

Minorités linguistiques et société Linguistic Minorities and Society



La FCFA passe à l'action : proposition d'un nouveau libellé de la *Loi sur les langues officielles* Sommaire exécutif

Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada

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/1084698ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1084698ar>

[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

Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (2021). La FCFA passe à l'action : proposition d'un nouveau libellé de la *Loi sur les langues officielles* : sommaire exécutif. *Minorités linguistiques et société / Linguistic Minorities and Society*, (17), 60–68. <https://doi.org/10.7202/1084698ar>

Article abstract

This document summarizes a model bill for the modernization of the *Official Languages Act*, published by the Fédération des communautés francophones et acadienne (FCFA) du Canada in March 2019. The model bill proposes a structuring reform of the Act which would clarify and broaden language rights. Key proposed changes are grouped in four sections. The first section addresses the issue of the coordination and implementation of the Act and confers this responsibility to a central agency, while the second one describes the obligation to consult official language minority communities. The third section calls for the creation of an administrative tribunal and strengthening the role of the Official Languages Commissioner. Lastly, the fourth section summarizes key changes requested to broaden the scope of language rights.

La FCFA passe à l'action : proposition d'un nouveau libellé de la *Loi sur les langues officielles* Sommaire exécutif

Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada

Résumé

Le présent document est un sommaire d'une proposition de projet de loi pour la modernisation de la *Loi sur les langues officielles*, rendue publique par la Fédération des communautés francophones et acadienne (FCFA) du Canada en mars 2019. Cette proposition de projet de loi met de l'avant une réforme structurante de la Loi, y compris une clarification et un élargissement de la portée des droits linguistiques. Les principaux changements sont regroupés en quatre sections. La première aborde la question de la coordination et de la mise en œuvre de la Loi, dont elle propose de confier la responsabilité à une agence centrale. La deuxième décrit l'obligation de consulter les communautés de langue officielle en situation minoritaire. La troisième prévoit la création d'un tribunal administratif et le renforcement du rôle du commissaire aux langues officielles. Enfin, la dernière section résume les principaux changements demandés afin d'élargir la portée des droits linguistiques.

Abstract

This document summarizes a model bill for the modernization of the *Official Languages Act*, published by the Fédération des communautés francophones et acadienne (FCFA) du Canada in March 2019. The model bill proposes a structuring reform of the Act which would clarify and broaden language rights. Key proposed changes are grouped in four sections. The first section addresses the issue of the coordination and implementation of the Act and confers this responsibility to a central agency, while the second one describes the obligation to consult official language minority communities. The third section calls for the creation of an administrative tribunal and strengthening the role of the Official Languages Commissioner. Lastly, the fourth section summarizes key changes requested to broaden the scope of language rights.

Contexte

Depuis sa création en 1975, la Fédération des francophones hors Québec, devenue en 1991 la Fédération des communautés francophones et acadienne (FCFA) du Canada, a déploré de manière récurrente les lacunes dans la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles*¹. Ses critiques faisaient largement écho à celles des commissaires aux langues officielles qui se sont succédé depuis 1970 : manque de sérieux des institutions fédérales en matière de respect de leurs obligations linguistiques, stagnation dans la progression du bilinguisme au sein de l'appareil fédéral, absence d'un leadership clair au sein du gouvernement à l'égard de la mise en œuvre de la Loi, mécanismes inefficients en matière de reddition de comptes, de surveillance et de sanctions.

La Fédération a documenté les principales failles en matière de mise en œuvre de la Loi dans *La mise en œuvre de la Loi sur les langues officielles : une nouvelle approche – une nouvelle vision* (2009). Or, la décennie qui a suivi la publication de ce document, loin de constituer un point tournant ou un nouveau départ, a plutôt vu une longue stagnation en matière de respect des obligations linguistiques. La FCFA a même signalé un déclin de la capacité bilingue de l'appareil fédéral dans la foulée des compressions résultant de l'exercice de lutte au déficit en 2012-2013.

En 2017, la FCFA a formé un groupe d'experts chargé de réfléchir à une modernisation de la *Loi sur les langues officielles*. Ce groupe était composé des avocats Michel Doucet et Mark Power, ainsi que des politologues Linda Cardinal et Rémi Léger. Les délibérations de ce groupe, sur la toile de fond de quatre décennies d'observation de la mise en œuvre de la Loi, ont mené la Fédération à conclure que celle-ci comporte des failles structurelles importantes qui en empêchent le plein respect et la pleine application.

