



FÉDÉRATION DES COMMUNAUTÉS
FRANCOPHONES ET ACADIENNE
du Canada

Mémoire présenté par monsieur Georges Arès
président de la FCFA du Canada

au

Comité sénatorial permanent des affaires
juridiques et constitutionnelles

Projet de loi S-32

*Loi modifiant la Loi sur les langues officielles
(promotion du français et de l'anglais)*

Ottawa, 20 février 2002

En tout premier lieu, vous me permettez de remercier le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles de l'occasion qui m'est donnée de venir exposer le point de vue de la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada sur un sujet qui nous tient particulièrement à cœur.

La FCFA du Canada est un organisme national qui regroupe les associations francophones porte-parole de neuf provinces et des trois territoires, ainsi que quatre organismes nationaux ayant le statut de membres associés. Elle a pour rôle de défendre et de promouvoir les droits et les intérêts des francophones à l'extérieur du Québec. Étant donné notre nature politique, vous nous excuserez d'être un peu moins juridique durant notre présentation.

La première question que l'on doit se poser est la suivante : Pourquoi sommes-nous tous et toutes ici à débattre d'un projet de loi voulant modifier la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles* ?

Bien entendu, la FCFA du Canada désire appuyer les démarches entreprises par le sénateur Jean-Robert Gauthier à qui nous vouons le plus grand respect.

Mais il y a plus, naturellement. Nous sommes ici parce que depuis 1988, soit depuis l'entrée en vigueur de la Partie VII, il semble que le gouvernement fédéral ait été incapable de faire exécuter ces articles de loi par l'ensemble de ses ministères, institutions et agences. Étant donné le très court laps de temps qui nous est imparti, nous

vous épargnerons tous les détails chronologiques rappelant les tentatives infructueuses de tous les gouvernements qui se sont succédés depuis 1988. Évidemment, il nous ferait plaisir d'aborder ce cheminement lors de la période de questions.

Le sénateur Gauthier a déposé le projet de loi S-32 car il se dit préoccupé par l'interprétation minimaliste que donnent certaines institutions fédérales à la *Loi sur les langues officielles*. Il désire que la *Loi* devienne un « chien de garde » et non pas seulement un « chien de poche », pour reprendre ses propres expressions. Aussi, le projet de loi S-32 vise à renforcer le caractère exécutoire de l'article 41.

La Partie VII actuelle

Il importe de rappeler qu'à notre avis, la Partie VII est impérative, exécutoire et non seulement déclaratoire. Bien que nous reconnaissons, naturellement, qu'il existe toujours un autre côté à une médaille, nous croyons humblement que la Partie VII possède déjà les attributs qui lui donnent son caractère impératif. Sans vouloir faire ici la liste de tous les arguments juridiques, mentionnons simplement que si le législateur n'avait pas voulu faire de la Partie VII un véritable engagement du gouvernement fédéral et de ses institutions en faveur du développement et de l'épanouissement des communautés de langue officielle vivant en situation minoritaire, il n'aurait laissé en place que le préambule actuel, ce qui aurait été bien suffisant. Partant du principe d'interprétation juridique bien connu que le législateur ne parle pas pour rien dire, le législateur aurait été

bien avisé de ne pas adopter la Partie VII s'il n'avait pas voulu que cette partie dise quelque chose.

De plus, la récente jurisprudence nous laisse entrevoir l'avenir avec confiance lorsqu'il est question d'interpréter les droits linguistiques devant les tribunaux. La Cour suprême du Canada a clairement indiqué, dans les arrêts *Beaulac* et *Arsenault-Cameron* notamment, que les droits linguistiques ont un caractère réparateur et que, dès lors, il faut toujours interpréter ces droits de façon large et libérale. De plus, nous pourrions ajouter que la Constitution canadienne comprend aussi comme principe directeur fondamental le respect des minorités, tout comme le fédéralisme, la démocratie et la primauté du droit. C'est en fonction de ce principe non écrit qu'est le respect des minorités que la communauté franco-ontarienne a pu courageusement défendre l'institution essentielle que représente l'hôpital Montfort.

