

Loi, 2, 1, action! :
La réglementation de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*

**Mémoire de la Fédération des communautés francophones et
acadienne du Canada ¹**

Mai 2024

¹ Document préparé pour la FCFA avec l'aide de Stéphanie Chouinard, Ph.D.



Table des matières

Introduction	4
La partie VII en contexte	5
Les demandes historiques envers la gouvernance et le développement de nos communautés	6
A. Que ce soit une agence centrale, soit le Conseil du Trésor, qui se voit pleinement confier le mandat de la mise en œuvre de la LLO.	7
B. Que la mise en œuvre de la LLO se fasse selon le principe du « par et pour ».	7
C. Que le gouvernement assure la génération de données probantes continues sur des indicateurs-clés de la vitalité et de l'épanouissement des communautés de langues officielles en situation minoritaire.	8
D. Que la mise en œuvre de la partie VII se fasse de manière effective et efficace par l'entremise d'une nouvelle structure de gouvernance.	9
E. Que toute future entente fédérale-provinciale-territoriale contienne une clause linguistique exécutoire.	10
F. Que les dynamiques linguistiques particulières des provinces et territoires soient reconnues.	11
Les principes qui devraient guider la mise en œuvre de la partie VII	12
A. L'appui au développement des minorités de langue officielle	12
B. L'application de la norme d'égalité réelle	12
C. Le caractère continu de l'obligation	13
D. Connaître et répondre aux besoins des communautés	13
E. L'obligation de favoriser et de ne pas nuire	15
F. L'application large et illimitée	15
G. La clarté des obligations	17
H. La transparence et la reddition de comptes	18
I. L'habilitation	19
J. La simplification	20
K. La prévention	20
L. La rationalité	21
M. La précision	21



N.	Rétablissement et revitalisation	21
Clarification et définition de la nouvelle terminologie		21
A.	Minorité francophone	21
B.	Poids démographique	22
C.	Mesure positive (et impacts négatifs)	22
D.	Institution forte	24
E.	Apprentissages en contexte formel, non formel et informel	26
F.	Clauses linguistiques	27
G.	Consultations	29
Conclusion		31



Introduction

La Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (ci-après la FCFA) est l'organisme national représentant les 2,8 millions de Canadiens et Canadiennes d'expression française vivant en situation minoritaire, dans neuf provinces et trois territoires de la fédération canadienne. Œuvrant depuis près de 50 ans, elle regroupe aujourd'hui 21 associations membres.

La réglementation de la partie VII de la nouvelle *Loi sur les langues officielles* du Canada (ci-après la LLO) est le dernier jalon d'un long processus pour la FCFA et ses membres, alors que ces derniers réclamaient depuis de nombreuses années une modernisation en profondeur de la LLO. En effet, la pleine mise en œuvre de la LLO et l'atteinte des objectifs qu'elle s'est fixés, comme l'égalité réelle entre les deux langues officielles du pays, demeure l'un des grands travaux politiques inachevés des dernières décennies au Canada. Depuis les dernières années, il devenait de plus en plus clair que les failles structurelles de l'ancien texte de la LLO empêchaient le plein respect tant de l'esprit que des objectifs de la Loi, provoquant une stagnation, voire un recul de la dualité linguistique canadienne.

Il y a d'ailleurs urgence d'agir à cet effet; la francophonie canadienne est depuis de nombreuses années en perte de vitesse démographique, ne réussissant pas à croître à la même vitesse que le reste de la population canadienne. De plus, le visage de cette francophonie est en changement continu; d'une population historiquement plutôt homogène du point de vue ethnique et de démographie majoritairement rurale, la francophonie canadienne s'est urbanisée et est désormais résolument multiculturelle, bénéficiant du fait que le Canada soit un pays d'accueil pour de plus en plus d'immigrants et d'immigrantes de la francophonie internationale. Cela dit, les francophones ne comptent encore que pour trop peu des nouveaux arrivants et nouvelles arrivantes au Canada, avec le résultat que la francophonie canadienne accuse un déclin par rapport à la croissance de la population canadienne majoritaire – un phénomène bien documenté dans les recensements quinquennaux. De plus, l'urbanisation graduelle des francophones a fait en sorte que certaines communautés rurales nécessitent désormais un soutien accru visant leur revitalisation démographique et économique.

Les langues officielles ne sont pas seulement une question d'identité pour le Canada; le bilinguisme est également une force motrice importante de l'économie canadienne. L'appartenance du Canada tant au Commonwealth qu'à la Francophonie internationale signifie qu'il bénéficie de ces deux communautés culturelles afin de soutenir son essor économique. Les communautés



francophones, dont la main-d'œuvre est largement bilingue, doivent être au cœur de tout engagement en ce sens.

La réglementation de la partie VII de la LLO doit impérativement prendre en compte ce contexte dans la mise en œuvre de ses nouveaux engagements envers l'épanouissement des communautés francophones du pays.

La partie VII en contexte

La partie VII a été au cœur de nombreux débats concernant les obligations du gouvernement fédéral à l'égard de la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles*, en partie parce que ses objectifs sont aussi primordiaux que difficiles à concrétiser du point de vue des politiques publiques. Depuis sa première apparition dans la *Loi sur les langues officielles* de 1988 jusqu'à la version améliorée de 2005, l'objectif louable de mettre en œuvre des mesures positives pour favoriser l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire n'a malheureusement jamais été concrétisé. Même plusieurs années après que la partie VII fut devenue justiciable et que son langage ait été renforcé par les modifications législatives présentées par le sénateur Jean-Robert Gauthier dans une tentative de forcer les institutions fédérales à sortir de leur immobilisme au regard de cette section de la *Loi*, il était clair que ces dernières « ne compren[ai]ent toujours pas la portée de leurs obligations et tard[ai]ent donc à les mettre en œuvre »². Au banc des accusés se retrouvait le flou du langage utilisé par le législateur, à l'article 41 de la *Loi* en particulier. Comme le note la Cour fédérale en 2018 : « l'article 41 n'impose pas d'obligations précises et particulières aux institutions fédérales. [Il n'est pas] une mesure de contrôle »³. Le juriste Érik Labelle Eastaugh notait toutefois déjà, en 2021, que la Cour fédérale faisait probablement fausse route avec cet argument. En effet, plusieurs autres législations fédérales, dont de nombreuses dispositions de la *Charte*, sont imprécises, ce qui ne les rend pas pour autant injusticiables ou nulles du point de vue des obligations qu'elles imposent au législateur – au contraire, un langage flou a souvent été utilisé pour assurer que leur interprétation soit effectuée de façon libérale et généreuse⁴.

² Érik Labelle Eastaugh, 2021, « Les droits linguistiques aux limites de la rationalité juridique : le destin curieux de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* », *Minorités linguistiques et société*, vol. 17 : 164.

³ *Fédération des francophones de la Colombie-Britannique c Canada (Emploi et Développement social)*, 2018 CF 530 : aux paras. 207 et 216-17.

⁴ Labelle Eastaugh, *op. cit.* : 165.



De fait, la décision de la Cour d’appel fédérale de 2022 a renversé cette interprétation conservatrice de la partie VII; selon celle-ci, « l’obligation prévue à la partie VII exige en effet que les institutions fédérales soient à l’écoute et attentives aux besoins des minorités de langues officielles aux quatre coins du pays et s’interrogent sur l’impact que les décisions qu’elles sont appelées à prendre peuvent avoir sur ces minorités. Les institutions fédérales ne pourraient autrement être en mesure d’agir de façon à favoriser l’épanouissement des minorités de langues officielles. »⁵ Autrement dit, les institutions fédérales doivent prendre des mesures positives pour favoriser l’épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire et ne pas y nuire⁶, et cette obligation s’applique à des situations précises, comme celle en cause dans cette affaire portant sur le développement du marché du travail en Colombie-Britannique.

La Cour d’appel fédérale avait également noté, un peu plus loin, que cette obligation était continue, « de sorte que les institutions fédérales demeurent jusqu’à ce jour dans l’obligation d’agir pour contrer l’impact négatif de l’Entente qu’elles ont signée sur cette minorité »⁷. Enfin, le gouvernement fédéral devait réparer les torts commis en honorant cette obligation continue⁸.

C’est en tenant compte de cette décision de la Cour d’appel fédérale et afin d’aligner le texte de la loi à son interprétation que le législateur a révisé le texte de la partie VII dans le processus de modernisation de la LLO. Les grands principes émanant de la jurisprudence seront donc être utiles pour guider la réglementation de la nouvelle mouture de la partie VII. Nous y reviendrons plus loin.

Les demandes historiques envers la gouvernance et le développement de nos communautés

Depuis de nombreuses décennies, les demandes de la FCFA et de ses membres à l’endroit du gouvernement fédéral demeurent sensiblement les mêmes : assurer le respect et la promotion des langues officielles et de la dualité linguistique, travailler vers l’atteinte de l’égalité réelle dans le statut et l’usage des deux langues officielles, mais également octroyer aux communautés les moyens de leur propre habilitation dans le respect du principe « par et pour », tout en assurant qu’elles soient

⁵ *Canada (Commissaire aux langues officielles) c. Canada (Emploi et Développement social)*, 2022 CAF 14 (CanLII) : au para. 59.

