



800, rue Bay, bureau 402
Toronto (Ontario) M5S 3A9

☎ 1 866 246-5262 / 416 847-1515
☎ 416 847-1520
ATS 416 640-0093
✉ flsc-csf@csfontario.ca
🌐 csfontario.ca

800 Bay Street, Suite 402
Toronto (Ontario) M5S 3A9

☎ 1 866 246-5262 / 416 847-1515
☎ 416 847-1520
TTY 416 640-0093
✉ flsc-csf@flsontario.ca
🌐 flsontario.ca

Le 14 août 2018

Comité sénatorial permanent des langues officielles
Le Sénat du Canada
Ottawa, Ontario
Canada, K1A 0A4

Monsieur le Président et les membres du Comité,

J'aimerais premièrement vous remercier pour l'invitation que vous m'avez faite afin de comparaître devant votre comité le 11 juin 2018.

Je vous envoie cette lettre afin de compléter les réponses que je vous ai fournies.

Si vous avez des questions quant à cette lettre, ou tout autre sujet, n'hésitez pas à communiquer avec moi par l'entremise de mon adjointe, madame Mary Jane Hee Fa Chung, au 416-847-1515 poste 103 ou par courriel à maryjane.chung@csfontario.ca.

Je suis à votre disposition si vous voulez me rencontrer de nouveau à une date et un lieu qui vous conviendront.

Je joins à titre d'information, pour vous et votre personnel, une version anglaise de la présente lettre.

Je vous prie d'agréer l'assurance de mes sentiments les plus distingués.

M^e François Boileau
Commissaire aux services en français



1. Harmonisation entre les régimes linguistiques fédéral et provinciaux/territoriaux

Madame la sénatrice Rose-May Poirier a demandé à la commissaire d'Entremont pourquoi :

la loi fédérale ne reflète pas ce qui rend le Nouveau-Brunswick unique. Pouvez-vous préciser? Si ce manque était corrigé, qu'est-ce que cela voudrait dire pour le Nouveau-Brunswick et le reste du Canada? ¹

Le commissaire aux services en français est d'accord avec les propos de sa collègue du Nouveau-Brunswick : la population de cette province doit pouvoir recevoir les services fédéraux dans les deux langues officielles partout sur le territoire, à l'instar des services provinciaux². Les systèmes de prestation de services dans la langue de la minorité doivent s'harmoniser. Ce propos s'applique tant au Nouveau-Brunswick qu'aux provinces et territoires, comme l'Ontario. Dans le rapport annuel *LSF 2.0*, le commissaire aux services en français recommandait à l'Assemblée législative d'éliminer le concept de « régions désignées » dans la *Loi sur les services en français*. L'article 5 de cette dernière prévoit que

5 (1) Chacun a droit à l'emploi du français, conformément à la présente loi, pour communiquer avec le siège ou l'administration centrale d'un organisme gouvernemental ou d'une institution de la Législature et pour en recevoir les services. Chacun jouit du même droit à l'égard de tout autre bureau de l'organisme ou de l'institution qui se trouve dans une région désignée à l'annexe ou qui sert une telle région. (Nous soulignons)

En d'autres mots, seul le public dans ces régions³ a le droit de recevoir des services en français des bureaux des organismes gouvernementaux. Nous notons que le public a aussi le droit de recevoir des services du siège central ou de l'administration centrale de l'organisme gouvernemental partout en Ontario.

Dans son rapport annuel 2015-2016, le commissaire a recommandé à la ministre déléguée aux Affaires francophones de proposer la désignation de tout le territoire de l'Ontario sous la *Loi sur les services en français* modifiée. En désignant tout l'Ontario comme « région désignée », le gouvernement ontarien pourra alors effectuer un exercice similaire à celui du gouvernement fédéral et identifier les endroits où il y a une demande importante en analysant des statistiques démographiques (en tenant compte de la

¹ Canada, Comité sénatorial permanent des langues officielles, Procès-verbal, 42e lég, 1e sess, (11 juin 2018) (Rose-May Poirier) [Comité, 11 juin 2018].

