'obligation inscrite au paragraphe 41(2) de la *Loi* comporte deux volets : l'obligation de ne pas nuire au développement des CLOSM et l'obligation de prendre des mesures concrètes favorisant leur vitalité. Cela suppose que les institutions fédérales tiennent compte des besoins et intérêts particuliers de ces communautés, qu'elles évaluent l'impact de leurs décisions sur la vitalité des communautés et qu'elles considèrent des mesures susceptibles de pallier un éventuel impact négatif. En d'autres mots, les institutions fédérales favorisent la participation des communautés dans leurs processus décisionnels, en développant une approche collaborative avec elles. Les obligations inscrites à la partie VII s'appliquent à chaque institution fédérale, conformément à l'intention du législateur. Il ne suffit pas pour les tribunaux de juger de l'ensemble des actions du gouvernement concernant les langues officielles. L'intention du législateur était justement de chercher à restreindre le pouvoir discrétionnaire du gouvernement à l'égard de la mise en œuvre de la partie VII.¹²⁵

À l'hiver 2010, un jugement de la Cour fédérale du Canada a permis de tester pour une première fois ces différentes interprétations de la portée de la nouvelle partie VII de la *Loi*. Dans l'affaire *Picard*¹²⁶, la Cour a déclaré qu'une institution fédérale, en l'occurrence le commissaire aux brevets, n'avait pas rempli ses obligations à l'égard de la partie VII de la *Loi*. Elle a donc reconnu que la partie

¹²³ *Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada c. La Reine*, Cour fédérale du Canada, Mémoire des faits et du droit de la demanderesse, dossier n° T-622-07.

¹²⁴ *Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada c. La Reine*, Cour fédérale du Canada, Dossier de la défenderesse, dossier n° T-622-07.

¹²⁵ *Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada c. La Reine*, Cour fédérale du Canada, Mémoire des faits et du droit de l'intervenant : le commissaire aux langues officielles, dossier n° T-622-07.

¹²⁶ *Picard c. Canada (Commissaire aux brevets et Office de la propriété intellectuelle du Canada)* [2010] CF 86, para. 85.

VII obligera parfois une institution fédérale à prendre des mesures positives pour respecter les droits des deux communautés linguistiques du pays. À son avis, l'examen de circonstances particulières déterminera s'il y a eu manquement à la partie VII de la *Loi* :

[L]es tribunaux doivent se limiter aux circonstances factuelles relatives à une décision particulière plutôt qu'examiner l'ensemble de la politique linguistique du gouvernement à chaque fois qu'ils sont saisis d'un recours fondé sur la partie VII. Les tribunaux ne sont tout simplement pas équipés pour évaluer l'ensemble de la politique linguistique gouvernementale : une telle évaluation est de nature politique¹²⁷.

De plus, la Cour a souligné qu'il faut rendre justice à l'intention du législateur : « Décider que les tribunaux n'ont pas le pouvoir de rendre des ordonnances forçant le gouvernement à prendre des mesures spécifiques pour rectifier les manquements aux obligations qui lui incombent de par la partie VII rendrait le choix fait par le Parlement de lui « donner des dents » en la rendant justiciable inutile et sans effet »¹²⁸. Dans l'affaire *Desrochers*, la Cour suprême avait d'ailleurs reconnu que le droit de recours en vertu de l'article 77 de la *Loi* permet de s'assurer que celle-ci « ait des dents, que les droits ou obligations qu'elle reconnaît ou impose ne demeurent pas lettres mortes, et que les membres des minorités linguistiques officielles ne soient pas condamnés à se battre sans cesse et sans garantie au seul niveau politique »¹²⁹.

Il faudra probablement attendre d'autres jugements des tribunaux pour clarifier la portée des obligations qui incombent aux institutions fédérales de prendre des mesures positives pour mettre en œuvre l'engagement énoncé à l'article 41 de la *Loi*. Les événements récents portent à croire que l'interprétation de la partie VII défendue par le gouvernement fédéral ne reflèterait pas complètement l'esprit et l'objet de la *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais)*.

¹²⁷ *Ibid.*, para. 68.

¹²⁸ *Ibid.*, para. 76.

¹²⁹ *Desrochers c. Canada (Industrie)* [2009] CSC 8, para. 35.

« Selon le ministère de la Justice, il y a deux façons de voir les choses. Ou bien on laisse le soin aux tribunaux de décider ou on emprunte la voie réglementaire. Je crois qu'il existe une troisième voie et c'est celle que je préconise. Elle consiste à développer et démontrer des exemples concrets de collaboration et de mesures positives entre un ministère, une agence, une institution fédérale et une communauté en particulier. Avec cette approche pragmatique sur le terrain, on peut faire des avancées considérables. »

Graham Fraser, commissaire aux langues officielles¹³⁰

« La partie VII de la Loi sur les langues officielles est très importante pour nous et l'on espère profiter de cette disposition particulière pour consolider nos acquis qui sont, disons-le, assez fragiles. »

Alliance des producteurs francophones du Canada¹³¹

« On dit que les lois changent les habitudes des gens. Mais, nous savons bien que la loi, si elle n'est pas appliquée efficacement, donne très peu de résultats. Or, il existe chez tous les membres de la communauté d'expression anglaise du Québec une réelle soif de changement. »

Quebec Community Groups Network¹³²

LES MESURES À PRENDRE : OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

La présente section résume les principales observations du Comité et présente au gouvernement une série de recommandations visant à assurer la pleine mise en œuvre de la partie VII de la *Loi* dans l'ensemble de l'appareil fédéral. À la lumière des témoignages entendus au cours des trois dernières années, le Comité en arrive à quatre constats principaux :

- L'intention du législateur, c'est-à-dire d'obliger les institutions fédérales à prendre des mesures qui ont un véritable impact sur le développement des CLOSM et sur la promotion de la dualité linguistique, ne semble pas toujours respectée dans l'interprétation législative qu'en fait le gouvernement.
- Les progrès les plus tangibles dans la mise en œuvre de la partie VII relèvent de l'esprit d'initiative de quelques institutions fédérales. Le gouvernement aurait avantage à développer des objectifs clairs et mesurables pour déterminer avec plus de précision les progrès atteints dans la mise en œuvre de la partie VII.

¹³⁰ Graham Fraser, commissaire aux langues officielles, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2^e session, 40^e législature, Fascicule n^o 8, 1^{er} juin 2009, p. 46.

¹³¹ Alliance des producteurs francophones du Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2^e session, 39^e législature, Fascicule n^o 6, 26 mai 2008, p. 38.

¹³² Quebec Community Groups Network (23 mars 2009), p. 30.

- Un encadrement plus strict semble nécessaire pour assurer une mise en œuvre efficace et coordonnée de la partie VII. Il n’y a pas de consensus au sein de l’appareil fédéral pour mesurer les progrès atteints. Pourtant, les témoignages ont montré que les améliorations dépendent de trois facteurs : la prise en compte des besoins des CLOSM, la consultation et l’évaluation de l’impact linguistique des décisions. L’approche du gouvernement en matière de reddition de compte présente des lacunes et ne permet pas d’illustrer de façon concrète les mesures positives prises par les institutions fédérales. La concertation est l’une des clés du succès de la mise en œuvre de cette partie de la *Loi*. Il faut donc appuyer les institutions fédérales en région et développer une collaboration soutenue avec les gouvernements des provinces et des territoires. L’adoption d’un règlement qui ne viserait que la partie VII ne semble pas être l’outil approprié pour réaliser l’objet et l’esprit de la *Loi*.
- La jurisprudence récente montre qu’un lien existe entre la prestation des services dans les deux langues officielles et le développement des CLOSM. En considérant ces deux facteurs indépendamment, il est difficile d’assurer une mise en œuvre cohérente des différentes parties de la *Loi*. L’application des parties IV et VII de la *Loi* devrait permettre de réaliser l’égalité réelle entre les deux langues officielles et de tenir compte des changements dans la composition linguistique du pays. La réglementation existante ne permet pas, à l’heure actuelle, d’assurer le respect de l’objet et l’esprit de la *Loi* dans l’ensemble de l’appareil fédéral.

A. RESPECTER L’INTENTION DU LÉGISLATEUR

C’est à l’initiative du Parlement que la *Loi sur les langues officielles* a été modifiée en novembre 2005. Le Comité est inquiet de voir que le procureur général du Canada semble avoir adopté une interprétation restrictive de la portée de la partie VII de la *Loi*, comme en témoigne son mémoire qui a été déposé dans le cadre du recours sur l’abolition du Programme de contestation judiciaire.

Les témoignages entendus au cours des audiences publiques du Comité laissent à penser que le procureur général du Canada se trompe dans son interprétation de la portée de la partie VII. À ce propos, l’honorable Michel Bastarache a affirmé : « Je trouve cette approche tout à fait déficiente [...] L’approche exigée par la Cour suprême est une approche d’égalité réelle »¹³³. Il a poursuivi en disant :

La première réaction du gouvernement est de dire que la partie VII ne veut rien dire, que ce n’est rien de nouveau, que leurs obligations sont vraiment très atténuées. Dans le fond, tout ce que la cour est capable de faire c’est de vérifier si on a répondu aux exigences spécifiques dans

¹³³ L’honorable Michel Bastarache (26 octobre 2009), p. 38 et 39.

la *Loi* comme le dépôt d'un rapport ou la création d'un programme de soutien aux minorités. Est-ce que c'est vraiment ce qu'on a voulu faire? Pourquoi modifier la *Loi* pour demander à la cour de faire si peu? Est-ce que c'est vraiment l'esprit du changement et est-ce que c'est vraiment l'esprit de la partie VII?¹³⁴

Le Comité est d'avis que l'interprétation de la partie VII devrait refléter l'objet et l'esprit de la *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais)*. En 2005, les parlementaires ont voulu que les obligations inscrites à la partie VII s'appliquent à chaque institution fédérale. Comme l'a indiqué le commissaire aux langues officielles en juin 2009 : « Seule une mise en œuvre qui respecte la lettre et l'esprit de la partie VII par les institutions fédérales permettra aux communautés de langue officielle de s'épanouir davantage »¹³⁵. Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 1 :

Que le procureur général du Canada respecte l'objet et l'esprit de la *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais)* en reconnaissant que la partie VII impose des obligations précises à chacune des institutions fédérales. Toutes les institutions fédérales doivent :

- a) prendre des mesures qui ont un impact positif et durable sur le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire et sur la promotion de la dualité linguistique.**
- b) tenir compte des besoins et des intérêts des communautés dans le cadre de leurs processus décisionnels.**
- c) favoriser la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais, en visant l'égalité réelle entre les deux langues officielles.**

La partie X de la *Loi* permet désormais à une CLOSM qui s'estime lésée de recourir aux tribunaux pour assurer le respect de ses droits inscrits à la partie VII. Il faut cependant rappeler que le Programme d'appui aux droits linguistiques mis sur pied par le gouvernement fédéral n'offre pas d'aide financière pour contester une violation qui vise uniquement la partie VII de la *Loi*. Le fardeau financier d'une telle contestation judiciaire repose donc entièrement sur le dos des CLOSM. La voie juridique n'est certainement pas celle que privilégie le Comité pour assurer la pleine mise en œuvre de cette partie de la *Loi*. Le

¹³⁴ *Ibid.*, p. 52 et 53.