⁶ *Ibid.* : au para. 183.

⁷ *Ibid.* : au para. 189.

⁸ *Ibid.* : au para. 192.



consultées de manière effective dans les domaines névralgiques d'action gouvernementale à cet effet. Dans le cadre des consultations menant au dépôt et à l'adoption du projet de loi visant à moderniser la LLO, les demandes de la FCFA étaient les suivantes :

- A. **Que ce soit une agence centrale, soit le Conseil du Trésor, qui se voit pleinement confier le mandat de la mise en œuvre de la LLO.** Par son entremise, on espérait une coordination horizontale, centralisée, permanente, systématique et transparente de la LLO. Le législateur a en partie accédé à cette demande. En vertu de la nouvelle mouture de la LLO, les pouvoirs du Conseil du Trésor retrouvés à l'article 46, notamment en matière de mise en œuvre de mesures positives (paragraphe 41.(5)) sont désormais des obligations. Comme nous le verrons toutefois plus tard, la loi demeure floue sur certaines responsabilités qui incombent au Conseil du Trésor et sur le partage des responsabilités avec le ministère du Patrimoine canadien (ci-après PCH). Le règlement devra clarifier les responsabilités de part et d'autre.
- B. **Que la mise en œuvre de la LLO se fasse selon le principe du « par et pour ».** Parfois également appelé « habilitation » ou « prise en charge », ce principe d'affirmation politique identitaire et culturelle renvoie à l'idée qu'une collectivité peut et doit avoir le pouvoir d'intervenir dans des champs d'action qui sont importants pour elle et sa pérennité. Appliqué aux relations entre les communautés francophones et acadiennes et le gouvernement fédéral, ce concept signifie que les membres de la communauté doivent non seulement prendre part à la planification, la mise en œuvre, la gestion, l'évaluation et la révision de programmes ou de services, mais qu'ils doivent être habilités à gérer ces programmes et ces services eux-mêmes, selon leurs propres priorités, lorsque possible⁹. Ainsi, ces derniers seront réellement adaptés à leurs réalités et auront un plus grand impact. Ce principe a par ailleurs été reconnu dans l'arrêt *Desrochers* de la Cour suprême du Canada en 2009¹⁰.

Historiquement, le principe du « par et pour » ne s'est pas vu octroyer une grande place dans la mise en œuvre de la LLO, le ministère du Patrimoine canadien n'utilisant les organismes communautaires que comme des gestionnaires de programmes qui ne représentaient pas nécessairement les priorités des CLOSM. La nouvelle loi ne mentionne pas explicitement le principe du « par et pour » ni celui de « l'habilitation des communautés »; or, par l'entremise du règlement sur la partie VII, la mise en œuvre de la nouvelle LLO devrait aller plus loin et favoriser une certaine dévolution de pouvoirs vers

⁹ Sur le concept de l'habilitation et son application à la francophonie canadienne, consulter Rémi Léger, 2014, « De la reconnaissance à l'habilitation de la francophonie canadienne », *Francophonies d'Amérique*, vol. 37, 17-38.

¹⁰ *DesRochers c Canada (Industrie)*, 2009 CSC 8.



les communautés et leurs « institutions fortes » dans les domaines névralgiques pour leur épanouissement. Par exemple, comme l'explique Léger,

Plus concrètement, le gouvernement fédéral pourrait mieux habilitier les francophones en situation minoritaire en favorisant une véritable gouvernance communautaire dans le cadre de laquelle des représentants et des représentantes dûment élus gèreraient une enveloppe budgétaire leur permettant d'établir une programmation et d'activités et de projets selon les objectifs définis par les francophones eux-mêmes et non par le gouvernement.¹¹

Cela dit, le principe du « par et pour » peut prendre de nombreuses formes selon les domaines, les capacités, et les besoins des communautés sur le terrain. Nous reviendrons sur ce concept plus loin.

- C. Que le gouvernement assure la génération de données probantes continues sur des indicateurs-clés de la vitalité et de l'épanouissement des communautés de langues officielles en situation minoritaire.** Cette responsabilité devrait être assumée notamment *mais pas exclusivement* par l'entremise de Statistique Canada et du ministère de l'Innovation, des Sciences et de l'Industrie, afin de pouvoir réaliser une évaluation et une révision effectives des politiques en matière de langues officielles. Ces données seront également nécessaires dans le cadre de l'examen obligatoire et de la révision décennaux de la LLO, tel que désormais stipulé à l'article 93. En fait, tous les ministères et agences devront déterminer quels indicateurs seront nécessaires afin de faire le suivi de leurs objectifs respectifs dans l'appui à l'épanouissement des CLOSM dans le cadre de leurs mandats.

La génération de ces données passera notamment par la cueillette et l'analyse approfondie des données des recensements quinquennaux et des études approfondies menées par Statistique Canada, mais elle devra également passer par le financement accru de la recherche par et sur les CLOSM, que ce soit par l'entremise des trois conseils de recherche (CRSH, CRSNG, IRSC) ou par la création de centres d'analyse dédiés à ces questions et enjeux. Le règlement devrait donc énoncer clairement le type de données qui seront nécessaires afin que la FCFA, QCGN et les autres organismes consultés puissent participer à ces consultations en connaissance de cause.

¹¹ Léger, *op. cit.* : 30.



Au regard des données probantes, la loi énonce désormais, au paragraphe 41(4), l'engagement du fédéral à « estime[r] périodiquement, à l'aide des outils nécessaires, le nombre d'enfants dont les parents ont, en vertu de l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, le droit de les faire instruire dans la langue de la minorité francophone ou anglophone d'une province ou d'un territoire [...] ». Le règlement devrait préciser à quel organisme ou institution (nous devinons qu'il s'agit ici de Statistique Canada, mais cela n'est pas écrit noir sur blanc dans le texte de loi) revient cette obligation, et clarifier que ce que signifie « périodiquement » (en l'état actuel, ces données sont récoltées à chaque cinq ans). Le règlement pourrait aussi énoncer une obligation pour Statistique Canada de consulter les communautés afin d'assurer que ses outils de mesure répondent aux besoins en matière de statistiques démographiques.

La loi énonce également, au paragraphe 41(8), que les analyses effectuées par les institutions fédérales afin de déterminer les impacts des mesures mises en œuvre afin de répondre à leurs obligations devront être fondées sur « des recherches et des données probantes ». Le règlement devra décliner comment le gouvernement veillera à la production de ces recherches. Le règlement devrait également assurer, dans un souci de transparence, que toutes les données engendrées, que ce soit par Statistique Canada ou n'importe quel autre ministère ou agence, seront du domaine public, afin qu'elles soient facilement accessibles à la population.

- D. Que la mise en œuvre de la partie VII se fasse de manière effective et efficace par l'entremise d'une nouvelle structure de gouvernance.** En 2019, dans le cadre des consultations qui ont éventuellement mené à la modernisation de la LLO, la FCFA décriait l'opacité de la structure de mise en œuvre de la loi. Elle demandait que celle-ci soit « épurée et clarifiée pour garantir que les droits soient respectés par tout l'appareil gouvernemental et demeurent une priorité de toutes les institutions fédérales »¹². Pour la FCFA, la solution passait par l'octroi à une agence centrale, soit le Secrétariat du Conseil du Trésor, de la responsabilité de la mise en œuvre de la LLO. Cette responsabilité serait assortie de pouvoirs contraignants pour assurer qu'un suivi soit fait auprès de tous les ministères et agences fédéraux, assurant la mise en œuvre effective et horizontale de la LLO. Selon la FCFA, le SCT était la seule entité dont la loi habilitante lui octroyait les pouvoirs afin que tout l'appareil d'État fédéral soit encadré et surveillé dans son application de la LLO et pour assurer que les ressources nécessaires à sa mise en œuvre soient disponibles.

¹² FCFA, 2019, « La FCFA passe à l'action : proposition d'un nouveau libellé de la *Loi sur les langues officielles* » : 19.



Néanmoins, le **ministère du Patrimoine canadien**, à qui revenait une large partie de ces tâches jusqu'à maintenant, n'est pas complètement délesté de ses responsabilités en vertu de la nouvelle *Loi*. C'est en partie à l'enseigne de PCH que résidera le Centre de renforcement de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*, tel qu'annoncé dans le Plan d'action pour les langues officielles 2023-2028¹³. Les objectifs et la portée de l'implication de ce Centre dans la mise en œuvre de la partie VII de la LLO devraient être clarifiés dans le règlement. Il pourrait être utile, par exemple, de décrire dans le règlement la responsabilité de ce Centre dans l'accompagnement et les conseils qu'il pourrait donner aux agences et ministères fédéraux afin que ces derniers comprennent leurs nouvelles obligations et s'acquittent de celles-ci. Par exemple, le Centre pourrait piloter l'élaboration d'une « lentille francophone » à laquelle seraient subséquemment assujetties les planifications pluriannuelles de tous les agences et ministères fédéraux.

