

Le Comité sénatorial permanent des langues officielles

**LE DÉMÉNAGEMENT DE SIÈGES SOCIAUX
D'INSTITUTIONS FÉDÉRALES:
DES DROITS LINGUISTIQUES À RESPECTER**

Présidente

L'honorable Maria Chaput

Vice-président intérimaire

L'honorable Wilbert Joseph Keon

Mai 2007

This document is available in English.



Disponible sur l'Internet Parlementaire :

<http://www.parl.gc.ca>

(Travaux des comités — Sénat — 1^{re} session, 39^e législature.)

Le présent rapport et les comptes rendus des témoignages entendus et des délibérations du comité peuvent être consultés en ligne en visitant <http://www.senate-senat.ca/OL-LO.asp>. 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
TABLE DES MATIÈRES	i
MEMBRES.....	ii
ORDRE DE RENVOI.....	iii
CADRE DE RÉFÉRENCE.....	iv
PRÉFACE.....	vi
INTRODUCTION	1
I. UN PORTRAIT DES INSTITUTIONS FÉDÉRALES ÉTUDIÉES.....	1
A. Commission canadienne du tourisme	1
B. Anciens combattants Canada	2
C. Financement agricole Canada	3
II. LES COMMUNICATIONS AVEC LE PUBLIC ET LA PRESTATION DE SERVICES.....	4
A. Les obligations	4
B. Le recrutement de personnel bilingue.....	5
C. La réglementation	7
III. LA LANGUE DE TRAVAIL.....	8
A. Les obligations	8
B. Les facteurs de décisions	9
C. La formation linguistique.....	9
D. La réglementation	10
E. La mémoire institutionnelle	14
IV. LE DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS DE LANGUE OFFICIELLE EN SITUATION MINORITAIRE ET LA PROMOTION DE LA DUALITÉ LINGUISTIQUE.....	16
A. Les obligations	16
B. Le développement des communautés et la promotion de la dualité linguistique .	16
C. La réglementation	21
V. LA LOI ENVISAGÉE COMME UN TOUT.....	22
CONCLUSION.....	26
ANNEXE A : LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	I
ANNEXE B : LISTE DES TÉMOINS	III

MEMBRES

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES LANGUES OFFICIELLES 1^{re} session, 39^e Législature

L'honorable Maria Chaput, *présidente*

L'honorable Wilbert Joseph Keon, *vice-président intérimaire*

Les honorables sénateurs:

Andrée Champagne, C.P.

Gerald J. Comeau

James Cowan

Mobina S.B. Jaffer

Rose-Marie Losier-Cool

Lowell Murray, C.P.

Claudette Tardif

Marilyn Trenholme Counsell

Membres d'office du comité :

Les honorables sénateurs : Marjory LeBreton, C.P. (ou Gerald J. Comeau), Céline Hervieux-Payette, C.P. (ou Claudette Tardif)

Autres sénateurs ayant participé de temps à autre à cette étude :

Les honorables sénateurs: Eymard G. Corbin, Fernand Robichaud, C.P., Percy E. Downe, Jim Munson, Pierre Claude Nolin et Madeleine Plamondon (retraîtée)

Greffières du comité :

Gaëtane Lemay et Josée Thérien

Analyste du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement :

Marie-Ève Hudon

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, le jeudi 27 avril 2006 :

L'honorable sénateur Chaput propose, appuyé par l'honorable sénateur Ringuette,

Que le Comité sénatorial permanent des langues officielles reçoive la permission d'étudier, afin d'en faire rapport de façon ponctuelle, 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 aussi autorisé à étudier les rapports et documents produits par le ministre des langues officielles, le président du Conseil du Trésor, le ministre du Patrimoine canadien et le commissaire aux langues officielles, ainsi que toute autre matière concernant les langues officielles en général;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus au cours de la trente-huitième législature soient renvoyés au Comité;

Que le Comité fasse de temps à autre rapport au Sénat, mais au plus tard le 30 juin 2007.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

CADRE DE RÉFÉRENCE

DESCRIPTION DE L'ÉTUDE

Durant la 39^e législature, le Comité sénatorial permanent des langues officielles entreprendra une étude sur le déménagement de bureaux principaux d'institutions fédérales et l'impact sur l'application de la *Loi sur les langues officielles*.

L'étude s'intéressera notamment au cas de la Commission canadienne du tourisme, qui a déménagé son administration centrale d'Ottawa à Vancouver en mars 2005, et à celui d'Anciens Combattants Canada, dont l'administration centrale a été relocalisée à Charlottetown au début des années 1980.

BUTS ET OBJECTIFS

L'étude visera à identifier les effets d'un tel déménagement sur :

- les communications avec le public et la prestation des services;
- la langue de travail des employés;
- le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire et la promotion de la dualité linguistique.

L'étude aura également pour but de déterminer si le principe d'application pour la langue de travail, adopté par le gouvernement fédéral en juin 2005, est suffisant pour protéger les droits linguistiques des employés lors de futurs déménagements de bureaux principaux d'institutions fédérales d'une région bilingue à une région unilingue.

Le Comité présentera des recommandations au gouvernement qui suggèrent les moyens les plus efficaces et les plus efficaces pour assurer le plein respect des droits inscrits dans la *Loi sur les langues officielles* lors de la relocalisation du siège social d'une institution fédérale.

QUESTIONS SOULEVÉES

Dans le contexte d'une décentralisation croissante des activités du gouvernement du Canada, il est possible que d'autres déménagements suivent celui de la Commission canadienne du tourisme. L'étude qu'entreprendra le Comité représente donc une bonne occasion de recueillir des commentaires sur l'efficacité des politiques, directives et mesures de surveillance existantes pour assurer le plein respect des droits inscrits dans la *Loi sur les langues officielles*.

Afin de pouvoir élaborer des recommandations précises et éclairées, le Comité cherchera à obtenir des réponses aux questions suivantes :

- Quels sont les facteurs qui guident le choix d'un employé de poursuivre ou non son travail au sein de l'institution qui l'emploie, lorsque celle-ci déménage dans une autre région?

- Le déménagement de cette institution fédérale (p. ex. Commission canadienne du tourisme, Anciens Combattants Canada) a-t-il eu des impacts positifs sur le développement des communautés francophones de la province?
- L'institution (p. ex. Commission canadienne du tourisme, Anciens Combattants Canada) a-t-elle réussi à recruter suffisamment d'employés bilingues pour répondre aux exigences en matière de communications et de prestation des services dans les deux langues officielles?
- Les employés nouvellement embauchés, suite au déménagement, ont-ils été confrontés à certains problèmes en matière de langues officielles?
- Quelles mesures (p. ex. lignes directrices, politiques, règlements) sont les plus efficaces pour protéger les droits des employés en matière de langue de travail?
- Le gouvernement devrait-il envisager l'élaboration d'une réglementation pour encadrer l'application des parties V et VII de la *Loi sur les langues officielles*?
- Le gouvernement devrait-il revoir la liste des régions désignées bilingues aux fins de la langue de travail?
- Quels liens voyez-vous dans l'application des parties IV, V et VII de la *Loi sur les langues officielles*?
- Quels conseils donneriez-vous au gouvernement en cas de futurs déménagements de bureaux principaux d'institutions fédérales?

PRÉFACE

Au cours de la dernière année, le Comité sénatorial permanent des langues officielles a mené une étude sur le déménagement de sièges sociaux d'institutions fédérales. L'étude avait pour but d'examiner l'impact d'une telle décision sur l'application de la *Loi sur les langues officielles*.

Le cas de la Commission canadienne du tourisme, qui a déménagé son siège social d'Ottawa à Vancouver en 2005, a constitué le point de départ de cette étude. Le Comité s'est aussi intéressé à d'autres cas de déménagements de sièges sociaux, moins récents ceux-là, dont celui d'Anciens combattants Canada et celui de Financement agricole Canada. Le Comité a tenu 11 réunions et entendu une quarantaine de porte-parole sur cette question au cours de la 39^e législature.

L'étude n'avait pas pour objectif d'étudier des décentralisations de moins grande envergure, qui ne touchent par exemple qu'une section d'un ministère. Le Comité reconnaît toutefois que de telles réorganisations administratives peuvent avoir des impacts linguistiques énormes, notamment en ce qui concerne le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Le résultat de l'affaire *Forum des maires de la péninsule acadienne c. Canada (Agence canadienne d'inspection des aliments)* en constitue d'ailleurs un cas patent.

Suite au renforcement de la partie VII de la loi en novembre 2005, il ne fait plus de doute que le gouvernement doit examiner les conséquences linguistiques des décisions qu'il prend, notamment en ce qui concerne la promotion de la dualité linguistique et le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire. La présente étude a également révélé l'importance pour le gouvernement de bien saisir l'impact que le déménagement de sièges sociaux d'institutions fédérales peut avoir sur les droits des employés fédéraux en matière de langue de travail.

Le Comité tient à remercier tous les porte-parole qui ont accepté de venir témoigner devant lui.

La présidente,
Maria Chaput

Le vice-président intérimaire,
Wilbert Joseph Keon

DÉMÉNAGEMENT DE SIÈGES SOCIAUX D'INSTITUTIONS FÉDÉRALES: DES DROITS LINGUISTIQUES À RESPECTER

INTRODUCTION

En mars 2005, le gouvernement fédéral a annoncé la relocalisation de l'administration centrale de la Commission canadienne du tourisme d'Ottawa à Vancouver. Cette décision a été prise dans le souci de renforcer la présence du gouvernement fédéral en région. La décision du gouvernement fédéral avait à l'époque soulevé plusieurs inquiétudes en ce qui a trait à l'impact qu'elle pouvait avoir sur l'application de la *Loi sur les langues officielles*. En déménageant d'une région bilingue vers une région unilingue, les employés de cette institution voyaient que leurs droits en matière de langue de travail seraient perdus.

Le Comité sénatorial permanent des langues officielles, en partant du cas de la Commission canadienne du tourisme, s'est intéressé aux effets d'un tel déménagement sur l'application des parties IV (communications avec le public et prestation de services), V (langue de travail) et VII (développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire et promotion de la dualité linguistique) de la loi. Son étude a par la suite été étendue à d'autres cas antérieurs de relocalisations, en particulier celui d'Anciens combattants Canada à Charlottetown, au début des années 1980, et celui de Financement agricole Canada à Regina, au début des années 1990.

Le rapport trace tout d'abord un bref portrait des trois institutions qui ont fait l'objet de cette étude. Il présente par la suite les témoignages entendus et les observations du Comité sous trois aspects de la loi : communications avec le public et prestation de services, langue de travail ainsi que développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire et promotion de la dualité linguistique. La dernière partie du rapport insiste sur l'importance d'envisager la *Loi sur les langues officielles* comme un tout.

I. UN PORTRAIT DES INSTITUTIONS FÉDÉRALES ÉTUDIÉES

A. *Commission canadienne du tourisme*

Le siège social de la Commission canadienne du tourisme a déménagé d'Ottawa à Vancouver (Colombie-Britannique) en 2005. Le gouvernement a justifié sa décision de la façon suivante : « Le gouvernement du Canada est heureux de renforcer la présence fédérale dans l'Ouest canadien. Une augmentation prévue du tourisme en provenance de l'Asie-Pacifique, ajoutée à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver en 2010 à Whistler et à Vancouver, donnent à la Commission une excellente occasion d'amorcer une relance dont tout le Canada profitera »⁽¹⁾.

