



***Une Loi sur les langues officielles moderne
pour une francophonie plurielle***

Mémoire de l'Association canadienne-française de l'Alberta
présenté au Comité sénatorial permanent des langues officielles,
dans le cadre de son étude sur la perspective des Canadiens et des Canadiennes sur
la modernisation de la *Loi sur les langues officielles*

Marc Arnal, président

Albert Nolette, vice-président

Isabelle Laurin, directrice générale

le lundi 16 avril 2018

Introduction

[1] L'ACFA remercie le Comité sénatorial permanent des langues officielles de l'invitation à témoigner dans le cadre de son étude sur les perspectives des Canadiens et des Canadiennes sur la modernisation de la *Loi sur les langues officielles*. Votre étude est d'une grande importance pour l'avenir de la dualité linguistique au Canada.

[2] Fondée en 1926, l'Association canadienne-française de l'Alberta (« ACFA ») est l'organisme porte-parole de la francophonie albertaine. Sa loi constitutive lui confie la mission suivante, depuis 1964 :

(a) to rescue from oblivion the memories of the early inhabitants, missionaries, fur traders, explorers and settlers in Alberta of French origin

(b) to promote the intellectual, moral, social and material welfare of the Canadians of French origin in Alberta,

(c) to promote the study of the French language and the formation of adult education groups,

(d) to sponsor radio programmes in French,

(e) to promote goodwill, harmony and co-operation among its members,

(f) to promote better understanding among Canadians of different racial origin in the Province¹.

[3] L'ACFA affiche un bilan enviable. Après l'Ontario et le Nouveau-Brunswick, l'Alberta compte la plus grande population d'expression française en situation minoritaire au pays et la troisième communauté de nouveaux arrivants² d'expression française en importance à l'extérieur du Québec, après l'Ontario et la Colombie-Britannique³. Le recensement de 2016 a identifié plus de 88 000 personnes ayant le français comme langue maternelle en Alberta⁴ ; plus de 2 % de la population provinciale a le français comme première langue officielle parlée⁵. Plus important encore, presque 265 000 Albertains et Albertaines ont une connaissance du français, pouvant ainsi soutenir une conversation dans cette langue⁶ !

¹ *An Act to Incorporate l'Association canadienne française de l'Alberta*, [SA 1964, c 107](#).

² Dans ce mémoire, les expressions « nouveaux arrivants » et « immigrants » incluent les réfugiés. De plus, comme l'immigration contient des défis qui s'étalent sur plusieurs générations, elle inclut également les enfants des nouveaux arrivants.

³ Canada, Commissariat aux langues officielles, [Obstacles et possibilités qui se présentent aux immigrants et aux communautés](#), n° de catalogue SF31-64/2002, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, novembre 2002 à la p 20 [CLO, *Obstacles et possibilités qui se présentent aux immigrants et aux communautés*].

⁴ Statistique Canada, [Tableaux des données, Recensement de 2016](#), n° de catalogue 98-400-X2016046, Recensement de 2016, Ottawa, Statistique Canada, le 16 janvier 2018. Le Recensement sous-estime systématiquement le nombre de personnes ayant le français comme langue maternelle, notamment en décourageant les répondants d'indiquer plus d'une langue maternelle (voir la partie 3 ci-dessous).

⁵ Statistique Canada, [Profil du recensement, Recensement de 2016 : Alberta et Canada](#), n° de catalogue 98-316-X2016001, Recensement de 2016, Ottawa, Statistique Canada, 29 novembre 2017, [Statistique Canada, *Profil du recensement : Alberta*].

⁶ Statistique Canada, [Profil du recensement : Alberta](#), *supra*.

- [4] L'ACFA rallie les forces vives de la société en vue de protéger les acquis, fait avancer les droits et accroît la vitalité des communautés francophones en Alberta. Elle était au cœur des grands développements jurisprudentiels relatifs au statut du français : *Mercure*⁷, *Mahé*⁸ et *Caron*⁹. Son mandat est de représenter la population d'expression française de l'Alberta, de promouvoir son bien-être physique, intellectuel, économique, culturel et social, ainsi que d'encourager, faciliter et promouvoir l'apprentissage du français et la valorisation de la francophonie albertaine. Par ailleurs, l'ACFA promeut l'inclusion, en Alberta, des locuteurs du français de toutes les origines au sein d'un espace francophone pluriel.
- [5] C'est dans ce contexte que l'ACFA a saisi l'occasion de présenter au Comité sénatorial permanent des langues officielles (« Comité ») quatre domaines d'action importants pour la francophonie albertaine et la dualité linguistique au Canada qui devraient être couverts par une nouvelle *Loi sur les langues officielles*. D'entrée de jeu, l'ACFA donne son appui aux demandes formulées par la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (« FCFA ») dans son mémoire déposé devant votre Comité le 26 mars 2018¹⁰.
- [6] L'ACFA, par l'entremise de ce mémoire, approfondit la réflexion à l'égard de certaines des demandes de la FCFA et formule des demandes originales. L'ACFA demande que le Comité recommande de moderniser la *Loi sur les langues officielles* pour que celle-ci tienne compte : **1)** de l'importance de l'immigration pour la vitalité des communautés d'expression française ; **2)** du rôle de l'enseignement en langue seconde et de l'offre d'une programmation postsecondaire de qualité en langue française dans la fortification de la dualité linguistique au Canada et des rôles et responsabilités du gouvernement fédéral à cet égard ; **3)** de l'importance de dénombrer les personnes titulaires de droits sous l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* ; et, enfin, **4)** de l'importance capitale du commissaire aux langues officielles pour assurer la pleine mise en œuvre des droits garantis par la *Loi sur les langues officielles* ou d'autres lois fédérales, quels qu'ils soient. Enfin, toutes ces recommandations sont fort importantes, mais à défaut de posséder une architecture assurant sa mise en œuvre, la *Loi sur les langues officielles* continuera d'être inadéquatement mise en œuvre ; l'ACFA se permet donc, **en conclusion**, de se prononcer sur la nécessité de conférer la responsabilité d'assurer la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles* au Conseil du Trésor.

⁷ *R c Mercure*, [1988] 1 RCS 234 (concernant le bilinguisme judiciaire et statutaire).

⁸ *Mahé c Alberta*, [1990] 1 RCS 342 (concernant le droit à l'instruction dans la langue de la minorité, notamment le droit de gestion et de contrôle de celle-ci).

⁹ *R c Caron*, 2011 CSC 5 ; *Caron c Alberta*, 2015 CSC 56 (concernant le bilinguisme judiciaire et statutaire).

¹⁰ Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada, *Donner un nouvel élan à la dualité linguistique canadienne ! Pour une Loi sur les langues officielles moderne et respectée*, (Mémoire) déposé au Comité sénatorial permanent des langues officielles dans le cadre de son étude sur la perspective des canadiens et des canadiennes sur la modernisation de la *Loi sur les langues officielles*, (26 mars 2018) [FCFA, *Donner un nouvel élan à la dualité linguistique canadienne*].

1 La Loi sur les langues officielles doit devenir le moteur en matière d'immigration francophone

- [7] L'immigration est le principal moteur de la population canadienne. Cela est particulièrement vrai pour l'Alberta¹¹. Toutefois, l'immigration n'a pas pleinement aidé les communautés d'expression française en situation minoritaire car les nouveaux arrivants qui s'installent à l'extérieur du Québec ont davantage tendance à adopter l'anglais comme première langue officielle¹². Même si l'Alberta réussit à attirer de nouveaux arrivants d'expression française, ceux-ci s'intègrent difficilement aux communautés d'expression française, faute de moyens des communautés. Les nouveaux arrivants sont encouragés par les diverses institutions fédérales avec lesquelles ils doivent interagir pour immigrer au Canada avec succès¹³ à se tourner vers les communautés anglophones, lesquelles offrent plus de services et réussissent plus facilement à les orienter vers des réseaux communautaires et professionnels plus privilégiés. Ces nouveaux arrivants d'expression française intègrent rapidement une communauté anglophone majoritaire, et ce, depuis des décennies.
- [8] La vitalité et la survie des communautés d'expression française en Alberta requièrent davantage que le *laissez-faire* actuel en matière d'immigration, lequel nourrit les pressions assimilatrices qui menacent nos communautés. Le Parlement doit moderniser la *Loi sur les langues officielles* pour que celle-ci serve de moteur en matière d'immigration francophone.
- [9] Au Canada, l'avenir du français passe par l'Alberta. En effet, la population de langue maternelle française en Alberta a crû de 55,5 % entre 1991 et 2016¹⁴ ! L'Alberta n'a pas été aussi francophone depuis le début la fin du 19^{ème} siècle¹⁵. Entre 2006 et 2011, de toutes les provinces du Canada, c'est en Alberta que le taux de la population ayant le français comme langue maternelle ou comme langue parlée le plus souvent à la maison a le plus augmenté, soit de plus de 18 %¹⁶. Par ailleurs, selon Statistiques Canada, la population albertaine ayant

¹¹ Voir *R c Caron*, [2008 ABPC 232](#) [*R c Caron*, 2008 ABPC].

¹² Canada, Patrimoine canadien et Statistique Canada, Réjean Lachapelle et Jean-François Lepage, [Les langues au Canada : Recensement de 2006](#), n° de catalogue CH3-2/8-2010, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2010 aux pp i-iii.

¹³ Notamment : Affaires mondiales Canada, l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés (Canada), Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada, l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien, l'Agence des services frontaliers du Canada, le ministère de la Famille, des Enfants et du Développement social.

¹⁴ Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (FCFA), [Profil de la communauté francophone de l'Alberta](#), Ottawa, Fédération des communautés francophone et acadienne du Canada, 2016 [FCFA, *Profil de la communauté francophone de l'Alberta*] ; Statistique Canada, [Profil du recensement : Alberta](#), *supra*.

¹⁵ *R c Caron*, [2008 ABPC](#), *supra* ; voir également François Larocque, Mark Power et Michel Doucet, « L'archéologie d'un pacte constitutionnel oublié : la Proclamation royale du 6 décembre 1869 » dans Sophie Bouffard et Peter Dorrington, dir, *Le statut du français dans l'ouest canadien : la cause Caron*, Cowansville, Yvon Blais, 2017.

¹⁶ Statistique Canada, [Le français et la francophonie au Canada](#), Série : Recensement en bref – Langue, Recensement de la population de 2011, n° de catalogue 98-314-X2011003, Ottawa, Statistique Canada, 2011.

le français comme première langue officielle parlée a augmenté de presque 12 %¹⁷. À titre comparatif, ce taux de croissance n'est que de 1 % en Saskatchewan et de 3,4 % en Colombie-Britannique. Comment cela s'explique-t-il ? Seulement trois Franco-Albertains sur dix sont nés en Alberta ! Les personnes nées ailleurs au Canada forment la majorité de la membricité de la francophonie albertaine ; de plus, selon les données de 2006, presque 16 % des Franco-Albertaines et des Franco-Albertains sont nés ailleurs qu'au Canada¹⁸. Les communautés franco-albertaines ne sauraient être davantage plurielles, une réalité qu'elles accueillent chaleureusement.

- [10] La francophonie albertaine déploie des énergies considérables afin que l'immigration nourrisse, autant que possible, sa vitalité. Malgré cela, elle confronte des défis de taille en matière d'immigration, qu'elle ne peut relever seule, principalement quant au plein accueil des nouveaux arrivants.
- [11] Ces problèmes découlent de l'encadrement inadéquat des obligations du gouvernement fédéral en matière d'immigration. La *Loi sur les langues officielles*, par exemple, est complètement silencieuse sur la question de l'immigration. Peut-être est-ce explicable du fait que le Parlement ne reconnaissait pas encore, en 1988, le rôle essentiel joué par l'immigration pour la vitalité des communautés d'expression française en situation minoritaire¹⁹.
- [12] Certes, depuis 1988, la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* impose l'obligation aux institutions fédérales de prendre « des mesures positives » pour mettre en œuvre l'engagement du gouvernement fédéral de « favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et [d']appuyer leur développement, ainsi [que de] promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne »²⁰. Toutefois, cette obligation – justiciable depuis 2005 – demeure incomprise par les institutions fédérales et ne mène pas aux actions concrètes requises de la part du gouvernement fédéral en matière d'immigration. En s'adressant à toutes les institutions fédérales, elle n'en interpelle aucune²¹. L'étude du Comité constitue donc l'occasion parfaite de recommander que la *Loi sur les langues officielles* soit modernisée pour qu'elle mette la dualité linguistique canadienne au cœur des politiques en matière d'immigration et énonce des obligations précises du gouvernement fédéral à cet égard.