À 43(1), À 46(3)(b), il est également compris que PCH demeure profondément impliqué dans la mise en œuvre de la partie VII et qu'il sera l'une des instances consultées par le SCT. Le règlement devra éclairer et départager, de façon simple et compréhensible, les responsabilités de ces deux instances.

Le règlement devrait également veiller à énoncer les responsabilités incombant tout particulièrement au **ministère de la Justice** et à ses employés œuvrant au sein des différentes agences et institutions fédérales en matière d'application de la LLO dans le cadre de leurs fonctions (révision, recommandations, et avis juridiques émis au gouvernement et/ou à la haute fonction publique dans le cadre de la rédaction de projets de loi, de décrets, de règlements, ou de politiques). La création et l'application d'une lentille francophone, prenant ici la forme d'une grille de révision juridique, pourrait être à prévoir. Nous reviendrons sur ce concept plus loin.

- E. Que toute future entente fédérale-provinciale-territoriale contienne une clause linguistique exécutoire.** À l'alinéa 41.(7)a.1), le gouvernement fédéral reconnaît désormais que les mesures nécessaires doivent être prises, dans la négociation d'ententes fédérales-provinciales/territoriales, afin d'assurer « l'inclusion [...] de dispositions qui établissent les obligations incombant aux parties en matière de langues officielles ». La FCFA espérait à cet effet que le gouvernement aille plus loin.

Le règlement concernant la Partie VII doit mettre au clair le rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor d'assurer que ces obligations soient remplies dans le

¹³ Gouvernement du Canada, 2023, *Plan d'action pour les langues officielles 2023-2028 : Protection-promotion-collaboration*. Disponible en ligne : <https://www.canada.ca/fr/patrimoine-canadien/services/langues-officielles-bilinguisme/plan-action-langues-officielles/2023-2028.html#a13a>.



cadre des négociations avec les provinces et territoires. Ces obligations pourraient être remplies de plusieurs manières, soit par l'entremise de clauses linguistiques spéciales, ou encore en assurant qu'on évite ou atténue les impacts négatifs sur les communautés francophones. Les communautés provinciales et territoriales touchées par ces ententes devraient également être consultées dans le cadre de ces négociations.

- F. **Que les dynamiques linguistiques particulières des provinces et territoires soient reconnues.** Dans le préambule ainsi qu'à l'article 45.1 de la LLO, ainsi que le cadre législatif et constitutionnel qui leur est propre, ceci est maintenant chose faite. Il faut désormais opérationnaliser la reconnaissance et le respect de ces dynamiques à même le règlement.

En somme, nous nous réjouissons que de nombreuses demandes historiques de la FCFA aient trouvé un écho direct ou indirect dans la nouvelle mouture de la partie VII de la LLO. Il faut désormais assurer leur mise en œuvre effective.



Les principes qui devraient guider la mise en œuvre de la partie VII

En premier lieu, la FCFA adhère pleinement aux principes identifiés par le Commissariat aux langues officielles¹⁴, dont ceux ayant été établis par la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *FFCB*¹⁵. Nous les rappellerons ici et expliquerons la façon dont ils devraient guider la mise en œuvre de la partie VII dans le cadre du présent processus règlementaire.

- A. **L'appui au développement des minorités de langue officielle** : La Partie VII énonce clairement l'engagement du gouvernement envers le développement et l'épanouissement des minorités de langue officielle. Autrement dit, la partie VII a comme objectif, au bas mot, de renverser l'érosion démolinguistique de la francophonie canadienne par l'entremise de la promotion des langues officielles et de mesures positives. C'est cet objectif qui doit guider les actions du gouvernement en matière de langues officielles.

- B. **L'application de la norme d'égalité réelle** : Depuis l'arrêt *Desrochers* (2009), l'égalité réelle, soit la notion qu'un traitement asymétrique de la minorité vis-à-vis de ce qui est offert à la majorité soit nécessaire afin d'atteindre les mêmes objectifs, est compris comme un principe d'interprétation central de la LLO. Le nom du projet de loi ayant mené à la modernisation de la *Loi sur les langues officielles* en fait foi. Le gouvernement fédéral, dans ses actions de soutien envers un secteur d'activité ou en matière d'octroi de services de même qualité envers les deux communautés de langue officielle, peut signifier un soutien d'une teneur différente afin d'atteindre l'égalité, et doit prendre en compte les besoins particuliers, parfois différents, d'une minorité linguistique par rapport aux besoins de la majorité¹⁶.

¹⁴ Commissariat aux langues officielles, s.d., « Progresser vers l'égalité réelle : principes visant à guider l'élaboration d'un règlement pour la mise en œuvre de la partie VII de la Loi sur les langues officielles ». Publication du commissaire avril 2024, en ligne : <https://www.clo-ocol.gc.ca/fr/publications/etudes-autres-rapports/2024/progresser-vers-egalite-reelle>

¹⁵ *Canada (Commissaire aux langues officielles) c. Canada (Emploi et Développement social)*, op. cit.

¹⁶ À cet effet, voir Pierre Foucher, 2006, « Le carré redevenu cercle? Fédéralisme, droits des minorités et égalité dans l'interprétation de la constitution canadienne », texte présenté au colloque « Le fédéralisme, le Québec et les minorités francophones du Canada, Université d'Ottawa, en ligne : https://socialsciences.uottawa.ca/crfpp/sites/socialsciences.uottawa.ca/crfpp/files/foucher_0.pdf



- C. **Le caractère continu de l'obligation** : À l'instar de l'obligation de consulter dont il est question plus haut, l'obligation de mettre en œuvre des mesures positives est également continue et s'applique tant qu'une institution ou un ministère fédéral a *la possibilité d'agir* afin d'atteindre l'objectif du développement et de l'épanouissement des minorités de langue officielle. Ce principe signifie que les institutions fédérales ont l'obligation de veiller continuellement à comprendre l'impact de leurs programmes et initiatives sur les communautés francophones et acadiennes et de voir à corriger le tir si ces derniers n'ont pas l'impact positif prévu. Le caractère continu de cette obligation s'applique tant au niveau de la procédure législative que dans les directives ministérielles ou l'élaboration de politiques ou règlements. La FCFA est disposée à collaborer avec le gouvernement fédéral afin d'élaborer les procédures à suivre pour assurer la continuité de cette obligation, dans l'esprit du développement d'une « démarche itérative » visant l'amélioration continue de l'effet des actions du gouvernement sur l'épanouissement des minorités de langue officielle et de de l'égalité réelle.
- D. **Connaître et répondre aux besoins des communautés** : Les agences et ministères fédéraux doivent connaître les besoins des communautés de langue officielle en situation minoritaire ainsi que l'impact de leurs politiques et programmes sur ces dernières. Ce principe implique bien sûr **la production continue de données probantes** sur ces communautés, incluant l'accès à des programmes et leurs effets lorsque mis en œuvre, afin de pouvoir procéder à une évaluation d'impact et à une révision éventuelle des programmes si les effets ne sont pas positifs.

La consultation avec les communautés sera également un processus-clé afin de répondre à cet objectif. Non seulement les communautés doivent-elles être consultées de façon effective – et par l'entremise des institutions porte-parole comme la FCFA et ses membres ainsi que son homologue anglo-québécois, Quebec Community Groups Network (ci-après QCGN); ces consultations doivent également inclure l'obligation pour le gouvernement de tenir compte (et de pouvoir le démontrer de façon manifeste) des résultats desdites consultations. Les communautés doivent aussi être habilitées à jouer ce rôle auprès du gouvernement, c'est-à-dire qu'on doit leur octroyer les ressources nécessaires pour pouvoir pleinement assumer ces responsabilités. Le libellé de la LLO, au paragraphe 43(2), spécifie que la responsabilité revient au ministre du Patrimoine canadien de « prendre des mesures qu'il juge aptes à assurer la consultation publique », mais l'obligation de consultation incombe à tout l'appareil d'État fédéral, et en particulier à certains ministères névralgiques comme le ministère de la Justice, celui de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté, et celui de l'Emploi, du Développement de la main d'œuvre et des Langues officielles. Le règlement devrait également clarifier que tout ministère ou agence



responsable de la mise en œuvre d'un programme ayant une incidence sur un droit conféré en vertu de la LLO a une obligation de consultation.

Autrement dit, le Règlement doit prescrire les modalités des consultations, notamment le genre de situation spécifique où les communautés francophones et acadiennes doivent être consultées, la liste des organismes devant être consultés en général ainsi que dans certains contextes particuliers, et la façon dont sera évaluée la prise en compte par le gouvernement de ce qui est ressorti de ces consultations dans l'élaboration, la mise en œuvre, l'évaluation, ou la révision d'un programme. La Cour suprême du Canada a déjà statué, à l'égard du devoir de consulter dans le contexte des relations du gouvernement avec les peuples autochtones, ce que signifiait une « véritable consultation », soit d'écouter avec un esprit ouvert ce que les personnes et les parties consultées ont à dire; d'être prêt à modifier les principes d'application, les décisions ou les programmes faisant l'objet de la consultation; et de fournir une rétroaction tant au cours de la consultation qu'après la prise de décision¹⁷. La consultation devrait également être un processus continu, qui ne s'arrête pas à un seul moment ou événement durant lequel les communautés sont écoutées.