Récemment, le ministre Stéphane Dion, dans un discours prononcé devant l'Association des juristes d'expression française de l'Ontario, le 24 janvier dernier, a indiqué qu'« serait bien plus souhaitable que les gouvernants et les législateurs fassent preuve de leadership et adoptent dorénavant d'eux-mêmes, sans y être poussés par les tribunaux, l'approche dynamique et libérale qui leur est indiquée par la jurisprudence ». Voilà une assertion avec laquelle nous sommes en parfait accord. Nous ne sommes pas convaincus que le débat serait productif pour toutes les parties impliquées si nous devions aller devant les tribunaux, d'autant que les efforts consentis en termes d'énergie, d'argent et de temps seraient considérables. Soyons cependant clairs, les communautés francophones

et acadiennes n'hésiteront jamais à recourir aux tribunaux afin de faire reconnaître leurs droits.

Aussi, nous croyons qu'effectivement, il serait peut-être opportun de clarifier, si besoin est, la portée de la Partie VII en ce qui touche l'engagement du gouvernement fédéral et des institutions.

Proposition d'amendements à la Partie VII

Nous proposons de laisser comme tel le libellé actuel de l'article 41 de la *Loi sur les langues officielles*. Cependant, dans un souci de clarté, nous proposons d'ajouter sensiblement le même passage qui est prévu à l'alinéa 43. (1) a) et qui vise le ministère du Patrimoine canadien qui doit prendre toute mesure de nature à favoriser l'épanouissement des minorités francophone et anglophone du Canada et à appuyer leur développement. Autrement dit, si cet engagement plus précis devait être ajouté à l'article 41, cela clarifierait encore plus ce qui, pour nous, semble déjà pourtant très clair, à savoir que le gouvernement fédéral et ses institutions doivent prendre de telles mesures.

De plus, nous croyons qu'il serait utile que le gouverneur en conseil fixe des modalités, par règlement, afin d'assurer la mise en place d'un régime d'application approprié par les institutions fédérales. Nous y reviendrons dans un instant afin de vous entretenir sur le rôle que doit jouer en ce moment le gouvernement fédéral et sur les actions qu'il doit entreprendre.

Partie VII

Promotion du français et de l'anglais

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

(2) Les institutions fédérales doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour favoriser l'épanouissement des minorités francophone et anglophone du Canada et pour appuyer leur développement.

(3) Le gouverneur en conseil doit, par règlement visant les institutions fédérales, fixer les modalités d'exécution des obligations que la présente partie leur impose.

Le nouveau paragraphe 41.(3) permettrait au gouvernement fédéral de fixer ainsi les modalités d'application de la *Loi*, comme il le fait en fonction du règlement sur l'application de la Partie IV traitant des communications et des services. L'avantage évident de ce paragraphe serait de contrer ce que d'aucuns croient comme étant un puits sans fond en ce qui touche les obligations de toutes les institutions fédérales. Ainsi, le gouvernement devrait prévoir par règlement que les institutions fédérales se dotent d'un mécanisme de consultation avec les communautés francophones et acadiennes afin de connaître leurs besoins et leurs attentes au niveau du développement de leur communauté. Ces règlements d'application de la Partie VII constitueraient un plancher minimum avec lequel les institutions fédérales devraient composer.

En peu de mots, ce qu'il manque réellement depuis l'entrée en vigueur de la Partie VII en 1988, c'est une volonté politique de rendre finalement exécutoire, de façon concrète, cette même Partie VII.

Nécessité d'une politique de développement global

Nous savons que le président du Conseil privé et ministre des Affaires intergouvernementales, l'honorable Stéphane Dion, est à travailler à ce qu'il appelle un plan d'action et, ce que nous appelons depuis 25 ans, une politique de développement global. En fait, nous avons déjà entamé des discussions avec le ministre afin que ce plan d'action soit cohérent avec les besoins exprimés par les communautés francophones et acadiennes pour assurer leur développement et leur épanouissement. Nous attendons du gouvernement fédéral un leadership auprès des institutions fédérales d'abord, mais aussi auprès des autres paliers de gouvernements. Leadership ne veut pas nécessairement dire assumer toute la responsabilité. Mais cela peut vouloir dire de prendre des mesures, en coopération avec les provinces et territoires, qui vont réellement viser le développement et l'épanouissement des communautés. L'existence du Programme d'appui aux langues officielles en éducation (PLOE) en est un bon exemple de leadership. L'éducation n'est pas de juridiction fédérale mais le leadership fédéral y est présent et marqué.

Il existe un bon nombre d'autres dossiers où le gouvernement fédéral pourrait assumer son leadership. Nous n'avons qu'à penser au domaine de la santé où, tout récemment, un comité consultatif, composé de hauts fonctionnaires du Ministère ainsi que de

représentants du milieu communautaire des communautés francophones et acadiennes, créé par le ministre de la Santé, a identifié des secteurs de développement essentiels et surtout réalistes pour les communautés en matière d'accès à des soins de santé. Voilà un domaine où le travail de consultation auprès de la communauté a été remarquable. Nous attendons maintenant le coup de pouce, la suite à donner au rapport remis en octobre dernier, afin de démontrer encore une fois à quel point le gouvernement fédéral peut faire une différence majeure.