¹⁷ Statistique Canada, *Le français, l'anglais et les minorités de langue officielle au Canada*, Recensement en bref, Recensement de la population, 2016, n° de catalogue 98-200-X2016011, Ottawa, Statistique Canada, 2 août 2017.

¹⁸ FCFA, *Profil de la communauté francophone de l'Alberta*, *supra*, à la p 4.

¹⁹ Sénat, Comité sénatorial permanent des langues officielles, *La modernisation de la Loi sur les langues officielles : la perspective des jeunes Canadiens*, (février 2018) à la p vii.

²⁰ *Loi sur les langues officielles*, SRC 1985, c 31 (4^e supp), art 41(1)-(2) [LLO].

²¹ FCFA, *Donner un nouvel élan à la dualité linguistique canadienne*, *supra*, aux para 23-62.

[13] Pourtant, il y a plus d'une quinzaine d'années, le Parlement tentait d'encourager le gouvernement fédéral à favoriser le développement des collectivités de langues officielles en situation minoritaire en adoptant la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. C'est dans ce contexte que la commissaire aux langues officielles du Canada de l'époque, Dyane Adam, soulignait la nécessité de tenir compte de la dualité linguistique canadienne dans le domaine de l'immigration :

Le Canada va adopter une nouvelle loi relative à l'immigration au cours de la prochaine année et la Commissaire estime que le temps est propice pour mettre en valeur la dualité linguistique canadienne. L'approche canadienne doit s'inscrire dans une politique démographique respectueuse des engagements gouvernementaux énoncés dans la Partie VII de la [*Loi sur les langues officielles*]. Une politique de l'immigration ne peut se limiter, comme à l'heure actuelle, à des motivations d'ordre économique. Elle doit contribuer à consolider le tissu social canadien²².

[14] En l'an 2000, la commissaire aux langues officielles dénonçait que les décideurs n'avaient que très rarement évalué l'incidence de l'immigration sur la dualité linguistique malgré l'importance grandissante de l'immigration vis-à-vis la croissance démographique²³. Elle avait conséquemment produit deux études concernant l'incidence de l'immigration sur la vitalité démographique des collectivités de langue officielle. Celles-ci faisaient état du « déficit criant » et de l'« urgent besoin » en matière d'immigration pour les communautés d'expression française en situation minoritaire²⁴ et exhortaient le gouvernement de « reconnaître clairement que l'immigration joue un rôle majeur en ce qu'elle vient modifier le caractère démographique du Canada et de ses communautés de langue officielle et que par conséquent, elle est essentielle à la question de l'épanouissement »²⁵.

[15] En 2001, la commissaire aux langues officielles invitait le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de recommander une approche holistique en matière d'immigration²⁶. Elle prônait une démarche proactive du gouvernement fédéral, notamment par l'élaboration de règlements, de politiques et de programmes ministériels contribuant au renouvellement démographique des communautés de langue officielle. Pour assurer le succès de cette démarche et afin d'accueillir pleinement les nouveaux arrivants, la commissaire recommandait que les communautés disposent de « structures » et

²² Canada, Commissaire aux langues officielles, *Rapport annuel 1999-2000*, (n° de catalogue SF1-2000), Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2000 à la p 12.

²³ Canada, Commissaire aux langues officielles, *Rapport annuel 2000-2001*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2001 à la p 59 [CLO, *Rapport annuel 2000-2001*].

²⁴ CLO, *Obstacles et possibilités qui se présentent aux immigrants et aux communautés*, *supra*, à la p 5.

²⁵ Canada, Commissaire aux langues officielles, *L'immigration et l'épanouissement des communautés de langue officielle au Canada : Politiques, démographie et identité*, n° de catalogue SF31-54/2001, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2002 à la p 71.

²⁶ Chambre des communes, Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, *Témoignages*, 37^e parl, 1^{re} sess, n° 5 (20 mars 2001) (Dyane Adam, Commissaire aux langues officielles) à 1025 [Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, *Témoignages*, Dyane Adam].

d'« institutions d'appui » qui devraient parfois différer de celles de la majorité, ainsi que des moyens nécessaires à l'accueil et à la rétention des nouveaux arrivants.

[16] La commissaire aux langues officielles demandait au Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de recommander l'ajout d'une nouvelle clause d'objet à la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, laquelle ferait du « renouvellement démographique de nos communautés de langue officielle du Canada par l'entremise des processus de sélection et d'établissement des immigrants, ainsi que par leur intégration dans la société canadienne » l'un des objectifs de la loi²⁷. Elle recommandait également l'ajout d'une disposition qui préciserait que la mise en œuvre de la nouvelle loi devrait avoir pour effet de reconnaître et de démontrer l'engagement du gouvernement fédéral de favoriser l'épanouissement des minorités d'expression française et anglaise du Canada et d'appuyer leur développement (du langage qui fait penser à la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*)²⁸.

[17] Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration a formulé des recommandations en ce sens²⁹ et, donnant en partie effet aux recommandations de la commissaire aux langues officielles visant à « favoriser, par l'immigration, un ressourcement démographique plus équitable des communautés de langue officielle »³⁰, la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* adoptée en 2002 inclut une clause d'objet et une disposition d'interprétation portants sur les langues officielles :

Objet en matière d'immigration

3(1) En matière d'immigration, la présente loi a pour objet : [...]

b) d'enrichir et de renforcer le tissu social et culturel du Canada dans le respect de son caractère fédéral, bilingue et multiculturel ;

b.1) de favoriser le développement des collectivités de langues officielles minoritaires au Canada ; [...]

Interprétation et mise en œuvre

3(3) L'interprétation et la mise en œuvre de la présente loi doivent avoir pour effet : [...]

Objectives – immigration

3(1) The objectives of this Act with respect to immigration are: [...]

b) to enrich and strengthen the social and cultural fabric of Canadian society, while respecting the federal, bilingual and multicultural character of Canada;

b.1) to support and assist the development of minority official languages communities in Canada; [...]

Application

3(3) This Act is to be construed and applied in a manner that [...]

²⁷ CLO, [Rapport annuel 2000-2001](#), *supra* aux pp 61-62 ; Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, [Témoignages](#), Dyane Adam, *supra*.

²⁸ CLO, [Rapport annuel 2000-2001](#), *supra* aux pp 61-62 ; Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, [Témoignages](#), Dyane Adam, *supra*.

²⁹ Chambre des communes, Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, [Premier rapport : Projet de loi C-11, Loi concernant l'immigration au Canada et l'asile conféré aux personnes déplacées, persécutées ou en danger](#), (28 mai 2001).

³⁰ CLO, [Rapport annuel 2000-2001](#), *supra* à la p 32.

d) d'assurer que les décisions prises en vertu de la présente loi sont conformes à la Charte canadienne des droits et libertés, notamment en ce qui touche les principes, d'une part, d'égalité et de protection contre la discrimination et, d'autre part, d'égalité du français et de l'anglais à titre de langues officielles du Canada ;

e) de soutenir l'engagement du gouvernement du Canada à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada.

d) ensures that decisions taken under this Act are consistent with the Canadian Charter of Rights and Freedoms, including its principles of equality and freedom from discrimination and of the equality of English and French as the official languages of Canada;

e) supports the commitment of the Government of Canada to enhance the vitality of the English and French linguistic minority communities in Canada.

[18] Après l'adoption de la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* en 2002, le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration (aujourd'hui le ministère de l'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (ci-après « ministère de l'Immigration »)) a créé un comité directeur dont le mandat est de favoriser l'immigration en milieu minoritaire francophone. Donnant effet à une recommandation du Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes en ce sens³¹, le comité directeur dévoilait en 2003 un *Cadre stratégique pour favoriser l'immigration au sein des communautés francophones en situation minoritaire*, dont le premier objectif était qu'un minimum de 4,4 % des nouveaux arrivants s'établissant à l'extérieur de la province du Québec soient d'expression française³². Le gouvernement canadien annonçait la même année son intention de consacrer 9 millions de dollars au démarrage de projets de soutien à l'immigration dans les communautés d'expression française³³. Il s'attendait à l'époque à ce que la cible de 4,4 % soit atteinte en 2008.

[19] Hélas, rien ne fut célébré en 2008 en matière d'immigration francophone. Au contraire, la commissaire aux langues officielles observait les effets néfastes (!) de l'immigration sur les communautés d'expression française en situation minoritaire :

À l'extérieur du Québec, une infime proportion des immigrants parlent déjà le français à leur arrivée ou adoptent le français comme langue d'usage. Par conséquent, l'immigration constitue pour les francophones une force soustractive qui diminue non seulement leur poids démographique par rapport à l'ensemble du pays, mais aussi la vitalité du français au pays. Du côté anglophone, l'apport des immigrants a l'effet contraire, car la grande majorité des immigrants viennent s'ajouter à la population qui a l'anglais comme langue d'usage³⁴.

³¹ Chambre des communes, Comité permanent des langues officielles, *L'immigration, outil de développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire*, (mai 2003) à la p 7 [Comité permanent des langues officielles, *L'immigration, outil de développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire*].

³² Canada, Commissaire aux langues officielles, *Rapport annuel 2008-2009*, (n° de catalogue SF1-2009), Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2009 à la p 79 [CLO, *Rapport annuel 2008-2009*].

³³ Canada, Patrimoine canadien, *Plan d'action pour les langues officielles 2003-2008*, Ottawa, Patrimoine canadien, 2003.

³⁴ Canada, Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 2007-2008*, Ottawa, Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, 2008 à la p 60.

[20] Le comité directeur révisait d'ailleurs son optimisme inaugural, estimant plutôt que la cible de 4,4 % d'immigration francophone hors Québec serait atteinte en 2021³⁵.

[21] Le Comité permanent des langues officielles notait en 2010 que les défis en immigration demeuraient les mêmes qu'en 2003, soit le recrutement et le plein accueil des nouveaux arrivants par les communautés de langues officielles en situation minoritaire. Celui-ci recommandait notamment que le gouvernement fédéral établisse un seuil annuel de 7 % de nouveaux arrivants d'expression française, consulte les communautés et « mette en place une politique nationale sur l'immigration francophone en milieu minoritaire afin que soit mieux définie la collaboration intergouvernementale et interministérielle et qu'il y ait un meilleur arrimage entre les actions du gouvernement et celles des communautés »³⁶. Le Comité s'était même senti obligé d'encourager le gouvernement à tout simplement respecter la *Loi sur les langues officielles* (!) en recommandant « [q]ue le ministère du Patrimoine canadien en collaboration avec Citoyenneté et Immigration Canada prennent les mesures positives nécessaires pour aider les immigrants et leurs communautés d'accueil en situation minoritaire à conserver leur langue maternelle et leur culture tout en s'intégrant à leur communauté d'accueil »³⁷. Votre Comité a aussi recommandé, en 2014, la mise en place d'une stratégie nationale concertée pour stimuler, par l'immigration, la croissance des communautés de langue officielle en situation minoritaire ; il a également invité le ministère de l'Immigration à considérer de prendre une série de « mesures positives »³⁸.