(1) Industrie Canada, « Le Premier ministre Martin et le ministre de l'Industrie Emerson annoncent le déménagement du siège de la Commission canadienne du tourisme à Vancouver », *Communiqué*, Whistler, 31 mars 2005.

Il s'est écoulé neuf mois entre l'annonce officielle et le déménagement complet de la Commission. Seuls 19 employés à temps plein en poste à Ottawa ont pris la décision de déménager à Vancouver, dont neuf sont francophones. La Commission a dû procéder à l'embauche du reste de l'effectif du siège social (environ 80 p. 100) lors de son arrivée à Vancouver. À la fin avril 2006, elle avait doté 70 p. 100 des postes vacants⁽²⁾.

La Commission compte actuellement 161 employés à temps plein dont 95 à Vancouver, 2 à Ottawa et 64 répartis dans neuf bureaux à l'étranger. Un peu moins de la moitié des postes de Vancouver (41 sur 95) sont désignés bilingues. En novembre 2006, 29 employés occupant des postes bilingues répondaient aux exigences linguistiques de leur poste; 4 employés suivaient une formation de langue française; 6 postes demeuraient vacants; 2 cas étaient à l'étude⁽³⁾.

Il est à noter que le rendement établi par le Commissariat aux langues officielles pour la Commission a été jugé « faible » pour les années 2004-2005 (avant le déménagement) et 2005-2006 (pendant le déménagement), en particulier à l'égard de la gestion des langues officielles au sein de l'organisation ainsi que des parties V et VII de la loi⁽⁴⁾. La Commission semble avoir apporté des améliorations à tous ces égards au cours de la dernière année, si l'on en juge le témoignage de ses représentants devant le Comité.

Selon les données du recensement de 2001, 1,5 p. 100 de la population de la Colombie-Britannique a le français comme langue maternelle et 7 p. 100 de cette population est bilingue⁽⁵⁾.

B. Anciens combattants Canada

En 1976, le gouvernement a annoncé la relocalisation du siège social d'Anciens combattants Canada à Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard). Cette décision a été prise dans le cadre de la politique de décentralisation mise de l'avant par le gouvernement de l'époque. Dès 1976, le ministère a mis sur pied un groupe d'étude qui avait pour mandat de planifier et de coordonner toutes les étapes du déménagement. Le déménagement a débuté officiellement en 1979 et a été complété en 1984. Il touchait non seulement aux opérations centrales du ministère, mais aussi à celles de certains organismes associés (Bureau des avocats des pensions, Commission canadienne des pensions, Conseil de révision des pensions, Commission des allocations aux anciens combattants). Encore aujourd'hui, il s'agit du seul ministère dont le siège social est situé à l'extérieur de la région de la capitale nationale.

En tout, 900 postes ont été transférés à Charlottetown⁽⁶⁾. Moins de 5 p. 100 des employés qui travaillaient à Ottawa ont pris la décision de déménager à Charlottetown, et peu d'entre eux ont conservé leur ancien poste⁽⁷⁾.

(2) Commission canadienne du tourisme, *État des réalisations axé sur les résultats de la mise en œuvre de l'article 41 de la Loi sur les langues officielles, 2005-2006*, 9 juin 2006.

(3) Chantal Péan, Commission canadienne du tourisme, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 39^e législature, 1^{re} session, fascicule n° 8, le mercredi 15 novembre 2006, p. 43.

(4) Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 2005-2006*, Ottawa, 2006.

(5) Louise Marmen et Jean-Pierre Corbeil, *Nouvelles perspectives canadiennes. Les langues au Canada : recensement de 2001*, Ottawa, Patrimoine canadien et Statistique Canada, 2004.

Au moment où ce déménagement a eu lieu, le droit des fonctionnaires de travailler dans la langue officielle de leur choix se fondait sur la *Résolution sur les langues officielles dans la fonction publique du Canada* de 1973. Une interprétation large à l'égard de la mise en œuvre de cette résolution a fait en sorte que les employés qui ont été relocalisés d'une région bilingue à une région unilingue ont pu conserver le droit de travailler dans la langue officielle de leur choix. La *Loi sur les langues officielles* a été modifiée en 1988 afin d'inclure de nouvelles dispositions à l'égard de la langue de travail (partie V) qui ne prévoyaient des droits qu'aux employés travaillant dans les régions désignées bilingues. Les employés d'Anciens combattants Canada perdaient par conséquent leurs droits en matière de langue de travail⁽⁶⁾. Comme nous le verrons plus loin, les représentants du ministère qui ont témoigné devant le Comité ont affirmé que la haute direction a, malgré les changements apportés à la loi en 1988, décidé de favoriser un milieu de travail propice à l'utilisation des deux langues officielles.

Selon les données compilées pour le Système d'information sur les langues officielles, le ministère compte actuellement 3 766 employés, dont 1 166 travaillent au siège social à Charlottetown. Dans l'ensemble des provinces, on compte 44,7 p. 100 de postes désignés bilingues (plus de 60 p. 100 de ces postes sont situés au Québec). Au siège social, on compte 32,9 p. 100 de postes désignés bilingues. À l'heure actuelle, 99 p. 100 des employés de l'administration centrale occupant des postes bilingues répondent aux exigences linguistiques de leur poste; il en est de même pour 100 p. 100 des cadres occupant des postes de niveau EX⁽⁹⁾.

Selon les données du recensement de 2001, 4,4 p. 100 de la population de l'Île-du-Prince-Édouard a le français comme langue maternelle et 12 p. 100 de cette population est bilingue⁽¹⁰⁾.

C. Financement agricole Canada

En septembre 1991, le gouvernement a annoncé la relocalisation du siège social de Financement agricole Canada⁽¹¹⁾ d'Ottawa à Regina (Saskatchewan). Cette décision a été prise dans le but de rapprocher l'organisme de la clientèle qu'il sert, l'agriculture étant l'un des principaux piliers économiques de la Saskatchewan. De plus, selon un membre du gouvernement de l'époque :

Le déménagement du siège de la SCA [Société de crédit agricole] d'Ottawa à Regina renforcera la présence du gouvernement du Canada en Saskatchewan et témoignera de la détermination du gouvernement à décentraliser ses organismes et ses services

(6) Ministère des Affaires des anciens combattants, *Rapport annuel 1984-1985*, Ottawa, p. 6.

(7) Keith Hillier, Anciens combattants Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 39^e législature, 1^{re} session, fascicule n^o 13, le lundi 26 mars 2007, p. 41.

(8) Ces renseignements sont tirés d'une lettre écrite par l'ancien sous-ministre d'Anciens combattants Canada, Jack Stagg, datée du 31 octobre 2005.

(9) Keith Hillier (2007), p. 41.

(10) Louise Marmen et Jean-Pierre Corbeil (2004).

(11) L'organisme était alors connu sous le nom de Société de crédit agricole. Il est intéressant de noter que la politique de réinstallation du gouvernement fédéral de 1977 prévoyait le déménagement du siège social de la Société de crédit agricole d'Ottawa à Camrose (Alberta). Le gouvernement conservateur a renoncé au projet de décentralisation de cet organisme en 1979 pour des raisons d'économie de coûts.

dans l'ensemble du pays. Ce déménagement profitera beaucoup à la ville de Regina et à la province, apportant quelque 200 nouveaux emplois à Regina⁽¹²⁾.

Le déménagement s'est étalé sur un an. Seuls 61 des 187 employés de l'organisme se sont installés à Regina⁽¹³⁾. Plus de 60 p. 100 des 80 employés francophones ont pris la décision de demeurer à Ottawa. Le manque d'accès aux services en français a été cité comme l'une des raisons de ce choix⁽¹⁴⁾.

Financement agricole Canada compte actuellement 1 368 employés, dont 541 travaillent au siège social à Regina. Environ 20 p. 100 des employés du siège social occupent des postes désignés bilingues, parmi lesquels 68 p. 100 répondent aux exigences linguistiques de leur poste⁽¹⁵⁾.

Selon les données du recensement de 2001, 1,9 p. 100 de la population de la Saskatchewan a le français comme langue maternelle et 5,1 p. 100 de cette population est bilingue⁽¹⁶⁾.

II. LES COMMUNICATIONS AVEC LE PUBLIC ET LA PRESTATION DE SERVICES

A. Les obligations

Le public a le droit, en vertu de la partie IV de la *Loi sur les langues officielles*, de communiquer avec les institutions fédérales et d'en recevoir les services dans la langue officielle de son choix. Ce ne sont pas tous les bureaux des institutions fédérales qui sont tenus d'offrir des services dans les deux langues officielles. Le *Règlement sur les langues officielles – communications avec le public et prestation des services* énonce les critères qui permettent d'établir le répertoire des bureaux et des points de services devant offrir des services bilingues, notamment :

- le siège ou l'administration centrale des institutions fédérales;
- les bureaux situés dans la région de la capitale nationale;
- les bureaux des hauts fonctionnaires du Parlement (p. ex. le Bureau du vérificateur général du Canada);
- les bureaux situés où il y a une demande importante, selon des règles démographiques et des règles particulières préétablies fondées sur des critères numériques;
- les bureaux dont la vocation justifie l'offre de services bilingues (p. ex. santé et sécurité du public);

(12) Lee Richardson, secrétaire parlementaire du ministre des Transports, *Débats de la Chambre des communes*, 34^e législature, 3^e session, 8 octobre 1991, p. 3494.

(13) Société de crédit agricole, *Rapport annuel 1992-1993*, Regina, p. 3.

(14) David Pugliese, « Farm Credit Corporation: 99 employees refuse Regina transfer », *The Ottawa Citizen*, 12 mars 1992, p. D11.

(15) Financement agricole Canada, *Présentation écrite – Réponses aux questions du Comité*, présenté par Greg Honey au Comité permanent des langues officielles du Sénat du Canada, 23 avril 2007.

(16) Louise Marmen et Jean-Pierre Corbeil (2004).

- les bureaux offrant des services aux voyageurs;
- les tiers offrant des services au public pour le compte des institutions fédérales.

Devant le Comité, l'ancienne commissaire aux langues officielles, Dyane Adam, a rappelé que les sièges sociaux d'institutions fédérales qui déménagent d'une région bilingue à une région unilingue conservent l'obligation de servir le public dans les deux langues officielles⁽¹⁷⁾. Les trois institutions à l'étude (Commission canadienne du tourisme, Anciens combattants Canada et Financement agricole Canada) ont donc des obligations à respecter à cet égard.

B. Le recrutement de personnel bilingue

La relocalisation de bureaux fédéraux nécessite sans aucun doute des dépenses importantes non seulement en matière d'indemnisations, de transfert de personnel, d'infrastructures, mais aussi en matière de recrutement. Le témoignage d'une représentante de la Commission canadienne du tourisme illustre les coûts supplémentaires encourus pour le recrutement de personnel, et ce avant même que l'organisme ait déménagé à Vancouver.

Pour le recrutement, cela coûte beaucoup d'argent, les entrevues, faire venir les gens, et cetera. Même embaucher des gens temporaires. Quand on a annoncé le déménagement, les gens ont commencé à partir, c'était une grosse vague. Donc on ne pouvait pas embaucher tout de suite. Ce qu'on a fait, on a engagé des gens temporaires pour pouvoir combler les postes. Il fallait payer ces gens, les former, parce qu'il y a eu une période d'apprentissage à tout cela et ensuite, entre-temps, commencer à engager les gens de façon permanente pour déménager avec nous à Vancouver⁽¹⁸⁾.