La relation du gouvernement fédéral avec les communautés francophones et acadiennes ne repose pas, juridiquement, sur les mêmes bases que celle qu'il entretient avec les peuples autochtones, soit « l'honneur de la Couronne » découlant de la Proclamation royale de 1763 et enchâssé à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Néanmoins, les principes énoncés ci-dessus reflètent les meilleures pratiques en matière de consultation. Ils devraient également être mis en œuvre dans la relation entre le gouvernement fédéral et les communautés de langue officielle en situation minoritaire. De plus, l'importance de consulter les communautés francophones et acadiennes a également été reconnue par les tribunaux canadiens, notamment dans le cadre des arrêts *Arsenault-Cameron*¹⁸ et *Lalonde*¹⁹, respectivement dans les secteurs de l'éducation et de la santé. Dans *Arsenault-Cameron*, la Cour suprême du Canada a énoncé que le ministre de l'Éducation de l'Île-du-Prince-Édouard n'avait pas consulté la communauté acadienne dans l'exercice de ses pouvoirs discrétionnaires, allant à l'encontre de ses obligations en vertu de l'article 23 de la *Charte*. Dans *Lalonde*, la Cour d'appel de l'Ontario avait statué que la Commission de restructuration des services de santé n'avait pas consulté la communauté

¹⁷ *Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, [2004] 3 R.C.S. 511, 2004 CSC 73.

¹⁸ *Arsenault-Cameron c. Île-du-Prince-Édouard*, [2000] 1 R.C.S. 3.

¹⁹ *Lalonde v. Ontario (Commission de restructuration des services de santé)*, 56 O.R. (3d) 505, [2001] O.J. No. 4767.



franco-ontarienne pour saisir l'impact de la fermeture de l'Hôpital Montfort sur cette dernière.

- E. **L'obligation de favoriser et de ne pas nuire** : Les mesures prises par le gouvernement doivent être proactives et favoriser les communautés de langue officielle en situation minoritaire, ce qui signifie nécessairement que ces mesures ne doivent pas nuire. Encore une fois, de cette obligation découle la nécessité d'assurer l'accès aux programmes et d'évaluer leur impact, et donc d'une cueillette de données probantes sur les communautés afin de déterminer cet impact – ainsi que d'effectuer des révisions aux programmes si nécessaire.
- F. **L'application large et illimitée** : Il n'y a pas de limites de situations auxquelles la partie VII s'applique dans le cadre des actions du gouvernement fédéral, tant du point de vue géographique, du nombre de communautés touchées, du nombre de programmes ou d'initiatives mis en œuvre, que du nombre de ministères ou d'agences impliqués. L'obligation cible toutes les actions du gouvernement qui peuvent avoir un impact (positif ou négatif) sur l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire.

De ce principe découle la nécessité que le règlement énonce la responsabilité pour **chaque institution ou agence fédérale** d'élaborer et de mettre en place un cadre ou un plan d'action propre à elle afin d'assurer que ses responsabilités en vertu de la partie VII soient clairement comprises et mises en œuvre.

Une lentille francophone pour guider la fonction publique : une pratique exemplaire à émuler

L'idée d'une « lentille francophone » qui serait appliquée systématiquement *en amont* du processus décisionnel interne de la fonction publique dans toute élaboration ou évaluation de programme, politique, directive, ou projet de loi, ne date pas d'hier. Cette idée reprend le type d'analyse offert par l'outil GBA+ pour l'appliquer aux différentes expériences vécues par les minorités francophones afin de déceler les inégalités et de prendre en compte leurs besoins particuliers – un processus directement relié à l'objectif de l'atteinte de l'égalité réelle.

En 2016, le Commissariat aux services en français de l'Ontario mettait en œuvre un tel outil pour la fonction publique provinciale. Il s'agissait d'« un guide de l'utilisateur, une trousse d'outils comprenant de nombreuses ressources qui ont été produites au fil des années, ainsi qu'un cours en



ligne interactif »²⁰. Cette initiative était promue comme un outil de formation exemplaire pour les fonctionnaires. En 2024, le ministère de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté du Canada, dans sa nouvelle Politique en matière d'immigration francophone, dévoilait la création d'une telle lentille ayant pour objectif d'« [a]ssurer la prise en compte des objectifs, des leviers, et des défis de l'immigration francophone dans le développement de l'ensemble des politiques et des programmes d'IRCC [permettant d'identifier] les risques et les obstacles à l'atteinte des objectifs en matière d'immigration francophone »²¹. Bien que la Politique annonce que la mise en œuvre de cette lentille sera graduelle et que nous n'en ayons pas encore constaté l'utilité ou la portée dans les actions de ce ministère, un tel outil devrait représenter une pratique exemplaire et être élargi à l'entièreté de la fonction publique fédérale. Une telle lentille devrait être utilisée non seulement pour la mise en œuvre de la partie VII ou des projets spéciaux, qu'ils soient directement en lien avec les langues officielles ou non, mais également dans le cadre des activités essentielles (« *core business* ») du gouvernement et de l'exécutif (le Cabinet). Le Centre de renforcement de la partie VII pourrait se voir chargé du développement d'un tel outil horizontal pour tout l'appareil d'État.

L'application d'une telle lentille aurait pu éviter des erreurs notables du gouvernement fédéral, tant dans ses affaires régulières que durant des situations exceptionnelles, et permettre d'assurer le respect des obligations en matière de langue officielle en amont plutôt qu'en aval. Prenons quelques exemples récents pour en démontrer l'utilité.

Le projet de loi C-35, *Loi relative à l'apprentissage et à la garde des jeunes enfants au Canada*, a suscité une levée de boucliers en milieu minoritaire car rien ne garantissait dans le texte législatif initial le financement à long terme d'un nombre équitable de places de garderie pour les enfants de familles francophones. Il a fallu une mobilisation importante de la part des organismes ainsi qu'une campagne de plus de trois milliers de lettres acheminées aux parlementaires afin que l'amendement nécessaire pour corriger le tir, présenté par le sénateur René Cormier, soit accepté par la

²⁰ Commissariat aux services en français, 2016, « La lentille francophone », en ligne (archivé) : <https://csfontario.ca/fr/rapports/ra1617/bilan/services-directs-communaute/7-5-enjeux-courants/la-lentille-francophone#:~:text=La%20Lentille%20francophone%20comprend%20un,officiellement%20lanc%C3%A9%20en%20novembre%202016>. À notre connaissance, cet outil n'est plus utilisé ni promu depuis que le CSF a perdu son indépendance en 2018.

²¹ Ministère de l'Immigration, des réfugiés, et de la citoyenneté du Canada, 2024, *Politique en matière d'immigration francophone*, Ottawa : Sa Majesté le Roi du chef du Canada, p. 7, en ligne : https://www.canada.ca/content/dam/ircc/documents/pdf/francais/organisation/publications-guides/3658_politique-en-immigration-francophone_report_fr_v2.pdf.



Chambre des communes. L'utilisation d'une lentille francophone dès les balbutiements du processus législatif aurait pu mettre en évidence cet angle mort dans le projet de loi, permettant au gouvernement de faire les modifications nécessaires en amont, avant qu'il soit présenté en chambre. Une telle correction lui aurait aussi évité de se faire rappeler à l'ordre par les communautés francophones et aurait expédié le processus législatif, qui n'aurait pas été ralenti par des propositions d'amendement.

De même, dans le contexte de la situation d'urgence découlant de **la pandémie de COVID-19** au printemps 2020, le gouvernement fédéral s'est à maintes reprises fait rabrouer pour ne pas avoir pris en considération ses obligations linguistiques, entre autres en matière de communications avec le public et dans sa décision d'importer des produits nettoyants dont les étiquettes n'étaient pas bilingues. L'application de la lentille francophone à ce moment crucial où les Canadiennes et les Canadiens se tournaient vers le gouvernement fédéral pour obtenir des informations et des conseils pour se protéger durant l'urgence sanitaire aurait illuminé les inégalités et aurait permis de mettre en place des mesures pour atténuer les risques à la population minoritaire.

Il existe également une grille d'analyse d'égalité réelle que le Conseil du Trésor a élaborée dans le cadre de la mise en œuvre de la partie IV de la Loi sur les langues officielles (LLO). Cette grille vise à évaluer la prestation de services gouvernementaux en tenant compte des besoins des communautés de langue officielle, tant majoritaire que minoritaire.²²

En résumé, l'égalité réelle vise à adapter les services existants pour répondre aux besoins spécifiques des communautés minoritaires tout en garantissant une qualité équivalente pour tous. Cette approche est conforme au droit canadien et à la décision de la Cour suprême dans l'affaire CALDECH.

