

## **Langues officielles: pour un vrai contrat social**

Mémoire de la Société Nationale de l'Acadie à l'égard de la modernisation  
de la *Loi sur les langues officielles* du Canada



Société Nationale de l'Acadie  
224, rue St-George,  
Bureau 103  
Moncton (Nouveau-Brunswick) E1C 0V1  
Tél. : 506.853.0404  
Courriel : [info@snacadie.org](mailto:info@snacadie.org)  
Site internet : [www.snacadie.org](http://www.snacadie.org)

**26 MAI 2019**



## Table des matières

Sommaire exécutif	3
Les fondements	4
Les principes	7
Les considérations pratiques	9
Coordination horizontale et mise en œuvre verticale	10
Rôles et pouvoirs du Commissaire aux langues officielles	13
Mesures positives, mise en œuvre effective et planification fédérale	15
Flexibilité, complétude institutionnelle, par et pour, consultation effective.	18
Programmes ciblés, clauses linguistiques intergouvernementales, international	21
Conclusion	24

## Sommaire exécutif

La Société Nationale de l'Acadie (SNA) est d'avis que la modernisation de la *Loi sur les langues officielles* (LLO) du Canada ne peut plus attendre.

Après 50 ans de sa mise en oeuvre, nous constatons que:

1. Les communautés linguistiques vivant en situation minoritaire ne bénéficient pas de toutes les chances et des privilèges dont dispose la communauté linguistique majoritaire;
2. Certaines institutions fédérales font preuve de laxisme ou d'évitement face à leurs responsabilités prescrites par la législation en place;
3. Sans aspect coercitif, il n'y a aucun réel sentiment d'urgence pour les institutions fédérales à mettre en oeuvre leurs obligations en vertu de la LLO;
4. La LLO ne tient pas compte des retards historiques causés par le traitement inégal des deux communautés de langues officielles;
5. Il revient toujours aux minorités de langues officielles de faire respecter leurs droits, ce qui les dissuade de les revendiquer pleinement;
6. L'absence de marqueurs de performances nuit à l'avancement et à l'orientation de l'approche des institutions fédérales.

Ainsi, une LLO modernisée viendra s'appuyer sur ces 6 positions claires de la SNA:

1. La LLO sera la pierre angulaire du contrat social canadien;
2. La LLO sera claire et spécifique dans les obligations qu'elle prescrit;
3. La LLO comportera des mesures coercitives pour être pleinement respectée;
4. La LLO comprendra un aspect réparateur;
5. La LLO permettra une interprétation généreuse des droits des communautés de langues officielles;
6. La LLO établira et fera respecter des cibles précises.

La LLO doit être modernisée. Ce contrat social doit être affirmé pour que sa fondation puisse faire foisonner le vivre ensemble des collectivités qui ont fondé et bâti ce pays. En élargissant la portée des droits que cette loi confère, le Canada contribuera pleinement au rapprochement et au dialogue entre les communautés de langue officielle. Reconnaissons aux communautés de langues officielles du Canada le droit d'être traitées d'égal face aux institutions de leur pays.

## Introduction

1. La SNA est une fédération à but non lucratif qui regroupe les quatre associations francophones porte-parole des provinces de l'Atlantique, ainsi que les quatre associations jeunesse. La SNA compte également des membres affiliés en Atlantique, au Maine, au Québec, en France et en Louisiane. Son mandat est de représenter le peuple acadien sur les scènes atlantique, nationale et internationale.
2. La SNA reconnaît que plusieurs membres et associations ont contribué à la réflexion sur la modernisation de la LLO en déposant des mémoires ou en intervenant devant les comités parlementaires.<sup>1</sup> La SNA salue ce travail et le consensus communautaire qui émerge à l'égard d'une meilleure mise en œuvre de la LLO, notamment la partie VII. Avec ce mémoire, la SNA veut ajouter sa propre voix au concert d'améliorations possibles à considérer par le législateur.
3. Ce mémoire est structuré en trois parties. Nous présentons d'abord les fondements, ensuite les principes, et finalement les suggestions concrètes ou pratiques à considérer pour bien moderniser la LLO.

## Les fondements

4. Nous vivons dans une société de droit. Lorsqu'une loi est adoptée par une assemblée démocratiquement élue, elle gouverne la société en établissant des balises et des règles. Une loi peut être vue comme le sommet d'une pyramide qui exprime l'intention politique et administrative d'une société libre et démocratique. Les lois doivent être pleinement respectées par les citoyens et les administrations publiques qui les mettent en œuvre.