² Voir l'article 20 (2) de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

³ Les régions doivent compter soit 5 000 francophones ou 10 % de la population totale pour être désignée dans l'annexe de la *LSF*. De fait, ces critères statistiques proviennent de la *Commission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme* où les commissaires prônaient l'établissement de districts bilingues où, dans ces régions, les trois paliers de gouvernement auraient eu des obligations de desservir la population dans les deux langues officielles.

définition inclusive de francophone) et en considérant des critères de vitalité institutionnelle. Bien que l'Ontario n'a pas le même statut constitutionnel que le Nouveau-Brunswick en matière de langues officielles, la *Loi sur les langues officielles* (« LLO ») fédérale doit pouvoir être suffisamment flexible pour prévoir une prestation plus étendue et complète des services fédéraux dans la province lorsque cette dernière renforcit son cadre législatif concernant les services en français provinciaux.

Les deux paliers devraient pouvoir harmoniser la prestation de leurs services spécifiques, en collaborant lorsqu'approprié afin de limiter les coûts, en créant des guichets multiservices par exemple, et conséquemment améliorer le système de services publics de manière générale, comme cela est le cas actuellement avec les Centres de services bilingues du Manitoba⁴.

2. Modification de la LLO pour appuyer les provinces et territoires à créer de nouveaux droits linguistiques

La sénatrice Raymonde Gagné a mentionné qu'elle trouvait la

[...] proposition concernant un régime d'adoption volontaire pour les programmes en matière de langue officielle intéressante. Une des questions que ce me suis posé est si l'on court le risque que le gouvernement fédéral en investisse davantage là où les provinces s'impliquent déjà. Est-ce qu'on risque d'avoir des communautés de langue officielle en situation minoritaire désavantagées et laissées pour compte par le gouvernement fédéral ?⁵

Les communautés francophones de certaines provinces, comme l'Ontario et le Manitoba, bénéficient de droits linguistiques protégés par un régime législatif provincial avantageux. Toutefois, ce n'est pas le cas à l'échelle du pays.

La recommandation prévue à la partie 4 de notre mémoire vise la création de nouveaux droits via les lois, basée sur le principe de progression retrouvé au paragraphe 16 (3) de la Charte. Ce paragraphe précise que la Charte « ne limite pas le pouvoir du Parlement et des législatures de favoriser la progression vers l'égalité de statut ou d'usage du français et de l'anglais ». Selon le principe de progression, les dispositions constitutionnelles portant sur les droits, statuts et privilèges du français et de l'anglais constituent des garanties minimales que le Parlement et les législatures sont libres de bonifier, par leur activité législative, afin de favoriser l'égalité réelle des langues officielles.

⁴ *Loi sur les centres de services bilingues*, CPLM c B37. Voir aussi Gouvernement du Manitoba, Les centres de services bilingues, <http://www.csbsc.mb.ca/index.fr.html>.

⁵ Comité, 11 juin 2018 (Raymonde Gagné).

Par contre, certaines provinces et territoires n'ont pas le savoir-faire ou les ressources pour faire avancer les droits linguistiques – dans ces cas, l'article 16 (3) de la *Charte* perd son impact. Il faut modifier la LLO pour y inclure des dispositions types que ces provinces et territoires peuvent adopter et mettre en œuvre dans leur juridiction, avec l'appui du gouvernement fédéral. Pour ce dernier, contrairement aux provinces et territoires, la progression des droits linguistiques n'est pas une invitation : par le truchement de la partie VII de la LLO, le « pouvoir » dont il est question au paragraphe 16(3) de la *Charte* devient effectivement un devoir pour le gouvernement fédéral. Même si les droits linguistiques ne sont pas la chasse gardée du gouvernement fédéral, celui-ci a l'obligation quasi constitutionnelle⁶ d'en faire davantage pour inciter les provinces et territoires à prendre des mesures susceptibles de faire progresser l'égalité réelle du français et de l'anglais au Canada.