La FCFA a donc entamé, au début de 2018, un vaste exercice visant à définir une position des communautés francophones et acadiennes sur le contenu d'une *Loi sur les langues officielles* moderne, adaptée au Canada du XXI^e siècle, dotée de dispositifs aptes à en assurer le plein respect. Cet exercice a été nourri par plusieurs sources : le conseil d'administration de la FCFA, représentant les 18 organismes membres de la Fédération, le Forum des leaders, une alliance formée d'une quarantaine d'organismes et institutions de la francophonie canadienne, les consultations du Comité sénatorial des langues officielles sur la modernisation de la Loi et une analyse rigoureuse des nombreux témoignages d'experts, d'expertes, de représentants et de représentantes communautaires aux deux comités parlementaires des langues officielles durant la période 2018-2019.

Après avoir produit, dans un premier temps, un mémoire étoffé sur la question, qui a été présenté au Comité sénatorial des langues officielles en avril 2018, la FCFA a procédé à

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

la préparation d'un projet de loi modèle présentant l'essence de la vision des communautés francophones et acadiennes quant à une loi modernisée. Nous en présentons les composantes dans les quatre sections suivantes.

La Loi sur les langues officielles modernisée charge le Conseil du Trésor de la responsabilité d'appliquer celle-ci et de coordonner sa mise en œuvre

Pour enfin assurer la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles* par les institutions fédérales, il est impératif de consolider la responsabilité de son application et la coordination de sa mise en œuvre au sein d'une agence centrale, soit le Conseil du Trésor. Celui-ci doit notamment assumer la responsabilité actuelle de la ministre du Patrimoine canadien de coordonner la mise en œuvre de la partie VII, car celle-ci ne dispose d'aucun outil pour obliger ses collègues ministres à agir aux termes de la *Loi sur les langues officielles*.

Le Conseil du Trésor est parfaitement situé et habilité pour veiller à l'application rigoureuse de la *Loi sur les langues officielles*, voire l'exiger, et ce, pour de multiples raisons, dont les suivantes :

1. les pouvoirs horizontaux d'élaboration et de surveillance que lui confère sa loi habilitante sont larges, contraignants et constituent exactement le type de leviers nécessaires à la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles* ;
2. en tant que responsable des budgets de tous les ministères et agences, le Conseil du Trésor est particulièrement bien placé pour favoriser l'application intégrale de la *Loi sur les langues officielles* et pour repérer les possibilités d'initiative collective nécessaires pour donner effet à celle-ci et aux obligations qu'elle impose ;
3. étant le seul comité du Conseil privé constitué en vertu d'une loi, le Conseil du Trésor bénéficie d'un cadre législatif transparent auquel il est possible d'ajouter des responsabilités ; et
4. le Conseil du Trésor possède déjà une certaine expérience en matière de langues officielles, car il a joué un rôle dans la mise en œuvre de certaines des parties de la *Loi sur les langues officielles*, quoique de façon insatisfaisante jusqu'à ce jour en raison d'une absence d'obligations et de pouvoirs de contrainte.

Ainsi, la *Loi sur les langues officielles* modernisée que nous proposons apporte notamment les changements suivants :

1. elle désigne le président du Conseil du Trésor en tant que responsable de son application ;
2. elle charge le Conseil du Trésor de la coordination de sa mise en œuvre par les institutions fédérales ;

3. elle remplace le langage permissif du paragraphe 46(2) (« peut »), autorisant le Conseil du Trésor à exercer certaines fonctions, par une obligation d'agir à cet effet;
4. elle transforme la liste d'attributions prévue au paragraphe 46(2) en liste non limitative d'obligations et en élargit la portée;
5. elle interdit au Conseil du Trésor à l'alinéa 46(2)g de déléguer ses responsabilités aux administrateurs généraux ou autres responsables administratifs; et
6. elle met en place le Secrétariat aux langues officielles, qui soutient le Conseil du Trésor dans l'exercice de ses responsabilités.

