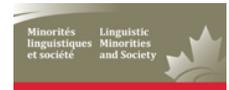


Minorités linguistiques et société Linguistic Minorities and Society



Modernisation de la *Loi sur les langues officielles* : priorités

Michel Bastarache

Number 17, 2021

50 ans de mise en oeuvre de la *Loi sur les langues officielles* : bilan et perspectives

50 Years of Implementing the *Official Languages Act*: Review and Prospects

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1084697ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1084697ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques / Canadian Institute for Research on Linguistic Minorities

ISSN

1927-8632 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Bastarache, M. (2021). Modernisation de la *Loi sur les langues officielles* : priorités. *Minorités linguistiques et société / Linguistic Minorities and Society*, (17), 52–59. <https://doi.org/10.7202/1084697ar>

Article abstract

In order to successfully modernize the *Official Languages Act*, we must first define the aim of such an undertaking. This requires that we have a clear understanding of the Act's purpose. Then, we must determine whether the shortcomings of the current system flow from the Act itself or rather stem from its implementation on a regulatory and administrative level. At the present time, the main failings are found at the level of implementation and not that of the legislative framework. There are serious challenges with respect to access to services and the language of work, but these can be met without making substantial changes to the Act. There are nevertheless certain issues in respect of which the Act should be amended, including the duty to make an active offer, Part VII and the principles of interpretation.

Modernisation de la *Loi sur les langues officielles* : priorités

L'honorable Michel Bastarache

Ancien juge à la Cour suprême du Canada

Résumé

Pour réussir à moderniser la *Loi sur les langues officielles*, il faut d'abord définir l'objet d'une telle entreprise. Cela exige que l'on ait une conception claire de l'objet de la Loi. Ensuite, il faut se demander si les défaillances du régime actuel se trouvent au sein de la Loi elle-même ou en ce qui a trait à sa mise en œuvre sur le plan réglementaire et administratif. Or, à l'heure actuelle, les principales carences relèvent de la mise en œuvre et non du cadre législatif comme tel. Des défis importants existent par rapport à l'accès aux services et à la langue de travail, mais ils peuvent être affrontés sans modifier de façon substantielle la Loi. Il y a néanmoins certains points sur lesquels la Loi devrait être modifiée, notamment en ce qui concerne l'obligation de l'offre active, la partie VII et des principes d'interprétation.

Abstract

In order to successfully modernize the *Official Languages Act*, we must first define the aim of such an undertaking. This requires that we have a clear understanding of the Act's purpose. Then, we must determine whether the shortcomings of the current system flow from the Act itself or rather stem from its implementation on a regulatory and administrative level. At the present time, the main failings are found at the level of implementation and not that of the legislative framework. There are serious challenges with respect to access to services and the language of work, but these can be met without making substantial changes to the Act. There are nevertheless certain issues in respect of which the Act should be amended, including the duty to make an active offer, Part VII and the principles of interpretation.

Le gouvernement du Canada a annoncé son intention de modifier la *Loi sur les langues officielles*¹ en 2019. La ministre Mélanie Joly a été chargée du dossier et a entrepris une série de consultations populaires. Durant cette période, le Comité permanent des langues officielles des Communes et le Comité sénatorial permanent des langues officielles ont aussi tenu des réunions de consultation. Ce qui est remarquable, c'est que la majorité des intervenants ont peu parlé de la Loi comme telle; ils ont plutôt dénoncé le mauvais accès aux services dans la langue de la minorité et la piètre qualité des services en région. Ils ont plaidé pour la mise en œuvre de la partie VII de la Loi, qui oblige le gouvernement et ses institutions à promouvoir le développement des minorités de langue officielle. J'ai aussi constaté que la participation aux audiences chez les élus et le public était surtout représentative des minorités, ce qui laisse le sentiment que le bilinguisme, c'est leur problème et non celui de tous les Canadiens. On pourrait penser que la majorité anglophone a accepté le bilinguisme formel et reste assez indifférente au projet de modernisation de la Loi.

Comme je l'ai affirmé lors de mes comparutions devant les comités des langues officielles des Communes et du Sénat, je ne suis pas convaincu qu'il y ait des changements majeurs à la Loi qui puissent changer de façon importante l'efficacité de la *Loi sur les langues officielles*. À mon avis, il y a cependant beaucoup à faire au point de vue de la réglementation et surtout de sa mise en œuvre.