[22] Bien que l'Alberta réussisse aujourd'hui à rencontrer la cible de 4,4 %, la situation est toute autre dans les autres provinces. John McCallum, alors ministre de l'Immigration, notait devant ce Comité en 2016 qu'il y a encore loin de la coupe aux lèvres avant que le Canada atteigne cette cible³⁹. Récemment, le commissaire aux langues officielles soulignait, encore une fois, la nécessité d'accroître l'immigration francophone :

Quoique la vitalité des communautés francophones varie fortement d'une région du Canada à une autre, celles-ci ont réalisé d'importants progrès au cours des dernières décennies. Cependant, les communautés francophones seraient plus aptes à se développer, donc à favoriser l'épanouissement personnel et

³⁵ CLO, *Rapport annuel 2008-2009*, supra, à la p 79.

³⁶ Chambre des communes, Comité permanent des langues officielles, *Recrutement, accueil et intégration : quel avenir pour l'immigration dans les communautés de langues officielles en situation minoritaire ?*, (novembre 2010) aux pp 6, 17-18 [Comité permanent des langues officielles, *Recrutement, accueil et intégration*].

³⁷ Comité permanent des langues officielles, *Recrutement, accueil et intégration*, supra, à la p 32.

³⁸ Sénat, Comité sénatorial permanent des langues officielles, *Saisir l'occasion : Le rôle des communautés dans un système d'immigration en constante évolution* (décembre 2014) aux pp 13-31 [Comité sénatorial permanent des langues officielles, *Saisir l'occasion*].

³⁹ Sénat, Comité sénatorial permanent des langues officielles, *Témoignages*, 42^e parl, 1^{re} sess, n^o 4 (16 mai 2016) (John McCallum, ministre de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté) à la p 38.

professionnel de leurs membres, et à continuer de contribuer à l'avancement de la société canadienne si elles réussissaient à attirer davantage d'immigrants francophones⁴⁰.

[23] Cela étant, même l'atteinte d'une cible ne saurait garantir la vitalité et le renouvellement des communautés d'expression française sans que les obstacles limitant le succès de l'immigration pour nos communautés soient surmontés. En plus d'attirer davantage de nouveaux arrivants d'expression française, il faut également favoriser leur intégration linguistique, culturelle et sociale, « afin que l'immigration devienne, pour les communautés d'expression française, l'outil de développement puissant qu'elle constitue déjà pour les deux majorités linguistiques du Canada », ce qui demeure impossible à moins que le gouvernement fédéral assure un fort leadership dans ce dossier⁴¹.

[24] Dans un rapport conjoint sur l'immigration francophone, le commissaire aux langues officielles du Canada et le commissaire aux services en français de l'Ontario soulevaient de nombreux défis liés à l'immigration francophone, défis qui persistent, notamment en Alberta :

À leur arrivée au Canada, plusieurs immigrants d'expression française potentiels sont mal informés de la réalité linguistique du pays, croyant à tort que le Canada est un pays entièrement bilingue ;

Ils connaissent peu les possibilités qui s'offrent à eux dans les provinces et territoires autres que le Québec ou ils ne sont pas informés de la présence de communautés francophones d'accueil dans ces régions ;

À leur arrivée, les nouveaux arrivants sont parfois orientés vers des services d'établissement anglophones ou bilingues qui connaissent peu ou mal les communautés et les institutions francophones ;

Certains intervenants soulèvent le caractère inégal des services qui sont offerts par les organismes bilingues ;

De nombreux immigrants pensent que pour apprendre l'anglais, ils doivent inscrire leurs enfants dans un système d'éducation anglophone⁴².

[25] Malgré une trentaine d'années d'« engagement » du gouvernement fédéral à favoriser l'épanouissement des minorités d'expression française et anglaise, et malgré l'ajout, en 2002, de clauses d'objet et de clauses d'interprétation dans la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* le Canada ne possède toujours pas une politique nationale de renouvellement démographique des communautés de langue officielle par l'entremise de l'immigration et par le plein accueil des nouveaux arrivants.

⁴⁰ Canada, Commissaire aux langues officielles, [Rapport annuel 2014-2015](#), n° de catalogue SF1F-PDF, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2015 à la p 19 [CLO, *Rapport annuel 2014-2015*] ; Canada, Commissaire aux langues officielles et Commissaire aux services en français (Ontario), [Agir maintenant pour l'avenir des communautés francophones : Pallier le déséquilibre en immigration](#), n° de catalogue SF31-119/2014, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2014 [CLO et CSF Ontario, *Pallier le déséquilibre en immigration*].

⁴¹ CLO, [Rapport annuel 2014-2015](#), *supra*, à la p 19.

⁴² CLO et CSF Ontario, [Pallier le déséquilibre en immigration](#), *supra*.

- [26] En 2016, le Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes rendait un énième rapport reconnaissant l'importance de l'immigration pour les communautés de langue officielle en situation minoritaire et certains défis dans ce domaine. Il recommandait notamment que le ministère de l'Immigration, « en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et de la *Loi sur les langues officielles*, émette une politique officielle d'immigration visant à accroître le poids démographique des communautés linguistiques en milieu minoritaire, tout en respectant les compétences des provinces »⁴³.
- [27] Les comités parlementaires continuent de formuler les mêmes recommandations⁴⁴, le gouvernement fédéral continue de répondre généralement favorablement à celles-ci⁴⁵, mais les mêmes défis persistent car le cadre législatif ne change pas : ni les nouvelles dispositions de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, ni les dispositions de la *Loi sur les langues officielles* exigent que l'immigration soit structurée de sorte à favoriser (et non nuire à) la vitalité et l'épanouissement des communautés de langues officielles en situation minoritaire. Les obligations du gouvernement fédéral, notamment celles d'Affaires mondiales Canada, de l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés (Canada), du ministère de l'Immigration, de l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien, de l'Agence des services frontaliers du Canada et du ministère de la Famille, des Enfants et du Développement social, doivent être expressément prévues dans la *Loi sur les langues*

⁴³ Chambre des communes, Comité permanent des langues officielles, [Vers un nouveau Plan d'action pour les langues officielles et un nouvel élan pour l'immigration francophone en milieu minoritaire](#), (décembre 2016) à la p 55 [Comité permanent des langues officielles, *Vers un nouveau Plan d'action pour les langues officielles*].

⁴⁴ Comité permanent des langues officielles, [L'immigration, outil de développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire](#), *supra* ; Chambre des communes, Comité permanent des langues officielles, [La parole aux communautés : Nous sommes là ! La vitalité des communautés de langues officielles en situation minoritaire](#), (mai 2007) aux pp 87-106 ; Comité permanent des langues officielles, [Recrutement, accueil et intégration](#), *supra* ; Chambre des communes, Comité permanent des langues officielles, [Après la Feuille de route : Cap vers une amélioration des programmes et de la prestation des services](#), (novembre 2012) aux pp 25-33 [Comité permanent des langues officielles, *Après la Feuille de route*] ; Comité sénatorial permanent des langues officielles, [Saisir l'occasion](#), *supra* ; Chambre des communes, [Comité permanent des langues officielles, L'immigration : un outil pour assurer la vitalité et l'épanouissement des communautés francophones en situation minoritaire](#), (juin 2015) ; Comité permanent des langues officielles, [Vers un nouveau Plan d'action pour les langues officielles](#), *supra*.

⁴⁵ Chambre des communes, Comité permanent des langues officielles, [Réponse du gouvernement au Rapport du Comité permanent des langues officielles : L'immigration, outil de développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire](#), n° ci-51-150/2003, Travaux publics et services gouvernementaux Canada, 13 octobre 2003 ; Chambre des communes, Comité permanent des langues officielles, [Réponse du gouvernement au septième rapport du Comité permanent des langues officielles : La parole aux communautés : Nous sommes là ! La vitalité des communautés de langues officielles en situation minoritaire](#), 17 octobre 2007 ; Chambre des communes, Comité permanent des langues officielles, [Réponse du gouvernement : Après la Feuille de route : Cap vers une amélioration des programmes et de la prestation des services](#), (8 mars 2012) ; Comité sénatorial permanent des langues officielles, [Réponse du gouvernement du Canada au quatrième rapport du Comité sénatorial permanent des langues officielles : Saisir l'occasion : le rôle des communautés dans un système d'immigration en constante évolution](#), Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2014 ; Chambre des communes, Comité permanent des langues officielles, [Réponse du gouvernement au Rapport du comité permanent des langues officielles : Vers un nouveau Plan d'action pour les langues officielles et un nouvel élan pour l'immigration francophone en milieu minoritaire](#), (13 avril 2017).

officielles, à défaut de quoi la francophonie devra se résigner à des décennies de rapports répétitifs et inefficaces signés par des comités parlementaires et le commissaire aux langues officielles du Canada.

- [28] L'ACFA appuie la demande de la FCFA voulant qu'il soit temps d'énoncer expressément, dans une série d'articles portant sur l'immigration, de nouvelles obligations du gouvernement fédéral d'adopter des politiques d'immigration favorisant la dualité linguistique, faisant la promotion de l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire (au Canada et ailleurs) et favorisant l'accueil complet des nouveaux arrivants par ces communautés, ainsi que l'obligation de mettre en œuvre ces politiques et de dépenser les fonds requis à la poursuite de cet objectif⁴⁶. L'ACFA propose donc, pour la considération de votre Comité, l'ébauche d'un ajout à la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* qui mettrait l'immigration au service des communautés de langues officielles en situation minoritaire :

Engagement en matière d'immigration en situation minoritaire

(1) En matière d'immigration, le gouvernement fédéral s'engage à enrichir et à renforcer le tissu social et culturel du Canada dans le respect de son caractère fédéral, bilingue et multiculturel et à favoriser l'épanouissement et le développement des collectivités de langues officielles en situation minoritaire. Il s'engage également à appuyer les organismes communautaires, les conseils et les commissions scolaires de langue officielle en situation minoritaire, ainsi que les collèges et les universités offrant des programmes en français qui accueillent ou peuvent accueillir les étrangers.

Obligations des institutions fédérales en matière d'immigration en situation minoritaire

(2) Il incombe aux institutions fédérales impliquées dans le processus d'immigration d'un étranger, allant jusqu'à l'obtention de la citoyenneté par celui-ci, notamment l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés (Canada), Affaires mondiales Canada, le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien, l'Agence des services frontaliers du Canada et le ministère de la Famille, des Enfants et du Développement social, de veiller à ce que soient prises des mesures positives pour mettre en œuvre cet engagement.

Commitment regarding immigration in minority communities

(1) With regard to immigration, the federal government is committed to enriching and strengthening the social and cultural fabric of Canada, while respecting its federal, bilingual and multicultural character, and to promoting the growth and development of official language minority communities. It is also committed to supporting official language minority community organizations, school boards and school commissions, and colleges and universities offering programs in French that accept or can accept foreign students.

Obligations of federal institutions with regard to immigration in minority communities

(2) It is the responsibility of federal institutions involved in a foreigner's immigration and citizenship process, including the UN Refugee Agency in Canada, Global Affairs Canada, the Department of Citizenship and Immigration, the Canadian Air Transport Security Authority, Canada Border Services Agency and the Department of Families, Children and Social Development, to ensure that positive measures are taken to implement that commitment.

⁴⁶ FCFA, [*Donner un nouvel élan à la dualité linguistique canadienne*](#), *supra* au para 138.

[29] L'ACFA propose également que la *Loi sur les langues officielles* oblige les institutions fédérales de promouvoir le caractère bilingue du Canada à l'étranger :

Promotion du caractère bilingue du Canada à l'étranger

(1) Il incombe aux institutions fédérales de faire la promotion du caractère bilingue du Canada à l'étranger.

Promotion of the bilingual character of Canada abroad

(1) It is the responsibility of federal institutions to promote the bilingual character of Canada abroad.