¹³⁵ Graham Fraser, commissaire aux langues officielles (1^{er} juin 2009), p. 39.

gouvernement doit travailler en partenariat avec les CLOSM pour voir à leur développement et à leur épanouissement.

B. ASSURER UN LEADERSHIP POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA PARTIE VII

1. La culture organisationnelle

Lors de ses audiences publiques, le Comité a constaté des variations dans la mise en œuvre des obligations inscrites à la partie VII de la *Loi* au sein des institutions fédérales. Des représentants de Patrimoine canadien ont soutenu que : « Les ministères qui traditionnellement se sont préoccupés des langues officielles dans le contexte de la langue de travail ou de la langue de services au public comprennent de plus en plus. Ainsi, le message disant que la partie VII concerne les communautés et toutes les institutions fédérales est passé efficacement »¹³⁶.

S'il est vrai que certaines institutions fédérales ont démontré un leadership à la suite des modifications apportées à la *Loi*, ce n'est pas le cas partout. En juin 2009, le commissaire aux langues officielles a affirmé : « Je peux vous dire que je ne suis pas très impressionné par la façon dont le gouvernement a géré la mise en œuvre de cette partie de la *Loi*. La réponse a été lente et minimaliste »¹³⁷. La FCFA a appuyé ces propos en affirmant que : « [L]a mise en œuvre de la partie VII demeure très timide »¹³⁸.

Plusieurs témoignages ont fait ressortir l'importance pour les institutions fédérales de modifier leur culture organisationnelle. L'adoption de la *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais)* était en elle-même une façon de provoquer un changement de culture au sein de l'appareil fédéral. En d'autres mots, l'engagement envers le développement des CLOSM et la promotion de la dualité linguistique doit demeurer à l'avant-plan des préoccupations, devenir un réflexe. Cela suppose une action proactive de la part des institutions fédérales, comme l'a d'ailleurs reconnu le ministre de la Justice devant le Comité¹³⁹.

Comme l'ont montré les témoignages, les progrès les plus tangibles viennent des institutions où la haute direction démontre un engagement ferme et constant envers la promotion de la dualité linguistique. Le CRTC a bien illustré le type de comportement recherché : « Nous sommes d'avis que plus les dirigeants du CRTC seront informés des réalités, des besoins et des préoccupations des

¹³⁶ Patrimoine canadien (23 mars 2009), p. 15.

¹³⁷ Graham Fraser, commissaire aux langues officielles (1^{er} juin 2009), p. 39.

¹³⁸ Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (30 mars 2009), p. 7.

¹³⁹ L'honorable Robert D. Nicholson, ministre de la Justice et procureur général du Canada (1^{er} juin 2009), p. 32.

communautés linguistiques en situation minoritaire, meilleures seront les décisions qu'ils prendront dans le domaine de la radiodiffusion »¹⁴⁰. Comme l'a répété le commissaire aux langues officielles : « Il est [...] très important que les employés à la base comprennent l'obligation, mais pour qu'ils aient cette compréhension, il faut que le message vienne d'en haut »¹⁴¹.

En somme, les institutions fédérales sont appelées à aller au-delà des obligations prescrites dans la partie VII de la *Loi* et à en faire une véritable valeur à respecter. Une représentante du Conseil du Trésor a rappelé que la responsabilité à l'égard de la mise en œuvre de la partie VII repose entre les mains de chaque institution fédérale. « [F]ondamentalement, c'est à chaque administrateur général que revient la responsabilité d'assurer que ce rôle soit appuyé, que cette sensibilisation soit accordée, et que l'attention consacrée à une table de gestion au niveau des prestations et des programmes soit faite à partir de l'administrateur général »¹⁴².

2. Patrimoine canadien

La responsabilité à l'égard de la coordination de la mise en œuvre de la partie VII repose entre les mains du ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles. Dans son rapport préliminaire déposé en juin 2008, le Comité tenu les propos suivants : « [A]u-delà des débats sur la portée juridique de la partie VII, il revient au ministère du Patrimoine canadien, en sa qualité de coordonnateur, de jouer un rôle de leadership dans l'exécution de la politique du gouvernement pour cette partie de la *Loi* »¹⁴³. Devant le Comité, le ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles a affirmé : « Notre gouvernement a fait preuve de leadership dans l'exercice de ses responsabilités en vertu de la *Loi*. Plus que jamais, l'ensemble des ministères et des agences du gouvernement tient compte de la place des langues officielles et des besoins des communautés de langue officielle en situation minoritaire dans leurs activités et leurs programmes »¹⁴⁴. Pourtant, les audiences publiques ont montré que ce ne sont pas toutes les institutions fédérales qui comprennent la portée de leurs obligations.

¹⁴⁰ Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2^e session, 39^e législature, Fascicule n^o 5, 28 avril 2008, p. 17.

¹⁴¹ Graham Fraser, commissaire aux langues officielles (9 juin 2008), p. 11.

¹⁴² Conseil du Trésor, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2^e session, 40^e législature, Fascicule n^o 9, 15 juin 2009, p. 20.

¹⁴³ Comité sénatorial permanent des langues officielles, *Rapport d'étape : Étude sur la mise en œuvre de la partie VII de la Loi sur les langues officielles*, 2^e session, 39^e législature, Ottawa, juin 2008.

¹⁴⁴ L'honorable James Moore, ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 3^e session, 40^e législature, Fascicule n^o 4, 11 mai 2010, p. 86.

Il est illusoire de penser que la pleine mise en œuvre de la partie VII de la *Loi* sera assurée en se fondant uniquement sur la bonne volonté ou l'esprit d'initiative de quelques institutions fédérales. Une approche minimaliste ou au cas par cas n'est pas acceptable dans ce contexte.

Tout récemment, Patrimoine canadien a mis en ligne un recueil de pratiques exemplaires pour illustrer différents exemples de moyens pris par les institutions fédérales pour mettre en œuvre l'engagement inscrit à l'article 41 de la *Loi*. Cette initiative constitue un pas dans la bonne direction pour aider l'ensemble de l'appareil fédéral à mieux comprendre les façons de mettre en œuvre cet engagement. Le Comité tient à féliciter le ministère pour cette belle initiative.

Cela dit, le Comité continue de croire qu'une promotion active au plus haut niveau est nécessaire pour assurer le succès de la mise en œuvre de la partie VII dans l'ensemble de l'appareil fédéral. Le ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles a un rôle clé à jouer auprès des autres partenaires fédéraux. Bien entendu, le ministre doit pouvoir compter sur l'appui de ses autres collègues du Cabinet pour assurer une mise en œuvre de la partie VII qui respecte l'intention de la *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais)*.

C. ENCADRER L'ACTION DES INSTITUTIONS FÉDÉRALES

1. Les mesures positives : la prise en compte des besoins, la consultation et l'impact linguistique des décisions

À la lumière des témoignages entendus, il semble évident que l'ajout au paragraphe 41(2) du concept de mesures positives visait à confirmer que les institutions fédérales doivent être proactives dans la mise en œuvre de la partie VII. Mais pour être proactives, encore faut-il que les institutions sachent de quoi il en retourne lorsque l'on réfère à ce concept. Le Comité a trouvé plutôt surprenante, pour ne pas dire désolante, l'attitude de Justice Canada et de Patrimoine canadien à son endroit. Si l'on reconnaît à ces deux ministères un rôle de premier plan dans l'interprétation et l'application des dispositions de la partie VII de la *Loi*, comment peut-on justifier cette timidité à définir clairement devant les parlementaires en quoi consistent les mesures positives?

Le Comité est tout à fait conscient qu'il n'existe pas une seule et unique définition, car les mesures positives pourront prendre des formes extrêmement différentes selon le contexte. Le législateur n'a pas défini la portée des mesures positives dans le paragraphe 41(2), et ce, dans le but de permettre une certaine flexibilité dans le type d'action choisie. La FCFA a affirmé que : « À l'intérieur même d'un ministère, je ne suis pas certaine que l'on s'entende à ce jour sur une seule définition »¹⁴⁵. Mais comme l'a si bien dit l'honorable Michel

¹⁴⁵ Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (7 décembre 2009), p. 35.

Bastarache: « Les ministères doivent connaître leurs obligations pour être en mesure de les rencontrer »¹⁴⁶.

Les témoignages ont permis au Comité d'identifier trois éléments pour guider la prise de mesures positives :

- Les institutions fédérales tiennent compte des besoins des CLOSM et de la promotion de la dualité linguistique dans le cadre de l'élaboration de leurs programmes et politiques.
- Les institutions fédérales prennent les moyens de se familiariser avec les besoins et les intérêts des CLOSM, par l'entremise de la consultation ou d'autres mécanismes similaires.
- Les institutions fédérales démontrent qu'elles ont évalué l'impact linguistique de leurs décisions.