---

<sup>1</sup> Voir les mémoires de nos membres. Fédération acadienne de la Nouvelle-Écosse (FANE) *Mémoire présenté au comité sénatorial permanent des langues officielles relatif à l'étude sur la perspective des Canadiens sur une modernisation de la Loi sur les langues officielles*, 16 avril 2018; Société de l'Acadie du Nouveau-Brunswick (SANB) *Reconnaissons enfin la spécificité du Nouveau-Brunswick dans la Loi sur les langues officielles*, (mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des langues officielles, 16 avril 2018); SANB, *Le Règlement modifiant le Règlement sur les langues officielles et l'importance d'harmoniser les régimes linguistiques fédéral et néo-brunswickois en matière de communication et d'offre de services dans les deux langues officielles*, présenté à la Présidente du Conseil du Trésor, le 15 février 2019. Voir également Fédération des communautés francophones et acadienne (FCFA) (2019) *La FCFA passe à l'action : proposition d'un nouveau libellé de la Loi sur les langues officielles*, *op.cit.*, paragraphes 34 et ss.

5. Or, dans le cas des langues officielles, plusieurs citoyens, associations communautaires et le Commissaire aux langues officielles<sup>2</sup> constatent un écart entre les ambitions législatives du Parlement canadien en matière linguistique et la réalisation de ces idéaux dans la pratique par ses propres organes administratifs. Les institutions fédérales, qui doivent être les chevilles ouvrières de la dualité linguistique, n'ont pas entièrement traduit le potentiel égalitariste de la LLO de façon tangible dans la société canadienne au cours des 50 dernières années. Cet écart est particulièrement prononcé pour les obligations liées à la partie VII de la LLO. Rappelons que l'objectif de l'article 41 indique que le « gouvernement fédéral s'engage à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement, ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne. » Le premier volet de l'article 41 réfère à la vitalité des communautés de langue officielle en milieu minoritaire alors que le second est souvent désigné comme la dualité linguistique.
6. Le législateur ne doit pas minimiser l'importance de l'échafaudage des législations, c'est-à-dire la base de la pyramide, sans quoi elles risquent de s'effondrer. Il y a des assises administratives sur lesquelles reposent les lois dont il ne faut pas négliger l'importance. La législation linguistique canadienne, pour être effective et efficace, requiert des règlements, outils et directives cohérents qui guideront sa mise-en-œuvre par chacune des institutions qui sont mandatées.
7. En même temps que le législateur considère moderniser la LLO, comme pièce maîtresse de la dualité linguistique canadienne, il doit penser aux fondements et outils administratifs sur lesquels elle repose. Ces outils ou instruments administratifs doivent être en lien direct avec les objectifs ambitieux de la LLO afin d'y donner corps dans la pratique. Chaque institution, qui est l'ambassadeur actif d'une législation plus large, doit être tenue d'agir résolument en fonction de son objectif d'égalité de « statut, droit et privilège » des langues officielles, énoncé à l'article 2(a) de la LLO. En reconnaissant l'égalité de l'anglais et français, il faut respecter tant les individus que les communautés qui font vivre la culture sous-jacente à chacune de ces langues. Chaque institution doit être responsable et habilitée à faire son travail sans quoi l'édifice législatif peut s'écrouler sous le poids de ses ambitions.
8. La *Loi sur les langues officielles* n'est pas une loi comme les autres. Il s'agit d'une loi quasi constitutionnelle qui va au cœur des valeurs et au fondement du pays. La LLO actuelle est la résultante du travail colossal de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme.<sup>3</sup> En 1969, cette LLO se voulait un gage d'unité canadienne en définissant des

---

<sup>2</sup> Commissariat aux langues officielles (décembre 2018) *Modernisation de la Loi sur les langues officielles : la vision du commissaire aux langues officielles*, Ottawa : Services public et Approvisionnement Canada.

<sup>3</sup> Plusieurs mémoires communautaires font un lien direct avec la nature ou les objectifs de la LLO actuelle et les fondements posés par la Commission Laurendeau-Dunton. Voir : le mémoire de la FCFA du 5 mars 2019 *La FCFA passe à l'action : proposition d'un nouveau libellé de la Loi sur les langues officielles* et le mémoire de la FANE du 16 avril 2018, *op. cit.*

paramètres pour que les citoyens francophones et anglophones puissent participer à la démocratie et recevoir des services de leur administration publique. Cette raison d'être est tout aussi pertinente aujourd'hui. Or, la participation du citoyen en milieu minoritaire exige la prise en compte et le renforcement de la communauté, la langue et la culture qui nourrissent l'engagement citoyen.