Le but de la recommandation du commissaire aux services en français est de premièrement affirmer que les droits linguistiques peuvent être prévus par la législation et opérationnalisés tant au niveau provincial que fédéral. C'est aussi, en deuxième lieu, de reconnaître que ce n'est pas toutes les provinces et tous les territoires qui ont les ressources pour développer des nouveaux droits. Dans le but de renforcer l'article 16 (3) de la Charte et le fédéralisme coopératif, le gouvernement fédéral pourrait appuyer ces provinces et territoires logistiquement et financièrement.

Le commissaire aux services en français a alors recommandé au Parlement l'ajout de nouveaux articles dans la Partie VII de la LLO qui établirait un régime d'adoption volontaire de nouveaux droits et d'obligations linguistiques à l'intention des provinces et territoires. Ces articles contiendraient des dispositions types, que les provinces et territoires pourraient décider adopter dans leurs propres lois, en tout ou en partie, et selon leurs propres priorités, afin de garantir de nouveaux droits linguistiques à leurs communautés de langues officielles en situation minoritaire dans notamment les domaines de l'accès à la justice, la santé et les services publics⁷. Le gouvernement fédéral, pour sa part, serait tenu en vertu de

⁶ Cette position est basée sur notre interprétation de la jurisprudence concernant les droits linguistiques. Nous sommes conscients par contre de l'existence du paragraphe 82 (1) de la LLO (qui n'inclut pas la Partie VII) qui pourrait peut-être, selon certains, limiter cette position.

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

- a) partie I (Débats et travaux parlementaires);
- b) partie II (Actes législatifs et autres);
- c) partie III (Administration de la justice);
- d) partie IV (Communications avec le public et prestation des services);
- e) partie V (Langue de travail).

⁷ Ces domaines ont été identifiés comme étant prioritaires dans le *Plan d'action pour les langues officielles – 2018-2023 : Investir dans notre avenir*.

ces nouveaux articles de garantir un certain appui financier et logistique aux provinces et territoires afin d'assurer une plus grande uniformité dans la prestation et dans la qualité des services provinciaux offerts dans les deux langues.

Voici à quoi pourraient ressembler ces nouveaux articles :

46. Une province ou territoire peut librement s'engager à adopter les dispositions de cette section en faveur de la communauté de langue officielle en situation minoritaire.

a) Une province ou territoire qui s'engage à adopter une ou plusieurs dispositions types doit adopter une loi ou modifier une loi existante à cette fin.

b) Une province ou territoire qui s'engage à adopter une ou plusieurs dispositions types conclut une entente avec le ministère du Tourisme, des Langues officielles et de la Francophonie à cette fin. Les ententes doivent préciser les articles choisis conformément à cet article.

47. Lorsqu'il conclut une entente avec une province ou territoire, le ministère du Tourisme, des Langues officielles et de la Francophonie assure un soutien financier et logistique adéquat.

48. Une province ou territoire peut, à tout moment ultérieur, notifier à la ministre du Tourisme, des Langues officielles et de la Francophonie qu'il accepte les obligations découlant des dispositions de tout autre paragraphe de cette section qui n'avait pas été spécifié dans son entente de ratification.

49. Aucune des dispositions de la présente partie ne peut être interprétée comme limitant ou dérogeant aux autres droits garantis par la Loi.

Justice

50. Les parties s'engagent à traduire les actes législatifs provinciaux et territoriaux dans la langue officielle de la minorité.

51. Les parties s'engagent, dans les procédures civiles,

a) à prévoir que les juridictions, à la demande d'une des parties, mènent la procédure dans la langue officielle de la minorité;

b) à permettre, lorsqu'une partie à un litige doit comparaître en personne devant un tribunal, qu'elle s'exprime dans la langue officielle de la minorité sans pour autant encourir des frais additionnels;

c) à permettre la production de documents et de preuves dans la langue officielle de la minorité,

si nécessaire par un recours à des interprètes et à des traductions.