- G. La clarté des obligations :** Le règlement doit fournir des instructions claires aux institutions fédérales afin d'assurer que ces dernières comprennent bien leurs obligations, et qu'elles puissent prendre des actions en fonction de celles-ci. Si la portée des nouvelles obligations en vertu de la partie VII est incomprise ou mal comprise par l'appareil d'État, sa mise en œuvre ne pourra pas être effective.

²² Le Conseil du trésor, lien <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/valeurs-ethique/langues-officielles/services-public/grille-analyse-egalite-reelle.html>



De ces deux derniers principes découle l'importance d'énoncer, dans le règlement, un cadre ou des balises qui s'appliqueront à tous les programmes, politiques, initiatives ou décisions provenant de l'appareil d'État fédéral. Ces balises doivent prendre en compte toute la diversité des mandats découlant des institutions fédérales.

H. La transparence et la reddition de comptes : Le règlement doit également décliner les façons dont les institutions fédérales rempliront leur obligation de faire preuve de plus de transparence dans la reddition de comptes à l'égard de leurs actions envers les objectifs de la partie VII.

En ce moment, les institutions fédérales produisent, annuellement, un rapport « partie VII », où les ministères présentent les mesures qu'ils considèrent comme étant « positives » qui ont été mises en œuvre au cours de l'année sur laquelle porte le rapport. Cet exercice ne suffira plus pour s'acquitter des nouvelles obligations en vertu de la LLO. Chaque institution devra désormais être en mesure d'effectuer une analyse des inégalités entre la population générale et les minorités de langue officielle au regard d'indicateurs précis concernant son mandat, et de rendre explicites ses objectifs à l'égard de la progression vers l'égalité entre les deux communautés linguistiques. Ces objectifs, qui devraient faire partie de la planification pluriannuelle de chaque institution, devraient être structurels, concrets et basés sur la diminution des écarts entre minorités et majorités linguistiques, et être établis en consultation avec les communautés. L'institution fédérale devra démontrer qu'en fonction de ces objectifs, elle évalue ou révisé les mesures mises en œuvre lorsque celles-ci ne donnent pas les résultats escomptés, et offrir une appréciation des CLOSM par rapport aux avancées effectuées.

La transparence et la reddition de comptes devrait également s'appliquer aux données probantes qui seront générées et utilisées par les agences et ministères dans l'élaboration et l'évaluation de leurs politiques en matière de promotion et d'épanouissement des communautés de langue officielle. Toutes ces données devraient être accessibles à la population

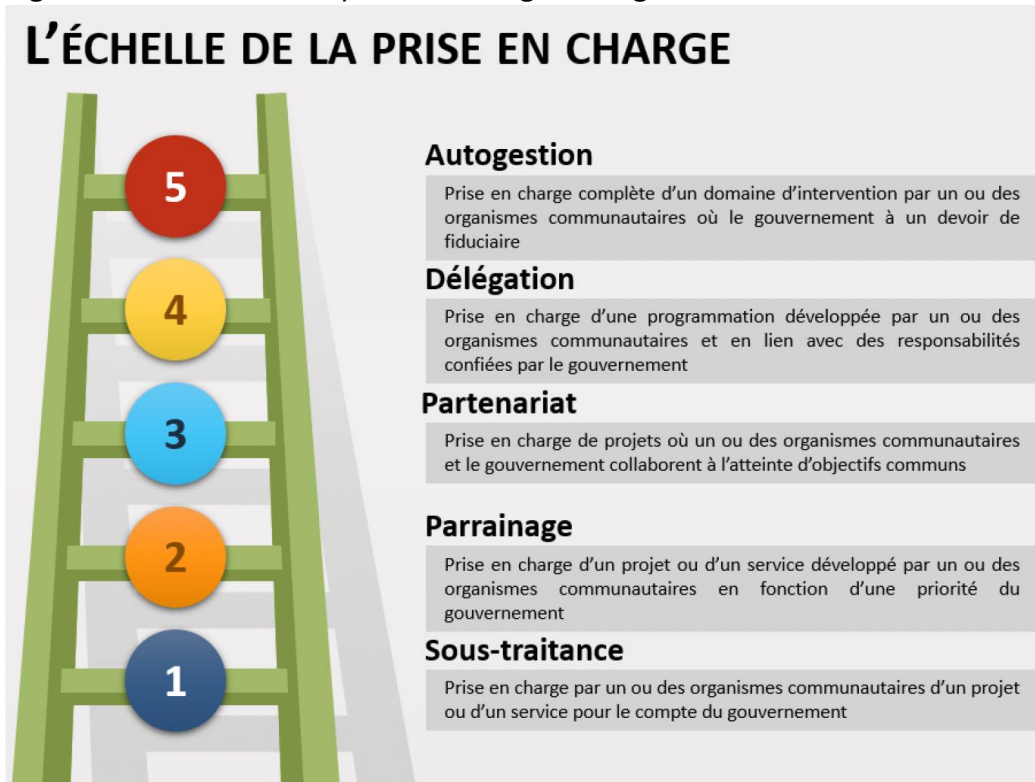
La reddition de comptes devrait également s'appliquer **aux gouvernements provinciaux et territoriaux** qui bénéficient de transferts ou d'ententes fédérales-provinciales-territoriales dans des domaines soutenant la vitalité des communautés francophones. Le gouvernement fédéral devrait exiger des provinces et territoires qu'ils démontrent que les fonds octroyés par le fédéral ont bel et bien été dépensés sur les programmes auxquels ils étaient dédiés. Nous reviendrons sur ces ententes plus loin.



En plus des principes énoncés par le Commissariat aux langues officielles et présentés ci-dessus, la FCFA croit également que les principes suivants devraient baliser la réglementation de la Partie VII :

I. **L’habilitation** : Selon Léger et Normand²³, le principe de l’habilitation ou du « par et pour » peut être compris comme évoluant sur une échelle afin de rendre compte de la diversité des situations sur le terrain où ce principe s’applique, selon le degré plus ou moins grand de contrôle qu’exerce la communauté sur son développement.

Figure 1 : L’échelle de la prise en charge de Léger et Normand²⁴



Cette échelle démontre bien l'évolution graduelle du niveau d'autonomie qui est octroyé aux organismes communautaires d'un échelon à l'autre. Or, chacun de ces échelons représente une relation existante actuellement entre le gouvernement fédéral et l'un des organismes de la francophonie canadienne. Tous ces échelons peuvent être utiles et pertinents, selon le contexte et les capacités de l'organisme ou de la communauté en question.

²³ Rémi Léger et Martin Normand, 2020, *L'échelle de la prise en charge : Un outil pour évaluer la relation entre les organismes de la francophonie canadienne et l'État*, Rapport soumis à la FCFA.

²⁴ *Ibid.* : p. 18.



Par exemple, alors qu'une communauté ayant une masse démographique importante dans une région donnée peut imaginer le principe de l'habilitation ou du « par et pour » comme s'étendant à de nombreuses institutions fonctionnant de façon autonome des institutions de la majorité, dans un vaste registre de domaines d'action (et approchant donc la pleine complétude institutionnelle ou « l'autogestion » comme l'appellent Léger et Normand), ce niveau d'autonomie peut aussi prendre la forme de services appropriés du point de vue linguistique et culturel offerts au sein d'institutions bilingues, voire anglophones, dont la structure de gestion inclut un nombre proportionnel de membres de la minorité (approchant plutôt la « soustraction »). Dans l'esprit de l'application du principe d'égalité réelle, il est important de bien comprendre les besoins, les capacités, et les objectifs des communautés dans leurs réalités respectives et dans tous les domaines d'action de la nouvelle LLO afin de mettre en œuvre de façon efficace et utile le principe de l'habilitation. Il sera également primordial d'arrimer ce concept à la nouvelle notion « d'institutions fortes » qu'on retrouve dans la loi afin que ce principe vienne nourrir les institutions existantes de la minorité (ainsi que celles qu'on souhaitera créer et/ou soutenir) – et non leur nuire.

Le concept de l'habilitation ou du « par et pour » s'applique également aux nouvelles obligations du gouvernement fédéral en matière de **consultation**. Nous avons souligné à quel point sont importantes les nouvelles obligations du gouvernement en matière de consultation des communautés. Or, si le gouvernement tient à s'assurer de bien comprendre les besoins et d'avoir à la table des interlocuteurs qui parlent au nom de la communauté, il doit s'assurer d'inclure au processus de consultation des participants et participantes qui représentent effectivement la communauté et qui sont habilités à parler en leur nom.

Enfin, l'habilitation requiert également que les communautés aient les ressources, notamment financières, afin de jouer ce rôle, par exemple pour répondre aux demandes de consultations et afin d'y participer pleinement.