2 Vers une Loi sur les langues officielles qui offre à tous et à toute la chance d'être multilingue : pour un statut, une protection et un encadrement de l'enseignement du français à la majorité

[30] Le mémoire présenté par le Conseil des écoles fransaskoises dans le cadre de votre étude sur la modernisation de la *Loi sur les langues officielles* soulignait les lacunes du cadre de gestion de l'appui financier fédéral pour l'éducation dans la langue de la minorité et demandait que le Parlement prévoie et encadre le rôle du gouvernement fédéral en matière d'éducation dans la langue de la minorité « en extrayant l'alinéa 43(1)d) de la *Loi sur les langues officielles* pour en faire le cœur battant d'une nouvelle partie sur l'éducation en langue officielle minoritaire »⁴⁷. La FCFA⁴⁸, la Fédération nationale des conseils scolaires francophones⁴⁹ et le Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique⁵⁰ ont exprimé leur appui à cette demande. L'ACFA ajoute sa voix à celles-là sans réserve ; elle désire toutefois souligner la mise en garde formulée par le Conseil des écoles fransaskoises à l'égard de sa propre recommandation :

[S]i votre Comité recommande d'extraire l'alinéa 43(1)d) de la *Loi sur les langues officielles*, qui porte sur l'éducation en français langue première, pour en faire les racines d'un article à part entière, il doit considérer faire la même chose pour l'alinéa 43(1)b), lequel traite de l'éducation en français comme langue seconde⁵¹.

If this Committee recommends extracting paragraph 43(1)d) of the *Official Languages Act* dealing with French first-language education, to provide the roots of a separate section, it must consider doing the same for paragraph 43(1)b), which deals with French second-language education.

[31] Cette mise en garde est d'une importance capitale, car les programmes d'apprentissage du français en tant que langue seconde sont une condition nécessaire à la fortification de la dualité linguistique au Canada et pour l'épanouissement de nos communautés. Aux dires du

⁴⁷ Conseil des écoles fransaskoises, [Propositions concrètes de modifications à la Loi sur les langues officielles : soustrayons finalement le rôle du gouvernement fédéral dans le domaine de l'éducation en français langue première du jeu de la politique partisane](#), Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des langues officielles dans le cadre de son étude sur la perspective des Canadiens et des Canadiennes sur la modernisation de la *Loi sur les langues officielles*, (12 février 2018) au para 49 [Conseil des écoles fransaskoises, *Soustrayons finalement le rôle du gouvernement fédéral dans le domaine de l'éducation en français langue première du jeu de la politique partisane*].

⁴⁸ FCFA, [Donner un nouvel élan à la dualité linguistique canadienne](#), *supra* au para 141.

⁴⁹ Sénat, Comité sénatorial permanent des langues officielles, [Témoignages](#), 42^e lég., 1^{re} sess., (12 février 2018) (témoignage de la Fédération nationale des conseils scolaires francophones, « FNCSF »).

⁵⁰ Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique, [Pour une Loi sur les langues officielles au service de l'éducation de langue française en situation minoritaire](#), Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des langues officielles dans le cadre de son étude sur la perspective des Canadiens et des Canadiennes sur la modernisation de la *Loi sur les langues officielles*, (12 février 2018) au para 29 [Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique, *Pour une Loi sur les langues officielles au service de l'éducation de langue française en situation minoritaire*].

⁵¹ Conseil des écoles fransaskoises, [Soustrayons finalement le rôle du gouvernement fédéral dans le domaine de l'éducation en français langue première du jeu de la politique partisane](#), *supra*, au para 51. D'ailleurs, le Comité permanent des langues officielles recommandait récemment que le Protocole d'entente pour l'éducation dans la langue de la minorité soit distinct du protocole en appui à l'enseignement de la langue seconde : [Vers un nouveau Plan d'action pour les langues officielles](#), *supra*, à la p 55).

commissaire aux langues officielles du Canada, « [l']apprentissage en langue seconde est [...] crucial pour renforcer la citoyenneté et l'identité canadiennes, ainsi que pour permettre aux Canadiens de mieux se comprendre »⁵². L'offre de programmes d'instruction dans la seconde langue officielle crée des ponts entre les Canadiennes et les Canadiens d'expressions française et anglaise. Le commissaire soulignait déjà, en 1972, l'importance de l'apprentissage de la seconde langue officielle, tel que l'indique ses propos publiés dans son deuxième rapport annuel (le commissaire publiera cette année son quarante-sixième rapport annuel) :

Malgré les récents progrès à porter au crédit de certains établissements scolaires en plusieurs régions du Canada, l'enseignement de la seconde langue officielle dans notre fédération, il faut bien l'avouer, demeure une catastrophe nationale. Tout occupés que nous sommes à bâtir l'infrastructure administrative fédérale qui, de par la Loi, garantira à nos deux langues leur égalité de statut, il nous faut aussi, de toute urgence, cultiver une compréhension interculturelle enracinée dans un enseignement qui fasse de « l'autre » langue officielle une réalité vivante du Canada et ne la tienne plus pour une langue morte et « étrangère »⁵³.

[32] Les programmes d'instruction en français langue seconde contribuent également au succès de l'immigration francophone pour nos communautés ; ces programmes permettent aux enfants de nouveaux arrivants de se sentir « mieux accueillis, plus concernés et plus Canadiens »⁵⁴. Pourtant, comme le soulignait le commissaire aux langues officielles en 2012 :

la politique linguistique rend toujours perplexes certains Canadiens dont la famille vit au pays depuis des générations. Même si la *Loi sur les langues officielles* en est à sa cinquième décennie, d'aucuns ont encore de la difficulté à admettre que la dualité linguistique est une valeur canadienne et un élément essentiel de l'identité du Canada. Pour que cette réalité soit mieux comprise, le gouvernement doit souligner davantage l'importance des langues officielles du Canada, accroître les possibilités d'apprentissage de la langue seconde et renforcer la présence des deux langues dans la capitale du Canada⁵⁵.

language policy continues to mystify some Canadians whose families have been in this country for generations. Despite the fact that the *Official Languages Act* is now into its fifth decade, it is still a challenge for some to recognize linguistic duality as a Canadian value and as a key element in Canada's identity. For that understanding to be broadened, it is important that the government do a better job of stressing the importance of Canada's official languages, increasing the opportunities for second-language learning and strengthening the presence of both languages in Canada's capital.

⁵² Canada, Commissaire aux langues officielles, [Rapport annuel 2012-2013](#), Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2013 à la p 67.

⁵³ Canada, Commissaire aux langues officielles, *Rapport annuel 1971-1972*, n° de catalogue SF1-1972, Ottawa, Information Canada, 1973 à la p 55.

⁵⁴ Propos tirés d'une conversation entre le commissaire aux langues officielles et Sandra Konji le 3 décembre 2011, cité dans Canada, Commissaire aux langues officielles, [Rapport annuel : 2011-2012](#), n° de catalogue SF1-2012F-PDF, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2012 aux pp ii et 7 [CLO, *Rapport annuel 2011-2012*]. Sandra Konji est née à Nairobi, au Kenya, et est arrivée au Canada à l'âge de 6 ans. Elle parlait l'anglais et le swahili. En 5e année, elle a été inscrite à un programme d'immersion, et elle prévoit étudier en sciences de la santé à l'Université d'Ottawa, dans le programme d'immersion en français. Comme beaucoup d'enfants immigrants qui ont suivi un programme d'immersion en français, elle avait l'impression, au terme de ses études secondaires, d'avoir une meilleure compréhension du pays dans son ensemble.

⁵⁵ CLO, [Rapport annuel 2011-2012](#), à la p iii.

- [33] L'Alberta embrasse de plus en plus la dualité linguistique ; elle figure parmi les provinces ayant connu les plus fortes croissances de leur population bilingue (un taux de croissance de 12,4 % entre 2011 et 2016, soit une augmentation d'environ 30 000 personnes⁵⁶ !).
- [34] En 2012, le Comité permanent des langues officielles posait une question fondamentale pour la dualité linguistique : les Canadiens et les Canadiennes devraient-ils avoir droit à l'enseignement de la seconde langue officielle ? Il concluait que la reconnaissance légale d'un droit à l'instruction de la seconde langue officielle « serait la suite logique du projet de société qui a été mis en place par le gouvernement fédéral à la fin des années 1960 »⁵⁷. Cette reconnaissance peut être accomplie sans qu'on ait à modifier la Constitution et dans le plein respect des compétences des provinces. L'ACFA vous demande de recommander que le Parlement confirme le droit à un appui de la part du gouvernement fédéral pour l'enseignement dans la seconde langue officielle au sein d'une nouvelle partie sur l'éducation dans la *Loi sur les langues officielles*, laquelle doit prévoir et encadrer le rôle d'appui du gouvernement fédéral en matière d'enseignement de la seconde langue officielle.
- [35] La *Loi sur les langues officielles* prévoit que « [l]e ministre du Patrimoine canadien prend les mesures qu'il estime indiquées pour favoriser la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne et, notamment, toute mesure [...] pour encourager et aider [l]es gouvernements [provinciaux] à donner à tous la possibilité d'apprendre le français et l'anglais »⁵⁸. En 1988, alors qu'il témoignait devant le Comité législatif sur le projet de loi C-72, le secrétaire d'État de l'époque, David Crombie, partageait ses ambitions vis-à-vis de la *Loi sur les langues officielles* que son gouvernement allait adopter, notamment en matière d'apprentissage de la seconde langue officielle :

Le projet de loi C-72 reconnaît en droit notre dessein de continuer à répondre aux besoins de tous les Canadiens, notamment par le biais de ces programmes. Ce projet de loi souligne, entre autres, à quel point le présent gouvernement considère important d'offrir aux Canadiens la possibilité d'élargir leurs horizons grâce à l'apprentissage d'une langue seconde. Ces possibilités d'apprentissage leur seront utiles, non seulement dans leurs activités intellectuelles et leurs loisirs, mais sur les plans commercial et économique. Les Canadiens ne peuvent que profiter de notre richesse linguistique et c'est ce qui se dégage de l'orientation générale de ce projet de loi⁵⁹.

Bill C-72 states in legislative form an intention to continue to respond through such programs to the needs of Canadians. The bill, for example, underlines the importance this government gives to opportunities for Canadians to expand their horizons by learning a second language. These opportunities will serve Canadians well, not only in intellectual and other leisure pursuits, but also in trade and in competition, economic and otherwise. Canadians are situated to profit from our linguistic wealth, and this is reflected in the general thrust of the bill.

⁵⁶ Canada, Statistique Canada, *Un nouveau sommet pour le bilinguisme français-anglais*, Recensement de la population, 2016, n° de catalogue 98-200-X2016009, Ottawa, Statistique Canada, 2 août 2017.

⁵⁷ Comité permanent des langues officielles, *Après la Feuille de route*, supra, à la p 87.

⁵⁸ *LLQ*, supra, art 43(1)e).

⁵⁹ Chambre des communes, Comité législatif sur le Projet de loi C-72, *Procès-verbal et témoignages*, 33^e lég, 2^e sess, n° 3 (24 mars 1988) aux pp 5-6.