9. La *Loi sur les langues officielles* modernisée doit être conçue, rédigée et ultimement considérée par la population comme un **bien public pour l'ensemble du pays**. Elle exprime des valeurs fondamentales sur lesquels repose l'unité canadienne. Un tel bien public doit être protégé et valorisé partout au pays et auprès de tous les Canadiennes et Canadiens. De la même façon que le Canada a créé des parcs et lieux historiques nationaux pour mieux les léguer aux générations futures, il doit protéger et promouvoir la dualité linguistique canadienne. Celle-ci est comprise comme l'égalité de l'anglais et du français ainsi que l'épanouissement des cultures francophones et anglophones diversifiées qui font vivre ces langues officielles partout au Canada. Cette loi repose sur un contrat social qui reconnaît l'égle importance des contributions des citoyens francophones et anglophones à bâtir le pays. Il a été un gage de paix sociale et a pu contribuer à un rapprochement entre les communautés linguistiques. La modernisation de la LLO doit poursuivre cette œuvre sociale inachevée.
10. On ne peut prétendre respecter l'égalité de l'anglais et du français au Canada en demeurant impassible devant les forces sociales et démographiques qui effritent les communautés vivant en milieu minoritaire. On ne peut pas cultiver un jardin en laissant uniquement à la nature de bien faire les choses. Il faut constamment entretenir ce jardin en lui donnant les nutriments, l'eau, le soleil et les soins réguliers dont il a besoin pour fleurir. Ainsi, on ne peut contribuer à l'épanouissement et le développement des communautés linguistiques en les laissant pour compte ou se débrouiller seules face aux intempéries du milieu, comme les décisions gouvernementales insensibles à leurs contextes ou institutions. Les pouvoirs publics ne peuvent protéger ou promouvoir les langues officielles sans se soucier des outils dont ces communautés ont besoin pour s'épanouir. Il faut aussi habiliter les individus qui, par leur engagement personnel librement consenti, font vivre ces cultures.
11. Reconnaître la dualité linguistique comme un bien public veut aussi dire que le pays respecte chacune des langues officielles et valorise leur apprentissage. Les citoyens qui n'ont pas l'une de ces langues en héritage doivent avoir toutes les occasions de l'apprendre ou de l'apprécier. Le Canada doit contribuer au rapprochement et au dialogue entre les communautés de langue officielle, les Premières nations et les nouveaux arrivants. Il doit s'assurer que les citoyens puissent se parler entre eux dans une langue officielle ou l'autre. Le fait de s'identifier à une langue officielle ne doit pas couper les citoyens de ceux qui s'identifient davantage à l'autre langue officielle. Ainsi, il faut que le gouvernement et toutes les institutions s'engagent activement envers le deuxième volet de l'article 41, soit « à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne ».

12. La LLO n'est pas exclusivement une affaire de minorités, bien que celles-ci soient visées par certains des droits qui s'y trouvent. La LLO appartient à tous les Canadiennes et Canadiens qui en retirent collectivement les bénéfices. Le bilinguisme individuel procure des avantages personnels et collectifs liés à l'accès à deux grandes langues mondiales. L'image du Canada bilingue, ouvert sur le monde et culturellement diversifié, a été la marque de commerce du pays. Une société qui reconnaît l'égalité des deux grandes langues, et qui offre à chacune des communautés linguistiques la possibilité de s'épanouir, investie dans le potentiel humain et créatif de chaque citoyen. L'essor de chaque langue officielle contribue au succès du pays et le législateur doit réaffirmer ce trait marquant du Canada dans le monde.

## Les principes

13. Avant de présenter les considérations pratiques qui échafaudent la LLO, la SNA souhaite rappeler certains principes généraux. Le législateur doit les considérer dans la modernisation de la LLO, notamment la partie VII qui touche le développement de nos communautés acadiennes et francophones.