- J. **La simplification** : Dans le même sillon que le principe de la clarté, le règlement doit être aussi simple et accessible que possible, en évitant les formalités excessives ou les procédures compliquées. Il doit être rédigé de façon que son contenu soit compréhensible non seulement pour les fonctionnaires fédéraux, mais également pour les organismes et institutions communautaires.
- K. **La prévention** : Le règlement doit être conçu de manière à prévenir les problèmes et les conflits, plutôt que de simplement y réagir. Ce principe rappelle l'importance, pour les institutions fédérales, de consulter les



communautés, qui pourront les aiguiller quant aux enjeux qui se présentent en amont et ainsi éviter d'être réactifs.

- L. **La rationalité** : Le règlement doit être fondé sur des preuves et une analyse rationnelle, plutôt que sur des préjugés ou des considérations politiques. Ce principe souligne encore une fois l'importance d'obtenir des données probantes et continues sur les CLOSM dans l'analyse des politiques publiques.
- M. **La précision** : Le règlement doit être précis et spécifique, en indiquant notamment les exigences relatives à la reconnaissance de l'égalité du français et de l'anglais. Puisque les obligations en vertu de la partie VII s'appliquent à tout l'appareil d'État fédéral de façon horizontale, il pourrait être utile de rendre explicites les obligations dans certains contextes particuliers.
- N. **Rétablissement et revitalisation** : Atteindre une véritable égalité ne se résume pas à une simple proclamation. Il s'agit d'un processus exigeant qui commence par reconnaître et s'attaquer aux inégalités profondes qui persistent dans notre société. Cela implique de rétablir l'accès aux services essentiels, de revitaliser les communautés vivant en situation minoritaire et de rééquilibrer le poids démographique. Les institutions fédérales ont un rôle crucial à jouer dans la concrétisation de cet objectif. Elles doivent mesurer avec précision les écarts d'égalité et établir des délais raisonnables, mais fermes, assortis d'objectifs clairs et mesurables, pour les combler. Il devient alors primordial de développer des indicateurs précis et représentatifs rapidement, pour que le processus d'évaluation du progrès puisse être engendré sans délais supplémentaires.

Clarification et définition de la nouvelle terminologie

Enfin, certains termes contenus dans la partie VII de la nouvelle *Loi* devront être définis ou clarifiés dans le règlement :

- A. **Minorité francophone** : Il faudra clarifier dans quel contexte ou dans quel espace géographique la terminologie « minorité » est utilisée. Par exemple, la communauté francophone du Nouveau-Brunswick, minoritaire dans l'ensemble de la province, est néanmoins majoritaire dans certaines régions et municipalités du nord de la province. Il faudra clarifier si ces considérations auront un impact sur les mesures mises en œuvre.

Il faudra également déterminer quelle ou quelles population(s) sont considérées comme faisant partie de la catégorie de « minorité



francophone ». S'agira-t-il des individus ayant le français comme langue maternelle, comme première langue officielle parlée, comme l'une des langues parlées, etc.? Ces questions devront également guider le type de question qui sera posée à la population canadienne dans le cadre des recensements quinquennaux. Des consultations avec Statistique Canada sont donc à prévoir à cet effet.

Par ailleurs, comme nous en faisons état plus tôt, la LLO reconnaît désormais explicitement que la langue française, étant la langue minoritaire au Canada et en Amérique du Nord, a besoin d'un plus grand soutien afin d'en arriver à l'égalité réelle avec l'anglais. Au paragraphe 41.(2), le gouvernement fédéral « s'engage à protéger et à promouvoir le français ». Le règlement devra prendre en compte de façon large, généreuse, et concrète cette reconnaissance nouvelle dans la mise en œuvre de la loi.

- B. Poids démographique :** L'enjeu du poids démographique des minorités francophones et la reconnaissance de l'importance de « remédier à son déclin » fait désormais partie du préambule de la loi. Or, il faudra clarifier dans le règlement ce que l'on entend par cette terminologie et quels indicateurs seront utilisés pour déterminer qu'on a bel et bien remédié au déclin.

Par ailleurs, remédier au déclin démographique des minorités francophones peut se traduire par au moins trois genres de politiques différentes : à l'égard de l'immigration, à l'égard de la natalité et de la transmission langagière, ou encore à l'égard de l'apprentissage du français chez la population majoritaire. Le règlement devra clarifier quels engagements le gouvernement fédéral compte prendre à cet effet.

- C. Mesure positive (et impacts négatifs) :** L'une des avancées significatives de la nouvelle itération de la LLO est une tentative de clarification de ce qui peut constituer une mesure positive, à 41(6). Certaines des mesures énoncées dans la liste présentée à 41(6)c) sont assez bénignes du point de vue de l'engagement des institutions envers l'épanouissement des communautés minoritaires, par exemple « favoriser l'acceptation et l'appréciation par le public du français et de l'anglais », alors que d'autres, comme « appuyer des secteurs essentiels à l'épanouissement des minorités francophones et anglophones [...] et protéger et [...] promouvoir la présence d'institutions fortes qui desservent ces minorités », ont un potentiel beaucoup plus important. Le règlement devrait veiller à clarifier que les institutions fédérales sont tenues d'accomplir leurs obligations de façon que les mesures mises en œuvre aient un impact positif concret et démontrable sur l'épanouissement des communautés minoritaires, la protection et la promotion du français, et/ou l'apprentissage dans la langue de la minorité. La FCFA souhaiterait voir, de la part de tous les ministères et agences fédéraux, la mise en œuvre d'une



procédure simple, cohérente, et participative (qui inclura des consultations effectives avec les parties prenantes concernées) en matière d'élaboration, de validation, et de mise en œuvre de mesures positives. Ces dernières devraient être enchâssées dans une politique assortie d'un plan d'action quinquennal en matière de partie VII faisant état des indicateurs utilisés pour évaluer l'impact des mesures positives sélectionnées sur l'avancement vers l'égalité réelle des CLOSM.

Le comité des langues officielles de la Chambre des communes (LANG) a émis une proposition encadrant la définition des mesures positives dans son rapport de juin 2019²⁵. Parallèlement, le comité sénatorial des langues officielles (OLLO) a également procédé à des évaluations dans le temps et formulé des recommandations à suivre concernant ces mesures positives²⁶. À 41(7)b), la nouvelle mouture de la loi fait également état d'une obligation pour les institutions fédérales de prendre en considération des impacts négatifs à éviter ou à atténuer. Il faudra réfléchir à la façon dont les effets négatifs d'un programme ou d'une initiative pourraient être mesurés en amont, de façon proactive (ou anticipés), plutôt que réactive (autrement dit, une fois que le mal est fait et qu'une mesure a fait du tort à la communauté minoritaire). Encore une fois, la codification dans le règlement de l'utilisation d'une « lentille francophone », au même titre que l'analyse GBA+, pourrait avoir un impact significatif à cet effet. Les activités « de dialogue et de consultation » énoncées à 41(8) devraient également inclure cet aspect proactif dans l'évaluation des retombées possibles de nouveaux programmes ou de programmes révisés.

²⁵ Comité LANG, 2019 « MODERNISATION DE LA LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES », Rapport 17 du Comité permanent des langues officielles, en ligne

<https://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/fr/42-1/LANG/rapport-17/>

²⁶ Comité OLLO 2010, « La mise en œuvre de la partie VII de la loi sur les langues officielles : on peut faire encore mieux », en ligne

<https://sencanada.ca/content/sen/committee/403/offi/rep/rep03jun10-f.pdf>

Comité OLLO 2018, « La modernisation de la Loi sur les langues officielles - la perspective des communautés de langue officielle en situation minoritaire », en ligne

https://sencanada.ca/content/sen/committee/421/OLLO/Reports/Modernizing-the-OLA_report_F.pdf.

Comité OLLO, 2019 « La modernisation de la Loi sur les langues officielles : la perspective des institutions fédérales et les recommandations », Rapport 13 du Comité sénatorial permanent des langues officielles, en ligne

https://sencanada.ca/content/sen/committee/421/OLLO/reports/ModernOLAFederalInst_F_Final.pdf



D. Institution forte : On retrouvait déjà cette terminologie dans le document de positionnement du gouvernement fédéral *Français et anglais : vers une égalité réelle des langues officielles du Canada* (ci-après « Livre Blanc ») publié en 2021, la liant au concept de complétude institutionnelle :

Il est clair que la complétude institutionnelle, dans des domaines comme l'éducation, la santé, l'immigration, la culture et la justice, contribue directement à la vitalité des communautés. Les gouvernements provinciaux et territoriaux ont eux-mêmes des obligations linguistiques envers leurs minorités et cela passe par le soutien et la protection de leurs institutions. Le gouvernement du Canada doit soutenir ces institutions en collaboration avec les gouvernements provinciaux et territoriaux au moyen d'ententes fédérales-provinciales-territoriales, lesquelles favoriseront la reddition de comptes claire et efficace.²⁷

L'expression « institution forte » a été reprise dans la nouvelle mouture de la loi, à l'alinéa 41(6)(c)(v), déclinant les institutions qui devraient être ciblées par l'obligation des institutions fédérales de mettre en œuvre des mesures positives. On y précise qu'en matière d'éducation, c'est tout le continuum qui est visé, de la petite enfance au postsecondaire. Cet engagement est également énoncé à 41(3). À la liste des domaines ciblés dans le Livre Blanc de la ministre Joly (à l'époque), on ajoute également dans le texte de la loi le domaine de l'emploi.