Les institutions fédérales doivent s'engager à respecter l'esprit de la partie VII de la *Loi* en développant des mécanismes qui leur permettent de tenir compte des besoins des CLOSM et de promouvoir la dualité linguistique. Une institution qui n'est pas en mesure de rendre des comptes à l'égard de la mise en œuvre de la partie VII pourrait faire l'objet d'un recours devant la Cour fédérale. Pour éviter le recours aux tribunaux, les institutions fédérales ont tout avantage à prendre des moyens concrets pour mesurer l'impact linguistique de leurs décisions. Le *Guide à l'intention des institutions fédérales* et le *Cadre de responsabilisation et de coordination en langues officielles* contiennent des attentes très claires à cet égard. Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 2 :

Que chaque institution fédérale s'engage à respecter les directives prévues dans le *Guide à l'intention des institutions fédérales* et dans le *Cadre de responsabilisation et de coordination en langues officielles*, c'est-à-dire de :

- a) sensibiliser régulièrement leurs employés aux besoins des communautés de langue officielle en situation minoritaire ainsi qu'aux engagements du gouvernement contenus dans la partie VII.**
- b) déterminer si leurs politiques et programmes ont une incidence sur la promotion de la dualité linguistique et le développement des communautés, dès les premières étapes de l'élaboration des politiques jusqu'à leur mise en œuvre, y compris lors de la dévolution des services.**

¹⁴⁶ L'honorable Michel Bastarache (26 octobre 2009), p. 47.

- c) **consulter, s’il y a lieu, les publics intéressés, en particulier les communautés, dans le cadre de l’élaboration ou de la mise en œuvre de politiques et de programmes.**
- d) **être en mesure de décrire leur démarche et de démontrer qu’elles ont pris en compte les besoins des communautés.**
- e) **lorsqu’il aura été décidé que des répercussions existent, planifier en conséquence les activités prévues dans l’année qui suit ainsi qu’à plus long terme; présenter les résultats attendus, en tenant compte dans la mesure du possible du budget prévu; et prévoir les mécanismes d’évaluation des résultats.**

Le Comité juge que Patrimoine canadien devrait tenir responsable les institutions fédérales du respect des directives inscrites dans le *Guide à l’intention des institutions fédérales* et dans le *Cadre de responsabilisation et de coordination en langues officielles*. Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 3 :

Que Patrimoine canadien tienne responsable chacune des institutions fédérales du respect des directives inscrites dans le *Guide à l’intention des institutions fédérales* et dans le *Cadre de responsabilisation et de coordination en langues officielles*.

À l’image des pratiques mises sur pied par Industrie Canada et Diversification de l’économie de l’Ouest Canada, le Comité s’attend à ce que toutes les institutions fédérales développent un « filtre » pour prendre systématiquement en compte les besoins des CLOSM lors de l’élaboration de leurs programmes et politiques. Il s’attend aussi à ce que toutes les institutions fédérales s’engagent à respecter les directives contenues dans le *Guide pour la préparation de présentations au Conseil du Trésor* et qu’elles tiennent compte de l’application de la *Loi* lorsqu’elles soumettent des mémoires au Cabinet. Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 4 :

Que chacune des institutions fédérales :

- a) **développe un « filtre » pour prendre systématiquement en compte les obligations de la *Loi sur les langues officielles* lors de l’élaboration de leurs programmes et politiques.**

b) s'assure que ses présentations au Conseil du Trésor et ses mémoires au Cabinet fassent l'objet d'une analyse systématique des incidences sur l'application des parties IV, V, VI et VII de la Loi sur les langues officielles.

Le Comité juge que le Conseil du Trésor devrait tenir responsable les institutions fédérales du respect des exigences inscrites à l'Annexe E du *Guide pour la préparation de présentations au Conseil du Trésor* en ce qui concerne l'analyse des incidences sur les langues officielles. Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 5 :

Que le Conseil du Trésor tienne responsable chacune des institutions fédérales du respect des exigences inscrites à l'Annexe E du *Guide pour la préparation de présentations au Conseil du Trésor*, en exigeant une analyse systématique des incidences sur les langues officielles pour toutes les initiatives soumises à son approbation.

Des institutions fédérales ont souligné que certaines règles existantes pourraient s'avérer contradictoires avec la prise de mesures positives envers les CLOSM. Une représentante de l'École de la fonction publique du Canada a donné l'exemple des règles associées à la passation des marchés qui peuvent contraindre, jusqu'à un certain point, une institution fédérale à favoriser la vitalité des CLOSM¹⁴⁷. Le ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a soulevé un défi semblable en ce qui a trait à la Politique sur les marchés et au *Guide de la gestion des biens immobiliers* du Secrétariat du Conseil du Trésor¹⁴⁸. Le Comité trouve cette situation inquiétante et espère que le gouvernement trouvera des solutions pour adapter ses politiques existantes aux nouvelles obligations inscrites à l'intérieur de la partie VII de la *Loi*.

2. La reddition de compte

À la lumière des témoignages entendus, il semble que le processus actuel de reddition de compte à l'égard de la partie VII ne soit pas suffisamment étoffé pour permettre une évaluation efficace des résultats. Cela s'explique de deux façons.

¹⁴⁷ École de la fonction publique du Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2^e session, 40^e législature, Fascicule n° 11, 19 octobre 2009, p. 34 et 35.

¹⁴⁸ L'honorable Christian Paradis (7 décembre 2009), p. 23.

Premièrement, le rapport annuel de Patrimoine canadien est peu utile dans l'évaluation du rendement des institutions fédérales. En 2006-2007, le commissaire aux langues officielles avait noté que le rapport déposé annuellement par Patrimoine canadien n'est pas « suffisamment riche en détail pour que la reddition de compte soit utile »¹⁴⁹. Le rapport annuel de Patrimoine canadien ne fait état que des réalisations des institutions désignées, sans indiquer les mesures à prendre pour améliorer leur rendement; il ne présente donc qu'une vue très sommaire de la situation. Des représentants du ministère ont indiqué au Comité qu'il y a un échange continu entre Patrimoine canadien et les institutions désignées pour indiquer les bons coups ou encore les améliorations à apporter dans la gestion de la mise en œuvre de la partie VII¹⁵⁰. Pour les parlementaires, il demeure difficile de savoir si les institutions désignées ont effectivement apporté les correctifs appropriés.

Deuxièmement, il demeure presque impossible de mesurer les résultats atteints pour la mise en œuvre de la partie VII dans les institutions non désignées. À l'hiver 2008, la ministre du Patrimoine canadien avait indiqué que son ministère examinerait :

[...] divers moyens de mieux appuyer celles des institutions fédérales qui ne sont pas désignées dans l'exercice de leurs fonctions relatives à la partie VII de la *Loi*. Il pourrait s'agir d'autres mécanismes de planification et de reddition de comptes plus légers que ceux exigés aux institutions désignées. Ces mécanismes devront être souples et tenir compte de la grande variété d'institutions. Nous comptons d'ailleurs travailler en étroite collaboration avec l'Agence de la fonction publique du Canada qui effectue déjà un suivi auprès de ces institutions.¹⁵¹

Le *Rapport annuel 2007-2008* du ministère mentionne la même chose¹⁵². La *Feuille de route (2008-2013)* contient elle aussi un engagement à cet égard¹⁵³. À ce jour, aucun mécanisme formel n'a été présenté au Comité.

Depuis 2005, la partie VII impose de nouvelles obligations à toutes les institutions fédérales. Les témoignages ont montré que les mesures positives sont des mesures qui produisent des effets réels sur les CLOSM. Ces mesures doivent être quantifiables, mesurables, être associées à des indicateurs précis de développement et d'épanouissement et être développées en consultation avec les CLOSM. Le commissaire aux langues officielles a insisté sur l'importance de rendre des comptes à cet égard : « Je crois que l'aspect le plus important [...]

¹⁴⁹ Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 2006-2007*, Ottawa, 2007, p. 37.

¹⁵⁰ Patrimoine canadien, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2^e session, 39^e législature, Fascicule n^o 2, 11 février 2008, p. 48.

¹⁵¹ L'honorable Josée Verner, ministre du Patrimoine canadien, de la Condition féminine et des Langues officielles, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2^e session, 39^e législature, Fascicule n^o 2, 11 février 2008, p. 46.

¹⁵² Patrimoine canadien (2008), p. 4.

¹⁵³ Gouvernement du Canada (2008), p. 15.

consiste à faire en sorte que l'on puisse mesurer l'impact de la "mesure positive" sur la communauté en situation minoritaire [...] Il doit indiquer que les besoins de la communauté ont été pris en considération et que les consultations ont été menées avec la communauté »¹⁵⁴.

Le Comité estime qu'il est grand temps que les institutions non désignées disposent d'un outil de mesure du rendement pour encadrer leur mise en œuvre de la partie VII. Patrimoine canadien doit d'illustrer de façon concrète les mesures positives prises dans l'ensemble de l'appareil fédéral, y compris dans les institutions non désignées, et faire connaître aux parlementaires et au grand public les progrès atteints à cet égard. Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 6 :

Que Patrimoine canadien, en consultation avec les communautés de langue officielle en situation minoritaire :

- a) développe un outil de mesure du rendement contenant des objectifs clairs, précis et mesurables pour encadrer la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* dans les institutions non désignées.**
- b) illustre de façon concrète les mesures positives prises par l'ensemble des institutions fédérales, y compris les institutions non désignées, pour respecter les obligations qui leur incombent en vertu du paragraphe 41(2) de la *Loi*.**
- c) fasse connaître publiquement les progrès atteints dans l'ensemble de l'appareil fédéral, et non seulement dans les institutions désignées, à l'égard de la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi*.**

3. La concertation : les institutions fédérales en région et les gouvernements provinciaux

Le Comité estime que la concertation est un élément essentiel pour assurer la pleine mise en œuvre de la partie VII de la *Loi*. Comme nous l'avons vu, il existe à l'échelle fédérale des mécanismes bien établis qui semblent porter leurs fruits, comme le Réseau des coordonnateurs nationaux responsables de la mise en œuvre de l'article 41 et le Réseau des champions des langues officielles.