Nous pourrions aussi mentionner le domaine de l'immigration où nous avons tout récemment conclu un accord avec le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration afin de créer un autre comité consultatif qui identifiera les besoins en termes de capacité d'accueil des communautés francophones et acadiennes ainsi que des mesures visant la promotion de ces communautés à l'extérieur du pays.

Dans un discours prononcé à Moncton le 15 février dernier, dans le cadre d'un colloque portant sur les droits linguistiques et dont le titre était fort révélateur « Une application symétrique et asymétrique », le ministre Stéphane Dion a rappelé ce que tous savent déjà. Il y a asymétrie au niveau des langues officielles au Canada, les communautés francophones et acadiennes étant triplement minoritaires, ce qui n'enlève rien cependant aux droits de la communauté anglo-québécoise. Toutefois, l'approche du ministre Stéphane Dion est rafraîchissante à plus d'un titre. Non seulement le gouvernement fédéral reconnaît-il que les communautés vivant en situation minoritaire ne jouissent pas toutes des mêmes droits, mais ces communautés ont aussi des besoins différents en

fonction de leur développement et de leur situation particulière. Qui plus est, le gouvernement fédéral dit recourir à un traitement asymétrique en fonction des besoins de ces communautés.

Le cadre d'action doit reposer sur une politique de développement global de la francophonie canadienne. Une politique qui viendrait préciser et clarifier l'engagement du gouvernement fédéral à l'égard des communautés, ainsi que la portée des obligations énoncées à la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*.

À ce jour, la *Loi* s'est avérée insuffisante pour assurer la permanence des diverses initiatives instaurées pour appuyer le développement des communautés. Les mesures en ce sens dépendent encore trop souvent des dirigeants en place, menacées de sombrer dans l'oubli avec le départ des personnes qui les ont initiées. L'un des grands défis d'une politique de développement global consiste à enrayer la précarité des acquis et à garantir une certaine pérennité, sinon la continuité, des programmes d'appui destinés aux communautés francophones.

Une politique de développement global doit relever un autre défi important : réorienter l'approche fédérale pour qu'elle se fonde non plus sur la réalisation de projets éparses, comme c'est présentement le cas, mais plutôt sur une action concertée qui inciterait les ministères et organismes gouvernementaux à intégrer les considérations relatives au développement des communautés au moment même où ils élaborent leurs politiques et leurs programmes ministériels.

De multiples observateurs l'ont remarqué, les gestionnaires de la fonction publique, pris dans leur ensemble, comprennent mal les articles 41 et 42 de la *Loi sur les langues officielles*. Nombre d'entre eux n'y lisent que des exigences relatives à la prestation de services dans les deux langues officielles. Nul doute que, comme leurs concitoyens, la majorité des gestionnaires chérissent la dualité linguistique qui distingue fondamentalement la fédération canadienne. Toutefois, ils considèrent généralement que la promotion de cette dualité relève principalement du ministère du Patrimoine canadien.

Les politiques et les programmes formulés par les divers ministères et organismes se fondent généralement sur une vision du Canada où la dualité linguistique s'articule bien davantage autour de pôles géographiques (Canada anglais – Québec) que de pôles véritablement linguistiques (composés de communautés variées, dispersées à travers le pays).

Le cadre d'action doit clairement énoncer la vision du Canada sur laquelle les décideurs doivent se fonder lorsqu'ils formulent leurs programmes et leurs politiques : une société pluraliste qui réunit deux communautés de langue officielle et au sein de laquelle les francophones qui vivent à l'extérieur du Québec ne sont pas des citoyens de second plan; une société qui reconnaît aux francophones qui y vivent en situation minoritaire le droit quasi constitutionnel de se développer et de s'épanouir dans leur langue. Ce qui signifie, au bas mot, qu'ils puissent profiter des politiques et des programmes fédéraux aussi pleinement que leurs concitoyens anglophones.

Pourtant, l'élaboration de politiques et de programmes applicables à l'extérieur du Québec se fonde généralement sur le seul examen des besoins de la population majoritaire anglophone. Le cadre d'action doit clairement indiquer aux décideurs qu'ils ne doivent plus escamoter les besoins de la deuxième communauté de langue officielle lorsqu'ils conçoivent leurs politiques et leurs programmes : ces derniers devraient dorénavant tenter de répondre aux besoins – souvent fort différents – des deux communautés de langue officielle : la majoritaire et la minoritaire.