La Loi sur les langues officielles modernisée oblige les institutions fédérales à consulter les communautés de langue officielle en situation minoritaire par rapport à la mise en œuvre de leurs obligations

En 1980, la FCFA faisait preuve d'avant-gardisme en signant une entente avec le gouvernement fédéral devant résulter en la création d'une commission qui aurait permis aux communautés d'expression française en situation minoritaire de prendre part à la mise en œuvre des politiques publiques du gouvernement fédéral en matière de langues officielles et d'être consultées à cet égard (FFHQ, 1980). Le gouvernement de l'époque fut défait et l'entente a été résiliée. Le moment est grandement venu de consacrer une structure jouant ce rôle dans la *Loi sur les langues officielles*.

En outre, depuis 1988, la Cour suprême a élaboré des principes sur la consultation des peuples autochtones. Ces principes, à notre avis, peuvent aussi s'appliquer au domaine du droit des minorités. Selon la Cour suprême du Canada, une « véritable consultation » dans le contexte du devoir de la Couronne de consulter les peuples autochtones signifie notamment : écouter avec un esprit ouvert ce que les personnes et les parties consultées ont à dire; être prêt à modifier les énoncés de politique faisant l'objet de la consultation; et fournir une rétroaction tant au cours de la consultation qu'après la prise de décision. La *Loi sur les langues officielles* modernisée intègre ces développements afin d'habiliter les communautés de langue officielle en situation minoritaire à participer à sa mise en œuvre.

Ainsi, la *Loi sur les langues officielles* modernisée apporte notamment les changements suivants :

1. elle crée une nouvelle partie encadrant la consultation des communautés de langue officielle;
2. elle oblige les institutions fédérales à consulter les communautés de langue officielle en situation minoritaire dans l'élaboration des principes d'application et des programmes mettant en œuvre leurs obligations en vertu de celle-ci et lorsqu'elles prennent une décision susceptible d'avoir un effet préjudiciable sur un droit conféré par celle-ci;

3. elle définit le processus de consultation pour veiller à ce que les consultations soient effectives; et
4. elle met en place le Conseil consultatif des communautés de langue officielle en situation minoritaire, lequel est composé notamment d'au moins un membre de la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada et d'au moins un membre de la communauté d'expression française en situation minoritaire reconnu pour son engagement envers l'épanouissement de celle-ci.

La *Loi sur les langues officielles* modernisée crée le Tribunal des langues officielles et renforce le rôle du commissaire aux langues officielles

La FCFA demande la création d'un Tribunal des langues officielles depuis 1988. L'inefficacité du cadre de surveillance et de sanction au cours des 30 dernières années justifie que le Parlement donne finalement suite à cette demande.

Il n'est pas nécessaire de réinventer la roue. Bien qu'ayant chacun leurs propres histoires et sources constitutionnelles et étant protégés par des lois distinctes, les droits de la personne et les droits linguistiques au Canada sont tous des droits fondamentaux, pour lesquels des mécanismes efficaces de surveillance et de sanction s'avèrent essentiels. À plusieurs égards, le nouveau Tribunal des langues officielles, responsable de trancher les allégations de violations des droits linguistiques, s'inspire du Tribunal canadien des droits de la personne créé par la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

La *Loi sur les langues officielles* modernisée redéfinit en même temps le rôle et les pouvoirs du commissaire aux langues officielles du Canada. Elle intègre également des mécanismes taillés sur mesure, notamment pour éviter la stagnation des dossiers, pour favoriser l'accès à la justice et afin de révéler des problèmes systémiques dans l'exercice des droits linguistiques.

Ainsi, la *Loi sur les langues officielles* modernisée apporte notamment les changements suivants :

1. elle crée un Tribunal des langues officielles, habilité à trancher les allégations de violations des droits linguistiques et à rendre des ordonnances exécutoires;
2. elle permet au commissaire aux langues officielles du Canada, après avoir mené une enquête suite au dépôt d'une plainte ou de son propre chef sur une question systémique, de demander au Tribunal des langues officielles de se saisir de l'affaire;
3. elle oblige le commissaire aux langues officielles du Canada à produire un véritable dossier d'enquête relativement à chaque plainte, faisant état des éléments de preuve sur lesquels ses conclusions se fondent, qui constituera un élément de preuve important devant le Tribunal des langues officielles;