52. Les parties s'engagent, dans les procédures devant les juridictions compétentes en matière administrative,

a) à prévoir que les juridictions, à la demande d'une des parties, mènent la procédure dans la langue officielle de la minorité;

b) à permettre, lorsqu'une partie à un litige doit comparaître en personne devant un tribunal, qu'elle s'exprime dans la langue officielle de la minorité sans pour autant encourir des frais additionnels;

c) à permettre la production de documents et de preuves dans la langue officielle de la minorité,

si nécessaire par un recours à des interprètes et à des traductions.

Services publics

53. La province ou territoire contractante améliore la prestation de services publics provinciaux ou territoriaux dans la langue officielle de la minorité en personne ou par écrit.

54. La prestation de nouveaux services publics provinciaux ou territoriaux devra être précédée par une offre active de ce service.

Médias

55. La province ou territoire contractante encourage et facilite la production et la diffusion d'œuvres audio et audiovisuelles dans la langue officielle de la minorité.

56. La province ou territoire contractante étend les mesures existantes d'assistance financière aux productions audiovisuelles dans la langue officielle de la minorité.

57. La province ou territoire contractante encourage et facilite la création et le maintien d'au moins un organe de presse dans la langue officielle de la minorité.

Santé

58. La province ou territoire contractante améliore la prestation de services de santé dans la langue officielle de la minorité dans les établissements de soins de santé tels que les hôpitaux, les centres de santé communautaires et les maisons de soins de longue durée.

Reddition de comptes

59. Les provinces et territoires qui ont adopté une disposition type et qui ont bénéficié de l'appui financier et logistique de la ministre présenteront périodiquement à la ministre, sous une forme à déterminer conjointement, un rapport sur la politique suivie et sur les mesures prises en application des dispositions qu'elles ont acceptées.

À noter que cette section est incomplète et n'est ajoutée que pour fins d'exemple. Nous invitons le comité et par la suite le Parlement, s'ils considèrent une telle section utile, d'ajouter davantage de dispositions types.

3. Une agence centrale doit avoir la gouvernance de la LLO

La sénatrice Raymonde Gagné a aussi demandé

[à] quelle institution devrait-on confier la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles* ?⁸

Lors de l'audience, le commissaire a répondu que

[cela] prend une agence centrale. À l'époque de ce qu'on appelait le plan Dion, cela fonctionnait, car monsieur Dion était président du Conseil privé. Tout ce qui entrait au cabinet passait par le Conseil privé et donc tout projet ou initiative devait avoir cette lentille. C'était retourné avant que cela fasse le cartable déposé au cabinet.

Il faut cette responsabilité au niveau d'une agence centrale. C'est clair que c'est important. C'est pour cela que l'Ontario a recommandé ce que nous appelons la lentille francophone. C'est un outil développé par le ministère des Affaires francophones de l'Ontario. Nous recommandons que cette lentille soit maintenant imposée par le cabinet en fonction de tout ce qui rentre comme initiative, règlement ou projet de loi au cabinet. On n'en est pas encore tout à fait là, mais on travaille dans cette direction⁹.

La LLO accorde au Conseil du Trésor et à Patrimoine canadien¹⁰ la tâche de sa mise en œuvre, mais ne leur impose pas d'obligations précises. La LLO ne fait que stipuler ce que le Conseil du Trésor peut faire – elle n'impose pas d'obligations concrètes¹¹. Autrement dit, la LLO ne fait que proposer au Conseil du Trésor de mettre en œuvre la loi, mais ne lui oblige pas.

Ceci cause plusieurs problèmes puisque si le Conseil du Trésor ne priorise pas la mise en œuvre de la LLO, c'est à Patrimoine canadien que revient la tâche¹². Patrimoine canadien n'a pas, et n'a jamais eu, ni l'autorité, ni l'influence nécessaires sur les autres ministères pour faire le travail.