L'un des principaux défis pour les institutions qui déménagent en région consiste à recruter suffisamment de personnel bilingue pour répondre aux obligations en matière de services au public. Selon la présidente de l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada :

Lorsqu'un organisme tenu par la loi d'offrir des services dans les deux langues officielles éprouve de la difficulté à recruter un nombre suffisant d'employés bilingues, le public n'est pas bien servi. De plus, les employés existants risquent d'avoir à composer avec davantage de stress, surtout ces employés qui pourraient bien se trouver surchargés en raison de la pénurie de personnel bilingue⁽¹⁹⁾.

Dans le cas de la Commission canadienne du tourisme, seul un petit nombre d'employés (20 p. 100) ont décidé de suivre leur employeur jusqu'à Vancouver. Les délais dans le recrutement de personnel capable de fonctionner dans les deux langues officielles ont pu occasionner des pressions sur les employés bilingues en place. Certains de ces employés ont dû porter plusieurs chapeaux pendant

(17) Dyane Adam, commissaire aux langues officielles, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 39^e législature, 1^{re} session, fascicule n° 3, le lundi 12 juin 2006, p. 30.

(18) Chantal Péan (2006), p. 55.

(19) Michèle Demers, Institut professionnel de la fonction publique du Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 39^e législature, 1^{re} session, fascicule n° 9, le lundi 20 novembre 2006, p. 18.

cette période de transition pour répondre aux obligations de servir le public dans les deux langues officielles⁽²⁰⁾. Selon une représentante de cet organisme : « Le recrutement de ces postes [bilingues] a nécessité beaucoup d'efforts et des dépenses importantes pour la Commission [...] La difficulté est bien sûr de trouver des gens bilingues, mais qui répondent également à nos besoins et qui possèdent les compétences nécessaires »⁽²¹⁾.

L'une des difficultés est de recruter du personnel bilingue à l'intérieur même de la région d'accueil. Faute de ressources bilingues, l'institution qui déménage en région doit souvent se tourner vers l'extérieur de la province pour recruter des employés capables de fonctionner dans les deux langues officielles. L'une des hypothèses soulevées devant le Comité est que le défi du recrutement aurait peut-être été moins difficile à relever si la Commission avait déménagé dans une région bilingue. Selon une représentante de la Commission :

Le seul avantage qu'on aurait pu avoir en déménageant dans un milieu bilingue, c'est au niveau de l'embauche. C'est beaucoup plus facile d'embaucher des gens bilingues quand on est situés dans un bassin de gens bilingues. Dans notre cas, depuis près de 11 mois, trois ou six postes bilingues sont encore à combler. Nous avons beaucoup de difficultés à trouver des gens compétents et bilingues. Nous avons pu combler plusieurs postes, mais les dernières portions de l'embauche deviennent de plus en plus difficiles. Nous devons nous tourner vers d'autres régions bilingues pour essayer d'attirer des gens à Vancouver. Si nous étions dans un milieu bilingue, ce serait probablement — je dis probablement — plus facile⁽²²⁾.

Le recrutement de personnel bilingue a aussi représenté un défi de taille pour Anciens combattants Canada. Pour combler ses postes bilingues, le ministère a lancé à la fin des années 1990 un programme d'approche communautaire de concert avec la Commission de la fonction publique du Canada, de façon à inciter les gens issus des communautés francophones et acadiennes à postuler pour un emploi dans la fonction publique fédérale. Aujourd'hui, le ministère compte dans ses rangs des employés provenant des régions acadiennes de l'Île-du-Prince-Édouard, du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse⁽²³⁾.

De son côté, Financement agricole Canada estime que le recrutement de personnel bilingue représente un enjeu continu pour l'organisation puisque « le nombre de candidats qualifiés et bilingues à Regina et en Saskatchewan n'est pas suffisant pour répondre [aux] besoins »⁽²⁴⁾. L'institution n'a d'autre choix que de se tourner vers d'autres régions canadiennes pour combler ses postes bilingues. Cela exige nécessairement des coûts supplémentaires.

Somme toute, seuls quelques employés (5 à 30 p. 100, selon les trois cas à l'étude) prennent la décision de suivre l'institution qui les emploie lorsque celle-ci déménage dans une autre région.

(20) Roger Laplante, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 39^e législature, 1^{re} session, fascicule n° 7, le mardi 14 novembre 2006, p. 62-63.

(21) Chantal Péan (2006), p. 43.

(22) Chantal Péan (2006), p. 50.

(23) Keith Hillier (2007), p. 51-52.

(24) Financement agricole Canada (2007).

Comme nous venons de le voir, le déménagement de sièges sociaux à l'extérieur de la région de la capitale nationale exige des coûts supplémentaires pour assurer le recrutement de personnel, en particulier le personnel bilingue. Encourager le déménagement d'institutions fédérales dans les seules régions bilingues ne constitue pas, selon le Comité, une solution viable pour régler ce problème. Cela aurait pour effet de pénaliser des petites régions à qui la présence du gouvernement fédéral profiterait grandement. Le Comité croit que le gouvernement doit plutôt faire en sorte de couvrir les coûts reliés au recrutement de personnel bilingue lorsqu'il prend la décision de déménager le siège social d'une institution fédérale à l'extérieur de la région de la capitale nationale.

Recommandation 1

Que le gouvernement s'assure que les coûts reliés au recrutement de personnel bilingue soient couverts dans les dépenses accordées à une institution fédérale lors du déménagement de son siège social en région.

C. La réglementation

Dans son tout dernier rapport annuel, Dyane Adam a recommandé au gouvernement de moderniser le *Règlement sur les langues officielles – communications avec le public et prestation des services* en le simplifiant et en rendant l'offre de services dans les deux langues officielles plus cohérente. Elle s'est exprimée ainsi devant le Comité :

Considérant les modifications qu'a connues la loi au cours de la dernière année, et les changements sociaux démographiques qui ont eu lieu au pays dans la dernière décennie, on ne peut que constater que le règlement actuel de la loi ne colle plus à la réalité de la société canadienne. Le plafonnement de l'offre de services dans les deux langues officielles, n'est qu'un exemple parmi d'autres nous permettant de conclure qu'une refonte du règlement s'impose⁽²⁵⁾.

La commissaire et d'autres témoins croient que l'utilisation de critères numériques pour définir le droit de communiquer ou de recevoir des services du gouvernement fédéral dans les deux langues officielles est inadaptée à la réalité contemporaine et ne tient pas suffisamment compte de la spécificité des communautés de langue officielle en situation minoritaire. À ce propos, un juriste s'est exprimé ainsi devant le Comité : « Les tribunaux n'aiment pas beaucoup les cadres réglementaires trop précis et trop numériques. La Cour suprême, en particulier, n'aime pas du tout qu'un droit constitutionnel soit tributaire d'un chiffre ou d'un nombre »⁽²⁶⁾.

Le Comité s'est montré favorable à une modernisation du *Règlement sur les langues officielles* à deux reprises au cours de la dernière année⁽²⁷⁾. Dans une première réponse déposée le 24 avril 2007, le

(25) Dyane Adam (2006), p. 26.

(26) André Braën, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 39^e législature, 1^{re} session, fascicule n^o 9, le lundi 27 novembre 2006, p. 58.

(27) Voir : Comité sénatorial permanent des langues officielles, *Vivre en français en Nouvelle-Écosse : une réalité à comprendre, un défi à relever*, Deuxième rapport, octobre 2006. Voir aussi : Comité sénatorial permanent des langues officielles, *Rapport provisoire portant sur le projet de règlement déposé en réponse à l'arrêt de la Cour fédérale dans l'affaire Doucet c. Canada*, Quatrième rapport, février 2007.

gouvernement s'est montré ouvert à prendre en compte les recommandations du Comité, sans toutefois prendre d'engagement précis à cet égard. Le Comité est en attente d'une autre réponse du gouvernement à ce sujet.

III. LA LANGUE DE TRAVAIL

A. *Les obligations*

La partie V de la *Loi sur les langues officielles* énonce le droit des employés de la fonction publique en matière de langue de travail. La *Politique sur la langue de travail* du Conseil du Trésor prévoit des dispositions pour l'application de la partie V de la loi. La politique précise le droit des employés de travailler dans la langue officielle de leur choix dans les régions désignées bilingues, c'est-à-dire : la région de la capitale nationale, certaines parties du Nord et de l'Est de l'Ontario, la région de Montréal, certaines parties des Cantons de l'Est, de la Gaspésie et de l'Ouest du Québec, ainsi que le Nouveau-Brunswick. Les employés qui travaillent dans les régions bilingues doivent avoir accès aux possibilités suivantes :

- surveillance des employés occupant des postes bilingues dans la langue de l'employé;
- instruments de travail d'usage courant et généralisé disponibles dans la langue choisie par l'employé;
- matériel informatique d'usage courant et généralisé offert dans les deux langues officielles;
- services centraux (p. ex. finance, administration, etc.) et personnels (p. ex. santé, rémunération, etc.) offerts dans les deux langues officielles;
- une haute direction apte à fonctionner dans l'une ou l'autre langue;
- usage des deux langues officielles encouragé au cours des réunions;
- accès à la formation et au perfectionnement professionnel dans la langue choisie par l'employé.

Dans les régions unilingues, la langue de travail est généralement celle qui prédomine dans la province ou le territoire. La *Politique sur la langue de travail* n'évoque aucune disposition pour protéger les droits des employés dans le cas où une administration centrale située dans une région bilingue déménage dans une région unilingue aux fins de la langue de travail. Le gouvernement peut fixer par règlement les modalités d'exécution de la partie V, mais aucune initiative n'a été prise en ce sens depuis l'adoption de la loi en 1988.

B. Les facteurs de décisions

Le choix des employés de suivre l'institution qui les emploie lors d'un déménagement est tributaire de plusieurs facteurs. La langue peut influencer la décision d'un employé francophone de poursuivre ou non son emploi dans une région unilingue anglophone, si par exemple il constate un manque de vitalité de la communauté francophone ou un accès limité aux services en français dans la province d'accueil⁽²⁸⁾. Il semble que ce fut le cas pour certains employés touchés par la relocalisation de Financement agricole Canada à Regina⁽²⁹⁾. Pour la plupart, la langue n'est pas le seul facteur décisif.

Ce sont le contexte familial et les considérations économiques qui influencent le plus le choix des employés. Les employés s'interrogent entre autres sur le coût de la vie, la possibilité pour le ou la conjoint(e) de trouver un emploi dans la région, l'avancement professionnel, les effets du déménagement sur les enfants, l'éloignement avec la famille et les amis, etc. Un employé de la Commission canadienne du tourisme croit que la perte d'employés risque d'être la même, peu importe la désignation linguistique (bilingue ou unilingue) de la région d'accueil⁽³⁰⁾.

Selon une autre employée de la Commission : « Fréquenter un milieu majoritairement anglophone lorsqu'on est plutôt francophone, c'est quelque chose qui préoccupe davantage les jeunes familles »⁽³¹⁾.