Le règlement devrait donc expliquer de façon plus claire comment s'applique l'obligation de protection et de promotion de telles « institutions fortes » qui desservent les minorités de langue officielle, et quelles sont plus précisément ces institutions. Ici, le lien avec la complétude institutionnelle énoncée dans le Livre Blanc nous donne à croire qu'on parlerait d'institutions gérées par et pour la communauté, renvoyant aux observations énoncées plus tôt sur l'habilitation des communautés par l'entremise d'une dévolution de pouvoirs, et par la gestion d'institutions qui leur sont propres. Or, comme nous en faisons état plus tôt, le principe du « par et pour » soutient bien sûr l'idée que des institutions francophones autonomes soient préférables à des institutions bilingues, mais certains organismes sectoriels croient que cette option ne serait pas toujours réaliste pour répondre aux besoins sur le terrain. Les institutions ou agences qui offrent des services à la population minoritaire sans que leur fonctionnement ne soit exclusivement dans la langue de la minorité devraient également, d'une façon ou d'une autre, être incluses dans

²⁷ Patrimoine canadien, 2021 « Français et anglais : vers une égalité réelle des langues officielles au Canada », Ottawa : Sa Majesté la Reine du Canada, en ligne : <https://www.canada.ca/fr/patrimoine-canadien/organisation/publications/publications-generales/egalite-langues-officielles.html#a6c1>



la mise en œuvre de l'obligation fédérale. La question se posera ici à savoir comment le concept d'« institution forte » sera appliqué dans ce contexte. Il faudrait qu'un certain nombre de facteurs, assujettis au principe d'égalité réelle afin de bien prendre en compte les réalités locales, soient identifiés afin de mieux cerner ce qui constitue une « institution forte » au sens de la loi. La structure de gestion (et la place qu'elle octroie à la communauté minoritaire dans la prise de décision) pourrait être un critère à considérer, dans l'esprit du principe du « par et pour ».

L'enjeu du financement des dites institutions fortes devra également être abordé dans le règlement. En effet, afin d'assurer leur pérennité, un financement adéquat, stable, et permanent, et prévisible sur une base pluriannuelle est nécessaire. On le sait depuis longtemps : la formule de financement actuelle des organismes communautaires ne permet pas de faire de la planification à long terme. De plus, les incitatifs du financement par projet ont fini par faire en sorte que pour garder la tête hors de l'eau, les organismes se plient aux priorités du gouvernement et passent plus de temps à faire de l'offre de services et à gérer la documentation afférente à ces projets plutôt qu'à œuvrer dans le cadre de leur mandat principal de représentation. Le résultat de cette logique pernicieuse est une érosion de l'autonomie et de l'habilitation de la communauté par l'entremise d'un affaiblissement de ses institutions²⁸.

De plus, le cycle budgétaire fédéral n'est pas en phase avec le Plan d'action sur les langues officielles, avec le résultat qu'il y a des délais entre les annonces effectuées dans ce dernier et la disponibilité des fonds provenant des coffres fédéraux. Un alignement du PALO avec le cycle budgétaire pourrait donc rendre la disponibilité du financement plus prévisible pour les organismes.

Par ailleurs, le règlement devra se pencher sur **l'enjeu juridictionnel** qui se présente de façon évidente lorsqu'on considère la liste des domaines considérés comme importants par le gouvernement fédéral dans son appui à des institutions fortes de la communauté. En effet, les domaines de l'éducation (particulièrement de la petite enfance et du postsecondaire, qui ne sont pas explicitement couverts par l'article 23 de la *Charte*), et de la santé sont généralement considérés comme des compétences des provinces; la culture, l'emploi et l'immigration sont des compétences partagées ou concurrentes. Il faudra clarifier dans le règlement comment le gouvernement

²⁸ Pour une discussion plus étoffée à ce sujet, voir Éric Forgues et Michel Doucet, 2014, *Financer la francophonie canadienne : faire société ou créer un marché de services?*, Moncton : ICRML.

Disponible en ligne :

<https://icrml.ca/images/stories/documents/fr/financer%20la%20francophonie.pdf>



fédéral compte prévoir le déploiement de mesures positives dans des champs de compétence provinciaux, et surtout, comment il assurera que les francophones de toutes les provinces et tous les territoires bénéficient de mesures similaires tout en prenant en compte le respect des régimes linguistiques propres à chacun. Certains acteurs provinciaux ou territoriaux pourraient, par exemple, refuser que le gouvernement fédéral n'investisse sur son territoire dans un champ de compétence qui ne lui appartient pas.

- E. Apprentissages en contexte formel, non formel et informel :** La loi engage le gouvernement fédéral, à l'article 41(3), « à renforcer les possibilités pour les minorités francophones et anglophones de faire des apprentissages de qualité, en contexte formel, non formel ou informel ». Ce que signifient ces trois catégories devrait être clarifié dans le règlement à l'aide d'exemples. Le contexte dit « formel » est assez explicite et n'a pas nécessairement besoin d'être clarifié. On comprend qu'il s'agit du contexte institutionnel scolaire régulier²⁹. L'étendue des contextes non formels et informels, toutefois, est moins évidente.

Une définition de la signification de cette terminologie se trouve dans le *International Standard Classification of Education* de l'UNESCO³⁰. Ce document définit l'éducation non formelle comme suit :

Education that is institutionalized, intentional and planned by an education provider. The defining characteristic of non-formal education is that it is an addition, alternative and/or complement to formal education within the process of the lifelong learning of individuals. It is often provided to guarantee the right of access to education for all. It caters for people of all ages but does not necessarily apply a continuous pathway-structure; it may be short in duration and/or low intensity, and it is typically provided in the form of short courses, workshops or seminars. Non-formal education mostly leads to qualifications that are not recognized as formal qualifications by the relevant national educational authorities or to no qualifications at all.

[...] Non-formal education can cover programmes contributing to adult and youth literacy and education for out-of-school children, as well as

²⁹ L'UNESCO (2012) définit ce type d'éducation comme « education that is institutionalised, intentional and planned through public organizations and recognised private bodies, and – in their totality – constitute the formal education system of a country. » *International Standard Classification of Education*, Montréal: UNESCO Institute for Statistics, au para. 36. Disponible en ligne: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000219109>.

³⁰ *Ibid.*



programmes on life skills, work skills, and social or cultural development. It can include training in a workplace to improve or adapt existing qualifications and skills, training for unemployed or inactive persons, as well as alternative educational pathways to formal education and training in some cases. It can also include learning activities pursued for self-development and, thus, is not necessarily job-related.³¹

L'éducation informelle, pour sa part, est définie comme étant

forms of learning that are intentional or deliberate, but are not institutionalised. It is consequently less organized and less structured than either formal or non-formal education. Informal learning may include learning activities that occur in the family, workplace, local community and daily life, on a self-directed, family-directed or socially-directed basis.³²

Les formes que peuvent prendre ces deux derniers genres de contextes d'apprentissages sont donc nombreuses et gagneraient à être clarifiées avec précision, tant pour les fonctionnaires que pour les parties prenantes du milieu de l'éducation, de la formation, et de l'alphabétisation.

Par ailleurs, le règlement devra également clarifier comment il prendra en compte l'éducation ou la formation bilingue. Il existe de nombreuses instances de formation professionnelle où la langue d'apprentissage est la langue de la minorité francophone, mais où, par mesure de sécurité ou de compétitivité, les apprenants apprennent aussi la terminologie dans la langue de la majorité. Le règlement devrait voir à expliquer comment ce type de formation sera classifié en vertu de la nouvelle mouture de la partie VII.

F. Clauses linguistiques : Les clauses linguistiques représentent une réponse partielle à l'enjeu juridictionnel. Ces clauses, considérées comme étant de nature contractuelle et stipulant les obligations des provinces dans les ententes de dévolution de pouvoir et de financement fédérales-provinciales-territoriales, devraient également, selon le juriste Pierre Foucher, être considérées sous l'angle du droit linguistique constitutionnel :

le citoyen dispose-t-il de recours effectifs quand le gouvernement canadien ou l'institution fédérale en cause ne fait rien pour faire respecter une clause linguistique dans une entente de dévolution avec le résultat que les citoyens sont privés d'un service gouvernemental dans leur langue ? La multiplication des guichets gouvernementaux

³¹ *Ibid.* : paras. 39-40.