À l'époque où l'honorable Stéphane Dion était le Président du Conseil privé, cette agence centrale pouvait jouer un rôle plus déterminant. En tant qu'agences centrales, le Conseil privé ou le Conseil du Trésor pourra s'assurer que les ministères et autres institutions fédérales s'acquittent de leurs obligations sous la LLO. À l'époque, le Président du Conseil privé, aussi ministre des Langues officielles, utilisait le prisme des langues officielles dans l'analyse de toutes les décisions du Cabinet, que ce soit de nouvelles lois, règlements, directives, politiques, programmes et services.

⁸ Comité, 11 juin 2018 (Raymonde Gagné).

⁹ Comité, 11 juin 2018 (François Boileau).

¹⁰ En considération du remaniement ministériel, le nouveau ministère du Tourisme, des Langues officielles et la Francophonie prends potentiellement ce rôle.

¹¹ LLO, paragraphe 46 (2).

¹² Nous sommes conscients que le gouvernement a adopté un décret qui transfère la responsabilité de la LLO du ministre du Patrimoine canadien à la ministre du Tourisme, des Langues officielles et de la Francophonie.

Le commissaire aux services en français est d'avis que le vrai travail de mise en œuvre de la LLO devrait appartenir au Conseil du Trésor pour plusieurs raisons, comme notamment le fait qu'il convertit les politiques publiques en actions concrètes, que sa loi habilitante lui donne de larges pouvoirs de surveillance, et qu'il est ultimement responsable des budgets. En effet, si les nouvelles obligations prévues dans la LLO sont claires quant à l'adoption de nouveaux programmes et services, en harmonisation avec les provinces et territoires, peut-être que le pouvoir de surveillance du Conseil du Trésor ainsi que les autres pouvoirs mentionnés à la présente Partie VIII seraient suffisants, pourvu que l'on change le mot « peut » par « doit » au paragraphe 46(2).

4. L'immigration est essentielle à l'épanouissement des communautés francophones

Lors de l'audience, le sénateur Paul McIntyre a déclaré qu'

[il] y a un point important : celui de l'immigration et son impact sur l'immigration linguistique au Nouveau-Brunswick. Toujours selon la SANB, et je cite : La communauté francophone du Nouveau-Brunswick n'a pas autant profité de l'immigration que la communauté anglophone. De quelle façon la *Loi sur les langues officielles* fédérales pourrait-elle venir corriger le tir ?¹³

L'immigration de personnes de langue française est essentielle pour assurer la croissance de la communauté francophone en Ontario. Une collaboration accrue entre les paliers de gouvernements pourra maximiser les services offerts aux immigrants à toutes les étapes du processus d'immigration.

Il est crucial pour l'Ontario et les autres provinces et territoires d'obtenir des engagements précis du gouvernement fédéral dans ce dossier de compétence partagée. À cet égard, il est essentiel pour les deux paliers gouvernementaux d'agir de façon concertée pour maximiser leurs efforts de promotion, recrutement, sélection, établissement, intégration et rétention des nouveaux arrivants francophones.

En mars 2017, dans le cadre de la Conférence ministérielle sur la francophonie canadienne, le commissaire aux services en français a souligné que sans la mise en place de plans d'action et d'un échéancier concrets, le Canada ne sera jamais en mesure d'atteindre la cible nationale d'immigrants francophones, surtout en Ontario. Il est donc crucial pour les divers paliers gouvernementaux de rallier leurs efforts et d'ouvrir dès maintenant la voie à l'élaboration et à la mise en œuvre de solutions pragmatiques et mesurables.

¹³ Comité, 11 juin 2018 (Paul McIntyre).

Dans son rapport annuel de 2016-2017, le commissaire aux services en français avait recommandé la création d'un comité consultatif et l'élaboration de stratégies globales et interministérielles au sujet de l'immigration francophone en Ontario¹⁴. Il a réitéré cette recommandation dans son rapport annuel 2017-2018, dans lequel il a aussi souligné que sans cette stratégie, qui inclut une collaboration fédérale-provinciale, le poids démographique des communautés francophones de l'Ontario va continuer de chuter à un rythme alarmant. Il va de soi pour les communautés francophones pour les autres provinces.