Là où le bât blesse, c'est dans les institutions fédérales en région. Il y aurait lieu, dans certains cas, de revoir la concertation entre l'administration centrale des institutions fédérales et leurs bureaux régionaux. Plusieurs témoignages ont montré que c'est en région que les initiatives des institutions fédérales sont les

¹⁵⁴ Graham Fraser, commissaire aux langues officielles (1^{er} juin 2009), p. 46.

plus proactives et les plus innovatrices. De plus, les bureaux régionaux représentent souvent la courroie de transmission la plus directe entre l'institution et les CLOSM. Il faut que les fonctionnaires qui y travaillent disposent des moyens nécessaires, et d'une certaine flexibilité, pour que les programmes nationaux répondent aux besoins spécifiques des CLOSM de leur région. Le commissaire aux langues officielles est d'avis que les fonctionnaires en région sont peu outillés pour prendre des mesures positives. Selon lui :

Si les institutions veulent que des effets concrets découlent de la partie VII, elles doivent travailler plus étroitement avec leurs bureaux régionaux. Notamment, il leur faut décentraliser certaines ressources consacrées à la mise en œuvre ou à la coordination du dossier des langues officielles [...] Le renforcement du rôle régional constitue un aspect essentiel de la mise en œuvre de la partie VII, puisqu'il favorise la participation active des citoyens, un des principes qui sous-tend les mesures positives. Bien entendu, ce renforcement suppose aussi des ressources adéquates pour accomplir le travail.¹⁵⁵

Patrimoine canadien reconnaît que son rôle de coordination interministérielle s'étend à ses propres bureaux régionaux¹⁵⁶. Dans certaines régions, notamment à Terre-Neuve-et-Labrador et en Saskatchewan, le ministère semble bien performer et avoir un dialogue soutenu avec les communautés de la région¹⁵⁷. Dans d'autres régions, le ministère semble manquer de ressources. Selon la Fédération acadienne de la Nouvelle-Écosse : « Patrimoine canadien en Nouvelle-Écosse n'a pas les moyens de jouer son rôle décrit à l'article 42 de la *Loi sur les langues officielles*. Ce ministère n'a pas les moyens, [le] personnel ou les ressources pour le faire adéquatement en ce moment »¹⁵⁸. Une évaluation récente des Programmes d'appui aux langues officielles de Patrimoine canadien a montré que la concertation interministérielle en région produit des résultats inégaux. « Les moyens limités dont disposent les bureaux régionaux du ministère du Patrimoine canadien font en sorte que le succès de l'effort interministériel devient beaucoup plus dépendant des efforts déployés par les autres partenaires »¹⁵⁹.

Le Comité est d'avis que le Réseau des coordonnateurs nationaux responsables de la mise en œuvre de l'article 41 et le Réseau des champions des langues officielles ont un rôle clé à jouer en ce qui a trait à l'intégration des langues officielles à la culture organisationnelle de leur institution. Il faut que les initiatives de ces deux réseaux permettent une concertation efficace entre

¹⁵⁵ Commissariat aux langues officielles (2008), p. 11.

¹⁵⁶ Patrimoine canadien (2008), p. 2.

¹⁵⁷ Réseau culturel francophone de Terre-Neuve-et-Labrador, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2^e session, 39^e législature, Fascicule n^o 6, 12 mai 2008, p. 5; Assemblée communautaire fransaskoise (10 mai 2010), p. 82.

¹⁵⁸ Fédération acadienne de la Nouvelle-Écosse (11 juin 2007), p. 7.

¹⁵⁹ Patrimoine canadien, *Évaluation sommative des Programmes d'appui aux langues officielles*, février 2009, p. iii.

l'administration centrale des institutions fédérales et leurs bureaux régionaux. C'est en disposant des outils nécessaires que les fonctionnaires en région pourront respecter les obligations qui leur incombent en vertu du paragraphe 41(2) de la *Loi*. Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 7 :

Que le Réseau des coordonnateurs nationaux responsables de la mise en œuvre de l'article 41 et le Réseau des champions des langues officielles :

- a) assurent une concertation efficace entre l'administration centrale des institutions fédérales et leurs bureaux régionaux.**
- b) offrent des outils aux fonctionnaires en région pour respecter les obligations qui leur incombent en vertu du paragraphe 41(2) de la *Loi*.**

Plusieurs témoins ont reconnu que les gouvernements provinciaux et territoriaux constituent des partenaires de taille dans la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi*. S'assurer de leur pleine collaboration est de mise dans le contexte des modifications qui ont été apportées à la *Loi* en novembre 2005. Dans les secteurs qui relèvent de la compétence des provinces, comme la santé ou l'éducation, cette collaboration est capitale. Il en est de même pour les domaines de compétence partagée, comme la justice.

Les institutions fédérales pourraient s'inspirer de l'approche adoptée dans le secteur de la santé. Depuis 2003, Santé Canada a appuyé les activités de différents réseaux : la Société en français, le Consortium national de formation en santé et le Community Health and Social Services Network. Dans le cadre de la *Feuille de route (2008-2013)*, l'appui accordé à la Société en français lui permet « d'assurer la liaison, de créer des partenariats, d'entrer en collaboration et devenir potentiellement l'expertise francophone et le conseiller du palier gouvernemental provincial »¹⁶⁰. Le Community Health and Social Services Network « gère de façon exceptionnelle cette enveloppe en collaboration avec le gouvernement du Québec et s'assure d'être présent où il y a des besoins »¹⁶¹. La création de tels réseaux permet de travailler de concert avec les différents partenaires impliqués. De plus, Santé Canada s'assure de la participation de ses homologues provinciaux lorsqu'il finance des projets : « Chaque projet mis en

¹⁶⁰ Société Santé en français (9 mars 2009), p. 15.

¹⁶¹ Quebec Community Groups Network (23 mars 2009), p. 37.

œuvre par les réseaux doit avoir une lettre d'appui de la province responsable. Nous avons l'appui des provinces lorsque nous investissons de l'argent »¹⁶².

L'approche adoptée dans le secteur de la justice semble elle aussi porter ses fruits. Justice Canada a établi il y a quelques années un groupe de travail fédéral-provincial/territorial pour améliorer l'accès à la justice. Les associations de juristes sont parties prenantes dans le processus de consultation. Le ministre de la Justice a reconnu devant le Comité que : « Les besoins varient d'une région à l'autre et nous nous efforçons donc d'adapter les solutions en conséquence. C'est cela qui a fait notre succès ces cinq dernières années et nous allons donc nous efforcer de poursuivre dans la même direction »¹⁶³.

Le Comité soutient qu'il revient aux agences centrales responsables de la mise en œuvre de la *Loi* d'inciter l'ensemble des institutions fédérales à collaborer avec les provinces et des territoires. Cela peut se faire par l'appui à des réseaux, comme nous venons de le mentionner. Cela peut également se faire par l'inclusion de clauses linguistiques dans leurs ententes fédérales-provinciales ou dans leurs transferts de paiement aux provinces. Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 8 :

Que le ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles, le président du Conseil du Trésor et le ministre de la Justice incitent chacune des institutions fédérales à collaborer avec les gouvernements provinciaux et territoriaux pour assurer la pleine mise en œuvre de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*.

4. La réglementation

Le Comité avait recommandé, dans une étude antérieure publiée en mai 2007¹⁶⁴, que le gouvernement examine la pertinence d'élaborer une réglementation pour encadrer la partie VII de la *Loi*. En réponse à cette recommandation, le gouvernement s'était contenté de réaffirmer « l'engagement fédéral énoncé à la partie VII »¹⁶⁵. À la lumière des témoignages entendus, le Comité estime qu'une

¹⁶² Santé Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2^e session, 40^e législature, Fascicule n^o 10, 5 octobre 2009, p. 36.

¹⁶³ L'honorable Robert D. Nicholson, ministre de la Justice et procureur général du Canada (1^{er} juin 2009), p. 20.

¹⁶⁴ Comité sénatorial permanent des langues officielles, *Le déménagement de sièges sociaux d'institutions fédérales : des droits linguistiques à respecter*, Ottawa, 1^{re} session, 39^e législature, mai 2007.

¹⁶⁵ Gouvernement du Canada, Réponse du gouvernement au huitième rapport du Comité sénatorial permanent des langues officielles, intitulé *Le déménagement de sièges sociaux d'institutions fédérales : des droits linguistiques à respecter*, le 28 octobre 2007.

réglementation qui ne viserait que la partie VII risquerait d'être trop restrictive et mal adaptée au régime actuel d'application de la *Loi*. Une telle réglementation pourrait limiter l'esprit d'initiative de certaines institutions fédérales.

D. FAIRE LE LIEN ENTRE LA PRESTATION DES SERVICES ET LE DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE

1. L'évolution dans la composition linguistique du pays et l'égalité réelle

Le visage de la dualité linguistique canadienne évolue constamment. Les deux communautés linguistiques du pays se diversifient et elles ne sont pas homogènes. Elles font face à de nouvelles réalités comme l'immigration, les mariages exogames ou encore l'intérêt croissant dans de nombreuses strates de la population pour les programmes d'immersion ou d'apprentissage de la langue seconde. Une évaluation récente des Programmes d'appui aux langues officielles de Patrimoine canadien a montré que pour demeurer pertinents, ces programmes « devront éviter de se laisser dépasser par ces transformations démographiques »¹⁶⁶.

Les institutions fédérales n'ont pas une définition uniforme de ce que constitue un francophone ou un anglophone. Certaines institutions, comme Citoyenneté et Immigration Canada, ont récemment revu leur définition pour refléter l'évolution du paysage linguistique canadien :

[L]a définition d'un immigrant ou une immigrante francophone a été changée pour mieux refléter ce que l'on pense être la réalité. Un des problèmes que nous avons dans nos systèmes présentement est qu'on ne tient pas compte du fait de savoir si vraiment on a affaire à un immigrant qui va vouloir travailler et vivre en français. Nous sommes en train de changer notre définition pour que nos demandes indiquent bien si la langue maternelle n'est ni le français ni l'anglais, que la personne indique une préférence pour vivre dans un milieu français.¹⁶⁷

Le Comité insiste sur l'importance pour le gouvernement d'adopter une stratégie qui vise la progression vers l'égalité de statut ou d'usage du français et de l'anglais, une disposition clairement identifiée dans la *Charte canadienne des droits et libertés*. Cette disposition suppose que les institutions fédérales ne s'en tiennent pas à une simple égalité formelle entre les deux langues officielles, mais qu'elles cherchent plutôt à viser l'égalité réelle. En d'autres mots, elles offrent des services de qualité égale pour les deux communautés linguistiques du pays, adaptés à leurs besoins.

À l'instar de certains témoins, le Comité tient à souligner que la collaboration avec les CLOSM est « une condition nécessaire à la réalisation de l'égalité

¹⁶⁶ Patrimoine canadien (février 2009), p. ii.