- [36] Toutefois, il est clair, en 2018, que la « reconnaissance » indirecte de l’instruction dans la seconde langue officielle doit être renforcée dans une *Loi sur les langues officielles* modernisée pour que cette dernière crée les conditions favorables à la mise en place d’un cadre efficace de gestion de l’appui financier pour l’éducation dans la seconde langue officielle à la hauteur des aspirations des parlementaires des années 1980.
- [37] En 2014, le Comité permanent des langues officielles rendait un rapport dressant l’état des lieux des programmes d’enseignement du français langue seconde. Les lacunes qu’il identifiait sont, à plusieurs égards, les mêmes que celles identifiées par les communautés d’expression française en matière d’éducation langue première ; cela n’a rien d’étonnant puisque l’instrument qui encadre l’appui fédéral à l’éducation dans la seconde langue officielle est le même que celui qui encadre l’appui financier fédéral de l’éducation en langue première, soit le *Protocole d’entente relatif à l’enseignement dans la langue de la minorité et à l’enseignement de la langue seconde* (« *Protocole* »)⁶⁰. Le Comité observait, par exemple, que les consultations pour l’élaboration du *Protocole* et pour sa mise en œuvre sont inadéquates, que celui-ci ne met pas en place des mécanismes efficaces de reddition de compte, ni des moyens permettant aux usagers de mesurer le rendement des divers programmes financés⁶¹.
- [38] L’enseignement dans la seconde langue officielle demeure, malheureusement, toujours « catastrophique »⁶². Le Comité permanent des langues officielles identifiait multiples problèmes découlant du cadre déficient de gestion de l’appui financier pour l’éducation dans la seconde langue officielle.
- [39] Par exemple, faute d’un nombre suffisant de places au sein des programmes d’instruction dans la seconde langue officielle, la demande d’admission à ceux-ci excède grandement leur offre ; ce problème est exacerbé dans les milieux ruraux⁶³. Malgré la demande croissante

⁶⁰ Au sujet du cadre de gestion de l’appui financier pour l’éducation dans la langue de la minorité et de ses lacunes, voir généralement : Fédération nationale des conseils scolaires francophones, *Objectif 2018/2023 : Modernisation et morcellement du Protocole d’entente relatif à l’enseignement dans la langue de la minorité et à l’enseignement de la langue seconde afin de favoriser l’épanouissement des communautés francophones et acadiennes*, (septembre 2016) [Fédération nationale des conseils scolaires francophones, *Objectif 2018/23*] ; Conseil des écoles fransaskoises, *Soustrayons finalement le rôle du gouvernement fédéral dans le domaine de l’éducation en français langue première du jeu de la politique partisane*, *supra* ; Mark C Power, Albert Nolette *et al.*, « Le soutien financier accordé par le Ministère du Patrimoine canadien pour l’enseignement dans la langue de la minorité : constats et proposition de réforme » (2010) 12 *Revue de la common law en français* 163.

⁶¹ Chambre des communes, Comité permanent des langues officielles, *Les programmes d’enseignement du français langue seconde au Canada : État des lieux*, (février 2014) aux pp 4-8 [Comité permanent des langues officielles, *Les programmes d’enseignement du français langue seconde au Canada*] ; voir également Canadian Parents for French, *The State of French Second Language Education in Canada 2017 : Focus on French Second Language Students*, 2017.

⁶² Voir *supra* note 53 et texte accompagnant.

⁶³ Comité permanent des langues officielles, *Les programmes d’enseignement du français langue seconde au Canada*, *supra*, aux pp 14-19.

pour des programmes d'enseignement dans la seconde langue officielle, les moyens d'offrir ceux-ci demeurent les mêmes. Des parents doivent donc faire des files d'attente pendant toute la nuit pour essayer de faire en sorte que leur enfant ait accès à un enseignement dans la seconde langue officielle. On compare même l'accès à ces programmes à un système de « loterie ». Quelle injustice ! L'accès à l'éducation dans la seconde langue officielle devrait être universel. L'épanouissement du français ne saurait être le fruit d'une loterie.

[40] La rétention des élèves dans les programmes d'éducation en français langue seconde jusqu'au diplôme d'études secondaires s'avère également problématique à l'échelle du Canada⁶⁴.

[41] Le Comité permanent des langues officielles soulignait aussi la pénurie d'enseignants spécialisés dans l'enseignement du français langue seconde, ainsi que la carence de ressources pédagogiques et professionnelles à leur disposition, notamment le manque de formation linguistique offerte par les institutions postsecondaires⁶⁵. Le besoin de former des enseignants de français qualifiés est très bien documenté⁶⁶. Ce besoin se fait particulièrement ressentir en Alberta, où que le Campus Saint-Jean, faute de moyens, n'arrive pas à former suffisamment d'enseignantes et d'enseignants pour satisfaire à la demande.

[42] Pourtant, comme l'expliquait la direction du Bureau des affaires francophones et francophiles de l'Université Simon Fraser devant le Comité permanent des langues officielles en février 2018, à plusieurs égards, la fondation nécessaire pour régler ce problème est déjà en place ; ce sont les moyens qui font défaut :

Je vous résume la situation. Je vais voir le doyen de la Faculté d'éducation pour lui dire que je formerai 52 enseignants en français cette année. La formation de chacun d'eux coûte de 10 000 à 12 000 \$. Cinquante-deux enseignants, c'est le vrai nombre, en passant, mais je serais capable de le doubler dès demain. Il me faudrait simplement 12 000 \$ par étudiant supplémentaire,

Let me summarize the situation. I am going to see the Dean of the Faculty of Education to tell him that I will be training 52 teachers in French this year. The training for each of them costs from \$10,000 to \$12,000. Fifty-two teachers, that's the real number, by the way, but I would be able to double it tomorrow. I would need just \$12,000 per additional student, which the province should pay. However,

⁶⁴ Sénat, Comité sénatorial permanent des langues officielles, [Viser plus haut : Augmenter le bilinguisme de nos jeunes Canadiens](#) (juin 2015) aux pp 28-29 [*Comité sénatorial permanent des langues officielles, Viser plus haut : Augmenter le bilinguisme de nos jeunes Canadiens*]. Le taux d'attrition est particulièrement élevé après la 7^e année. Par exemple, entre les années scolaires 2013-2014 et 2014-2015, 17,49 % des élèves du programme d'immersion en français n'ont pas poursuivi jusqu'à la 8^e année (voir [Bureau des affaires francophones et francophiles à l'Université Simon Fraser, Assurer le continuum en éducation en français](#), *infra* aux para 45-49).

⁶⁵ Comité permanent des langues officielles, [Les programmes d'enseignement du français langue seconde au Canada](#), *supra*, aux pp 32-41.

⁶⁶ Voir, par exemple, Canadian Parents for French, [Falling Behind: 2014 Report on the Shortage of Teachers in French Immersion and Core French in British Columbia and Yukon](#) (2014). Le plan d'action pour les langues officielles de 2003 soulignait d'ailleurs l'incidence négative de l'absence de continuité de l'éducation en français depuis les écoles primaires et secondaires et précisait que « l'accès limité à l'éducation postsecondaire en français incite des élèves à ne pas terminer leur secondaire dans cette langue » (Gouvernement du Canada, [Le prochain acte : un nouvel élan pour la dualité linguistique canadienne](#) (2003) à la p 19).

que la province devrait payer. Cependant, la discussion ne va pas plus loin parce que ni la province ni le fédéral n'offrent les ressources nécessaires. J'imagine que c'est un peu la même situation pour l'Université de la Colombie-Britannique.

the discussion only goes so far, because neither the province nor the federal government is providing the necessary resources. I guess it's sort of the same situation for the University of British Columbia.

Je ne veux pas limiter le débat à la seule question des ressources, mais je tiens à vous laisser savoir que l'infrastructure existe déjà. Il ne nous reste plus qu'à aller de l'avant. Une fois que la situation sera débloquée, nous pourrions enfin accroître la vitalité francophone en Colombie-Britannique⁶⁷.

I do not want to limit the debate to the issue of resources alone, but I want to let you know that the infrastructure is already in place. All we have to do is move forward. Once the situation is resolved, we can finally enhance francophone vitality in British Columbia

[43] Un autre problème majeur dans le domaine de l'apprentissage du français comme langue seconde est le manque d'opportunité de poursuivre des études postsecondaires dans cette langue. Cela est également vrai dans le domaine de l'éducation des adultes. Le commissaire aux langues officielles avait mis en exergue le besoin d'accroître les possibilités d'apprentissage dans la seconde langue officielle au sein des collèges et des universités par la publication d'un rapport spécial sur la question en 2009. L'existence d'opportunités d'utiliser et d'enrichir leurs compétences en français langue seconde procure d'ailleurs aux étudiantes et aux étudiants une certaine fierté et leur donne un but à atteindre, contribuant ainsi à réduire les taux d'attrition des programmes de français langue seconde. En effet, le commissaire notait que les étudiants ayant participé à son étude spéciale en 2009 : « [...] veulent maintenir ou perfectionner leurs connaissances de la langue seconde acquises aux niveaux primaire et secondaire » et que « [s]'ils ne le font pas, ils ont l'impression que le temps et les efforts consacrés antérieurement à cet apprentissage, auront été vains et que l'investissement d'importantes ressources publiques aura été gaspillé »⁶⁸.

[44] Le commissaire aux langues officielles recommandait, au terme de son étude de 2009, la création d'un continuum d'apprentissage de la seconde langue officielle, de l'école primaire au postsecondaire, appuyé d'un fonds mis en place par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux offrant une aide financière aux universités afin que celles-ci élaborent et mettent en œuvre de nouvelles initiatives destinées à améliorer les possibilités d'apprentissage dans la seconde langue officielle⁶⁹.

⁶⁷ Chambre des communes, Comité permanent des langues officielles, *Témoignages*, 42^e parl, 1^{re} sess, n^o 91, (28 février, 2018) à la p 20 ; voir également [Bureau des affaires francophones et francophiles à l'Université Simon Fraser, Assurer le continuum en éducation en français](#), *infra* au para 35.

⁶⁸ Canada, Commissaire aux langues officielles, *Deux langues, tout un monde de possibilités. L'apprentissage en langue seconde dans les universités canadiennes*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2009 à la p 11 [Commissaire aux langues officielles, *Deux langues, tout un monde de possibilités*].

⁶⁹ Commissaire aux langues officielles, *Deux langues, tout un monde de possibilités*, *supra* à la p 32-33 ; voir aussi Graham Fraser, *Sorry, I don't speak French, ou, Pourquoi quarante ans de politiques linguistiques au Canada n'ont rien réglé... ou presque*, Montréal, Boréal, 2007 ; voir aussi Comité sénatorial permanent des langues officielles, *Viser plus haut : Augmenter le bilinguisme de nos jeunes Canadiens*, *supra* à la p 26-27, 42 ; Bureau des affaires

- [45] Ce type d'initiatives aurait d'ailleurs le mérite de faire d'une pierre deux coups. La pénurie de programmation en français au niveau postsecondaire affecte aussi (voire surtout) nos communautés. L'importance de l'enseignement postsecondaire en français a été largement documenté⁷⁰. Or, en plus d'accroître les possibilités d'apprentissage en français pour la majorité anglophone, un appui du gouvernement fédéral aux collèges et aux universités améliorerait aussi l'offre de programmes pour les communautés d'expression française en situation minoritaire.
- [46] Les lacunes du cadre de gestion de l'appui financier fédéral pour l'éducation dans la langue de la minorité et de la langue seconde se font également ressentir dans le domaine de l'éducation postsecondaire⁷¹. En effet, le *Protocole* constitue également le cadre par lequel le financement fédéral est accordé aux provinces pour l'éducation postsecondaire dans la langue de la minorité et dans la seconde langue officielle. Le manque de transparence et les faibles mécanismes de reddition de compte du *Protocole* ne permettent pas au Campus Saint-Jean de « suivre les fonds » transférés par le gouvernement fédéral pour l'éducation postsecondaire et d'assurer qu'ils sont dépensés comme ils se doivent.
- [47] Les lacunes dans le domaine de l'enseignement dans la seconde langue officielle sont bien connues de votre Comité, qui les a toutes observées et documentées longuement. En 2015, votre Comité rappelait même au ministère du Patrimoine canadien son obligation d'appuyer l'enseignement dans la seconde langue officielle en vertu de l'article 43(1) de la *Loi sur les langues officielles* et l'exhortait d'« assurer un accès partout et pour tous aux programmes de langue seconde dans l'ensemble du Canada »⁷².

francophones et francophiles à l'Université Simon Fraser, [Assurer le continuum en éducation en français entre la maternelle et la 12e année, et l'enseignement postsecondaire en français en Colombie-Britannique : le plan d'action du Bureau des affaires francophones et francophiles de l'Université Simon Fraser 2018-2023](#), présenté au Comité sénatorial permanent des langues officielles dans le cadre de son Étude sur les défis liés à l'accès aux écoles françaises et aux programmes d'immersion française de la Colombie-Britannique et ayant mené au rapport [Horizon 2018](#), supra (septembre 2016) [Bureau des affaires francophones et francophiles à l'Université Simon Fraser, *Assurer le continuum en éducation en français*].