³² *Ibid.* : para. 43.



uniques et de l'harmonisation des programmes fédéraux et provinciaux dans plusieurs domaines de compétence concurrente ou résultant de l'exercice par le gouvernement fédéral de son pouvoir de dépenser, rend impérieuse une réflexion approfondie sur l'efficacité juridique des ententes fédérales-provinciales et de l'inclusion de clauses linguistiques.³³

Les recommandations de la FCFA à l'effet que l'obligation d'inclure des clauses linguistiques exécutoires à l'ensemble des ententes et des transferts fédéraux-provinciaux-territoriaux ayant un impact potentiel sur le développement des communautés en situation minoritaire soit inscrite à la partie VII, incluant des exigences en matière de participation des communautés³⁴, sont restées lettre morte dans le libellé de la loi. Cela dit, le règlement pourrait contenir des incitatifs, voire des obligations en ce sens – en particulier lorsque des ententes sont signées afin de soutenir lesdites « institutions fortes » dans les domaines névralgiques mentionnés plus haut ou lorsque des transferts de fonds sont destinés à l'offre de services.

Toute négociation menant à des ententes FPT devrait inclure des pourparlers avec les organismes porte-parole et sectoriels dès le début du processus, afin que ceux-ci puissent déterminer s'ils considèrent qu'ils devraient être consultés ou non. Le règlement devrait énoncer une obligation d'inclure les minorités de langue officielle à toutes les étapes subséquentes de la négociation de ces ententes, que ce soit dans les pourparlers préliminaires, dans le processus de rédaction des clauses ou du protocole-cadre, que dans les plans d'action et/ou de reddition de comptes.

L'une des inquiétudes provenant des membres de la FCFA à l'égard des clauses linguistiques porte sur l'équité entre les différentes communautés dans le cadre d'accords bilatéraux FPT. Cette situation existe déjà en ce moment : par exemple, dans le domaine de la santé, la communauté franco-albertaine a réussi à faire inscrire bon nombre de ses priorités (et à assurer le financement les accompagnant) dans l'entente Canada-Alberta, alors que sa voisine, la communauté franco-colombienne, n'a rien reçu dans le cadre du même processus. Comment le gouvernement fédéral pourra-t-il assurer que des mesures équitables à l'égard des CLOSM seront incluses dans les ententes dans le cadre des négociations avec les provinces et territoires, en particulier dans des domaines de compétence qui ne relèvent pas du fédéral? De quels moyens dispose-t-il afin de mitiger les impacts négatifs dans les

³³ Foucher, *op. cit.* : 6.

³⁴ FCFA, 2021, « Document de travail : Réponse de la FCFA au document du gouvernement fédéral *Français et anglais : vers une égalité réelle des langues officielles au Canada* » : 13.



provinces et territoires où ces derniers refusent l'inclusion de clauses linguistiques? Des interventions directes, sous la forme par exemple d'ententes parallèles avec d'autres intervenants que les gouvernements provinciaux, sont-elles envisageables? Le Commissariat aux langues officielles pourrait-il se saisir de plaintes en ce sens? Une réflexion étoffée à ce sujet s'impose dans le cadre du processus réglementaire.

Le règlement devrait également identifier le Conseil du Trésor comme le responsable pour la partie fédérale des négociations avec les provinces et territoires en ce qui a trait aux clauses linguistiques, ainsi que du suivi découlant des ententes à cet effet.

G. Consultations : Comme nous y avons déjà fait allusion plus tôt, le règlement devra clarifier et baliser qui devra être consulté, à quels moments, la façon dont les consultations devront avoir lieu dans le cadre d'une mise en œuvre effective et continue de la partie VII, et quels processus assureront la reddition de comptes afin de démontrer que la consultation a été effective. La FCFA, en tant que partenaire de premier ordre, a certaines attentes précises à cet effet.

1. Le règlement devra impérativement clarifier les responsabilités qui incombent à PCH et au SCT en matière de consultation visant la mise en œuvre de la partie VII. Par exemple, un organigramme pourrait être ajouté en annexe afin de rendre compte explicitement des responsabilités de part et d'autre.
2. Les consultations auxquelles la FCFA et ses organismes membres prendront part devront être spécifiques et être tenues en français, afin de respecter la langue de travail des organismes et de pouvoir réellement tenir compte de leurs réalités spécifiques qui ne sont pas les mêmes que celles de la minorité anglo-québécoise.
3. La FCFA et ses membres s'attendent à ce que soit fournie à l'avance, dans un délai raisonnable, toute l'information pertinente afin de participer de façon effective à la consultation, incluant (mais sans s'y limiter) :
 - Un calendrier annuel ou pluriannuel des consultations prévues par les agences et ministères fédéraux;
 - Un ordre du jour déclinant les objectifs de la consultation et les questions stratégiques qui seront soumises aux organismes consultés;
 - Tout rapport ou évaluation d'impact (positif ou négatif) des mesures prises durant l'année fiscale antérieure;



- Le plan d'action ou l'énoncé des mesures positives du ministère ou de l'agence qui consulte, assorti des objectifs recherchés par chacune de ces mesures;
 - Toute documentation pertinente présentant les données ou l'analyse que le ministère ou l'agence utilise afin d'orienter et d'évaluer les mesures positives;
 - Tout autre document qui permettra d'assurer une consultation effective et efficace (par exemple, la politique du ministère pour le développement des communautés vivant en situation minoritaire, ou encore les guides pour élaborer des stratégies).
4. La FCFA et ses membres s'attendent à obtenir un rapport dans le mois suivant l'activité de consultation, afin de pouvoir réagir aux conclusions et aux mesures ou modifications envisagées.
 5. La FCFA et ses membres s'attendent à ce que les consultations soient tenues en la présence active des personnes-clés dans la prise de décision au regard des mesures positives du ministère ou de l'agence en question.
 6. La FCFA et ses membres s'attendent à ce que les ressources, en termes de ressources humaines et de données, leur soient octroyées afin qu'ils puissent participer efficacement à ces consultations et qu'ils soient en mesure d'effectuer les suivis nécessaires.

De plus, chaque agence ou ministère devrait avoir un plan afin d'assurer que la consultation avec les parties prenantes soit effectuée de façon continue et que cette consultation devienne une habitude à certains moments-clés de l'élaboration ou de l'évaluation d'une politique ou d'un programme ayant un impact potentiel sur l'épanouissement des minorités de langue officielle.

Enfin, il serait utile que le règlement énonce une politique ou une coordination horizontale / un calendrier des consultations afin que les organisations soient en mesure de voir venir à l'avance les moments-clés de ce processus et de planifier en conséquence. Une instance constituée à la fois de fonctionnaires et de parties prenantes pourrait agir comme entité de coordination et de planification des cycles de consultation, qui devraient être déclinés en trois temps : la préparation aux consultations, le déroulement et le suivi / reddition de comptes. Il faut tenir compte de la capacité des organismes à participer à ces consultations et assurer qu'elles aient les outils et les ressources nécessaires pour assurer leur participation pleine et authentique.



Conclusion

Comme en fait état le présent mémoire, de nombreuses questions demeurent en suspens quant à la façon dont la partie VII de la LLO sera effectivement mise en œuvre au sein de l'appareil d'État fédéral, à la façon dont seront départagées les responsabilités de PCH et du SCT, et aux modalités de l'implication, nécessaire et soutenue, des parties prenantes représentant la communauté francophone en situation minoritaire du pays dans ce processus. L'importance de la réglementation de la partie VII afin de clarifier ces enjeux s'en voit donc décuplée. Les moyens qui seront octroyés tant aux organismes porte-parole qu'à la fonction publique fédérale afin d'assurer la pleine mise en œuvre de la loi, entre autres du point de vue des consultations et de la génération de données probantes, font également partie des défis principaux liés à cette réglementation. Enfin, de nombreuses questions touchant la structure fédérale canadienne et les moyens dont dispose le gouvernement fédéral pour assurer un impact réel et équitable dans tous les domaines d'action ciblés par la nouvelle LLO, et dont certains sont soit partagés ou à l'extérieur de son champ de compétence, demeurent en suspens et méritent d'être le sujet de clarifications réglementaires.

En somme, la nouvelle itération de la partie VII de la LLO constitue un nouvel outil législatif au potentiel prometteur pour l'avancement de l'égalité réelle des deux langues officielles, mais encore faut-il que sa mise en œuvre soit effectuée de façon claire, précise, et minutieuse. Le règlement doit également être énoncé de façon à s'appliquer à l'entièreté de l'appareil d'État fédéral, dans ses principes comme dans ses considérations plus pratiques, et qu'il éclaire les obligations de toutes les institutions fédérales dans la mise en œuvre horizontale de ses objectifs législatifs.

La Fédération des communautés francophones et acadienne (FCFA) du Canada souhaite codévelopper une démarche conjointe avec le Secrétariat du Conseil du Trésor afin d'élaborer des indicateurs globaux pour mesurer les écarts en matière d'égalité réelle. Cet exercice doit élaborer des pistes concrètes pour la création et l'analyse de ces indicateurs, tant au niveau des mesures positives que dans le cadre des transferts fédéraux aux provinces dans les accords FPT.

Il est urgent de travailler à l'élaboration de d'indicateurs qui permettront de mieux comprendre les disparités en matière d'égalité réelle et de cibler les actions de manière plus efficace. Cela contribuera à réduire les inégalités et à promouvoir une société plus juste et plus équitable pour tous les francophones.