¹⁶⁷ Citoyenneté et Immigration Canada (2 novembre 2009), p. 25.

réelle »¹⁶⁸. Pour atteindre leurs objectifs à l'égard du développement des CLOSM, les institutions fédérales devraient ajuster leur structure institutionnelle pour être en mesure de répondre aux besoins de la majorité et des minorités. Les témoignages ont montré que cette approche est réalisable, puisque certaines institutions fédérales l'ont déjà adoptée. Un représentant de Diversification de l'économie de l'Ouest Canada a mentionné :

Dans chacune des provinces de l'Ouest du Canada, nous avons un organisme qui assure les mêmes types de services offerts en anglais d'un côté, mais aussi qui cible ces services selon les besoins de chacune de ces communautés francophones dans chacune de ces provinces [...] L'idée est donc d'avoir un organisme qui comprend ces besoins, qui est attaché à cette communauté et qui peut répondre en fonction de ces besoins particuliers, plutôt que de devoir passer par l'intermédiaire d'une personne qui ne comprend pas toujours ou qui risque de mal interpréter, toute une série de situations qui, finalement, nuisent au développement de la communauté francophone dans l'Ouest du Canada.¹⁶⁹

L'APECA a elle aussi mis sur pied une structure qui lui permet de bien répondre aux besoins des CLOSM. Un représentant de l'APECA a affirmé que : « C'est une question d'organisation aux plans systématique et structurel de l'Agence pour pouvoir donner effet à nos responsabilités [...] Nous transférons ces obligations et responsabilités à nos partenaires, avec de bons résultats et une grande efficacité »¹⁷⁰. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et Industrie Canada sont d'autres exemples d'institutions qui ont adapté leur structure institutionnelle pour répondre plus directement aux besoins des CLOSM.

Maintenant, il faut que le gouvernement s'assure que toutes les institutions fédérales adoptent une structure qui permette d'appuyer le développement des CLOSM ainsi que la promotion de la dualité linguistique. L'appareil fédéral doit contribuer à l'avancement des droits linguistiques. Il doit reconnaître qu'il y a deux communautés linguistiques à desservir, une de langue française et l'autre de langue anglaise, et qu'à l'intérieur même de ces deux communautés les besoins peuvent varier en fonction de la région, de la composition linguistique ou d'autres facteurs. L'honorable Michel Bastarache a rappelé que la Cour suprême a reconnu à la minorité de langue officielle le droit à une structure institutionnelle adaptée à ses besoins. Selon lui :

Si nous n'avons pas un service institutionnel adapté, nous avons une institution conforme aux besoins de la majorité et un accommodement pour la minorité. Il y a une très grande différence entre offrir un service

¹⁶⁸ Monick Corriveau, Richard Léger, Matthew Létourneau et Mélanie Roy (29 mars 2010), p. 11.

¹⁶⁹ Diversification de l'économie de l'Ouest Canada (2 novembre 2009), p. 13.

¹⁷⁰ Agence de promotion économique du Canada atlantique (23 novembre 2009), p. 31.

égal et faciliter les choses à une personne qui demande un service dans l'autre langue.¹⁷¹

En somme, l'égalité réelle ne devrait représenter rien de moins que le principe de base auquel toutes les institutions fédérales devraient aspirer. Le Comité déplore qu'encore aujourd'hui, certaines CLOSM ne soient toujours pas en mesure de recevoir des services dans leur langue. Le témoignage suivant d'un représentant de l'Assemblée communautaire fransaskoise illustre bien le type de problèmes qui peuvent survenir dans certaines communautés :

Par exemple, Financement agricole Canada a retiré son agent bilingue de ma localité de Prince Albert. Bien que Prince Albert soit désigné une zone bilingue, nous sommes maintenant obligés d'aller à Saskatoon, qui se trouve à deux heures de route, pour obtenir des services, malgré le fait que la demande de services est suffisante. Il y a de nombreux producteurs agricoles dans la région de Prince Albert.¹⁷²

Il semble primordial, depuis les modifications apportées à la *Loi* en 2005, que les besoins des CLOSM soient pris en compte dans la prestation des services. Deux conditions sont nécessaires pour assurer l'atteinte d'un tel objectif : une offre active de services, d'une part, et une consultation régulière avec les membres des CLOSM, d'autre part.

2. Une mise en œuvre cohérente de la *Loi*

Plusieurs témoignages sont venus corroborer l'affirmation suivante : la *Loi sur les langues officielles* doit être prise comme un tout, et non seulement comme la somme de ses parties. En d'autres mots, il existe un lien entre l'application des parties IV, V, VI et VII de la *Loi* et les institutions fédérales doivent en tenir compte dans leurs décisions.

Le Comité déplore que, trop souvent, les fonctionnaires experts de la partie VII venus témoigner devant le Comité ont affirmé ne pas être au courant des initiatives de leur ministère à l'égard des autres parties de la *Loi*. Le Comité trouve cette situation pour le moins surprenante car de plus en plus d'intervenants reconnaissent la nécessité d'assurer une mise en œuvre cohérente de la *Loi*. Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 9 :

Que chacune des institutions fédérales garantisse une mise en œuvre cohérente des parties IV, V, VI et VII de la *Loi sur les langues officielles*.

¹⁷¹ L'honorable Michel Bastarache (26 octobre 2009), p.39.

¹⁷² Assemblée communautaire fransaskoise (10 mai 2010), p. 84 et 85.

Certaines institutions fédérales ont déjà pris des mesures en ce sens. C'est le cas de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, qui a développé une politique interne et a mis sur pied un comité intégré des langues officielles qui visent à formuler une approche intégrée de la mise en œuvre de la *Loi*¹⁷³.

Même s'il n'est pas en faveur de l'adoption d'une réglementation qui viserait strictement la partie VII de la *Loi*, le Comité est d'avis qu'il est temps que le gouvernement revoie son approche en matière de réglementation. Devant le Comité, la FCFA a suggéré de revoir de fond en comble la réglementation entourant l'application de la *Loi*, afin d'adopter un Règlement universel sur les langues officielles qui couvrirait l'application des parties IV, V, VI et VII de la *Loi*. Ce n'est pas la première fois qu'une telle suggestion est présentée au Comité. L'ancienne commissaire aux langues officielles, Dyane Adam, avait déjà fait une suggestion semblable dans le passé.

Afin d'établir l'existence d'une demande importante de services en français ou en anglais, l'application du *Règlement sur les langues officielles – communications avec le public et prestation des services*, se fonde sur des calculs statistiques qui laissent peu de place à la prise en compte des réalités changeantes de la démographie canadienne. Le *Règlement sur les langues officielles* a été adopté en 1991 et il n'a jamais été révisé.

Le Comité croit que la détermination des besoins selon une définition technique ou trop statique comporte deux risques : celui de sous-estimer les besoins réels en matière d'offre de services dans les deux langues officielles, et celui de nuire au développement des CLOSM. Comme l'a reconnu la ministre d'État à la Diversification de l'économie de l'Ouest: « L'importance de la dualité linguistique va au-delà des nombres »¹⁷⁴. L'adoption d'une définition plus inclusive, se fondant sur des critères qualitatifs, respecterait davantage l'objet de la *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais)*. L'honorable Michel Bastarache a résumé la situation de la façon suivante :

Si l'objectif est de soutenir une communauté, les nombres vont-ils vraiment déterminer cette question ou une appréciation plus qualitative ne doit-elle pas être faite? Doit-on aller sur place pour constater une véritable communauté à l'intérieur de cette ville? Y a-t-il une vie communautaire, une infrastructure institutionnelle que le gouvernement devrait contribuer à maintenir? Je pense que ce type d'approche serait plus conforme à l'objectif décrit dans la partie VII de la *Loi* [...] Il me semble que, si l'on accepte qu'au Canada il y ait deux langues officielles, on devrait compter tous les gens qui parlent la langue en question et ne pas limiter cela aux gens dont c'est la langue maternelle ou parlée le plus souvent possible à la maison. D'ailleurs, dans les communautés minoritaires, c'est odieux de dire que c'est limité aux personnes qui le

¹⁷³ L'honorable Keith Ashfield, ministre d'État de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (23 novembre 2009), p. 29.

¹⁷⁴ L'honorable Lynne Yelich, ministre d'État à la Diversification de l'économie de l'Ouest (2 novembre 2009), p. 6.

parlent le plus souvent à la maison, à cause de l'exogamie [...] Je pense qu'on devrait donner l'occasion à tous ceux qui veulent des services en français de les avoir.¹⁷⁵

La FCFA a suggéré de tenir compte de la notion de « milieu de vie en français » pour déterminer où les services fédéraux devraient être offerts. Cette notion se définit de la façon suivante : « S'il existe, dans une région donnée, une école, un centre culturel ou un centre communautaire de langue française, c'est forcément parce qu'il existe une communauté qui soutient cette institution »¹⁷⁶. La FCFA croit que le cadre réglementaire devrait permettre l'offre de services dans ces milieux où un dynamisme communautaire existe déjà.

Devant le Comité, une représentante du Commissariat aux langues officielles a souligné que les directives et les politiques existantes mériteraient d'être revues en tenant compte de la jurisprudence récente :

En vertu de la partie VIII, c'est la responsabilité du Conseil du Trésor de développer des lignes directrices et des politiques pour guider les institutions fédérales dans la mise en œuvre de la partie IV, notamment. Compte tenu du jugement récent de la Cour suprême dans l'affaire *Desrochers*, le Conseil du Trésor devrait revoir les lignes directrices et en établir de nouvelles pour guider les institutions fédérales au niveau de la livraison des services. Il devrait aussi s'assurer qu'on satisfait les besoins des communautés dans certains cas.¹⁷⁷

Le Comité est d'avis que les services devraient être offerts là où il le faut, et là où les CLOSM se trouvent vraiment. Donc, il ne suffit pas qu'une demande soit faite; les bureaux désignés bilingues ont l'obligation d'offrir activement le service.