C. La formation linguistique

Il semble que les fonctionnaires fédéraux de la Colombie-Britannique aient difficilement accès à de la formation linguistique en français. Selon une représentante de la Commission canadienne du tourisme : « Très peu de cours ou de conférence sont offerts en français dans l'Ouest du pays. Il faut donc prévoir des déplacements dans l'Est »⁽³²⁾. Aux dires de ses représentants, la Commission a investi beaucoup d'efforts et d'argent pour offrir à ses employés francophones une formation linguistique dans leur langue. Par le biais d'un contrat de sous-traitance, l'Alliance française de Vancouver offre des cours aux employés francophones de la Commission.

Il est à noter que les témoins rencontrés à propos du déménagement d'Anciens combattants Canada n'ont pas soulevé de lacunes particulières à propos de la formation linguistique offerte dans leur province. De leur côté, les représentants de Financement agricole Canada ont reconnu que :

Les sièges sociaux de la région de la capitale nationale bénéficient de deux avantages en matière de formation linguistique : la présence d'un grand bassin de personnes

(28) Pierre Senay, Chambre de commerce franco-colombienne, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 39^e législature, 1^{re} session, fascicule n° 7, le mardi 14 novembre 2006, p. 39.

(29) David Pugliese, « Farm Credit Corporation: 99 employees refuse Regina transfer », *The Ottawa Citizen*, 12 mars 1992, p. D11. Voir aussi : Mike Blanchfield, « You're moving to Regina; 200 employees at Farm Credit Corporation face transfer », *The Ottawa Citizen*, 20 septembre 1991, p. B1.

(30) Roger Laplante (2006), p. 66.

(31) Joanne Richard, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 39^e législature, 1^{re} session, fascicule n° 7, le mardi 14 novembre 2006, p. 64.

(32) Chantal Péan (2006), p. 43.

bilingues et l'accès facile à des écoles de formation linguistique. Ce n'est pas le cas dans la plupart des régions qui sont unilingues au sens de la loi⁽³³⁾.

Certains témoins sont d'avis que le gouvernement fédéral n'accorde pas suffisamment de ressources pour assurer la formation linguistique des fonctionnaires fédéraux⁽³⁴⁾. De fait, les institutions fédérales doivent se servir de leurs budgets opérationnels pour financer la formation linguistique de leurs employés. N'ayant pas accès facilement à des écoles de formation linguistique, les institutions situées en région peuvent être désavantagées à ce chapitre. Le choix d'assurer la formation linguistique des employés doit parfois se faire au détriment d'autres priorités organisationnelles.

Le gouvernement ne dispose pas de données pertinentes et complètes sur la formation linguistique offerte au sein des institutions fédérales. Il nous a été difficile d'identifier avec précision les ressources disponibles pour la formation linguistique en Colombie-Britannique et ailleurs au pays. Le Comité croit que le déménagement de sièges sociaux en région doit prévoir des ressources nécessaires pour assurer aux employés fédéraux l'accès à une formation linguistique adéquate. L'accès à la formation linguistique doit être égal pour tous les employés de la fonction publique, peu importe la région.

Selon l'Association des juristes d'expression française de la Colombie-Britannique, le problème d'accès à la formation en français ne se retrouve pas qu'à la fonction publique. « Il n'y a pas de lien entre la 12^e année et le fait de travailler en français en Colombie-Britannique. Nous pensons qu'il serait intéressant pour le gouvernement fédéral d'organiser des passerelles, que ce soit dans le cadre de formation pour les étudiants de 12^e année ou dans le cadre de bourses pour encourager les étudiants bilingues et francophones à rester dans la province »⁽³⁵⁾.

Dans un monde idéal, les services fédéraux situés en région devraient être en mesure de pouvoir recruter du personnel bilingue sur place, sans avoir à recourir aux autres régions du pays. Cela suppose d'offrir une formation en français adéquate aux enfants, du plus bas âge jusqu'au postsecondaire, et de garantir aux fonctionnaires fédéraux des moyens de maintenir leurs acquis.

D. La réglementation

Le gouvernement a annoncé le 27 juin 2005 un principe d'application pour la langue de travail, qui prévoit la protection provisoire des droits des employés en matière de langue de travail lorsqu'une administration centrale déménage d'une région bilingue à une région unilingue. Selon le principe en vigueur :

L'institution doit maintenir le statu quo en ce qui a trait aux droits de langue de travail des employés qui choisissent de déménager afin de permettre aux ministres de procéder aux consultations appropriées et d'examiner les ajustements qui s'imposent. Une fois les consultations terminées et qu'une décision de principe générale sera prise

(33) Financement agricole Canada (2007).

(34) Michèle Demers (2006), p. 28.

(35) Benoît André, Association des juristes d'expression française de la Colombie-Britannique, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 39^e législature, 1^{re} session, fascicule n^o 8, le mercredi 15 novembre 2006, p. 57.

concernant la langue de travail, le présent principe d'application sera annulé ou remplacé⁽³⁶⁾.)

Devant le Comité, une représentante de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada a affirmé que cette mesure temporaire s'était jusqu'à maintenant avérée suffisante pour protéger les droits des employés de la Commission canadienne du tourisme⁽³⁷⁾. Une évaluation de cette mesure est présentement en cours à l'Agence afin de déterminer si elle doit être retirée ou remplacée par un mécanisme plus permanent.

Le nouveau commissaire aux langues officielles, Graham Fraser, estime que la mesure temporaire adoptée par le gouvernement en juin 2005 a une portée plutôt limitée, puisqu'elle ne protège les droits linguistiques que des employés qui choisissent de déménager⁽³⁸⁾. Le cas de la Commission canadienne du tourisme montre qu'une telle mesure peut avoir des effets fâcheux. La relocalisation de cette institution à Vancouver engendrait au départ la privation du droit de tous les employés de travailler dans la langue de leur choix. Le gouvernement est intervenu après-coup pour corriger la situation. Selon la solution proposée, seuls les employés déménageant à Vancouver voyaient leurs droits préservés en matière de langue de travail. Une telle situation s'avère cependant difficile à gérer au quotidien : comment une institution peut-elle faire en sorte de protéger les droits linguistiques en matière de langue de travail à certains de ses employés, mais pas aux autres?

La Commission canadienne du tourisme a finalement adopté une attitude proactive en décidant d'accorder des droits en matière de langue de travail à tous ses employés. Le Comité tient à féliciter la Commission pour son leadership. Mais selon les mesures en place, rien n'assure que les employés se verront accorder les mêmes droits lors d'un déménagement futur ou que les futurs dirigeants de cette institution feront preuve du même degré de leadership. Le Comité est inquiet de voir que tout cela dépend de la bonne volonté des institutions et des dirigeants en place.

Selon la loi, les employés d'Anciens combattants Canada et de Financement agricole Canada ne possèdent aucun droit en matière de langue de travail puisque ces deux institutions sont situées dans des régions unilingues. Pourtant, ces deux institutions semblent avoir fait preuve de leadership en favorisant un milieu de travail propice à l'utilisation des deux langues officielles. « Anciens combattants Canada reconnaît qu'il est le seul ministère fédéral dont l'administration centrale se trouve à l'extérieur de la région de la capitale nationale. Par conséquent, la direction a tout mis en œuvre pour maintenir un environnement propice à l'usage du français au travail »⁽³⁹⁾. Une ancienne employée de Financement agricole Canada a soutenu que cet organisme, « même s'il n'a pas cette obligation d'offrir à son siège social les services dans les deux langues officielles, a décidé qu'il allait fournir à ses employés un environnement de travail et un environnement social propice (sic) à

(36) Voir : http://www.hrma-agrh.gc.ca/ollo/reimplementation-reapplication/impl-app-annexA_f.asp.

(37) Monique Boudrias, Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 39^e législature, 1^{re} session, fascicule n^o 4, le lundi 19 juin 2006, p. 22.

(38) Graham Fraser, commissaire aux langues officielles, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 39^e législature, 1^{re} session, fascicule n^o 6, le lundi 6 novembre 2006, p. 41.

(39) Keith Hillier (2007), p. 43.

l'utilisation du français »⁽⁴⁰⁾. L'organisme offre à ses employés les services de ressources humaines, le matériel informatique, la formation linguistique et les communications dans les deux langues officielles. Malgré cela, Financement agricole Canada reconnaît qu'il « a connu quelques faiblesses dans l'usage des deux langues officielles au niveau des communications internes »⁽⁴¹⁾ depuis son installation à Regina.

Notre expérience démontre que, lorsque le français n'est plus une langue de travail dans un siège social qui déménage hors de la région de la capitale nationale, l'anglais devient à la longue la langue dominante [...] Certains employés perçoivent que l'organisation fonctionne en anglais et offre des services en français, plutôt que d'incarner une culture d'entreprise réellement bilingue⁽⁴²⁾.

La décision de créer un milieu de travail bilingue repose entre les mains des institutions fédérales. Il est facile de supposer que toutes ne font pas preuve du même degré de bonne volonté à travers le Canada. Pour cette raison, plusieurs intervenants ont suggéré que le gouvernement élabore une réglementation en matière de langue de travail afin de préciser la mise en œuvre des obligations prévues à la partie V de la loi, en particulier lorsqu'il y a déménagement de sièges sociaux dans des régions unilingues. Selon Dyane Adam :

Dans une réglementation plus large que celle qui existe à l'heure actuelle sur la communication avec le public, plus particulièrement en ce qui a trait à la langue de travail, on pourrait préciser certaines situations [...] Par exemple, dans tous les cas de transferts de siège (sic) sociaux dans des régions non désignées bilingues, on pourrait spécifier ce qui est requis. On n'aurait donc pas besoin d'aller au cas par cas. Un des avantages d'une telle réglementation est qu'elle donne une directive, prévoit certaines situations et permet de préserver les droits acquis, ce qui éviterait de faire face à des reculs comme on a d'ailleurs eu dans le passé lors des transformations gouvernementales dans les années 1990⁽⁴³⁾.

Dyane Adam est d'avis qu'il faut permettre à tous les employés fédéraux travaillant dans un siège social situé en région d'utiliser la langue officielle de leur choix en milieu de travail. Elle propose que : « Tout siège social de n'importe quelle région du pays [soit] tenu, non seulement de servir le public dans les deux langues, d'appuyer la partie VII de la loi, mais [ait] aussi l'obligation de respecter la langue de travail des employés. Cela renforcerait encore plus nos communautés de langues officielles en région »⁽⁴⁴⁾. Un représentant de la Chambre de commerce franco-colombienne croit lui aussi que tous les sièges sociaux du pays devraient être soumis aux mêmes obligations à l'égard de la *Loi sur les langues officielles*, qu'ils soient situés à Ottawa ou en région. Cela suppose de maintenir un

(40) Marie-France Kenny, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 39^e législature, 1^{re} session, fascicule n° 13, le lundi 26 mars 2007, p. 66.

(41) Financement agricole Canada (2007).

(42) Financement agricole Canada (2007).

(43) Dyane Adam (2006), p. 27-28.

(44) Dyane Adam (2006), p. 31.

certain niveau de postes bilingues, d'encourager le leadership en matière de langues officielles et de garantir la disponibilité des outils de travail dans la langue choisie par l'employé⁽⁴⁵⁾.