La troisième partie du mémoire du commissaire aux services en français prévoit la refonte du système des ententes fédérale-provinciale-territoriales par l'ajout d'articles dans la LLO. Nous recommandons un encadrement plus accru du rôle du gouvernement fédéral en matière d'adoption et de mise en œuvre d'ententes fédérale-provinciales-territoriales. Ces ententes pourraient servir à formaliser la relation de coopération qui existe (ou qui devrait exister) entre les paliers dans notamment le domaine de l'immigration.

5. Le rôle et les pouvoirs du commissaire aux langues officielles

La sénatrice Lucie Moncion et le sénateur Ghislain Maltais ont tous deux posé des questions concernant le rôle et les pouvoirs du commissaire :

Sénatrice Moncion : Pourriez-vous nous parler de vos pouvoirs en matière de plaintes, et le pouvoir juridique de la province comparativement à celui de la *Loi sur les langues officielles* ?

[...]

Sénateur Maltais : Sans pouvoir punitif dans une loi, comment peut-on la faire respecter ?¹⁵

Il est important de comprendre que le commissaire aux langues officielles, comme le commissaire aux services en français, est avant tout un ombudsman. Il n'est pas le porte-parole des communautés de langues officielles.

Lors de sa création, le législateur avait conçu le poste de commissaire aux langues officielles comme un ombudsman. S'exprimant dans le contexte de débats parlementaires entourant l'adoption de la première *Loi sur les langues officielles*, l'honorable Gérard Pelletier, alors qu'il était Secrétaire d'État, disait que le commissaire aux langues officielles du Canada serait « le protecteur des droits linguistiques des citoyens

¹⁴ Ontario, Commissariat aux services en français, *Rapport annuel 2016-2017*, à la p 45.

¹⁵ Comité, 11 juin 2018 (Lucie Moncion, Ghislain Maltais).

dans leurs rapports avec le Parlement ou le gouvernement fédéral ou, pour emprunter l'expression de la Commission royale d'enquête, il fera[it] la fonction d'ombudsman linguistique »¹⁶. En créant le commissariat aux langues officielles, le gouvernement donnait effet à la recommandation de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme « que le gouverneur général en conseil désigne un commissaire général aux langues officielles chargé de veiller au respect du statut du français et de l'anglais au Canada »¹⁷. En effet, la Commission royale décrivait ainsi le rôle du commissaire :

Il sera d'abord la conscience agissante, et en somme le protecteur du public canadien en matière de langues officielles. C'est à lui qu'appartiendra la tâche d'examiner les cas d'espèce, et d'y faire écho, là où les droits et privilèges de citoyens ou de groupes de citoyens ne sont pas respectés par le pouvoir fédéral. Recevant et pouvant mettre en relief les griefs des citoyens canadiens en matière de langues officielles, le commissaire général jouerait en quelque sorte le rôle d'un « ombudsman linguistique » fédéral¹⁸.

Les ombudsmans prennent différentes formes et se voient attribuer différents rôles et fonctions à travers le monde, mais la définition suivante, proposée par les Professeurs Roy Gregory et Philip Giddings¹⁹, illustre les éléments essentiels de l'office d'un ombudsman :

An Office headed by an independent, non-partisan and high level public official or officer of the legislature, provided for by statute or in the constitution, which supervises the administration and deals with complaints from any person or body of persons about alleged administrative injustices and maladministration, or acts on its own motion; has the power to investigate, issue reports, criticise, publicise, conciliate and make recommendations for remedial and corrective action; but is not a court of tribunal and is not authorised to give instructions, make awards or reverse administrative action²⁰.

Le commissaire doit donc demeurer indépendant et impartial tout au long du processus d'instruction des plaintes et dans la préparation des rapports. Les procédures du commissaire doivent être transparentes et justes. En tant qu'officier indépendant du Parlement, le commissaire agit :

[...] en fonction d'impératifs moraux comme la promotion active de l'équité et de pratiques éthiques exemplaires. Il doit s'acquitter de son mandat en toute indépendance, objectivité, impartialité et de manière responsable et confidentielle²¹.