4. elle accorde un droit d'appel au plaignant dans le cas où le commissaire aux langues officielles du Canada ne demande pas l'instruction de la plainte par le Tribunal des langues officielles ;
5. elle oblige, dans les cas où le commissaire aux langues officielles du Canada choisit de produire un rapport à la suite d'une enquête menée de son propre chef, que ce rapport soit public et que l'institution fédérale concernée fournisse une réponse publique à ce rapport ; et
6. elle accorde au Tribunal des langues officielles le pouvoir d'ordonner les mesures de redressement « convenables et justes » eu égard aux circonstances, parmi lesquelles pourront figurer les dommages-intérêts, ainsi que les sanctions administratives pécuniaires créditées au nouveau Fonds pour la promotion des langues officielles.

La Loi sur les langues officielles modernisée élargit la portée des droits qu'elle confère et des obligations qu'elle impose

En plus de proposer une réforme structurante d'envergure, la *Loi sur les langues officielles* modernisée aura également pour effet d'élargir la portée des droits qu'elle confère et des obligations qu'elle impose. Ainsi, la *Loi sur les langues officielles* modernisée apporte notamment les changements suivants :

1. elle renforce le préambule et la clause d'objet ;
2. elle prévoit que tout accord entre le gouvernement fédéral et une province ou un territoire prévoyant un transfert de fonds doit contenir une clause linguistique exécutoire favorisant la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne et visant l'épanouissement et le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire ;
3. elle abroge l'exemption de bilinguisme qui s'applique présentement aux juges de la Cour suprême du Canada ;
4. elle enchâsse l'existence du Programme de contestation judiciaire ;
5. elle assure que la demande justifiant des services du gouvernement fédéral dans les deux langues officielles soit déterminée en tenant compte non seulement du nombre, mais aussi de critères de vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire ;
6. elle crée, à l'échelle nationale, un environnement de travail au sein de l'administration publique fédérale où chacun peut travailler dans la langue officielle de son choix, ainsi qu'apprendre et faire usage de l'autre langue officielle ;

7. elle prévoit l'obligation du gouvernement fédéral d'adopter un plan de développement quinquennal pour les langues officielles;
8. elle énonce l'obligation du gouvernement fédéral d'adopter des politiques d'immigration favorisant la dualité linguistique;
9. elle impose l'obligation de dénombrer les personnes titulaires de droits à l'éducation dans la langue de la minorité en vertu de l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*; et
10. elle prévoit l'obligation de réviser la *Loi sur les langues officielles* tous les 10 ans.

Dans certains domaines, la promotion de la dualité linguistique est mieux atteinte par la modification d'autres lois fédérales. Ainsi, afin de moderniser de façon cohérente le régime des langues officielles, le Parlement devrait également mettre à jour d'autres lois fédérales, notamment la *Loi sur le divorce*, la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, le *Code criminel*, la *Loi sur le transport aérien*, la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, la *Loi canadienne sur la santé* et la *Loi sur la citoyenneté*.

Conclusion

Depuis la publication de la proposition par la FCFA d'un nouveau libellé² en vue de la modernisation de la *Loi sur les langues officielles*, des événements se sont produits au Canada qui ont fait, encore une fois, la démonstration des failles auxquelles cette modernisation doit prioritairement s'adresser. Ainsi, les ratés linguistiques du Système national d'alertes au public (SNAP) et la crise de la COVID-19 ont projeté à l'avant-plan la question du respect des obligations linguistiques en temps d'urgence. Le commissaire aux langues officielles a soulevé spécifiquement cette question dans son rapport *Une question de respect et de sécurité : l'incidence des situations d'urgence sur les langues officielles*.

Le rapport confirme, notamment, les conséquences de l'absence d'une autorité centrale chargée de veiller à la coordination globale de la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles* :

Les enquêtes du Commissariat ont révélé qu'en dehors des politiques gouvernementales formulées par le Conseil du Trésor du Canada [...], de nombreuses institutions fédérales ne disposent d'aucune directive officielle pour les communications avec le public ou avec les membres du personnel en cas d'urgence. [...] Les fonctionnaires sont parfaitement conscients du fait que les procédures utilisées au quotidien doivent généralement être modifiées en temps de crise, mais ils manquent souvent d'orientation quant à la forme que doivent prendre ces modifications. (Commissariat aux langues officielles, 2020a : 15)

2. Bien que le titre du document de la FCFA parle d'un nouveau libellé, la FCFA, dans un choix de communication délibéré, a toujours publicisé son document comme une proposition de projet de loi.