Selon la présidente de l'Institut professionnel de la fonction publique, l'adoption d'une réglementation en matière de langue de travail sera d'autant plus efficace si le gouvernement s'engage à offrir aux employés de la fonction publique une formation linguistique adéquate⁽⁴⁶⁾. Les représentants de Financement agricole Canada sont du même avis. Selon eux, le gouvernement fédéral doit défrayer les coûts supplémentaires occasionnés par un tel règlement, que ce soit pour appuyer la formation linguistique chez les gestionnaires ou pour assurer le recrutement de personnel bilingue. De plus, « le gouvernement devrait adopter une stratégie nationale d'appui en matière de langues officielles aux sièges sociaux installés dans les régions du pays qui sont unilingues au sein de la loi »⁽⁴⁷⁾. Sinon, les institutions fédérales visées par ce règlement risquent d'adopter une approche minimaliste pour répondre à leurs obligations⁽⁴⁸⁾.

Dans le cas de la Commission canadienne du tourisme, le gouvernement a annoncé en septembre 2006 l'élimination des fonds inutilisés qui devaient servir au déménagement de la Commission, une coupure de l'ordre de 5,675 millions de dollars. Le Comité trouve cette situation déplorable car ces fonds auraient pu servir à couvrir les coûts supplémentaires engendrés pour le recrutement de personnel bilingue ou la formation linguistique des employés.

Graham Fraser juge utile de « prévoir des mesures permanentes pour protéger les droits des employés en matière de langue de travail et garantir ceux des employés qui seront engagés après le déménagement »⁽⁴⁹⁾. Le commissaire recommande au gouvernement d'adopter un règlement en matière de langue de travail qui conférerait des droits linguistiques à tous les employés travaillant dans des sièges sociaux situés dans les régions unilingues. Selon une représentante de la Commission canadienne du tourisme, une telle mesure permettrait d'assurer « une véritable équité entre tous les employés de l'institution fédérale en ce qui concerne la langue de travail »⁽⁵⁰⁾. Selon un employé de Financement agricole Canada, cela faciliterait par le fait même le recrutement d'employés bilingues à travers le pays en dissipant tout doute quant à la nature et au fonctionnement réellement bilingues de l'organisation⁽⁵¹⁾.

Le commissaire est même allé plus loin en proposant au gouvernement d'utiliser son pouvoir réglementaire « pour reconnaître la situation particulière des institutions à vocation unique, telles que l'école de formation de la GRC [Gendarmerie royale du Canada] à Regina, le Collège militaire royal

(45) Pierre Senay (2006), p. 38-39.

(46) Michèle Demers (2006), p. 17.

(47) Financement agricole Canada (2007).

(48) Greg Honey, Financement agricole Canada, *Transcriptions non révisées du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 39^e législature, 1^{re} session, le lundi 23 avril 2007.

(49) Graham Fraser (2006), p. 41.

(50) Chantal Péan (2006), p. 45.

(51) Greg Honey (2007).

du Canada à Kingston et le Collège de la Garde côtière canadienne en Nouvelle-Écosse. Il faudrait accorder aux employés de ces institutions des droits en matière de langue de travail »⁽⁵²⁾.

L'adoption d'un tel règlement pourrait éviter au gouvernement de devoir intervenir chaque fois que le siège social d'une institution fédérale est relocalisé d'une région bilingue à une région unilingue. Le président du Conseil du Trésor a cependant indiqué devant le Comité que l'adoption d'un règlement sur la langue de travail ne constituait pas une priorité du gouvernement⁽⁵³⁾.

À la lumière des témoignages entendus, le Comité estime que le gouvernement doit élaborer une réglementation en matière de langue de travail. Cette réglementation aurait pour but de permettre le déménagement de sièges sociaux d'institutions fédérales en région, peu importe leur désignation linguistique, sans compromettre les droits en matière de langue de travail auxquels les employés étaient jusqu'alors éligibles. Une telle réglementation établirait des droits pour les employés fédéraux, dans tous les sièges sociaux du pays, de travailler dans la langue officielle de leur choix. Elle préciserait les conditions selon lesquelles l'institution doit s'engager à offrir un milieu de travail bilingue. Le gouvernement n'aurait donc pas à limiter le déménagement de sièges sociaux aux seules régions bilingues pour assurer le plein respect des droits contenus à la partie V de la loi. Une telle réglementation aurait pour effet d'augmenter la capacité bilingue de la fonction publique à travers le pays. Il faudrait cependant qu'elle soit assortie des ressources nécessaires pour assurer aux employés fédéraux en région l'accès égal à une formation linguistique adéquate.

Recommandation 2

Que le gouvernement élabore une réglementation en matière de langue de travail qui :

- a) établira des droits pour les employés fédéraux, dans tous les sièges sociaux du pays, de travailler dans la langue officielle de leur choix;**
- b) précisera les conditions selon lesquelles le siège social d'une institution fédérale s'engage à offrir un milieu de travail bilingue;**
- c) sera assortie des ressources nécessaires pour assurer aux employés fédéraux en région l'accès égal à une formation linguistique adéquate.**

E. La mémoire institutionnelle

Au-delà des effets sur le droit des employés en matière de langue de travail, le déménagement en entier d'un siège social en région peut engendrer des conséquences inattendues. Un tel déménagement peut en effet entraîner une perte importante de mémoire institutionnelle. «La Commission canadienne du tourisme a dû non seulement gérer la perte d'un nombre important

(52) Graham Fraser (2006), p. 41.

(53) L'honorable John Baird, président du Conseil du Trésor, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 39^e législature, 1^{re} session, fascicule n^o 4, le lundi 19 juin 2006, p. 22.

d'employés, mais aussi remédier à une perte considérable de sa mémoire organisationnelle et de ses investissements en ressources humaines »⁽⁵⁴⁾. Rappelons que seuls 20 p. 100 de ses employés se sont installés à Vancouver. « La Commission a donc fonctionné à capacité réduite pendant une bonne partie de 2005 et de 2006. À cela, il faudrait ajouter la période d'adaptation, d'apprentissage et d'intégration de tous ces nouveaux employés qui viennent de différents endroits au Canada et de différents secteurs industriels »⁽⁵⁵⁾.

Dans le cas d'Anciens combattants Canada, le Vérificateur général du Canada en est arrivé au constat suivant : « Nous avons constaté qu'en plus des problèmes concrets, le déménagement et tous les événements qui s'y rattachent ont créé une situation d'instabilité organisationnelle aiguë qui a eu pour effet d'affecter l'aptitude du personnel, individuellement et collectivement, à s'adapter à de nouveaux rajustements »⁽⁵⁶⁾. Plus de vingt ans plus tard, la situation semble avoir bien changé. Selon un dirigeant du ministère, les petites régions comme Charlottetown sont en mesure de trouver et de maintenir en poste des employés talentueux pour une période de temps souvent plus longue que dans les grandes régions⁽⁵⁷⁾.

Le Comité croit qu'il serait peut-être avantageux pour le gouvernement d'envisager la relocalisation partielle de sièges sociaux en région. Cette solution avait d'ailleurs été proposée par des représentants de la Commission canadienne du tourisme, mais le gouvernement en a décidé autrement. « Au tout début, quand le gouvernement a commencé à parler du déménagement, la Commission avait suggéré de créer un bureau satellite à Vancouver. C'était une des propositions que nous avons faites et qui n'a pas été retenue [...] Cette décision revient au gouvernement, c'est le gouvernement qui saurait le mieux si un bureau satellite pourrait mieux servir ses intérêts »⁽⁵⁸⁾.

Le gouvernement a déjà procédé à de telles relocalisations partielles par le passé. Par exemple, Revenu Canada a ouvert en 1993 un centre fiscal à Summerside (Île-du-Prince-Édouard) pour traiter toutes les déclarations de TPS et tous les formulaires de demande de remboursement des citoyens à l'extérieur du Québec. En 1976, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada déménageait sa Division des pensions de retraite à Shediac (Nouveau-Brunswick), ce qui a contribué à stimuler l'activité économique de la région. Plusieurs autres exemples pourraient être cités à travers le Canada.

Dans le cadre de son étude, le Comité ne s'est malheureusement pas penché sur de tels cas de déménagements partiels. Il est important que le gouvernement, en donnant suite à la recommandation 2, examine soigneusement les conséquences de tous les types de déménagement, entiers ou partiels, sur l'application de la partie V de la loi. Comme pour les sièges sociaux, le déménagement d'une ou de plusieurs sections d'un ministère pourrait avoir des effets négatifs sur l'application de la *Loi sur les langues officielles*, notamment sur les droits des employés en matière de langue de travail. Selon les témoignages entendus, il semble que le gouvernement n'a jamais effectué d'étude d'impact à cet égard. Le Comité estime qu'une telle démarche aurait été souhaitable,

(54) Chantal Péan (2006), p. 45.

(55) Chantal Péan (2006), p. 41.

(56) Vérificateur général du Canada, «Le portefeuille des Affaires des anciens combattants», *Rapport du Vérificateur général du Canada à la Chambre des communes*, Ottawa, 1986, para. 13.7.

(57) Keith Hillier (2007), p. 47.

(58) Chantal Péan (2006), p. 49.

notamment dans le cas des trois institutions à l'étude. Avant de procéder au déménagement d'institutions fédérales en région, le gouvernement doit effectuer une étude évaluant l'impact (avantages et inconvénients) de telles relocalisations sur l'application de la *Loi sur les langues officielles*.

Recommandation 3

Que le gouvernement, avant de procéder au déménagement d'institutions fédérales en région, effectue une étude pour évaluer l'impact d'un tel déménagement sur l'application de la *Loi sur les langues officielles*.

IV. LE DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS DE LANGUE OFFICIELLE EN SITUATION MINORITAIRE ET LA PROMOTION DE LA DUALITÉ LINGUISTIQUE

A. Les obligations

La partie VII de la *Loi sur les langues officielles* énonce que « 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 » (art. 41). Cette partie de la loi a été modifiée en novembre 2005 afin d'obliger les institutions fédérales à prendre des mesures positives pour mettre en œuvre l'engagement prévu à l'article 41, ce qui a pour effet de renforcer et de concrétiser cet engagement. De plus, les changements apportés à la loi permettent de fixer par règlement les modalités d'exécution des obligations des institutions fédérales et de former un recours devant le tribunal dans le cas où ces obligations n'ont pas été respectées. Il est important de rappeler que les modifications apportées à la loi s'appliquent à toutes les institutions fédérales.

B. Le développement des communautés et la promotion de la dualité linguistique

Le déménagement d'institutions fédérales en région comporte plusieurs avantages à différents points de vue : accroissement de la présence fédérale à travers le pays, développement économique des régions et développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Le déménagement d'Anciens combattants Canada à Charlottetown constitue un exemple de réussite à tous ces égards.