Le cadre d'action doit faire en sorte que la promotion et l'épanouissement des minorités linguistiques se fassent aux étapes initiales de l'élaboration des politiques et des programmes plutôt qu'après coup. Trop souvent, il revient aux communautés de se battre pour quelques miettes une fois qu'un programme a déjà été instauré et son budget largement dépensé. Face à des programmes qui sont mal adaptés à leur situation, les communautés n'ont d'autre choix que de réagir en toute dernière ligne pour exprimer leurs besoins et se voient fréquemment opposer une fin de non recevoir.

La FCFA considère qu'il revient au Conseil des ministres d'exercer une certaine pression pour rappeler aux hauts fonctionnaires de tous les ministères leurs responsabilités en vertu de la Constitution canadienne mais aussi en vertu de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. Lorsqu'une politique ou un programme est envisagé, les gestionnaires de l'État devraient être tenus d'en orienter un volet vers les minorités francophones, pour que la politique ou le programme en question soit adapté à leurs situations particulières et

que leurs membres puissent en profiter pleinement. De telles pressions seront beaucoup plus efficaces si elles émanent des plus hautes instances du pouvoir que si elles proviennent d'un seul ministère comme Patrimoine Canada ou, a fortiori, des seules communautés.

La FCFA est fort consciente des multiples contraintes auxquelles les dirigeants des ministères font face dans l'élaboration de leurs politiques et de leurs programmes, mais si le gouvernement a réellement l'intention de renforcer son appui aux communautés, il doit reconnaître que ses ministères et organismes ne réussiront jamais à le faire s'ils ne sont pas au fait des besoins particuliers auxquels ils ont l'obligation de répondre et de la capacité des communautés à donner suite aux initiatives qui les concernent. La politique de développement global comprendra ainsi les différents secteurs d'intervention jugés prioritaires par les communautés francophones et acadiennes tels que l'éducation, le développement économique, la santé, l'immigration, pour ne nommer que ceux-là.

Cette politique doit veiller à ce que les gestionnaires comprennent les besoins des communautés et s'assurer qu'ils en tiennent compte lorsqu'ils prennent des décisions qui les concernent, surtout ceux qui oeuvrent dans le champ des grands axes de développement communautaire. Une politique de développement global et multidisciplinaire, appuyant ces grands axes de développement de front, permettra de réellement stimuler le développement des communautés.

Recours judiciaire

Question de revenir sur des considérations propres au projet de loi sous étude, nous croyons que nous devrions aussi chercher à amender le projet de loi afin que l'on puisse permettre le recours judiciaire en vertu de la *Loi sur les langues officielles* même et non en fonction de la *Loi sur la Cour fédérale* comme c'est le cas actuellement. Aussi, il serait souhaitable d'apporter la simple modification suivante :

Partie X

Recours judiciaire

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

Dispositions générales

Puisque nous y sommes, nous proposerions aussi d'amender l'article 82 qui traite de la primauté sur les autres lois. Autrement dit, actuellement, seules certaines parties de la *Loi* ont un statut quasi constitutionnel quoique cela soit discutable, notamment en fonction de l'arrêt *Viola*. Il nous semble pour le moins étonnant que l'ensemble de la *Loi* sur les langues officielles n'ait pas encore le statut de loi quasi constitutionnelle. Suite à l'affaire *Montfort* où la Cour d'appel a considéré la *Loi sur les services en français* de l'Ontario comme étant une loi à portée quasi constitutionnelle, il serait temps que le législateur fédéral reconnaisse ce fait. Nous proposerions l'ajout suivant :

Partie XI

Dispositions générales

82.(1) Les dispositions des parties qui suivent l'emportent sur les dispositions incompatibles de toute autre loi ou de tout règlement fédéral :

- a) partie I (Débats et travaux parlementaires) ;
- b) partie II (Actes législatifs et autres) ;
- c) partie III (Administration de la justice) ;
- d) partie IV (Communications avec le public et prestation de services) ;
- e) partie V (Langue de travail) ;
- f) partie VII (Promotion du français et de l'anglais).

Conclusion

Encore une fois, la FCFA du Canada réitère son appui au Projet de loi S-32 tout en proposant humblement quelques modifications en espérant contribuer au débat. Nous tenons à vous remercier de votre attention et attendons avec impatience vos questions et commentaires.