L'objectif recherché

Il y a plusieurs façons d'aborder la question de savoir comment moderniser la Loi : on peut se demander en quoi la Loi a été invoquée devant le Commissaire aux langues officielles et les tribunaux pour relever les manquements, ou on peut se demander ce qui n'est pas couvert par la Loi et qui mériterait de l'être. Mais, dans tous les cas, il faut se faire une idée de l'objet de la Loi eu égard à l'engagement politique. On affirme souvent que le Canada est un pays bilingue alors que l'on sait tous que ce n'est pas le cas, à moins de réduire ce constat à l'accès à certains services publics. Même l'accès aux services publics ne saurait justifier l'affirmation, parce que ceux-ci ne sont bilingues qu'au plan fédéral, en certaines circonstances, et dans certaines provinces, en partie, notamment au Québec, en Ontario, au Manitoba et, en principe, de façon complète au Nouveau-Brunswick. Selon moi, il est impossible de faire du Canada un pays bilingue sans qu'une large proportion de la population soit bilingue. Depuis l'adoption de la Loi il y a 50 ans, la proportion des personnes bilingues n'a pas augmenté de façon considérable, malgré la création de programmes scolaires d'immersion linguistique. Même au Nouveau-Brunswick, le taux de bilinguisme chez les anglophones ne dépasse pas les 17 %. C'est notamment dû à l'immigration, qui renforce le déséquilibre déjà constaté.

1. *Loi sur les langues officielles* du Canada, LRC (1985), c 31 (4^e supp.).

Que veut-on accomplir avec la Loi? Voilà la vraie question. Au plan fédéral, on a déjà affirmé vouloir offrir les services publics dans les deux langues officielles partout où la demande est suffisante et dans des endroits clés. On a dit vouloir aussi offrir des services adéquats aux voyageurs. Peut-on améliorer l'accès aux services? Oui, mais est-ce en modifiant la Loi ou la réglementation? En ce domaine, on a constaté des problèmes importants. Par exemple, la Société franco-manitobaine a intenté une action en Cour fédérale pour contester la méthode de calcul de la demande, qui est importante aux termes de l'article 20. La Loi parle de demande sans la qualifier alors que le gouvernement interprète cela comme la demande des personnes à l'extérieur du Québec, dont le français est la langue maternelle ou la langue la plus souvent parlée à la maison. L'interprétation est restrictive parce qu'elle exclut bien des gens qui parlent le français. On a aussi établi des critères mathématiques pour justifier l'offre de services dans les petites collectivités rurales. Par exemple, à certains endroits on demande 5 000 habitants qualifiés, à d'autres on exige plutôt un pourcentage de la population. Mais les seuils existants ont été établis dans les années 1990, et on n'a pas tenu compte des changements dans la technologie qui pourraient permettre d'élargir l'offre de services. Dans le cas du public voyageur, il y a des règles dont la majorité des Canadiens ignorent l'existence, particulièrement pour le transport par avion. Le problème est que l'on n'a pas une réglementation généreuse et claire, et que l'on accorde peu d'importance à l'offre active de services et à la qualité égale des services offerts. On a voulu remédier un peu à tout cela en adoptant la partie VII de la Loi, qui engage le gouvernement à promouvoir le développement des minorités de langue officielle dans la conception et la mise en œuvre de ses programmes. Malheureusement, là encore, le ministère de la Justice a donné une interprétation très restrictive de cette obligation. Il a fait valoir devant le Comité sénatorial permanent des langues officielles et en Cour fédérale qu'il suffit pour un ministère ou une institution de démontrer qu'il a pris dans l'ensemble des mesures positives même s'il a en fait aboli ou réduit un service en particulier. Cela me semble avoir vidé de son sens la partie VII. La question est maintenant devant la Cour d'appel fédérale².