Les conclusions du commissaire aux langues officielles militent par ailleurs pour une extension de la portée des droits protégés et garantis par la *Loi sur les langues officielles*. Dans son rapport annuel 2019-2020, le commissaire établit un lien conceptuel clair entre le respect des obligations linguistiques prévues par la Loi et des droits aussi fondamentaux que le droit à la sécurité et le droit de vote. Ainsi, il déclare :

Le présent rapport annuel constate qu'en 2020, il est encore difficile d'obtenir le respect des droits fondamentaux dans la langue officielle de son choix, tels que le droit de vote, le droit à la sécurité et le droit de recevoir des services du gouvernement fédéral. [...] ces droits fondamentaux ne sont pas respectés pour trois raisons :

- les institutions fédérales ne respectent pas la *Loi sur les langues officielles*;
- la *Loi sur les langues officielles* est désuète et a besoin d'être modernisée;
- le gouvernement ne fait pas suffisamment la promotion de la dualité linguistique. (Commissaire aux langues officielles, 2020b : 40)

Il n'y a pas de solution de continuité entre ces conclusions du commissaire aux langues officielles et les constats qui ont mené la FCFA à produire la proposition de projet de loi présentée dans cet article.

Nota bene : Ce document a paru à l'origine le 5 mars 2019 comme le sommaire exécutif du document intitulé *La FCFA passe à l'action : proposition d'un nouveau libellé de la Loi sur les langues officielles*.

Références

COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES (2020a). *Une question de respect et de sécurité : l'incidence des situations d'urgence sur les langues officielles*. <https://www.clo-ocol.gc.ca/sites/default/files/situations-urgence-langues-officielles.pdf> (consulté le 10 novembre 2020).

COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES (2020b). *Rapport annuel 2019-2020*. <https://www.clo-ocol.gc.ca/sites/default/files/rapport-annuel-2019-2020.pdf> (consulté le 10 novembre 2020).

FÉDÉRATION DES COMMUNAUTÉS FRANCOPHONES ET ACADIENNE DU CANADA (2009). *La mise en œuvre de la Loi sur les langues officielles : une nouvelle approche – une nouvelle vision*. https://fcfa.ca/wp-content/uploads/2018/03/doc_LLO_FR.pdf (consulté le 7 avril 2020).

FÉDÉRATION DES COMMUNAUTÉS FRANCOPHONES ET ACADIENNE DU CANADA (2019). *La FCFA passe à l'action : proposition d'un nouveau libellé de la Loi sur les langues officielles*. https://fcfa.ca/wp-content/uploads/2019/03/La-FCFA-passe-%C3%A0-laction_2019-03-05.pdf (consulté le 27 février 2019). Publié séparément en anglais sous le titre *Time for Action: The FCFA Proposes a New Wording of the Official Languages Act*. https://fcfa.ca/wp-content/uploads/2019/03/Time-for-Action-The-FCFA-Proposes-a-new-Wording-of-the-Official-Languages-Act_2019-03-05.pdf

FÉDÉRATION DES FRANCOPHONES HORS QUÉBEC (FFHQ) (1980). « Mode de collaboration entre le gouvernement du Canada et la Fédération des francophones hors Québec ». <https://fcfa.ca/wp-content/uploads/2020/04/Mode-de-collaboration-entre-le-gvt-du-Can-et-la-FFHQ-1980.pdf> (consulté le 14 avril 2020).

Loi sur les langues officielles, LRC 1985, c 31 (4^e supp). <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/o-3.01/> (consulté le 27 février 2019).

Mots clés

langues officielles, droits linguistiques, modernisation de la LLO, Parlement canadien, communautés linguistiques

Keywords

official languages, linguistic rights, modernization of OLA, Canadian Parliament, linguistic communities

Correspondance

politiques@fcfa.ca