¹⁶ Débats de la Chambre des communes, 28^e parl, 1^{re} sess, vol 8 (16 mai 1969) à la p 8789 (Honorable Gérard Pelletier, secrétaire d'État).

¹⁷ Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, Rapports, Livre 1 : Les langues officielles, Partie 2, chapitre V (1967) à la p 148.

¹⁸ *Id.*, aux pp 146-47.

¹⁹ Roy Gregory était Professeur émérite de science politique à la University of Reading et directeur du Centre for Ombudsman Studies. Philip Giddings est Professeur de science politique à la retraite, conférencier et membre du Centre for Ombudsman Studies.

²⁰ Roy Gregory et Philip Giddings, *The Ombudsman, the Citizen and Parliament*, Londres, Politico's Publishing, 2002 à la p 13 ; voir aussi généralement Roy Gregory et Philip Giddings, *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents*, Nieuwe Hemweg, IOS Press, 2000.

²¹ Commissariat aux services en français, *Rapport annuel 2015-2016*, à la p 4.

Cette indépendance et impartialité sont nécessaires pour que le commissaire puisse se décharger correctement de son mandat d'assurer que le gouvernement respecte les obligations que lui impose la LLO :

56 (1) Il incombe au commissaire de prendre, dans le cadre de sa compétence, toutes les mesures 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 canadienne²².

Ainsi, être « chien de garde » et s'assurer que les institutions fédérales respectent leurs obligations en vertu de la LLO est l'une des responsabilités du commissaire ; une autre est de jouer le rôle de médiateur entre les plaignants et le gouvernement et d'aider les parties à trouver un terrain d'entente. C'est à ces fins que la LLO habilite le commissaire à recevoir des plaintes (LLO, article 58), à enquêter (LLO, article 62) et à produire des rapports assortis de recommandations (LLO, articles 63 et 65 à 67).

Le commissaire peut aussi intervenir dans des recours déposés par les plaignants (LLO, paragraphe 78(3)). Dans ces cas, ce sont eux qui doivent porter le fardeau financier, parfois élevé, de veiller à ce que les institutions respectent leurs obligations en vertu de la LLO.

Le commissaire peut également ester en justice lui-même contre une institution fédérale devant la Cour fédérale (LLO, paragraphe 78(1)), laquelle accorde une réparation qu'elle estime convenable et juste eu égard aux circonstances (LLO, article 77(4)). Le commissaire a toutefois rarement utilisé ce pouvoir depuis qu'on le lui a octroyé en 1988²³.

Nous notons que le commissaire aux services en français, et plusieurs autres ombudsmans, ne possèdent pas le pouvoir d'ester en justice.

Quelques groupes qui ont comparu devant votre comité ont souligné que le commissaire n'a pas suffisamment de « mordant » et ont suggéré qu'il faille lui donner plus de pouvoirs pour qu'il puisse mieux remplir son mandat statutaire. Par exemple, l'organisme Santé en français et la Société de la francophonie manitobaine vous ont demandé de recommander que le Parlement accorde au commissaire le pouvoir d'imposer des amendes aux institutions fédérales particulièrement récalcitrantes²⁴. La Fédération

²² LLO, au para 56 (1).

²³ Mark C Power and Justine Mageau, « Réflexions sur le rôle du Commissaire aux langues officielles devant les Tribunaux » (2011) 41:1 Revue générale de Droit 179.

²⁴ Canada, Comité sénatorial permanent des langues officielles, *Procès-verbal*, 42e lég, 1e sess (15 février 2018).

culturelle canadienne-française, elle, vous demandait de recommander qu'on donne au commissaire la capacité d'imposer des mesures disciplinaires²⁵.