En somme, il faut que le gouvernement revoie son approche à l'égard de la mise en œuvre de la *Loi*, en tenant compte des réalités changeantes de la société canadienne, de la jurisprudence récente et des modifications qui ont été apportées à la partie VII de la *Loi* en 2005. Une consultation devrait être menée dans les plus brefs délais auprès des CLOSM afin de déterminer dans quelle mesure les politiques existantes et le cadre réglementaire actuel répondent à leurs besoins. Cet exercice de réflexion permettrait de répondre aux questions suivantes : Les politiques permettent-elles d'assurer une mise en œuvre cohérente de la *Loi*? La réglementation est-elle toujours adaptée au contexte actuel? Reflète-t-elle l'engagement pris par le Parlement en 2005 de rendre exécutoire la partie VII de la *Loi*? Permet-elle, comme l'indique la jurisprudence, de viser l'égalité réelle des deux langues officielles? En répondant à ces

¹⁷⁵ L'honorable Michel Bastarache (26 octobre 2009), p. 49 et 57.

¹⁷⁶ Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, *La mise en œuvre de la Loi sur les langues officielles : Une nouvelle approche – une nouvelle vision*, Ottawa, novembre 2009.

¹⁷⁷ Commissariat aux langues officielles (1^{er} juin 2009), p. 46.

questions, le gouvernement serait plus en mesure de déterminer s'il a des changements à apporter aux façons de faire actuelles. Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 10 :

Que le président du Conseil du Trésor, en collaboration avec le ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles, consulte les communautés de langue officielle en situation minoritaire afin de voir si les politiques existantes et le cadre réglementaire établi en 1991 sous le régime de la *Loi sur les langues officielles* :

- a) permettent une mise en œuvre cohérente de la *Loi*.
- b) sont adaptés aux besoins des communautés.
- c) reflètent l'objet et l'esprit de la *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais)*.
- d) tiennent compte de la jurisprudence récente en matière de langues officielles.
- e) favorisent la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais, en visant l'égalité réelle entre les deux langues officielles.

« [L]orsque les parlementaires ont décidé en 2005 d'adopter ce qui était à l'époque le projet de loi S-3, c'était parce qu'ils voulaient renforcer la Loi et s'assurer que cet amendement avait vraiment un impact. »

Graham Fraser, commissaire aux langues officielles¹⁷⁸

« [Le gouvernement] doit accepter qu'il est le vrai maître d'œuvre de l'aménagement linguistique et qu'il doit se donner un plan de travail et se fixer des objectifs clairs permettant l'accès à des services d'égale qualité aux deux communautés linguistiques. Il ne devrait pas attendre que les tribunaux lui ordonnent. »

L'honorable Michel Bastarache¹⁷⁹

CONCLUSION

La première *Loi sur les langues officielles* a été adoptée il y a près de 41 ans. Au cours de son histoire, la *Loi* a été modifiée à deux reprises. Dans un premier temps, une nouvelle *Loi* a été adoptée en 1988 pour refléter les droits linguistiques inscrits dans la *Charte canadienne des droits et libertés*. Dans un deuxième temps, la *Loi* a été modifiée en 2005 pour rendre exécutoire l'engagement du gouvernement énoncé à l'article 41 de la *Loi*, c'est-à-dire « favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada » et « appuyer leur développement, ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne ».

La maxime « le législateur ne parle pas pour ne rien dire » est largement reconnue dans la jurisprudence canadienne. Pourquoi le Parlement du Canada aurait-il adopté la *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais)*, si ce n'est que pour donner une assise législative à un engagement qui existait déjà depuis 1988?

Il est clair aux yeux du Comité que les modifications de 2005 visaient trois buts bien précis : préciser le caractère impératif de l'engagement énoncé à la partie VII, imposer des obligations à l'ensemble des institutions fédérales pour la mise en œuvre de cet engagement, et donner un pouvoir de réparation permettant aux tribunaux d'en surveiller l'application.

Dans le cadre de son étude, le Comité en est venu au constat qu'il y a encore du chemin à parcourir pour assurer une mise en œuvre complète de la partie VII de la *Loi*. L'intention du législateur ne semble pas respectée dans l'interprétation législative qu'en fait le gouvernement. Les progrès les plus tangibles relèvent de quelques institutions fédérales, qui ont fait preuve d'un esprit d'initiative. Le principe de l'égalité réelle n'est pas ancré dans la culture organisationnelle de toutes les institutions. Un encadrement plus strict de la part de Patrimoine canadien semble nécessaire pour assurer une mise en œuvre efficace et

¹⁷⁸ Graham Fraser (3 décembre 2007), p. 31.

¹⁷⁹ L'honorable Michel Bastarache (26 octobre 2009), p. 52.

coordonnée de la partie VII. Cela suppose d'adopter des moyens concrets pour que toutes les institutions fédérales prennent des mesures positives, de développer un mécanisme de reddition de compte précis et efficace et de revoir les pratiques de concertation.

Le Comité soutient que l'adoption de mesures positives se traduit essentiellement de trois façons. D'abord, les institutions fédérales tiennent compte des besoins des CLOSM et de la promotion de la dualité linguistique dans le cadre de l'élaboration de leurs programmes et politiques. Ensuite, elles collaborent avec les CLOSM, que ce soit par un processus de consultation ou d'autres mécanismes qui permettent de se familiariser avec leurs besoins et leurs intérêts. Finalement, elles sont en mesure de démontrer qu'elles ont évalué l'impact linguistique de leurs décisions. En somme, les institutions fédérales prennent des mesures qui ont un effet réel sur le développement des CLOSM, en leur donnant les moyens de jouer le rôle d'ambassadeur dans leurs propres milieux et en permettant aux minorités d'être desservies de la même manière que la majorité.

Le Comité est d'avis que le gouvernement doit respecter l'objet et l'esprit de la *Loi* en assurant une mise en œuvre cohérente de ses différentes parties. Cela nécessite de la part des institutions fédérales qu'elles modifient leurs processus décisionnels pour faire le lien entre les parties IV, V, VI et VII de la *Loi*. Pour les aider dans leurs démarches, le gouvernement gagnerait à revoir ses lignes directrices et ses politiques existantes et à examiner la possibilité d'élaborer une nouvelle réglementation en matière de langues officielles. Le gouvernement pourrait ainsi s'assurer de mieux refléter les modifications apportées à la *Loi* en 2005, de tenir compte des changements dans le portrait linguistique de la population canadienne et de prendre acte de son obligation à l'égard de la progression vers l'égalité de statut et d'usage des deux langues officielles. L'égalité formelle n'est pas suffisante. La jurisprudence montre que toutes les institutions fédérales doivent viser l'égalité réelle entre le français et l'anglais.

Le Comité tient à remercier tous les témoins qui ont accepté de contribuer à cette étude de longue haleine. Il espère que ses observations et recommandations serviront à rendre justice à l'engagement pris par le Parlement du Canada en novembre 2005.

ANNEXE A :
LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Que le procureur général du Canada respecte l'objet et l'esprit de la *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais)* en reconnaissant que la partie VII impose des obligations précises à chacune des institutions fédérales. Toutes les institutions fédérales doivent :

- a) prendre des mesures qui ont un impact positif et durable sur le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire et sur la promotion de la dualité linguistique.**
- b) tenir compte des besoins et des intérêts des communautés dans le cadre de leurs processus décisionnels.**
- c) favoriser la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais, en visant l'égalité réelle entre les deux langues officielles.**

Recommandation 2

Que chaque institution fédérale s'engage à respecter les directives prévues dans le *Guide à l'intention des institutions fédérales* et dans le *Cadre de responsabilisation et de coordination en langues officielles*, c'est-à-dire de :

- a) sensibiliser régulièrement leurs employés aux besoins des communautés de langue officielle en situation minoritaire ainsi qu'aux engagements du gouvernement contenus dans la partie VII.**
- b) déterminer si leurs politiques et programmes ont une incidence sur la promotion de la dualité linguistique et le développement des communautés, dès les premières étapes de l'élaboration des politiques jusqu'à leur mise en œuvre, y compris lors de la dévolution des services.**
- c) consulter, s'il y a lieu, les publics intéressés, en particulier les communautés, dans le cadre de l'élaboration ou de la mise en œuvre de politiques et de programmes.**
- d) être en mesure de décrire leur démarche et de démontrer qu'elles ont pris en compte les besoins des communautés.**
- e) lorsqu'il aura été décidé que des répercussions existent, planifier en conséquence les activités prévues dans l'année qui suit ainsi qu'à plus long terme; présenter les résultats attendus, en tenant compte**

dans la mesure du possible du budget prévu; et prévoir les mécanismes d'évaluation des résultats.

Recommandation 3

Que le Patrimoine canadien tienne responsable chacune des institutions fédérales du respect des directives inscrites dans le *Guide à l'intention des institutions fédérales* et dans le *Cadre de responsabilisation et de coordination en langues officielles*.

Recommandation 4

Que chacune des institutions fédérales :

- a) développe un « filtre » pour prendre systématiquement en compte les obligations de la *Loi sur les langues officielles* lors de l'élaboration de leurs programmes et politiques.**
- b) s'assure que ses présentations au Conseil du Trésor et ses mémoires au Cabinet fassent l'objet d'une analyse systématique des incidences sur l'application des parties IV, V, VI et VII de la *Loi sur les langues officielles*.**

Recommandation 5

Que le Conseil du Trésor tienne responsable chacune des institutions fédérales du respect des exigences inscrites à l'Annexe E du *Guide pour la préparation de présentations au Conseil du Trésor*, en exigeant une analyse systématique des incidences sur les langues officielles pour toutes les initiatives soumises à son approbation.

Recommandation 6

Que Patrimoine canadien, en consultation avec les communautés de langue officielle en situation minoritaire :

- a) développe un outil de mesure du rendement contenant des objectifs clairs, précis et mesurables pour encadrer la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* dans les institutions non désignées.**
- b) illustre de façon concrète les mesures positives prises par l'ensemble des institutions fédérales, y compris les institutions non désignées, pour respecter les obligations qui leur incombent en vertu du paragraphe 41(2) de la *Loi*.**
- c) fasse connaître publiquement les progrès atteints dans l'ensemble de l'appareil fédéral, et non seulement dans les institutions désignées, à l'égard de la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi*.**

Recommandation 7

Que le Réseau des coordonnateurs nationaux responsables de la mise en œuvre de l'article 41 et le Réseau des champions des langues officielles :

- a) assurent une concertation efficace entre l'administration centrale des institutions fédérales et leurs bureaux régionaux.**
- b) offrent des outils aux fonctionnaires en région pour respecter les obligations qui leur incombent en vertu du paragraphe 41(2) de la *Loi*.**

Recommandation 8

Que le ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles, le président du Conseil du Trésor et le ministre de la Justice incitent chacune des institutions fédérales à collaborer avec les gouvernements provinciaux et territoriaux pour assurer la pleine mise en œuvre de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*.