Les lacunes sur le plan administratif

Il est bon de noter que le gouvernement vient tout juste de proposer des changements à la réglementation. Cela est positif mais insuffisant en ce qui concerne l'article 20. Le Commissaire aux langues officielles a demandé des amendements au règlement en disant

2. *Fédération des francophones de la Colombie-Britannique c Canada (Emploi et Développement social)*, 2018 CF 530, appel interjeté devant la Cour d'appel fédérale (dossier A-182-18). Outre les affaires *Forum des maires de la Péninsule acadienne c Canada (Agence d'inspection des aliments)*, 2004 CAF 263 et *Canada (Commissaire aux langues officielles) c Canada (Ministère de la Justice)*, 2001 CFPI 239, qui portaient sur les dispositions pré-2005, la nouvelle partie VII de la LLO a fait l'objet d'un *obiter dictum* par la Cour suprême du Canada dans *DesRochers c Canada (Industrie)*, [2009] 1 RCS 194 et d'analyses plutôt laconiques dans les affaires *Picard c Canada (Office de la propriété intellectuelle)*, 2010 CF 86 et *Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada c Canada (Procureur général)*, 2010 CF 999.

que l'utilisation d'un seuil fondé sur le pourcentage de la population est arbitraire et injuste, qu'il faut des critères qualitatifs comme l'existence de services communautaires et scolaires. Depuis lors, le projet de modification du règlement introduit un nouveau critère, soit la présence d'un établissement scolaire de la minorité linguistique. Toutefois, le mode de calcul reste inchangé.

L'immigration fait chuter la proportion de francophones même quand il n'y a pas de diminution de la population ; veut-on éliminer des services en raison de l'immigration ? Le règlement ne tient pas encore compte de ce que peut apporter la nouvelle technologie. Il est aussi important de préciser les obligations gouvernementales concernant la qualité des services et l'offre active, de même que celles qui découlent de la partie VII.

Le gouvernement ne peut pas tout faire, mais je crois qu'il est le maître d'œuvre et qu'il doit s'impliquer de maintes façons. Il doit augmenter la visibilité du français hors Québec et dans les institutions fédérales, il doit négocier avec les provinces pour améliorer l'accès à des services en français, il doit favoriser les échanges pour encourager l'interculturalisme et la bonne entente. Un exemple me vient à l'esprit. Il s'agit de la discussion concernant les services offerts par les écoles visées à l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*³. Au cours des dernières années, les conseils scolaires de la minorité ont voulu intégrer dans les écoles des maternelles et même des prématernelles, parce que si ces services sont offerts en anglais, l'intégration à l'école française en sera très affectée. Les Territoires du Nord-Ouest, le Yukon et la Colombie-Britannique ont dit que l'article 23 ne garantit rien d'autre que le scolaire et que ces services ne feraient que réduire l'espace disponible pour les cours réguliers. Il y a eu des contestations judiciaires parce que les conseils scolaires ont voulu faire valoir que leur droit de gérer les écoles les autorise à offrir ces services. Cet argument n'a pas été accepté ; même si l'interprétation devait changer, il reste que rien ne se fera sans que les fonds soient disponibles. Il y a donc place pour une intervention fédérale pour convaincre et pour financer les projets.

La gestion des effectifs au sein de la fonction publique

Pour en revenir aux services fédéraux, il faut, il me semble, une meilleure coordination des règles relatives à la langue de travail et à l'offre active de services de qualité égale. Il ne faut pas se cacher le fait que si l'on persiste à nommer des unilingues à des postes bilingues avec l'obligation d'apprendre le français, on garantit un service de mauvaise qualité aux francophones. Bien souvent, les fonctionnaires sont mutés, si bien que celui qui réclame le service n'aura jamais accès à une personne capable de lui offrir un service de qualité égale.

3. *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R-U), 1982, c 11.

La solution est évidemment de nommer des gens bilingues aux postes désignés bilingues. Ici encore, quel est le rôle de la Loi elle-même? De telles questions relèvent plutôt de directives du Conseil du Trésor et de contrôles sur l'activité des ministères et institutions fédérales. Il me semble donc nécessaire de mieux définir le rôle et les responsabilités du Conseil du Trésor et ses obligations redditionnelles. Il devrait avoir un devoir précis de faire préparer des plans de bilinguisme par les ministères et institutions fédérales, d'en faire une vraie critique et de faire rapport au Parlement. Le commissaire aux langues officielles a annoncé la production d'un examen diagnostique organisationnel à cette fin.