Les organismes communautaires francophones ont en général une attitude très positive face au déménagement de sièges sociaux en région. La venue d'une institution fédérale dans leur milieu est susceptible d'avoir des effets positifs sur l'activité économique régionale et d'attirer un grand nombre d'employés travaillant en français⁽⁵⁹⁾. Dans une lettre préparée par la Division scolaire francophone n° 310 à propos du déménagement de Financement agricole Canada à Regina, il est mentionné que : « L'influx d'un nombre accru de francophones et de personnes bilingues vers le marché du travail dans une ville comme Regina contribue à accroître la visibilité de la communauté fransaskoise, à faire valoir à la communauté scolaire l'importance d'apprendre le français, et

(59) Donald Cyr, Société de développement économique de la Colombie-Britannique, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 39^e législature, 1^{re} session, fascicule n° 7, le mardi 14 novembre 2006, p. 24. Voir aussi : Pierre Senay (2006), p. 38.

encourage davantage de gens à s'afficher comme francophones»⁽⁶⁰⁾. Le déménagement d'une institution fédérale à l'extérieur de la région de la capitale nationale peut donc avoir des impacts positifs sur le développement communautaire :

Pour la communauté francophone en milieu minoritaire qui reçoit ces nouveaux citoyens francophones et leurs familles, c'est une opportunité d'accroître la communauté, de la diversifier et de stimuler sa vitalité. Si les porte-parole de la fonction publique fédérale demeurent en général timides et réticents de voir des décentralisations et des délocalisations vers les régions, nous pensons important de voir le gouvernement du Canada continuer à desservir les CMLLO [communautés minoritaires de langue officielle] en se rapprochant de ces communautés et en reconnaissant ses obligations qui découlent de la Loi sur les langues officielles⁽⁶¹⁾.

Les familles qui décident de déménager en région doivent pouvoir compter sur un appui à la fois de la part des gouvernements et des communautés sur place. Par exemple, un employé francophone qui déménage dans une région anglophone doit être mis au courant des possibilités qui existent dans la communauté d'accueil pour faire éduquer ses enfants en français.

Lors du déménagement d'Anciens combattants Canada à Charlottetown, le gouvernement fédéral avait prévu des mesures pour garantir à ses employés l'accès aux écoles francophones pour leurs enfants. En vertu du programme de réinstallation du gouvernement :

Le gouvernement a annoncé que tout déménagement d'une unité administrative de la Fonction publique fédérale impliquant un groupe appréciable d'une minorité linguistique officielle (selon la destination) ne se ferait que lorsqu'on aurait la certitude, par le moyen d'une entente permanente avec la province d'accueil ou autrement, que les enfants d'employés du gouvernement fédéral pourront faire leurs études dans la langue qu'ils utilisent habituellement⁽⁶²⁾.

Dès 1977, le premier ministre de l'Île-du-Prince-Édouard avait promis aux fonctionnaires francophones qui avaient l'intention de déménager dans cette province qu'ils pourraient faire instruire leurs enfants en français. L'École François-Buote, située à Charlottetown, a été établie en consultation avec la communauté francophone de la province. L'établissement de cette école constituait en quelque sorte un prérequis au déménagement du ministère. L'école a accueilli à sa première année d'ouverture trois élèves. Une vingtaine d'élèves francophones fréquentaient l'école au milieu des années 1980; plus de la moitié étaient les enfants des employés du ministère. Cette école accueille aujourd'hui 230 élèves de la 1^{re} à la 12^e année. Selon les représentants communautaires de l'Île-du-Prince Édouard :

(60) Division scolaire francophone n° 310, Lettre envoyée à Greg Honey, vice-président principal, Ressources humaines, Financement agricole Canada, le 26 mars 2007.

(61) Société Saint-Thomas-d'Aquin, *Présentation au Comité sénatorial permanent des langues officielles*, le 26 mars 2007.

(62) Groupe de travail du gouvernement fédéral sur la décentralisation, « Historique », *Programme de réinstallation du gouvernement fédéral*, Ottawa, 1977, p. 3.

Il ne serait pas faux de dire que la venue du ministère des Anciens combattants a forcé la main du gouvernement provincial à l'époque dans l'établissement de l'école française de Charlottetown [...] L'expérience du déménagement du ministère [...] a été le fer de lance de tout le développement du réseau des centres scolaires communautaires. La venue de cette importante présence fédérale dépasse les bornes de la ville de Charlottetown et a eu un effet boule de neige dans la revendication de plus de services en français dans de nombreuses régions de l'Acadie de l'île [...] Il ne faut pas passer sous silence le levier qu'a créé la présence du bureau principal d'Anciens combattants Canada pour les francophones vis-à-vis le gouvernement provincial. La province, voulant attirer et garder ces importants emplois, a changé de ton à l'égard de la francophonie à l'Île-du-Prince-Édouard et elle s'est progressivement fait un allié dans certains dossiers⁽⁶³⁾.

La venue de Financement agricole Canada à Regina semble aussi avoir favorisé l'essor de l'éducation en français dans la communauté fransaskoise. « Depuis 1992, l'école Monseigneur de Laval, située à Regina, a eu l'occasion d'accueillir un bon nombre de familles francophones qui désiraient se prévaloir d'une éducation en français pour leurs enfants et dont un parent ou l'autre travaillait au sein de Financement agricole Canada. Encore aujourd'hui, l'école jouit de la présence de plusieurs familles d'employés de cette institution »⁽⁶⁴⁾.

La collaboration du gouvernement provincial semble primordiale pour assurer le succès d'un déménagement d'une telle envergure. Cela est d'autant plus vrai du point de vue du respect de la dualité linguistique. Selon le témoignage d'un représentant communautaire de la Saskatchewan, la venue d'une institution fédérale a forcé le gouvernement provincial à améliorer son offre de services en français.

Depuis l'arrivée de Financement agricole Canada en Saskatchewan, le rayonnement de la langue française a connu une excellente croissance. Indirectement, la croissance du fait français en Saskatchewan est aussi en partie attribuable à la présence de Financement agricole Canada et de son personnel bilingue en province. Depuis quelques années, cette croissance se traduit par un engagement accru de la province à offrir des services en français [...] Il ne faudrait pas pour autant se dire qu'un déménagement à lui seul suffit pour avoir un impact. Au-delà du déménagement comme tel, c'est l'engagement, l'importante contribution et le leadership de Financement agricole Canada dans notre communauté qui a eu un impact positif⁽⁶⁵⁾.

À la lumière de ces témoignages, le Comité estime que la collaboration du gouvernement provincial à offrir des services dans la langue de la minorité doit constituer un prérequis à tout déménagement futur d'institution fédérale en région. Cela signifie, par exemple, que les employés francophones doivent se voir offrir l'accès à une infrastructure scolaire de qualité dans leur langue.

(63) Société Saint-Thomas-d'Aquin (2007).

(64) Division scolaire francophone n° 310 (2007).

(65) François Dornez, Assemblée communautaire fransaskoise, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 39^e législature, 1^{re} session, fascicule n° 13, le lundi 26 mars 2007, p. 63.

Recommandation 4

Que le gouvernement s'assure de la collaboration du gouvernement provincial à offrir des services dans la langue officielle de la minorité, notamment l'infrastructure scolaire, avant de procéder au déménagement d'une institution fédérale en région.

Par ailleurs, il est important que l'institution qui déménage en région assure un lien constant et direct avec les communautés de langue officielle en situation minoritaire. Ce lien doit être établi avant même que le déménagement ait lieu, afin que les employés qui prennent la décision de déménager soient au courant des ressources offertes dans la communauté d'accueil. Selon Dyane Adam : « Pour travailler au développement des communautés, quelles soient linguistiques ou autres, il faut que la communauté soit un acteur clé et même au centre de l'activité »⁽⁶⁶⁾. Selon un représentant de Financement agricole Canada : « [traduction] Il est également important d'aider les [institutions fédérales] à comprendre de quelle façon elles peuvent développer des partenariats avec les écoles à tous les niveaux, les institutions linguistiques et la communauté francophone »⁽⁶⁷⁾.

Un représentant communautaire de l'Île-du-Prince-Édouard a qualifié ses relations de très bonnes avec Anciens combattants Canada : « La participation du ministère des Anciens combattants et de ses employés à la vitalité linguistique de Charlottetown et de la communauté francophone de l'île en général est d'une importance capitale »⁽⁶⁸⁾. Un représentant communautaire de la Saskatchewan a posé le même diagnostic :

Il est indéniable que le déménagement d'une société d'État d'envergure comme Financement agricole Canada dans notre communauté a eu un impact des plus positifs. La société [...] s'est vite allié à la communauté fransaskoise afin de faciliter le déménagement et l'intégration des membres de son personnel francophone et bilingue ainsi que de leur famille dans leur nouveau milieu d'accueil. D'ailleurs, même avant de déménager à Regina, des éclaireurs sont venus à Regina pour rencontrer la communauté et établir des partenariats afin de faciliter le déménagement, l'inscription à l'école et mettre en place un service d'accueil avec la communauté pour bien encadrer les membres du personnel⁽⁶⁹⁾.

Devant le Comité, les représentants communautaires de la Colombie-Britannique ont affirmé avoir participé, en avril 2005, à une séance d'information organisée par la Commission canadienne du tourisme afin de renseigner les employés de cette institution sur les caractéristiques et les services offerts par la communauté francophone de la Colombie-Britannique⁽⁷⁰⁾. Une rencontre formelle

(66) Dyane Adam (2006), p. 31-32.

(67) Greg Honey (2007).

(68) Edmond Richard, Société Saint-Thomas-d'Aquin, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 39^e législature, 1^{re} session, fascicule n° 13, le lundi 26 mars 2007, p. 55-56.

(69) François Dornez (2007), p. 60.

(70) Michelle Rakotonaivo, Fédération des francophones de la Colombie-Britannique, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 39^e législature, 1^{re} session, fascicule n° 7, le mardi 14 novembre 2006, p. 11.

devrait aussi être organisée prochainement avec les employés de la Commission afin de les informer des réalités vécues par la communauté francophone de la province. À ce stade-ci, l'implication des employés au sein de la communauté relève plutôt de l'initiative personnelle. Pour ce qui est d'Anciens combattants Canada et de Financement agricole Canada, les témoins rencontrés ont affirmé que plusieurs employés sont des leaders actifs dans les communautés francophones de l'Île-du-Prince-Édouard et de la Saskatchewan.

Ces deux dernières institutions semblent plutôt bien impliquées auprès des communautés de langue officielle en situation minoritaire de leur province respective. Anciens combattants Canada contribue financièrement à la mise sur pied de projets par les organismes francophones de la province⁽⁷¹⁾. Il en est de même pour Financement agricole Canada⁽⁷²⁾. Il semble que cet organisme ait démontré un leadership exemplaire en matière de promotion de la dualité linguistique lors de l'organisation des Jeux du Canada en 2005⁽⁷³⁾. De plus, il reconnaît que la consultation des communautés de langue officielle en situation minoritaire doit faire partie intégrante de sa stratégie en matière de langues officielles⁽⁷⁴⁾. Comme le déménagement de la Commission canadienne du tourisme est plus récent, il est plus difficile de juger du degré d'implication de cette dernière au sein de la communauté francophone de la Colombie-Britannique. La Commission coopère avec certains organismes francophones et se dit prête à consulter ces communautés pour bien s'acquitter de ses obligations à l'égard de la partie VII de la loi. « La présence de la Commission canadienne du tourisme à Vancouver fait en sorte qu'elle se trouve désormais en milieu minoritaire francophone, ce qui signifie que ses efforts relativement à l'article 41 non seulement visent ses projets pancanadiens, mais peuvent aussi tirer profit de la proximité avec l'Ouest canadien »⁽⁷⁵⁾.