⁷⁰ Adriana Dudas et Kina Chenard, « La création de la première structure administrative postsecondaire francophone de la Colombie-Britannique : une étude de cas dans le domaine de la francophonie » (2009) 42 *Revue canadienne de science politique* 3 à la p 768. D'ailleurs, La *Feuille de route pour les langues officielles du Canada 2013-2018* du gouvernement du Canada insiste sur l'importance de l'enseignement postsecondaire en français à l'extérieur du Québec en mentionnant que : « [p]our que les communautés de langue officielle en situation minoritaire prospèrent, elles doivent avoir accès à une gamme complète de programmes éducatifs dans la langue de la minorité, du niveau préscolaire au niveau postsecondaire » : Gouvernement du Canada, [Feuille de route pour les langues officielles du Canada 2013-2018 : Éducation, immigration, communautés](#), (2013) à la p 8.

⁷¹ Fédération nationale des conseils scolaires francophones, [Objectif 2018/23](#), supra ; Sénat, Comité sénatorial permanent des langues officielles, [L'éducation en milieu minoritaire francophone : un continuum de la petite enfance au postsecondaire](#), (juin 2005) ; Comité permanent des langues officielles, [Vers un nouveau Plan d'action pour les langues officielles](#), supra.

⁷² Comité sénatorial permanent des langues officielles, [Viser plus haut : Augmenter le bilinguisme de nos jeunes Canadiens](#), supra à la p 48 ; voir aussi Sénat, Comité sénatorial permanent des langues officielles, [Horizon 2018](#) :

[48] Le Comité permanent des langues officielles a entrepris une nouvelle étude sur les programmes d'enseignement du français et de l'anglais langues secondes en février 2018. Il est clair des témoignages entendus que les problèmes dans ce domaine qu'il a soulevés en 2014 et que votre Comité a étudiés en 2015 et en 2017 persistent⁷³. Ces problèmes seront réglés en reconnaissant le statut et le droit à un appui du gouvernement fédéral dans le domaine de l'enseignement dans la seconde langue officielle au sein de la *Loi sur les langues officielles*, dans une nouvelle partie sur l'éducation. Cette partie doit prévoir et encadrer le rôle du gouvernement fédéral en matière d'enseignement dans la seconde langue officielle et dans le domaine de l'éducation postsecondaire, notamment en prévoyant l'obligation de négocier et d'adopter une entente fédérale-provinciale/territoriale à cet effet. Voici, pour votre considération, une première ébauche d'un tel article :

Appui à l'éducation dans la seconde langue officielle

(1) Le gouvernement fédéral s'engage à favoriser et à appuyer l'éducation dans la seconde langue officielle.

(2) Le Conseil du Trésor prend toutes les mesures nécessaires pour mettre en œuvre cet engagement et, notamment, les mesures suivantes :

- a) il consulte les gouvernements provinciaux et territoriaux, les conseils et les commissions scolaires, les collèges et les universités, ainsi que les représentants intéressés des communautés de langues officielles, et négocie avec eux l'adoption d'un accord quinquennal relatif à l'enseignement dans la seconde langue officielle, lequel prévoit notamment l'appui nécessaire à l'offre de programmes d'éducation à tous les niveaux dans la seconde langue officielle ;
- b) il encourage les provinces et les territoires à adopter des mesures qui favorisent la progression vers l'égalité de statut ou d'usage du français et de l'anglais et les appuie ;
- c) il s'assure que les fonds transférés aux provinces et aux territoires soient effectivement dépensés comme entendu.

Support for second official language education

(1) The federal government is committed to promoting and supporting second official language education.

(2) The Treasury Board shall take all necessary measures to implement this commitment, including the following measures:

- a) it shall consult the provincial and territorial governments, school boards, colleges and universities, and interested representatives of official language communities, and negotiate with them the adoption of a five-year agreement on second official language education, which shall provide for the support required to offer education programs at all levels in the second official language;
- b) it shall encourage the provinces and territories to adopt measures that promote progress towards equality of status or use of English and French, and supports them;
- c) it shall ensure that the funds transferred to the provinces and territories are actually spent as agreed.

Vers un appui renforcé à l'apprentissage du français en Colombie-Britannique, (mai 2017) aux pp 35-55 [Comité sénatorial, *Horizon* 2018].

⁷³ Chambre des communes, Comité permanent des langues officielles, *Témoignages*, 42^e parl, 1^{re} sess, n^o 91, (28 février, 2018) ; Chambre des communes, Comité permanent des langues officielles, *Témoignages*, 42^e parl, 1^{re} sess, n^o 92, (1^{er} mars 2018) ; Chambre des communes, Comité permanent des langues officielles, *Témoignages*, 42^e parl, 1^{re} sess, n^o 93, (2 mars 2018).

(3) Le Conseil du Trésor met en œuvre le présent article en appliquant les principes suivants :

- a)** l'importance fondamentale de l'éducation dans la deuxième langue officielle pour la dualité linguistique ;
- b)** l'égalité réelle ;
- c)** le principe de subsidiarité ;
- d)** l'imputabilité, de la reddition de compte et de la transparence ; et
- e)** la consultation effective.

(3) The President of the Treasury Board shall implement this section, applying the following principles:

- a)** the fundamental importance of education in the second official language for linguistic duality;
- b)** substantive equality;
- c)** the principle of subsidiarity;
- d)** accountability and transparency; and
- e)** effective consultation.

3 Une *Loi sur les langues officielles* qui garantit le dénombrement des personnes titulaires de droits sous l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*

- [49] Votre Comité observait dans le cadre de son étude sur les défis reliés à l'éducation en français en Colombie-Britannique que le Recensement sous-estime systématiquement le nombre d'enfants admissibles aux écoles de langue française hors Québec et ne dénombre aucun enfant admissible aux écoles de langue anglaise au Québec⁷⁴. En effet, le Recensement ne dénombre aucun des titulaires de droits en vertu de l'alinéa 23(1)b) et du paragraphe 23(2) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Aussi, le Recensement sous-estime de façon importante le nombre de titulaires de droits en vertu de l'alinéa 23(1)a) en posant une question au sujet de la langue maternelle qui décourage les répondants d'indiquer plus d'une langue maternelle (principalement les personnes socialisées dans des foyers exogames, situation prévalente chez les enfants de titulaires de droits sous l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*).
- [50] Les communautés d'expression française en situation minoritaire vivent quotidiennement avec les conséquences négatives du sous-dénombrement systémique des titulaires de droits en vertu de l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, notamment la difficulté – et parfois l'impossibilité – de démontrer ce que « le nombre justifie » en vertu de la Constitution. Statistique Canada est consciente de ce problème depuis au moins les années 1990, car elle a déjà testé des questions qui portaient sur la « langue d'enseignement » en 1993 et en 1998, mais « [p]our toutes sortes de raisons, les résultats n'avaient pas été très concluants »⁷⁵ et elle semble avoir après tout simplement abandonné l'idée d'ajouter des questions sur la « langue d'éducation » dans le Recensement.
- [51] L'ACFA a produit et a diffusé la première étude d'envergure sur les modifications nécessaires au Recensement pour qu'il facilite (et non limite) la pleine mise en œuvre de l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* (et de ses articles 16, 16.1, 19 et 20)⁷⁶. Le Comité permanent des langues officielles s'est appuyé sur cette étude afin de recommander « [q]ue le gouvernement du Canada mandate Statistique Canada d'ajouter obligatoirement au Recensement de 2021 des questions permettant de dénombrer tous les

⁷⁴ Comité sénatorial, *Horizon 2018*, supra aux pp 23-24.

⁷⁵ Sénat du Canada, Comité sénatorial permanent des langues officielles, *Témoignages*, 1ère sess, 42e lég (5 décembre 2016) à la p 8:92 (M. Corbeil).

⁷⁶ Association Canadienne-française de l'Alberta et la Fédération des conseils scolaires francophones de l'Alberta, *Modifications nécessaires au recensement canadien, à compter de 2021, pour qu'il permette (1) la pleine mise en œuvre de l'éducation en langue minoritaire garantie par l'article 23 de la Charte canadienne des droits et libertés, ainsi que (2) la pleine mise en œuvre des articles 16, 16.1, 19 et 20 de la Charte et des parties III, IV et VII de la Loi sur les langues officielles*, (mars 2017).

ayants droit au sens des alinéas 23 (1) a) et b) et du paragraphe 23 (2) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, dans son interprétation la plus généreuse »⁷⁷.

[52] L'ACFA est estomaquée que Statistique Canada démontre une grande hésitation à mettre en œuvre cette recommandation⁷⁸. La mise en œuvre des droits garantis par la Constitution ne peut plus être laissée à la discrétion de décideurs publics. Le gouvernement fédéral a la compétence exclusive de mener le Recensement en vertu du paragraphe 91(6) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. L'ACFA demande conséquemment que votre Comité recommande que la *Loi sur les langues officielles* soit modifiée pour inclure l'article suivant, garantissant le dénombrement des titulaires de droits en vertu de l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* :

Recensement

Lorsque le gouverneur en conseil prescrit par décret, en vertu de l'article 21 de la Loi sur la statistique, les questions à poser lors d'un recensement de la population fait en vertu de l'article 19 de cette loi, il inclut des questions permettant de dénombrer toutes les personnes ayant des droits en vertu de l'article 23 de la Charte canadienne des droits et libertés, dans son interprétation la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet.

Census

When prescribing, by order under section 21 of the Statistics Act, the questions to be asked in a population census under section 19 of that Act, the Governor in Council includes questions that allow for the enumeration of all rights-holders under a large and liberal construction and interpretation of section 23 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms as best ensures the attainment of its objects.

[53] Les gouvernements de l'Alberta et de la Colombie-Britannique demandent que tous les titulaires de droits en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés* soient dénombrés.

[54] La FCFA⁷⁹, la Fédération nationale des conseils scolaires francophones⁸⁰ et le Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique⁸¹, entre autres intervenants, demandent aussi que cet ajout soit apporté à la *Loi sur les langues officielles*.

⁷⁷ Chambre des communes, Comité permanent des langues officielles, [Le dénombrement des ayants droit en vertu de l'article 23 de la Charte canadienne des droits et libertés : pour un recensement au service de la Charte](#) (mai 2017) à la p 15 ; voir aussi Comité sénatorial, [Horizon 2018](#), *supra* à la p 64.

⁷⁸ Chambre des communes, Comité permanent des langues officielles, [Témoignages](#), 1^{ère} sess, 42^e lég, n° 95 (21 mars 2018) ; Chambre des communes, Comité permanent des langues officielles, [Témoignages](#), 1^{ère} sess, 42^e lég, n° 73 (3 octobre 2017).

⁷⁹ FCFA, [Donner un nouvel élan à la dualité linguistique canadienne](#), *supra* au para 139.

⁸⁰ Sénat, Comité sénatorial permanent des langues officielles, [Témoignages](#), 1^{ère} sess, 42^e lég, (12 février 2018) (témoignage de la Fédération nationale des conseils scolaires francophones).

⁸¹ Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique, [Pour une Loi sur les langues officielles au service de l'éducation de langue française en situation minoritaire](#), *supra* aux para 30-49.