Une certaine place pour les modifications législatives

Il y a néanmoins moyen de faire plus à l'égard de la modernisation de la Loi elle-même. On pourrait créer une obligation d'offre active en définissant celle-ci; on pourrait définir l'obligation du service d'égale qualité; on pourrait préciser l'obligation de donner une interprétation progressive à la Loi. Sur cette question, laissez-moi donner un exemple. Quand la Régie de l'énergie du Canada (REC) est appelée à évaluer un projet de production d'énergie, elle est obligée par la loi de tenir des séances de consultation auprès du public. Les consultations portent sur l'opinion du public concernant les projets présentés pour analyse par la REC. Or, la Régie se définit comme un organisme quasi judiciaire et prétend de ce fait qu'elle est visée par la partie III et non la partie IV de la LLO. Cela signifie que la documentation liée au projet n'a pas à être accessible dans les deux langues officielles. Dans le cas des audiences du projet Énergie Est, on a tenu des consultations en anglais à Montréal. Après les plaintes et une poursuite, la société TransCanada a accepté de fournir une traduction non officielle des principaux documents produits par elle. À mon avis, la REC agit parfois comme un organisme quasi judiciaire et souvent comme un organe administratif. Que j'aie raison ou non, est-ce que son comportement est compatible avec la politique du gouvernement?

On peut aussi se demander si l'intervention en cour du ministère de la Justice pour donner une définition restrictive de la partie VII de la LLO est compatible avec la politique du gouvernement. Il est intéressant de noter à cet égard que le Conseil du Trésor est responsable des parties IV, V et VI alors que le ministère du Patrimoine est responsable de la partie VII, mais que la responsabilité générale en matière de langues officielles est donnée à un autre ministre. Il me semble qu'il faut rationaliser la gérance du système et préciser les obligations de chacun.

Des principes d'interprétation plus clairs

Il y a des principes et règles d'interprétation que l'on pourrait inclure dans le préambule de la Loi. Je suis particulièrement intéressé à la question de l'égalité dans la qualité

des services. Il est insensé qu'il faille si souvent passer à l'anglais pour se faire comprendre. C'est notamment le cas en ce qui concerne les services d'Air Canada, qui a encore bien du personnel qui peut lire un petit texte en français, mais qui ne peut pas répondre à une question en français, et ce, après 50 ans d'efforts! Le problème se situe aussi et, de façon plus importante, au niveau des textes de loi. Même s'il est clairement établi que l'interprétation des lois linguistiques doit être libérale, le juge Gascon a rendu une décision fort discutable concernant la portée de la partie VII⁴. Il s'agissait d'une affaire où il était question de mesures que le demandeur prétendait devoir être prises par une agence fédérale en raison du devoir de promouvoir les droits de la minorité linguistique. Le juge Gascon a donné une interprétation restrictive du devoir du gouvernement en faisant valoir que la Loi était imprécise et difficile à mettre en œuvre. Les mots 'mesure positive' et 'épanouissement' n'étaient pas difficiles au point de l'amener à adopter une interprétation restrictive, mais cela fait voir qu'il y a lieu de préciser l'objet de la disposition. L'imprécision existe ailleurs, par exemple en ce qui concerne la possibilité pour le commissaire de faire un examen des services de Radio-Canada; la question est allée devant la Cour fédérale,⁵ mais elle n'est pas résolue.

Les recours et les sanctions

On a beaucoup parlé de la possibilité pour le Commissaire d'imposer des sanctions pécuniaires ou de rendre des ordonnances exécutoires. On a suggéré de créer un tribunal comme on l'a fait pour les droits fondamentaux. La solution n'est pas évidente. Les peines seraient contre le gouvernement lui-même; il peut payer n'importe quel montant, mais est-ce cela qui va créer une incitation à modifier son comportement? Le tribunal est possible, mais on a estimé que cet outil créerait des dépenses importantes et des délais, et qu'il y aurait toujours la possibilité d'une révision judiciaire par la suite. Dans le fond, si le vrai problème est la mise en œuvre, ce sont le Conseil du Trésor et le Conseil privé qui peuvent agir de la façon la plus convaincante. Le premier pas serait de traiter de façon plus prescriptive des plans de bilinguisme pour s'assurer d'une panoplie de mesures pour faire de la Loi un instrument efficace, et de donner au Commissaire la possibilité d'émettre des sanctions exécutoires. Il est clair que le public est plus insistant que par le passé pour obtenir une garantie que la Loi sera respectée; les attentes du public ne doivent pas être ignorées, sinon on se retrouvera face à une contestation générale de la gouvernance.