Les représentants communautaires de la Colombie-Britannique ont par ailleurs exprimé le souhait qu'un représentant de la Commission canadienne du tourisme participe aux rencontres des coordonnateurs nationaux en charge de la mise en œuvre des articles 41 et 42 de la loi. « Cette participation pourrait envoyer un message convainquant »⁽⁷⁶⁾ en faveur du développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Le Comité est du même avis. Ces rencontres ont lieu environ quatre fois par année et elles regroupent des représentants des 32 institutions désignées (dont la Commission fait partie). La Commission canadienne du tourisme doit s'engager à y participer dès maintenant.

Recommandation 5

Que la Commission canadienne du tourisme participe dès maintenant aux rencontres des coordonnateurs nationaux en charge de la mise en œuvre des articles 41 et 42 de la *Loi sur les langues officielles*.

(71) Société Saint-Thomas-d'Aquin (2007).

(72) Financement agricole Canada (2007).

(73) Marie-France Kenny (2007), p. 61.

(74) Greg Honey (2007).

(75) Chantal Péan (2006), p. 44.

(76) Michelle Rakotonaivo (2006), p. 12.

Le commissaire aux langues officielles, Graham Fraser, est d'avis que la Commission canadienne du tourisme doit miser sur le développement du marché du tourisme francophone en Colombie-Britannique, un secteur de développement très cher aux organismes communautaires francophones de la province⁽⁷⁷⁾. Selon les représentants communautaires de la Colombie-Britannique: « Le dossier du tourisme est en pleine expansion dans notre province et de nombreuses associations francophones y travaillent [...] La Francophonie a besoin de l'appui de la Commission canadienne du tourisme »⁽⁷⁸⁾.

À l'heure actuelle, le tourisme francophone n'est pas l'un des marchés cibles de la Commission⁽⁷⁹⁾. La Commission cible ses marchés par région/pays⁽⁸⁰⁾, mais ne considère pas le tourisme francophone comme un marché à part. Le Comité encourage la Commission à examiner le potentiel que représente le marché du tourisme francophone. Un tel appui aurait un double avantage : d'abord, soutenir les efforts des organismes communautaires francophones présents en Colombie-Britannique et ailleurs au pays; ensuite, promouvoir la dualité linguistique à l'échelle du pays en encourageant les francophones à visiter le Canada et s'assurer qu'ils soient bien accueillis dans les deux langues officielles.

Recommandation 6

Que la Commission canadienne du tourisme examine le potentiel que représente le marché du tourisme francophone pour le développement des communautés francophones en situation minoritaire et pour la promotion de la dualité linguistique.

C. La réglementation

Selon Dyane Adam : « Le gouvernement doit adopter un cadre réglementaire qui précise les modalités par lesquels les institutions fédérales doivent s'acquitter de leurs obligations en ce qui concerne le développement des communautés et la promotion de la dualité linguistique »⁽⁸¹⁾. Devant le Comité, la ministre des Langues officielles s'est montrée ouverte à cette option, sans toutefois prendre d'engagement précis au nom du gouvernement : « Vous savez probablement fort mieux que moi que c'est un processus qui pourrait être très long. Par exemple, on me dit que pour un règlement, cela pourrait prendre jusqu'à deux ans avant qu'on puisse venir à bout de tout mettre en place. Toutes les opportunités, toutes les options sont sur la table. On veut s'assurer qu'on aura une loi particulièrement efficace »⁽⁸²⁾. De son côté, Graham Fraser a rappelé qu'à ce stade-ci, les intervenants ont différents points de vue sur ce qui peut constituer des mesures positives dans le cadre de l'application de la partie VII. Selon le commissaire :

(77) Graham Fraser (2006), p. 41.

(78) Michelle Rakotonaivo (2006), p. 11.

(79) Chantal Péan (2006), p. 52.

(80) La Commission cible les dix marchés clés suivants : Allemagne, Australie, Canada, Chine, Corée du Sud, États-Unis, France, Japon, Mexique et Royaume-Uni.

(81) Dyane Adam (2006), p. 25-26.

(82) L'honorable Josée Verner, ministre des Langues officielles, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 39^e législature, 1^{re} session, fascicule n^o 6, le lundi 6 novembre 2006, p. 36.

À ce point-ci, ce qui importe, c'est que les ministères du gouvernement soient pleinement conscients de leurs responsabilités et qu'ils envisagent des mesures positives [...] La façon de faire des ministères gouvernementaux ne changera pas du jour au lendemain parce que des modifications ont reçu la sanction royale [...] J'ai l'impression que nous devons observer la façon dont ces modifications sont appliquées pendant cette période initiale de mise en œuvre des nouvelles modifications. On élaborera des règlements en temps voulu. De toute façon, élaborer des règlements prend du temps et donc, il sera possible de les élaborer pendant que l'on examine les effets de la mise en œuvre des nouvelles modifications.⁽⁸³⁾

Le Comité est d'avis que le gouvernement devrait profiter de l'occasion, alors qu'il se penche sur l'élaboration d'une réglementation en matière de langue de travail, pour examiner la pertinence d'élaborer un règlement pour encadrer l'application de la partie VII de la loi. Cela devra bien sûr se faire en collaboration avec les communautés de langue officielle en situation minoritaire.

Recommandation 7

Que le gouvernement examine, en collaboration avec les communautés de langue officielle en situation minoritaire, la pertinence d'élaborer une réglementation pour encadrer la partie VII de la loi.

V. LA LOI ENVISAGÉE COMME UN TOUT

Plusieurs des témoins rencontrés dans le cadre de cette étude sont d'avis qu'il existe un lien entre les parties IV, V et VII de la loi. Devant le Comité, un représentant du ministère du Patrimoine canadien a affirmé :

La partie V, qui concerne la langue de travail, la partie IV, qui concerne la langue des communications et des services, et la partie VII, qui concerne ce dont nous parlons aujourd'hui, c'est-à-dire le soutien au développement des communautés de langues officielles et de la dualité linguistique, forment un tout. Sans exagérer, le progrès que les institutions peuvent faire dans l'exercice de leurs responsabilités aux termes des parties IV ou V peuvent également amener des progrès dans la façon dont elles exercent leurs responsabilités conformément à la partie VII. En d'autres termes, si les services offerts et la langue de travail reflètent les objectifs de la loi, il est fort probable que la dualité linguistique en sera renforcée⁽⁸⁴⁾

(83) Graham Fraser (2006), p. 48-49.

(84) Hubert Lussier, Patrimoine canadien, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 39^e législature, 1^{re} session, fascicule n^o 2, le lundi 29 mai 2006, p. 15.

Un représentant du ministère de la Justice était du même avis :

Dans ces cas, il existe en effet des liens entre le développement communautaire des minorités, la langue de travail et la langue de service. On peut alors se référer à la partie IV et utiliser le fait qu'on embauche des employés bilingues pour offrir des services au public comme un levier, ce qui aura un effet positif sur le développement communautaire. En logeant une institution fédérale dans une minorité linguistique donnée, on obtient également certains effets positifs pour le public⁽⁸⁵⁾.

Dyane Adam a affirmé : « Il faut revoir l'approche à l'égard de la loi de façon à ne plus l'envisager comme une série de partis (sic) sur les communications avec le public, sur la langue de travail, sur la promotion, mais plutôt comme un tout cohérent, logique et reflétant les réalités changeantes de la société [...] Il serait donc approprié qu'une nouvelle réglementation visant une mise en œuvre cohérente et efficace de la loi voit le jour »⁽⁸⁶⁾. Les représentants de la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada partagent cette opinion⁽⁸⁷⁾.

Graham Fraser croit lui aussi qu'il existe un lien entre l'offre de services dans les deux langues officielles, le nombre d'employés francophones d'une institution et le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Selon lui : « Si une communauté minoritaire ne montre pas de signes de vitalité, les employés francophones auront de la difficulté à accepter un transfert ou s'ils l'acceptent, il sera difficile pour eux d'y rester. Je pense qu'il existe un rapport fondamental entre la vitalité de la communauté et le droit d'y travailler dans sa langue au sein d'une institution transférée dans une autre région »⁽⁸⁸⁾.

Le Comité est d'avis que des décisions importantes comme le déménagement de sièges sociaux d'institutions fédérales doivent faire l'objet d'une approche concertée qui tient compte de tous les aspects de la *Loi sur les langues officielles*. Ce rapport a reconnu que de tels déménagements ont des impacts sur l'application des parties IV, V et VII de la loi.

Recommandation 8

Que le gouvernement adopte une approche concertée qui tient compte de tous les aspects de la *Loi sur les langues officielles* lorsqu'il procède au déménagement de sièges sociaux en région.

Une fois ce constat bien établi, certains témoins ont déploré le manque de coordination, à l'intérieur d'une agence centrale, de l'ensemble des mesures qui visent ou ont un impact sur les communautés de langue officielle en situation minoritaire. Rappelons qu'en février 2006, les responsabilités à l'égard du Secrétariat des langues officielles ont été transférées du Bureau du Conseil privé au ministère du Patrimoine canadien. Aux dires de la Société Saint-Thomas-d'Aquin, ce transfert a eu

(85) Marc Tremblay, Justice Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 39^e législature, 1^{re} session, fascicule n^o 3, le lundi 5 juin 2006, p. 15.

(86) Dyane Adam (2006), p. 26.

(87) Diane Côté, Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 39^e législature, 1^{re} session, fascicule n^o 4, le lundi 19 juin 2006, p. 12.

(88) Graham Fraser (2006), p. 43.

pour effet d'affaiblir la capacité du gouvernement fédéral d'analyser et de guider les politiques gouvernementales afin de s'assurer que les structures et les programmes respectent les droits des communautés⁽⁸⁹⁾. À ce sujet, Dyane Adam a affirmé : « On sait qu'un leadership clair et cohérent est essentiel. J'ai des inquiétudes parce que Patrimoine canadien n'est pas la même chose que le Conseil privé »⁽⁹⁰⁾. Les représentants de la Fédération des communautés francophones et acadienne ont abondé dans le même sens : « Je dois vous avouer que nous avons certaines préoccupations face au changement établi [...] Au niveau du Conseil privé, on voyait cela comme étant un moyen efficace de transiger avec les différentes instances [...] Il nous reste encore, pour l'heure, à nous approprier la maîtrise de ce nouveau fonctionnement »⁽⁹¹⁾. La Société Saint-Thomas-d'Aquin a dit souhaiter que : « le gouvernement du Canada [adopte] une stratégie plus concertée, interministérielle et menée par une agence centrale qui puisse superviser le développement et la mise en œuvre de mesures qui répondent à l'intention du législateur en particulier pour les parties IV, V et VII »⁽⁹²⁾. Selon la ministre des Langues officielles : « Cette réorganisation a un effet bénéfique sur la promotion de la dualité linguistique et sur l'essor des communautés de langues officielles en situation minoritaire. En effet, le Secrétariat [des langues officielles] m'aide à mettre en œuvre une approche dite horizontale et j'ai des alliés de taille »⁽⁹³⁾.

Le Comité est d'avis que le commissaire aux langues officielles doit évaluer sous une loupe critique l'impact que le transfert du Secrétariat des langues officielles du Bureau du Conseil privé au ministère du Patrimoine canadien a eu sur la gestion du dossier des langues officielles et recommander, si nécessaire, les changements à apporter pour assurer une réelle coordination horizontale de l'action gouvernementale en matière de langues officielles.