Recommandation 9

Que chacune des institutions fédérales garantisse une mise en œuvre cohérente des parties IV, V, VI et VII de la *Loi sur les langues officielles*.

Recommandation 10

Que le président du Conseil du Trésor, en collaboration avec le ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles, consulte les communautés de langue officielle en situation minoritaire afin de voir si les politiques existantes et le cadre réglementaire établi en 1991 sous le régime de la *Loi sur les langues officielles* :

- a) permettent une mise en œuvre cohérente de la *Loi*.**
- b) sont adaptés aux besoins des communautés.**
- c) reflètent l'objet et l'esprit de la *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais)*.**
- d) tiennent compte de la jurisprudence récente en matière de langues officielles.**
- e) favorisent la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais, en visant l'égalité réelle entre les deux langues officielles.**

ANNEXE B :
LISTE DES TÉMOINS

Nom de l'organisme et porte-parole	Date
Alliance des radios communautaires du Canada <ul style="list-style-type: none"> • Roger Ouellette, président 	
Alliance nationale de l'industrie musicale <ul style="list-style-type: none"> • Benoît Henry, directeur général • François Dubé, secrétaire trésorier 	28.05.2007
Association de la presse francophone <ul style="list-style-type: none"> • Francis Potié, directeur général 	
Commissariat aux langues officielles <ul style="list-style-type: none"> • Graham Fraser, commissaire aux langues officielles 	04.06.2007 03.12.2007 09.06.2008 02.03.2009 01.06.2009
<ul style="list-style-type: none"> • Gérard Finn, commissaire adjoint, Direction générale des politiques et des communications • Renald Dussault, commissaire adjoint, Direction générale de l'assurance et de la conformité • Johane Tremblay, directrice, Direction générale des affaires juridiques 	04.06.2007
<ul style="list-style-type: none"> • Dominique Lemieux, directrice générale, Direction générale de l'assurance de la conformité • Catherine Scott, directrice générale, Direction générale des politiques et des communications • Johane Tremblay, directrice, Direction générale des affaires juridiques 	03.12.2007 09.06.2008
<ul style="list-style-type: none"> • Lise Cloutier, commissaire adjointe, Direction générale des services corporatifs • Johane Tremblay, commissaire adjointe par intérim, Direction générale des politiques et des communications • Pierre Coulombe, commissaire adjoint par intérim, Direction générale de l'assurance de la conformité • Pascale Giguère, directrice par intérim des affaires juridiques 	02.03.2009

Nom de l'organisme et porte-parole	Date
<p>Commissariat aux langues officielles (suite)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ghislaine Charlebois, commissaire adjointe, Direction générale de l'assurance de la conformité • Lise Cloutier, commissaire adjointe, Direction générale des services corporatifs • Johane Tremblay, commissaire adjointe par intérim, Direction générale des politiques et des communications • Pascale Giguère, directrice par intérim et avocate générale, Direction générale des affaires juridiques 	01.06.2009
<p>Fédération acadienne de la Nouvelle-Écosse</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jean Léger, directeur général 	
<p>Conseil scolaire acadien provincial de la Nouvelle-Écosse</p> <ul style="list-style-type: none"> • Darrell, Samson, directeur général 	11.06.2007
<p>Association des juristes d'expression française de la Nouvelle-Écosse</p> <ul style="list-style-type: none"> • Marie-Claude Rioux, directrice générale • Alisa Lombard, membre du conseil d'administration 	
<p>Agence de la fonction publique du Canada</p> <ul style="list-style-type: none"> • Monique Boudrias, première vice-présidente • Kelly Collins, directeur général, Recherche, planification stratégique et développement de politiques 	28.01.2008
<p>Patrimoine canadien</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'honorable Josée Verner, ministre du Patrimoine canadien, de la Condition féminine et des Langues officielles 	11.02.2008
<ul style="list-style-type: none"> • L'honorable James Moore, ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles 	23.03.2009 11.05.2010
<ul style="list-style-type: none"> • Hubert Lussier, directeur général, Programmes d'appui aux langues officielles • Jérôme Moisan, directeur principal, Secrétariat des langues officielles 	11.02.2008 23.03.2009
<ul style="list-style-type: none"> • Judith A. LaRocque, sous-ministre 	23.03.2009
<ul style="list-style-type: none"> • Hubert Lussier, directeur général, Programmes d'appui aux langues officielles • Pablo Sobrino, sous-ministre adjoint, Politique stratégique, planification et affaires ministérielles 	11.05.2010
<p>Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lise Routhier-Boudreau, présidente • Diane Côté, directrice, Liaisons communautaires et gouvernementales 	11.02.2008
<ul style="list-style-type: none"> • Suzanne Bossé, directrice générale • Diane Côté, directrice, Liaisons communautaires et gouvernementales 	30.03.2009
<ul style="list-style-type: none"> • Marie-France Kenny, présidente • Suzanne Bossé, directrice générale 	07.12.2009

Nom de l'organisme et porte-parole	Date
Fédération culturelle canadienne-française <ul style="list-style-type: none"> • Raymonde Boulay LeBlanc, présidente du conseil d'administration • Pierre Bourbeau, directeur général 	11.02.2008 30.03.2009
Justice Canada <ul style="list-style-type: none"> • L'honorable Robert D. Nicholson, ministre de la Justice et procureur général du Canada 	25.02.2008 01.06.2009
<ul style="list-style-type: none"> • Marc Tremblay, avocat général et directeur, Groupe du droit des langues officielles • Andrée Duchesne, avocate-conseil et gestionnaire, Francophonie, Justice en langues officielles et dualisme juridique 	25.02.2008 01.06.2009
<ul style="list-style-type: none"> • François Nadeau, avocat, Portefeuille du Conseil du Trésor, Service juridique 	28.01.2008
Fédération des associations de juristes d'expression française de common law <ul style="list-style-type: none"> • Louise Aucoin, présidente • Rénaud Rémillard, directeur général 	25.02.2008
<ul style="list-style-type: none"> • Josée Forest-Niesing, présidente • Rénaud Rémillard, directeur général 	26.04.2010
Association canadienne-française de l'Alberta <ul style="list-style-type: none"> • Jean Johnson, président du conseil d'administration 	
Association des francophones du Nunavut <ul style="list-style-type: none"> • Daniel Cuerrier, directeur général 	
Fédération des francophones de la Colombie-Britannique <ul style="list-style-type: none"> • Johanne Dumas, représentante 	10.03.2008
Fédération franco-ténoise <ul style="list-style-type: none"> • Fernand Denault, président 	
Société franco-manitobaine <ul style="list-style-type: none"> • Diane Bazin, gestionnaire, Développement communautaire 	
Bernard Lord, auteur du <i>Rapport sur les consultations du gouvernement du Canada sur la dualité linguistique et les langues officielles</i>	
Défense nationale <ul style="list-style-type: none"> • Peter Mackay, ministre de la Défense nationale 	07.04.2008
<ul style="list-style-type: none"> • Major général Walter Semianiw, chef du personnel militaire, champion des langues officielles • Colonel Louis Meloche, directeur des langues officielles 	

Nom de l'organisme et porte-parole	Date
Office national du film <ul style="list-style-type: none"> Deborah Drisdell, directrice, Planification stratégique et relations gouvernementales 	28.04.2008
Centre national des Arts <ul style="list-style-type: none"> Anne Tanguay, gestionnaire, Services de traduction et championne des langues officielles 	
Société Radio-Canada <ul style="list-style-type: none"> Jules Chiasson, chef, Relations francophonie et affiliées 	
Conseil des Arts du Canada <ul style="list-style-type: none"> André Courchesne, directeur, Division des initiatives stratégiques 	
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes <ul style="list-style-type: none"> Annie Laflamme, directrice, Politiques et demandes relatives à la Télévision de langue française Scott Hutton, directeur exécutif de la radiodiffusion 	28.04.2008 25.05.2009
Assemblée de la francophonie de l'Ontario <ul style="list-style-type: none"> Mariette Carrier-Fraser, présidente 	12.05.2008
Réseau culturel francophone de Terre-Neuve-et-Labrador <ul style="list-style-type: none"> Xavier Georges, directeur 	
Alliance des producteurs francophones du Canada <ul style="list-style-type: none"> Mark Chattel, président 	26.05.2008
Association des groupes en arts visuels francophones <ul style="list-style-type: none"> Lise Leblanc, directrice générale 	
Regroupement des éditeurs canadiens-français <ul style="list-style-type: none"> Yvon Malette, président 	
Consortium national de formation en santé <ul style="list-style-type: none"> Jocelyne Lalonde, directrice générale 	09.03.2009
Fédération des aînées et aînés francophones du Canada <ul style="list-style-type: none"> Jean-Luc Racine, directeur général 	
Société Santé en français <ul style="list-style-type: none"> Paul-André Baril, responsable des relations gouvernementales 	

Nom de l'organisme et porte-parole	Date
<p>Quebec Community Groups Network</p> <ul style="list-style-type: none"> • Robert Donnelly, président • Sylvia Martin-Laforge, directrice générale • Rita Legault, directrice des communications 	23.03.2009
<p>Conseil du Trésor</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'honorable Vic Toews, président du Conseil du Trésor • Michelle d'Auray, dirigeante principale des ressources humaines • Marc O'Sullivan, vice-président intérimaire, Secteur du renouvellement de la main-d'œuvre et du milieu de travail 	15.06.2009
<p>Santé Canada</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'honorable Leona Aglukkaq, ministre de la Santé • Roger Farley, directeur exécutif, Bureau d'appui aux communautés de langue officielle, Direction des programmes • Catherine MacLeod, directrice générale principale, Direction générale des régions et des programmes, Direction des Programmes 	05.10.2009
<p>École de la fonction publique du Canada</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ruth Dantzer, présidente et chef de direction • Sylvain Dufour, directeur général, Centre de formation linguistique 	
<p>Commission de la fonction publique du Canada</p> <ul style="list-style-type: none"> • Maria Barrados, présidente • Donald Lemaire, vice-président principal, Direction générale des politiques • Robert McSheffrey, directeur, Service de consultation et de counselling 	19.10.2009
<p>L'honorable Michel Bastarache, C.C., avocat-conseil au cabinet d'avocats Heenan Blaikie et ancien juge à la Cour suprême du Canada</p>	26.10.2009
<p>Immigration Canada</p> <ul style="list-style-type: none"> • Claudette Deschênes, sous-ministre adjointe, Opérations 	
<p>Diversification de l'économie de l'Ouest</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'honorable Lynne Yelich, ministre d'État • Daniel Watson, sous-ministre 	02.11.2009
<p>Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'honorable Denis Lebel, ministre d'État • Guy McKenzie, sous-ministre et président • Manon Brassard, vice-présidente, Opérations • Pierre Bordeleau, vice-président intérimaire, Politique et planification 	16.11.2009