4 Modernisation des pouvoirs du commissaire aux langues officielles pour en faire le plénipotentiaire des langues officielles

- [55] Le commissaire aux langues officielles est un agent du Parlement nommé par commission sous le Grand sceau à titre inamovible pour des mandats renouvelables de sept ans⁸². Aux termes du paragraphe 56(1) de la *Loi sur les langues officielles*, le commissaire doit « prendre, dans le cadre de sa compétence, toutes les mesures (en anglais, « *all actions and measures* ») visant à assurer la reconnaissance du statut de chacune des langues officielles et à faire respecter l'esprit de la présente loi et l'intention du législateur en ce qui touche l'administration des affaires des institutions fédérales, et notamment la promotion du français et de l'anglais dans la société canadienne ».
- [56] Cette mission est incontestablement ambitieuse. Or, les moyens conférés au commissaire aux langues officielles pour lui permettre de s'acquitter de son mandat ne sont pas à la hauteur du rôle capital qu'il est appelé à jouer dans la société canadienne. Le Parlement a confié au commissaire un droit de regard sur l'ensemble de l'administration fédérale et l'objectif herculéen d'assurer le maintien et l'épanouissement des communautés de langues officielles en situation minoritaire au Canada et la reconnaissance de l'égalité du français et de l'anglais dans la société canadienne, sans pour autant lui conférer les compétences et les mécanismes nécessaires pour y parvenir.
- [57] La *Loi sur les langues officielles* est plutôt parcimonieuse dans l'attribution des « mesures » que peut prendre le commissaire aux langues officielles afin de réaliser les objectifs énoncés au paragraphe 56(1). Au paragraphe 56(2), le législateur précise que « pour s'acquitter de cette mission, le commissaire procède à des enquêtes, soit de sa propre initiative, soit à la suite des plaintes qu'il reçoit, et présente ses rapports et recommandations conformément à la présente loi »⁸³.
- [58] À la conclusion d'une enquête qu'il a initiée de son propre chef ou en raison d'une plainte qu'il a reçue, le commissaire aux langues officielles peut constater les manquements à la *Loi sur les langues officielles* et les réprover par le biais de rapports annuels ou spéciaux⁸⁴ qui sont ensuite transmis pour fin d'études à un comité parlementaire du Sénat, de la Chambre des communes ou mixte spécialement chargé de suivre l'application de la *Loi sur les langues officielles*⁸⁵. La compétence du commissaire à l'égard des contraventions à la *Loi sur les langues officielles* se limite donc à la constatation, à la dénonciation et à la recommandation.

⁸² *LLQ*, supra, art 49(1)-(2).

⁸³ *LLQ*, supra, art 56(2).

⁸⁴ *LLQ*, supra, arts 66 et 67.

⁸⁵ *LLQ*, supra, art 88.

- [59] Dans le cadre de sa compétence de recevoir des plaintes et de mener des enquêtes, le commissaire aux langues officielles peut également exercer certains recours judiciaires, mais ne peut saisir les tribunaux de son propre chef que dans certaines circonstances⁸⁶.
- [60] Enfin, le commissaire aux langues officielles peut entreprendre la révision des règlements ou des « instructions d'application » pris en vertu de la *Loi sur les langues officielles* ou de tout autre règlement ou instruction fédéraux visant ou susceptible de viser le statut ou l'emploi des langues officielles et présenter ses recommandations dans un rapport au Parlement⁸⁷.
- [61] La compétence et les mécanismes à la disposition du commissaire aux langues officielles pour assurer le respect de la *Loi sur les langues officielles* sont inadéquats. Ceux-ci ne lui permettent pas de pleinement s'acquitter de sa mission législative et de réaliser les aspirations constitutionnelles et quasi-constitutionnelles⁸⁸ fédérales en matière de langues officielles. L'impuissance codifiée du commissaire le voue à l'échec et l'empêche de prendre « toutes les mesures » aptes à concrétiser les objectifs de la *Loi sur les langues officielles*. Or, le développement d'une société canadienne où prévaut l'égalité réelle du français et de l'anglais nécessite la reconnaissance de compétences additionnelles et de nouveaux mécanismes de mise en œuvre pour le commissaire qui sont adaptés aux réalités contemporaines de l'administration publique fédérale. L'ACFA appuie à cet égard la série de demandes de la FCFA visant à moderniser le cadre d'imputabilité et de surveillance de la *Loi sur les langues officielles* afin que le commissaire puisse remplir pleinement son rôle de « protecteur du citoyen » et de « promoteur » des langues officielles et afin de lui retirer son rôle de « policier »⁸⁹. Par exemple, les pouvoirs d'enquêtes du commissaire doivent être améliorés, sans pour autant lui conférer le pouvoir de rendre des ordonnances. Ainsi, l'ACFA s'inscrit en faux face à la déclaration du commissaire voulant qu'il possède « beaucoup » de pouvoirs⁹⁰.
- [62] L'ACFA désire toutefois ajouter que le commissaire aux langues officielles doit être pleinement habilité pour bien assurer la surveillance de la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles* et que pour cela, celle-ci doit **(4.1)** confirmer la compétence omnibus du commissaire sur toutes questions afférentes aux droits, statuts et privilèges des langues officielles, peu importe la source ; **(4.2)** lui donner le droit de saisir les tribunaux de son propre chef ; et **(4.3)** interdire l'entrave au commissaire dans l'exercice de ses pouvoirs.

⁸⁶ *LLO*, supra, art 78.

⁸⁷ *LLO*, supra, art 57.

⁸⁸ *Lavigne c Canada (Commissariat aux langues officielles)*, 2002 CSC 53 au para 23.

⁸⁹ FCFA, *Donner un nouvel élan à la dualité linguistique canadienne*, supra, aux para 80-98.

⁹⁰ Radio-Canada, « [Le nouveau commissaire aux langues officielles estime avoir « beaucoup » de pouvoirs](#) », 13 février 2018.

4.1 Confirmer la compétence omnibus du commissaire aux langues officielles sur toutes questions afférentes aux droits, statuts et privilèges des langues officielles, peu importe la source

- [63] Aux termes de l'article 55 de la *Loi sur les langues officielles*, le commissaire aux langues officielles « exerce les attributions que lui confèrent la présente loi et toute autre loi fédérale »⁹¹.
- [64] Aux termes de la *Loi sur les langues officielles*, le commissaire aux langues officielles peut recevoir des plaintes, mener des enquêtes, déposer des rapports et exercer certains recours judiciaires sur toutes questions en lien avec le statut des langues officielles au sein de l'appareil fédéral. La portée substantive des plaintes recevables, faut-il le reconnaître, est potentiellement très vaste : « le commissaire instruit toute plainte reçue — sur un acte ou une omission — et faisant état, dans l'administration d'une institution fédérale, d'un cas précis de non-reconnaissance du statut d'une langue officielle, de manquement à une loi ou à un règlement fédéral sur le statut ou l'usage des deux langues officielles ou encore à l'esprit de la présente loi et à l'intention du législateur »⁹².
- [65] Bien que le droit de regard du commissaire aux langues officielles soit considérable, certains enjeux échappent toujours à sa compétence, ou du moins, ne sont pas explicitement prévus dans la codification législative de ses attributions. Par exemple, à première vue, le libellé de l'article 58 de la *Loi sur les langues officielles* est silencieux par rapport aux manquements qui pourraient découler d'instruments juridiques autres que les lois et les règlements portant sur le statut ou l'usage des deux langues officielles, tels que les décrets, les politiques, les plans d'action, les lignes directrices, les budgets, les décisions, les traités, les ententes, les contrats, les appels d'offres, les bulletins d'interprétation, les procédures, les protocoles, etc. Au 21^e siècle, les institutions fédérales utilisent une multitude d'instruments juridiques dans l'exercice de leurs fonctions⁹³, ayant tous le potentiel de miner l'égalité du français et de l'anglais ou de porter atteinte au maintien et à l'épanouissement des communautés langues officielles en situation minoritaire.

⁹¹ Les compétences du commissaire aux langues officielles découlant de lois fédérales autres que la *Loi sur les langues officielles* sont très modestes. Par exemple, le commissaire prend part à la sélection du poète officiel du Parlement (*Loi sur le parlement du Canada*, [LRC 1985 c P-1](#)). Il peut refuser de communiquer certains documents confidentiels en vertu de l'article 16.1 de *Loi sur l'accès à l'information* (*Loi sur l'accès à l'information*, [LRC 1985 c A-1](#), art 16.1 [*Loi sur l'accès à l'information*]) ; voir aussi le *Règlement sur le système correctionnel*, [DORS/92-620](#), annexe, qui prévoit que les communications avec le commissaire aux langues officielles sont à l'abri du pouvoir d'interception du directeur de pénitencier prévu à l'article 94 dudit règlement). Il peut aussi conclure des contrats pour la prestation de services juridiques sans l'approbation du ministre de la Justice (*Règlement sur les marchés de l'État*, [DORS/87-402](#), art 4 et annexe).

⁹² [LLO](#), *supra*, art 58(1)

⁹³ Voir généralement John Mark Keyes, « Power Tools: The Form and Function of Legal Instruments for Government Action » (1996) 10 *Canadian Journal of Administrative Law and Practice* 133-174 ; Michael Howlett, *Designing Public Policies: Principles and Instruments*, London, Routledge, 2011, c 6.

- [66] Il convient selon l'ACFA de moderniser la *Loi sur les langues officielles* en conséquence pour pleinement habiliter le commissaire aux langues officielles à surveiller la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles* en clarifiant expressément qu'il possède une compétence omnibus de recevoir des plaintes ou d'enquêter sur toutes questions afférentes aux droits, statuts et privilèges des langues officielles découlant de l'application de la Constitution, d'une loi, d'un règlement, d'un décret, d'une décision, d'un traité, d'une entente, d'un contrat, d'un appel d'offres, d'un plan, d'une politique, d'une ligne directrice, d'un budget, d'un bulletin, d'une procédure, d'un protocole, etc.
- [67] Une telle compétence omnibus en matière de langues officielles encouragerait le commissaire aux langues officielles de recevoir des plaintes et d'enquêter sur la mise œuvre de certains programmes fédéraux ayant une incidence sur les objectifs de la *Loi sur les langues officielles* et de la *Charte canadienne des droits et libertés*, tels que le Plan d'action pluriannuel en matière de langues officielles⁹⁴ ; le Plan d'action fédéral-provincial-territorial visant à accroître l'immigration francophone à l'extérieur du Québec⁹⁵ ; l'Accord de contribution pour la prestation de services en français à la Ville d'Ottawa⁹⁶ ; les Protocoles d'entente relatifs à l'enseignement dans la langue de la minorité et l'enseignement de la langue seconde entre le gouvernement du Canada et le Conseil des ministres de l'Éducation ainsi que les ententes bilatérales découlant de ceux-ci⁹⁷ ; le Cadre multilatéral d'apprentissage et de garde des jeunes enfants et les ententes bilatérales découlant de celui-ci⁹⁸ ; les ententes de collaboration entre le ministère du Patrimoine canadien et les communautés de langue officielle en situation minoritaire ; etc.
- [68] Il convient de faire du commissaire aux langues officielles le plénipotentiaire en matière de langues officielles afin de pleinement reconnaître le caractère essentiel des langues officielles et des droits linguistiques dans le devenir social de la nation. À cette fin, l'ACFA propose la modification suivante au libellé du paragraphe 58(1) de la *Loi sur les langues officielles* (les parties soulignées représentent les ajouts proposés) :

Plaintes

58(1) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, le commissaire instruit toute plainte reçue — sur un acte ou une omission — et faisant

Investigation of complaints

58 (1) Subject to this Act, the Commissioner shall investigate any complaint made to the Commissioner

⁹⁴ Canada, Patrimoine canadien, [Plan d'action pour les langues officielles – 2018-2023 : Investir dans notre avenir](#), Ottawa, Patrimoine canadien, 2018 [Patrimoine canadien, *Plan d'action pour les langues officielles – 2018-2023*].

⁹⁵ Canada, Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada, [Plan d'action fédéral-provincial-territorial visant à accroître l'immigration francophone à l'extérieur du Québec](#), Ottawa, Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada, 2018.

⁹⁶ Canada, Patrimoine canadien, [Accord de contribution : Prestation de services en français par la Ville d'Ottawa 2006-2007](#), Ottawa, Patrimoine canadien, 2007.

⁹⁷ Voir par exemple : Canada, Conseil des ministres de l'Éducation (Canada), [Protocole d'entente relatif à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la langue seconde 2013-2014 à 2017-2018 entre le Gouvernement du Canada et le Conseil des ministres de l'éducation \(Canada\)](#), signé le 14 août 2013 à Ottawa

⁹⁸ Canada, Emploi et Développement social Canada, [Cadre multilatéral d'apprentissage et de garde des jeunes enfants](#), Ottawa, Emploi et Développement social, 12 juin 2017.