Recommandation 9

Que le commissaire aux langues officielles :

- a) évalue l'impact que le transfert du Secrétariat des langues officielles du Bureau du Conseil privé au ministère du Patrimoine canadien a eu sur la gestion du dossier des langues officielles;**
- b) fasse part au gouvernement de ses recommandations pour améliorer la coordination horizontale de l'action gouvernementale en matière de langues officielles.**

Par ailleurs, les représentants de Financement agricole Canada ont rappelé au Comité que les ministères et organismes fédéraux doivent rendre des comptes au Parlement par le biais de divers rapports annuels. Toutes les institutions fédérales doivent transmettre un rapport annuel concernant

(89) Société Saint-Thomas-d'Aquin (2007).

(90) Dyane Adam (2006), p. 34.

(91) Lise Routhier-Boudreau, Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 39^e législature, 1^{re} session, fascicule n^o 4, le lundi 19 juin 2006, p. 17.

(92) Société Saint-Thomas-d'Aquin (2007).

(93) L'honorable Josée Verner (2006), p. 28.

l'application des parties IV, V et VI de la loi à l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada. Pour ce qui est de la partie VII de la loi, 32 institutions fédérales désignées doivent soumettre un rapport annuel au ministère du Patrimoine canadien. Reconnaisant la logique inhérente qui lie les différentes parties de la loi et insistant sur les nouvelles obligations qui incombent aux institutions fédérales en vertu des changements apportés à la partie VII de la loi, les représentants de Financement agricole Canada ont proposé que toutes les institutions fédérales soient tenues de faire rapport de leurs activités en matière de langues officielles y compris à l'égard de la partie VII de la loi. Selon eux, le gouvernement pourrait confier à l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada le mandat de recueillir et d'analyser ces rapports.

Nous croyons qu'une telle approche serait très pratique. Elle permettrait à toutes les agences fédérales non désignées par Patrimoine canadien de prendre davantage conscience de leurs obligations face à la partie VII. De plus, ceci permettrait de mettre en relief les activités annuelles d'appui à l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire réalisées à l'intérieur du mandat de chacune des agences fédérales⁽⁹⁴⁾.

Le Comité croit que cette proposition mérite une attention particulière. Il faut que le gouvernement se dote de moyens pour recueillir auprès des institutions fédérales les renseignements qui lui permettront de juger de leur performance à l'égard de la mise en œuvre de la partie VII de la loi. Toutes les institutions fédérales, et non seulement les 32 institutions désignées par le ministère du Patrimoine canadien, ont des obligations à respecter à l'égard de la partie VII. En exigeant des institutions un compte rendu annuel de leur performance, le gouvernement, les parlementaires et le public en général pourraient avoir une meilleure idée des progrès réalisés à ce chapitre.

Recommandation 10

Que le gouvernement exige de toutes les institutions fédérales un compte rendu annuel de leur performance à l'égard du développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire et de la promotion de la dualité linguistique.

(94) Financement agricole Canada (2007).

CONCLUSION

Dans le contexte d'une décentralisation croissante des activités du gouvernement du Canada, il est possible que d'autres déménagements surviennent au cours des prochaines années. Ce rapport a tenté de démontrer que le déménagement de sièges sociaux d'institutions fédérales en région comporte des avantages non négligeables, notamment en ce qui a trait à l'accroissement de la présence du gouvernement fédéral à travers le pays, au développement économique des régions ou au développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire.

Le message que le Comité souhaite livrer au gouvernement est de ne pas sous-estimer les conséquences qu'un tel déménagement peut avoir sur l'application de la *Loi sur les langues officielles*, en particulier les parties IV, V et VII de la loi. Le gouvernement doit prévoir lors de tels déménagements les ressources nécessaires pour combler les besoins en matière de recrutement de personnel, en particulier le personnel bilingue. Il doit élaborer une réglementation en matière de langue de travail, ce qui lui évitera d'intervenir chaque fois que le siège social d'une institution fédérale est relocalisé d'une région bilingue à une région unilingue. Dans la même veine, il doit examiner la pertinence d'élaborer un règlement pour encadrer l'application de la partie VII de la loi. Cela doit bien sûr se faire en collaboration avec les communautés concernées.

Le Comité fait deux recommandations à la Commission canadienne du tourisme pour lui permettre d'améliorer sa performance à l'égard de la mise en œuvre de la partie VII de la loi. Il recommande au commissaire aux langues officielles d'évaluer l'impact de certaines réorganisations gouvernementales récentes dans le but d'assurer la meilleure coordination qui soit en matière de langues officielles. Il incite le gouvernement à revoir sa façon de faire afin que toutes les institutions fédérales soient désormais tenues de faire rapport à propos de la mise en œuvre de la partie VII de la loi.

Le gouvernement est à tous les jours appelé à prendre des décisions qui ont des impacts réels sur l'application de la *Loi sur les langues officielles*. Le déménagement de sièges sociaux d'institutions fédérales en région constitue un exemple parmi d'autres. Le Comité croit que le gouvernement doit adopter une approche concertée qui tienne compte de tous les aspects de la loi lorsqu'il procède au déménagement de sièges sociaux en région. Les modifications récentes apportées à la partie VII de la loi rappellent aux institutions fédérales l'importance d'examiner les conséquences linguistiques des décisions qu'elles prennent. Un grand nombre de témoins ont rappelé que la *Loi sur les langues officielles* doit être envisagée comme un tout. Le gouvernement doit donc faire en sorte que ses actions reflètent cette réalité.

ANNEXE A :
LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Que le gouvernement s'assure que les coûts reliés au recrutement de personnel bilingue soient couverts dans les dépenses accordées à une institution fédérale lors du déménagement de son siège social en région.

Recommandation 2

Que le gouvernement élabore une réglementation en matière de langue de travail qui :

- a) établira des droits pour les employés fédéraux, dans tous les sièges sociaux du pays, de travailler dans la langue officielle de leur choix;
- b) précisera les conditions selon lesquelles le siège social d'une institution fédérale s'engage à offrir un milieu de travail bilingue;
- c) sera assortie des ressources nécessaires pour assurer aux employés fédéraux en région l'accès égal à une formation linguistique adéquate.

Recommandation 3

Que le gouvernement, avant de procéder au déménagement d'institutions fédérales en région, effectue une étude pour évaluer l'impact d'un tel déménagement sur l'application de la *Loi sur les langues officielles*.

Recommandation 4

Que le gouvernement s'assure de la collaboration du gouvernement provincial à offrir des services dans la langue officielle de la minorité, notamment l'infrastructure scolaire, avant de procéder au déménagement d'une institution fédérale en région.

Recommandation 5

Que la Commission canadienne du tourisme participe dès maintenant aux rencontres des coordonnateurs nationaux en charge de la mise en œuvre des articles 41 et 42 de la *Loi sur les langues officielles*.

Recommandation 6

Que la Commission canadienne du tourisme examine le potentiel que représente le marché du tourisme francophone pour le développement des communautés francophones en situation minoritaire et pour la promotion de la dualité linguistique.

Recommandation 7

Que le gouvernement examine, en collaboration avec les communautés de langue officielle en situation minoritaire, la pertinence d'élaborer une réglementation pour encadrer la partie VII de la loi.

Recommandation 8

Que le gouvernement adopte une approche concertée qui tient compte de tous les aspects de la *Loi sur les langues officielles* lorsqu'il procède au déménagement de sièges sociaux en région.

Recommandation 9

Que le commissaire aux langues officielles :

- a) évalue l'impact que le transfert du Secrétariat des langues officielles du Bureau du Conseil privé au ministère du Patrimoine canadien a eu sur la gestion du dossier des langues officielles;
- b) fasse part au gouvernement de ses recommandations pour améliorer la coordination horizontale de l'action gouvernementale en matière de langues officielles.

Recommandation 10

Que le gouvernement exige de toutes les institutions fédérales un compte rendu annuel de leur performance à l'égard du développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire et de la promotion de la dualité linguistique.

**ANNEXE B :
LISTE DES TÉMOINS**

Nom de l'organisme et représentant(s)	Date
<p>Anciens combattants Canada</p> <p>Keith Hillier, sous-ministre adjoint, Secteur des services ministériels, Charlottetown John Gowdy, directeur, Direction des services exécutifs</p>	26.03.2007
<p>André Braën, professeur titulaire à la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa</p>	27.11.2006
<p>Assemblée communautaire fransaskoise</p> <p>François Dornez, député communautaire Marie-France Kenny, ancienne présidente</p>	26.03.2007
<p>Association des juristes d'expression française de la Colombie-Britannique</p> <p>Pierre Gagnon, président Benoît André, directeur général</p>	15.11.2006
<p>Commissariat aux langues officielles</p> <p>Dyane Adam, commissaire aux langues officielles Renald Dussault, directeur général, Direction générale de l'assurance de la conformité Pascale Giguère, conseillère juridique</p>	12.06.2006
<p>Graham Fraser, commissaire aux langues officielles 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 des Affaires juridiques</p>	06.11.2006
<p>Commission canadienne du tourisme</p> <p>Chantal Péan, vice-présidente principale, Affaires générales et secrétaire générale William Harding, conseiller principal en communications</p>	15.11.2006
<p>Joanne Richard, gestionnaire, Dossiers du conseil Roger Laplante, gestionnaire, Études de marché Frank Verschuren, Développement de produits</p>	14.11.2006

Nom de l'organisme et représentant(s)	Date
Conseil du Trésor / Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada John Baird, président du Conseil du Trésor	19.06.2006 04.12.2006
Monique Boudrias, présidente intérimaire, Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada Diana Monnet, vice-présidente, Langues officielles, Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada	19.06.2006
Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada Lise Routhier-Boudreau, vice-présidente Diane Côté, Liaisons communautaires et gouvernementales	19.06.2006
Fédération des francophones de la Colombie-Britannique Michelle Rakotonaivo, présidente Yseult Friolet, directrice générale	14.11.2006
Financement agricole Canada Greg Honey, vice-président principal, Ressources humaines Michel Thibaudeau, directeur principal, Vérification Krista Kilback, partenaire d'affaires, Ressources humaines	23.04.2007
Institut professionnel de la fonction publique du Canada Michèle Demers, présidente Jon Peirce, agent des relations de travail, Région de la capitale nationale	20.11.2006
Justice, Ministère de la Vic Toews, ministre de la Justice et procureur général du Canada Andrée Duchesne, avocate-conseil et gestionnaire, Francophonie, Justice en langues officielles et dualisme juridique Marc Tremblay, avocat général et directeur, Groupe du droit en langues officielles	05.06.2006
Patrimoine canadien David Emerson, ministre du Commerce international et ministre de la porte d'entrée du Pacifique et des Olympiques de Vancouver-Whistler	11.12.2006
Hubert Lussier, directeur général, Programmes d'appui aux langues officielles Sheila MacDonald, directrice associée, Concertation interministérielle, Langues officielles	29.05.2006
Josée Verner, ministre de la Coopération internationale et ministre de la Francophonie et des Langues officielles Judith A. Laroque, sous-ministre Hubert Lussier, directeur général, Programmes d'appui aux langues officielles Jérôme Moisan, directeur principal, Secrétariat des langues officielles	06.11.2006

Nom de l'organisme et représentant(s)	Date
Société de développement économique de la Colombie-Britannique Donald Cyr, directeur général	14.11.2006
Société Saint-Thomas-d'Aquin Edmond Richard, président Lizanne Thorne, directrice	26.03.2007