Le commissaire aux services en français n'appuie pas ces propositions. Le rôle d'ombudsman du commissaire se réconcilie difficilement avec le pouvoir d'imposer des sanctions puisqu'il deviendrait ainsi « le juge, le jury et le bourreau »²⁶. Plutôt, il faut moderniser et bonifier les outils nécessaires à la disposition du commissaire pour que celui-ci maintienne son rôle de médiateur, de chercheur de solutions, d'enquêteur et de champion de la promotion des langues officielles²⁷. Nous croyons que d'octroyer un pouvoir de sanction ferait en sorte que le commissaire perdrait sa capacité d'être un médiateur à la recherche de la meilleure solution. Il faudrait respecter les règles de justice naturelle et écouter les deux parties, en même temps, comme dans un tribunal décisionnel, perdant du coup sa flexibilité procédurale actuelle. Il devrait alors choisir entre la version du plaignant et celle de l'organisme gouvernemental visé, sans option mitoyenne, comme un tribunal décisionnel. Ce scénario n'est pas utile ni nécessaire aux fins d'améliorer la mise en œuvre de la LLO.

Dans un autre ordre d'idées, certains intervenants ont demandé que votre comité recommande la création d'un tribunal administratif, similaire au tribunal des droits de la personne fédéral. Selon la Fédération des communautés francophones et acadienne, il devrait exister, avant de loger un recours en Cour fédérale, la possibilité de recourir à un tribunal administratif des langues officielles²⁸. Cette structure permettrait aux justiciables d'obtenir des compensations et des redressements sans nécessairement devoir se présenter devant la Cour fédérale et entamer des procédures qui, habituellement, exigent beaucoup de temps et d'argent²⁹.

Si le Parlement décide de créer un tribunal administratif distinct pour traiter des plaintes alléguant des violations de la LLO, le commissaire aux langues officielles pourrait être appelé comme intervenant, à titre d'ami de la cour, pour guider les adjudicateurs dans leur interprétation de la LLO, des obligations qu'elle

²⁵ Canada, Comité sénatorial permanent des langues officielles, *Procès-verbal*, 42e lég, 1e sess (5 février 2018).

²⁶ Voir par exemple Mr Justice Bokhary, « The Ombudsman's Role: a Judicial Perspective » (2009) 7 *Asia Pacific Law Review* 135 ; Gavin Drewry, « Ombudsmen and Administrative Law – Bright Starts in a Parallel Universe? » (2009) 7 *Asia Pacific Law Review* 3.

²⁷ LLO, article 56.

²⁸ Fédération des communautés francophones acadiennes du Canada, *Donner un nouvel élan à la dualité linguistique canadienne ! Pour une Loi sur les langues officielles moderne et respectée*, mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des langues officielles, mars 2018, par. 84.

²⁹ *Id.*, par. 84 et 89.

impose aux institutions fédérales et de leurs violations potentielles. Contrairement au pouvoir d'imposer des sanctions, un tel rôle accru du commissaire respecterait son rôle de médiateur.

Les difficultés qui découlent de la volonté de contraindre les institutions fédérales à respecter leurs obligations ne sont pas uniquement reliées au commissaire aux langues officielles et à ses pouvoirs (qu'ils soient insuffisants ou non), mais aussi, et peut-être principalement, à l'absence d'une mise en œuvre adéquate de la LLO par une agence centrale. Seule une telle entité peut mettre en place un processus de directives et de vérification interne en matière de mise en œuvre des obligations des institutions fédérales en vertu de la LLO. Comme le soulignait le commissaire aux services en français dans son allocution à votre comité :

[si] dans la loi, une agence centrale est chargée de s'assurer que tout fonctionne, que tout baigne dans l'huile, déjà en partant il y aurait un pouvoir punitif à l'interne³⁰.

Autrement dit, votre comité devrait recommander que le Parlement priorise l'amélioration de la structure de mise en œuvre de la LLO plutôt que de modifier les pouvoirs du commissaire afin de lui en donner de nouveaux qui ne seraient pas faisables, comme celui d'imposer des sanctions, sans transformé profondément la capacité du commissaire d'intervenir comme ombudsman et médiateur, à la recherche de la meilleure solution systémique pour le bien commun, non pas seulement du plaignant.

³⁰ Comité, 11 juin 2018 (François Boileau).