état, dans l'administration d'une institution fédérale, d'un cas précis de non-reconnaissance du statut d'une langue officielle, de manquement à une loi ou un règlement fédéraux ou tout autre instrument juridique ayant une incidence sur le statut ou l'usage des deux langues officielles, notamment un traité, un décret, un contrat, un appel d'offres, un protocole, une entente, une décision, un budget, une politique, un plan, une ligne directrice, un bulletin, une procédure, ou encore à l'esprit de la présente loi et à l'intention du législateur.

arising from any act or omission to the effect that, in any particular instance or case,

(a) the status of an official language was not or is not being recognized,

(b) any provision of any Act of Parliament or regulation or any other legal instrument relating to the status or use of the official languages, including a treaty, an order, a contract, a call for tender, a protocol, an agreement, a decision, a budget, a policy, a plan, a guideline, a bulletin or a procedure was not or is not being complied with, or

(c) the spirit and intent of this Act was not or is not being complied with

in the administration of the affairs of any federal institution.

4.2 Conférer au commissaire aux langues officielles la compétence de saisir les tribunaux de son propre chef

[69] Tel que mentionné ci-dessus, la compétence du commissaire aux langues officielles consiste pour l'essentiel à la constatation de manquements à la *Loi sur les langues officielles*, à la réprobation desdits manquements et à la formulation de recommandations en vue d'y pallier.

[70] Certes, le commissaire aux langues officielles peut ester en justice, mais seulement conformément aux limites prévues à l'article 78 de la *Loi sur les langues officielles*, qui l'autorise à « exercer lui-même le recours, dans les soixante jours qui suivent la communication au plaignant des conclusions de l'enquête ou des recommandations [...], si le plaignant y consent », de « comparaître devant le tribunal pour le compte de l'auteur d'un recours » ou de « comparaître, avec l'autorisation du tribunal, comme partie à une instance [déjà] engagée sur le fondement de la présente partie ». La capacité du commissaire d'ester en justice est donc subsidiaire à celle du plaignant et conditionnelle au consentement de ce dernier ou à l'autorisation du tribunal. Cela dit, le commissaire choisit très rarement d'ester en justice, même lorsqu'il le « peut »⁹⁹ ; lorsqu'il se présente devant les tribunaux, sa contribution est surtout juridique et non par rapport à l'élaboration du dossier de preuve, même si la preuve est plus compliquée et plus coûteuse que la préparation d'argumentation juridique. Étonnamment, la *Loi sur les langues officielles* n'habilite pas le commissaire à introduire des procédures judiciaires de son propre chef indépendamment du dépôt d'une plainte.

[71] Il est nécessaire que le commissaire aux langues officielles puisse – et, parfois, doive – saisir les tribunaux de sa propre initiative dans certaines circonstances, indépendamment du dépôt d'une plainte. En effet, celui-ci dispose de meilleurs moyens financiers que les plaignants,

⁹⁹ Mark C Power et Justine Mageau, « Réflexions sur le rôle du Commissaire aux langues officielles devant les tribunaux » (2011) [41:1 Revue Générale de Droit](#) 179.

mais surtout, le commissaire constitue une archive du non-respect de la loi fort de presque cinquante ans de plaintes et d'enquêtes. Il existe donc une incongruité importante entre les connaissances à la disposition du commissaire, ses pouvoirs et ses obligations. Le Parlement a sous-estimé le seuil de preuve qu'allaient requérir les tribunaux avant d'ordonner une réparation estimée « convenable et juste » aux termes du paragraphe 77(4) de la *Loi sur les langues officielles*, notamment l'utilité d'une perspective longitudinale que seul le commissaire est en mesure de fournir¹⁰⁰.

[72] Le libellé actuel de la *Loi sur les langues officielles* ne permet pas au commissaire aux langues officielles, s'il le veut, de régler un problème d'application de celle-ci de son propre chef. L'ACFA ne suggère pas ici que le consentement du plaignant ne soit pas requis pour une instance dans le contexte de sa propre plainte, mais plutôt de permettre au commissaire d'initier des instances judiciaires non pas sur la base d'une plainte pointue et individuelle, mais de son propre chef et surtout sur la base d'une agrégation de plaintes historiques (sans pour autant brimer le droit à la confidentialité des plaignants).

[73] Par ailleurs, il serait aussi utile si le pouvoir du commissaire aux langues officielles d'ester en justice était étendu aux questions afférentes à l'interprétation de la portée des droits linguistiques constitutionnels et quasi constitutionnels. C'est le cas également de la révision judiciaire de décisions administratives discrétionnaires, car « les décideurs administratifs doivent agir de manière compatible avec les valeurs sous-jacentes à l'octroi d'un pouvoir discrétionnaire, y compris les valeurs consacrées la *Charte* »¹⁰¹. Font certainement partie de ces valeurs le statut du français en tant que langue officielle au Canada, la protection des droits des minorités de langue officielle et l'engagement constitutionnel à protéger et à promouvoir tant le français que l'anglais¹⁰².

[74] Par conséquent, l'ACFA propose que le commissaire aux langues officielles soit habilité à saisir la Cour fédérale d'une question afférente à l'interprétation des paragraphes 16(1), 17(1), 18(1), 19(1) et 20(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, de ses articles 16.1 et 23 mais seulement dans la mesure qu'ils imposent des obligations au gouvernement fédéral, en plus de la *Loi sur les langues officielles* dans son ensemble et de ses règlements (les parties soulignées représentent les ajouts) :

Exercice de recours par le commissaire

78 (1) Le commissaire peut selon le cas :

a) exercer lui-même le recours, dans les soixante jours qui suivent la communication au plaignant des conclusions de l'enquête ou des recommandations visées au paragraphe 64(2) ou

Commissioner may apply or appear

78 (1) The Commissioner may

(a) within the time limits prescribed by paragraph 77(2)(a) or (b), apply to the Court for a remedy under this Part in relation to a complaint investigated by the

¹⁰⁰ Voir par exemple *Air Canada c Thibodeau*, [2012 CAF 246](#).

¹⁰¹ *Doré c Barreau du Québec*, [2012 CSC 12](#) au para 24.

¹⁰² Notamment, c'est ce qu'ont conclu trois des sept juges dans l'affaire *Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique Colombie-Britannique c Colombie-Britannique*, [2013 CSC 42](#) au para 109.

dans le délai supérieur accordé au titre du paragraphe 77(2), si le plaignant y consent ;

b) comparaître devant le tribunal pour le compte de l'auteur d'un recours ;

c) comparaître, avec l'autorisation du tribunal, comme partie à une instance engagée sur le fondement de la présente partie ; ou

d) demander au tribunal de rendre une ordonnance sous le régime de la présente loi concernant une question afférente à l'interprétation des paragraphes 16(1), 17(1), 18(1), 19(1) et 20(1) et des articles 16.1 et 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, de la présente loi et des règlements pris sous le régime de celle-ci. Il demeure entendu que cette demande se fait dans le respect des champs de compétence et des pouvoirs des provinces.

Commissioner if the Commissioner has the consent of the complainant;

(b) appear before the Court on behalf of any person who has applied under section 77 for a remedy under this Part;

(c) with leave of the Court, appear as a party to any proceedings under this Part ; or

(d) ask the court to make an order under this Act regarding a matter relating to the interpretation of subsections 16(1), 17(1), 18(1), 19(1) and 20(1) and sections 16.1 and 23 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, of this Act and of regulations made under this Act. It is understood that this request shall be made in compliance with the jurisdictions and powers of the provinces.

[75] L'ACFA reconnaît que la modification qu'elle propose entraînera des modifications accessoires, par exemple afin de protéger le droit à la vie privée.

4.3 Interdire l'entrave au commissaire aux langues officielles

[76] La *Loi sur les langues officielles*, à l'instar des autres lois fédérales quasi constitutionnelles, devrait contenir des dispositions interdisant l'entrave au commissaire aux langues officielles dans l'exercice de ses pouvoirs et habilitant les tribunaux judiciaires d'imposer des peines sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire.

[77] Une protection contre l'entrave est importante pour assurer que le commissaire puisse proprement exercer ses compétences, mais elle devient particulièrement nécessaire dans le cadre d'une *Loi sur les langues officielles* moderne qui habilite le commissaire à pleinement jouer son rôle de protecteur du citoyen et de promoteur des langues officielles.

[78] À l'heure actuelle, le seul recours qui s'offre au commissaire ou à son délégué qui estime que son action a été entravée est de « transmettre un rapport motivé au président du Conseil du Trésor ainsi qu'à l'administrateur général ou à tout autre responsable administratif de l'institution fédérale concernée »¹⁰³. En revanche, le Parlement a établi des infractions et des peines importantes pour les entraves intentionnelles à l'exercice des pouvoirs des autres agents du Parlement¹⁰⁴. Il devrait en être ainsi pour le commissaire aux langues officielles ;

¹⁰³ *LLO*, supra, art 62(2)

¹⁰⁴ Voir, par exemple, *Loi sur l'accès à l'information*, supra, art 67(2) (sur procédure sommaire, l'entrave au commissaire est passible d'une amende maximale de 1000 \$) ; *Loi sur la protection des renseignements personnels*, *LRC 1985, c P-21*, art 68(2) (sur procédure sommaire, l'entrave au commissaire est passible d'une amende maximale de 1000 \$) ; *Loi électorale du Canada*, *LC 2000, c 9*, art 482.1 et 500(5) (sur procédure sommaire, l'entrave au commissaire est passible d'une amende maximale de 20 000 \$ et d'un emprisonnement maximal d'un an, ou l'une de ces peines) ; *Loi sur le lobbying*, *LRC 1985, c 44 (4^e supp)*, art 14 (sur procédure sommaire, l'entrave au commissaire est passible d'une amende maximale de 50 000 \$ et un emprisonnement maximal de six mois, ou l'une de ces peines).

la conjoncture actuelle mine l'autorité de son poste et de la *Loi sur les langues officielles*. L'ACFA propose, pour votre considération, l'ajout de l'article suivant à la *Loi sur les langues officielles* :

Entrave

(1) Il est interdit d'entraver l'action du commissaire ou des personnes qui agissent en son nom ou sous son autorité dans l'exercice des pouvoirs et fonctions qui lui sont conférés en vertu de la présente loi.

Infraction et peine

(2) Quiconque contrevient au présent article est coupable d'une infraction et passible, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, d'une amende maximale de mille dollars.

Obstruction

(1) No person shall obstruct the Commissioner or any person acting on behalf or under the direction of the Commissioner in the performance of the Commissioner's duties and functions under this Act.

Offence and punishment

(2) Every person who contravenes this section is guilty of an offence and liable on summary conviction to a fine not exceeding one thousand dollars.

Conclusion : la nécessaire restructuration de l'architecture de la *Loi sur les langues officielles* et le rôle du Conseil du Trésor à cet égard

- [79] Même si le Parlement adoptait toutes les recommandations formulées dans ce mémoire, pour que celles-ci aient réellement les effets escomptés, elles doivent être accompagnées par une architecture de mise en œuvre robuste et capable d'assurer que la *Loi sur les langues officielles* soit appliquée par les institutions fédérales.
- [80] L'ACFA tient absolument à faire sienne la demande de la FCFA « que votre Comité recommande que la [*Loi sur les langues officielles*] soit révisée de fond en comble pour qu'elle confie la responsabilité de mettre en œuvre l'entièreté de la [*Loi sur les langues officielles*] au Conseil du Trésor et qu'elle lui octroie les pouvoirs nécessaires à cette fin, notamment les pouvoirs actuellement conférés au ou à la ministre du Patrimoine canadien en vertu des articles 42, 43 et 44 »¹⁰⁵. Une loi du Parlement doit mandater une agence centrale – en l'occurrence, le Conseil du Trésor – d'assurer la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles*. Un changement de culture au sein du Bureau du Conseil privé s'avèrerait nettement insuffisant.

¹⁰⁵ FCFA, [Donner un nouvel élan à la dualité linguistique canadienne](#), *supra* au para 57.