Nom de l'organisme et porte-parole	Date
<p>Agence de promotion économique du Canada atlantique</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'honorable Keith Ashfield, ministre d'État • Paul J. Leblanc, vice-président exécutif 	
<p>Gendarmerie royale du Canada</p> <ul style="list-style-type: none"> • Surintendant principal Pat Teolis, directeur général, Section des événements majeurs et services de protection • Surintendant principal Alain Tousignant, directeur général, Apprentissage et perfectionnement • Nathalie Ferreira, directrice, Direction des langues officielles 	23.11.2009
<p>Administration de l'aéroport international de Vancouver</p> <ul style="list-style-type: none"> • Paul Levy, vice-président, Planification, Jeux olympiques et paralympiques de 2010 • Rebecca Catley, directrice des communications, Planification, Jeux olympiques et paralympiques de 2010 • Danielle Moore, services linguistiques de liaison, Planification, Jeux olympiques et paralympiques de 2010 	30.11.2009
<p>Travaux publics et Services gouvernementaux Canada</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'honorable Christian Paradis, ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux • Diane Lorenzato, sous-ministre adjointe, Ressources humaines • Francine Kennedy, présidente-directrice générale, Bureau de la Traduction • Marc Olivier, gestionnaire, Bureau de la traduction, Division du développement professionnel 	07.12.2009
<p>Étudiants de la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa (à titre personnel)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Richard Léger • Matthew Létourneau • Monick Corriveau • Mélanie Roy 	29.03.2010
<p>Statistique Canada</p> <ul style="list-style-type: none"> • Réjean Lachapelle, conseiller spécial 	
<p>Industrie Canada</p> <ul style="list-style-type: none"> • France Pégeot, sous-ministre adjointe, Opérations régionales • Carmen DeMarco, gestionnaire de programmes, Région Nord-Est de l'Ontario, Réalisation des programmes • Diane Bertrand, directrice associée, Programmes en RH, Direction générale des ressources humaines 	12.04.2010

Nom de l'organisme et porte-parole	Date
<p>Agence de la santé publique du Canada</p> <ul style="list-style-type: none"> • James Ladouceur, directeur général, Direction des ressources humaines • Marc Desroches, gestionnaire, Diversité et Langues officielles, Division de l'apprentissage, de la diversité et des programmes aux employés 	19.04.2010
<p>Assemblée communautaire fransaskoise</p> <ul style="list-style-type: none"> • Michel Dubé, président 	10.05.2010
<p>Affaires étrangères et Commerce international Canada</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gérald Cossette, sous-ministre délégué • Monica Janecek, directrice, Équité en matière d'emploi, langues officielles et dotation, Direction du ressourcement ministériel • Alexandre Drago, conseiller principal, Direction des relations intergouvernementales, et ancien coordonnateur ministériel de la partie VII de la <i>Loi sur les langues officielles</i> 	
<p>Ressources humaines et Développement des compétences Canada</p> <ul style="list-style-type: none"> • Franck Fedyk, sous-ministre adjoint délégué, Politique stratégique et Recherche • Michel Caron, directeur, Jeunesse et Communautés de langue officielle en situation minoritaire • Cliff Halliwell, directeur général, Direction générale de la recherche en politiques stratégiques • Ellen Healy, directrice, Division des programmes sociaux • Silvano Tocchi, directeur général par intérim, Bureau de l'alphabétisation et des compétences essentielles 	03.05.2010

ANNEXE C :
LISTE DES MÉMOIRES

Alliance des producteurs francophones du Canada, *La production cinématographique et télévisuelle en milieu minoritaire francophone : bilan et perspectives*, Mémoire au Comité sénatorial permanent des langues officielles, septembre 2007.

Alliance des radios communautaires du Canada, Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des langues officielles, mai 2007.

Assemblée de la francophonie de l'Ontario, Texte de comparution dans le cadre de l'étude sur la culture menée par le Comité sénatorial permanent des langues officielles, 12 mai 2008.

Association des théâtres francophones du Canada, Mémoire déposé au Comité sénatorial permanent des langues officielles dans le cadre de son étude sur la culture francophone, 22 mai 2008.

Fédération culturelle canadienne-française, Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des langues officielles, février 2008.

L'honorable Michel Bastarache, C.C., *Quelques balises pour l'interprétation de la partie VII de la Loi sur les langues officielles*, octobre 2009.

Monick Corriveau, Richard Léger, Matthew Létourneau et Mélanie Roy (candidats au baccalauréat en droit, Section de common law, Faculté de droit, Université d'Ottawa), *L'avenir des minorités de langues officielles et l'engagement des institutions fédérales : la partie VII de la Loi sur les langues officielles comme outil permettant de réaliser l'égalité réelle*, rapport réalisé sous la direction de Mark Power, le 29 mars 2010.

ANNEXE D :**EXTRAITS DE LA LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES**

PARTIE VII**PROMOTION DU FRANÇAIS ET DE L'ANGLAIS**Engagement

41. (1) Le gouvernement fédéral s'engage à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement, ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne.

Obligations des institutions fédérales

(2) Il incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que soient prises des mesures positives pour mettre en œuvre cet engagement. Il demeure entendu que cette mise en œuvre se fait dans le respect des champs de compétence et des pouvoirs des provinces.

Règlements

(3) Le gouverneur en conseil peut, par règlement visant les institutions fédérales autres que le Sénat, la Chambre des communes, la bibliothèque du Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique et le bureau du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, fixer les modalités d'exécution des obligations que la présente partie leur impose.

Coordination

42. Le ministre du Patrimoine canadien, en consultation avec les autres ministres fédéraux, suscite et encourage la coordination de la mise en œuvre par les institutions fédérales de cet engagement.

Mise en œuvre

43. (1) Le ministre du Patrimoine canadien prend les mesures qu'il estime indiquées pour favoriser la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne et, notamment, toute mesure :

- a) de nature à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement;
- b) pour encourager et appuyer l'apprentissage du français et de l'anglais;
- c) pour encourager le public à mieux accepter et apprécier le français et l'anglais;
- d) pour encourager et aider les gouvernements provinciaux à favoriser le développement des minorités francophones et anglophones, et notamment à leur

offrir des services provinciaux et municipaux en français et en anglais et à leur permettre de recevoir leur instruction dans leur propre langue;

e) pour encourager et aider ces gouvernements à donner à tous la possibilité d'apprendre le français et l'anglais;

f) pour encourager les entreprises, les organisations patronales et syndicales, les organismes bénévoles et autres à fournir leurs services en français et en anglais et à favoriser la reconnaissance et l'usage de ces deux langues, et pour collaborer avec eux à ces fins;

g) pour encourager et aider les organisations, associations ou autres organismes à refléter et promouvoir, au Canada et à l'étranger, le caractère bilingue du Canada;

h) sous réserve de l'aval du gouverneur en conseil, pour conclure avec des gouvernements étrangers des accords ou arrangements reconnaissant et renforçant l'identité bilingue du Canada.

Consultation

(2) Il prend les mesures qu'il juge aptes à assurer la consultation publique sur l'élaboration des principes d'application et la révision des programmes favorisant la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne.

Rapport annuel

44. Dans les meilleurs délais après la fin de chaque exercice, le ministre du Patrimoine canadien dépose un rapport annuel au Parlement sur les questions relevant de sa mission en matière de langues officielles.

Consultations et négociations avec les provinces

45. Tout ministre fédéral désigné par le gouverneur en conseil peut procéder à des consultations et négociations d'accords avec les gouvernements provinciaux en vue d'assurer le plus possible, sous réserve de la partie IV et compte tenu des besoins des usagers, la coordination des services fédéraux, provinciaux, municipaux, ainsi que ceux liés à l'instruction, dans les deux langues officielles.

PARTIE X

RECOURS JUDICIAIRE

Recours

77. (1) Quiconque a saisi le commissaire d'une plainte visant une obligation ou un droit prévus aux articles 4 à 7 et 10 à 13 ou aux parties IV, V, ou VII, ou fondée sur l'article 91, peut former un recours devant le tribunal sous le régime de la présente partie.

ANNEXE E :**INSTITUTIONS DÉSIGNÉES POUR LA MISE EN ŒUVRE
DE LA PARTIE VII DE LA LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES**

- 1- Affaires étrangères et Commerce international Canada
- 2- Agence canadienne de développement international
- 3- Agence de la fonction publique du Canada*
- 4- Agence de promotion économique du Canada atlantique
- 5- Agence de santé publique du Canada
- 6- Agriculture et Agroalimentaire Canada
- 7- Banque de développement du Canada
- 8- Centre de recherches pour le développement international
- 9- Centre national des arts
- 10- Citoyenneté et Immigration Canada
- 11- Commission canadienne du tourisme
- 12- Commission de la capitale nationale
- 13- Condition féminine Canada
- 14- Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes
- 15- Centre de recherches en sciences humaines du Canada
- 16- Conseil des Arts du Canada
- 17- Développement économique pour les régions du Québec
- 18- Diversification de l'économie de l'Ouest Canada
- 19- École de la fonction publique du Canada
- 20- Industrie Canada
- 21- Justice Canada
- 22- Office national du film du Canada
- 23- Parcs Canada
- 24- Patrimoine canadien
- 25- Ressources humaines et développement des compétences Canada
- 26- Santé Canada
- 27- Secrétariat du Conseil du Trésor
- 28- Société canadienne des postes
- 29- Société Radio-Canada
- 30- Statistique Canada
- 31- Téléfilm Canada
- 32- Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

* Cette institution n'existe plus depuis le 2 mars 2009.