Je disais au début que l'on doit aussi se demander quels droits devraient être inclus dans la Loi ou dans la portée de la Loi. Je pense ici au domaine judiciaire. Le droit au procès

4. *Fédération des francophones de la Colombie-Britannique c. Canada (Emploi et Développement social)*, 2018 CF 530 (CanLII), [2019] 1 RCF 243.

5. *Canada (Commissaire aux langues officielles) c. CBC/Radio-Canada*, 2012 CF 650; *Canada (Commissaire aux langues officielles) c. Radio-Canada*, 2014 CF 849; *CBC/Radio-Canada c. Canada (Commissariat aux langues officielles)*, 2015 CAF 251.

dans sa langue est très limité en dehors de celui qui a trait aux cours fédérales. Dans le cas de celles-ci, il faut certainement se questionner sur le droit du juge de décider lui-même de sa capacité d'entendre une affaire dans sa langue seconde. Il faudra aussi régler la question de la traduction des jugements et de leur publication dans Internet. Dans le cas des affaires criminelles, il faudrait préciser s'il y a droit à des procédures bilingues (ou dans la langue choisie) avant le procès, s'il y a droit à ce que les jugements soient rendus dans la langue de l'accusé, s'il y aura droit d'appel dans la langue du procès.

Je n'ai pas parlé de la situation linguistique au Québec parce que d'autres interlocuteurs sont mieux préparés que moi pour la commenter. Lors des audiences du Comité permanent des langues officielles des Communes, les représentants du Québec ont expliqué que les problèmes se situaient principalement dans le domaine provincial. C'est là un autre indice qui vient confirmer ma thèse initiale, soit que la réforme de la Loi est apparemment moins importante que ne le laisse entendre l'annonce du gouvernement. Il ne faut toutefois pas minimiser les répercussions du projet de réforme dans la mesure où il force le gouvernement à revoir ses politiques et la qualité de leur mise en œuvre.

Références

Législation

Charte canadienne des droits et libertés, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R-U), 1982, c 11.

Jurisprudence

Canada (Commissaire aux langues officielles) c Canada (Ministère de la Justice), 2001 CFPE 239.

Canada (Commissaire aux langues officielles) c CBC/Radio-Canada, 2012 CF 650. <https://canlii.ca/t/frp8k>

Canada (Commissaire aux langues officielles) c Radio-Canada, 2014 CF 849. <https://canlii.ca/t/gdq1x>

CBC/Radio-Canada c Canada (Commissariat aux langues officielles), 2015 CAF 251. <https://canlii.ca/t/gm3ww>

DesRochers c Canada (Industrie), 2009 CSC 8, [2009] 1 RCS 194.

Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada c Canada (Procureur général), 2010 CF 999 (CanLII), [2012] 2 RCF 23.

Fédération des francophones de la Colombie-Britannique c. Canada (Emploi et Développement social), 2018 CF 530 (CanLII), [2019] 1 RCF 243. <https://canlii.ca/t/hs5dt>

Fédération des francophones de la Colombie-Britannique c Canada (Emploi et Développement social), 2018 CF 530, appel interjeté devant la Cour d'appel fédérale (dossier A-182-18).

Forum des maires de la Péninsule acadienne c Canada (Agence d'inspection des aliments), 2004 CAF 263.

Loi sur les langues officielles du Canada, LRC (1985), c 31 (4^e supp).

Picard c Canada (Office de la propriété intellectuelle), 2010 CF 86 (CanLII), [2011] 2 RCF 192

Mots clés

droits linguistiques, *Loi sur les langues officielles*, mise en œuvre des droits linguistiques, interprétation des droits linguistiques

Keywords

language rights, *Official Languages Act*, part VII of Official languages act, implementation of linguistic rights, interpretation of linguistic rights

Correspondance

mbastarache@plaideurs.ca