14. Égalité réelle. Les tribunaux ont reconnu le principe d'égalité réelle selon lequel l'objectif de vitalité requiert parfois l'utilisation de moyens différents et adaptés qui tiennent compte de la réalité communautaire. Cet objectif est fondamental dans la réalisation concrète du développement et l'épanouissement des communautés de langue officielle en milieu minoritaire et doit figurer au premier plan de la modernisation. Les communautés aspirent à l'égalité et veulent bénéficier de toutes les chances et des privilèges dont disposent les majorités linguistiques. On peut difficilement atteindre l'égalité linguistique si l'on refuse de déployer les moyens nécessaires pour y parvenir. L'égalité réelle ne peut être atteinte que si l'on tient véritablement compte du contexte et de l'histoire parfois difficiles des communautés linguistiques en milieu minoritaire et si l'on agit résolument pour rectifier le déséquilibre. L'égalité réelle traduit bien les aspirations des communautés à la vitalité.

15. Clarté. Le principe de clarté veut que le législateur lève les ambiguïtés en définissant plus clairement les concepts législatifs, mais aussi en précisant les obligations précises et exécutoires qui incombent à toutes les institutions fédérales en matière de partie VII. Le législateur doit dissiper les équivoques qui conduisent au laxisme ou à l'évitement par certaines institutions fédérales. Il faut, par exemple, remplacer le langage du « peut » avec le vocabulaire du « doit ». La LLO doit donner suffisamment d'indications claires pour que les responsables puissent bien comprendre la portée de leur travail et le mener correctement dans la pratique.



16. Réparateur. La LLO doit s'assurer de tenir compte des torts historiques et des défis actuels du milieu minoritaire.<sup>4</sup> De la même façon que la Cour suprême a reconnu le principe réparateur en matière de droits scolaires dans *Mahe*<sup>5</sup> et dans *Arsenault-Cameron*<sup>6</sup>, les institutions fédérales doivent redoubler d'effort pour rattraper le temps perdu, s'il y a lieu, dans leur champ d'intervention. L'inaction d'une institution fédérale, qui a pour effet d'accentuer le problème ou de creuser l'écart entre les ambitions des communautés et les idéaux de vitalité et d'épanouissement, ne doit pas lui permettre de s'esquiver ou s'acheter du temps. Un programme national qui a exclu ou complètement fait fi de la réalité communautaire depuis 10 ans doit non seulement rectifier le tir, mais aussi appuyer davantage les communautés afin de rattraper le retard occasionné. Si l'institution n'avait pas failli à la tâche d'entrée de jeu, les disparités entre la communauté minoritaire et la majorité seraient moindres. L'égalité de statut, de droit et de privilège signifie que les communautés linguistiques ont droit en même temps, dans leur langue ou pour la vitalité de leur communauté, aux mêmes bénéfices dont profitent le reste des Canadiens.
17. Interprétation généreuse des droits. La législation linguistique canadienne doit constituer un bénéfice pour les citoyens qui sont visés par ces objectifs. Elle ne doit pas devenir un fardeau supplémentaire pour quiconque veut l'invoquer ou exercer un droit précis. Lorsque les francophones en milieu minoritaire se prévalent de leurs droits, ils ne doivent pas avoir à faire la démonstration de l'utilité ou de la faisabilité de leur réalisation. Cette responsabilité incombe aux institutions fédérales. La Cour suprême du Canada invite les autorités à avoir une conception généreuse ou « large et libérale » des droits linguistiques.<sup>7</sup> Tandis que la législation veut protéger les francophones en contexte minoritaire, les décideurs se servent parfois de critères implicites du nombre ou du peu de pouvoir politique pour ignorer les prétentions ou doléances des communautés.<sup>8</sup> De tels faux-fuyants ne doivent pas devenir pratique courante. Une approche de « là où le nombre le justifie » est insuffisante pour atteindre l'égalité réelle.
18. Effectivité. Lorsque le législateur confère des obligations aux institutions fédérales et des droits concomitants aux individus ou aux collectivités, on s'attend à ce qu'ils soient

---

<sup>4</sup> À l'égard du caractère réparateur de la LLO, voir : Doucet, Michel (2007) « La partie VII de la Loi sur les langues officielles : une victoire à la Pyrrhus ou un réel progrès » *Revue de la common law en français*, vol. 9 no 31, p. 65.

<sup>5</sup> *Mahe c Alberta*, 1990 RCS 1. En ligne : <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/580/1/document.do>

<sup>6</sup> *Arsenault-Cameron c Île-du-Prince-Édouard*, 2000 CSC 1. En ligne : <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/1762/1/document.do>

<sup>7</sup> Braën, André (1998) « L'interprétation judiciaire des droits linguistiques au Canada et l'affaire Beaulac » *Revue générale de droit* 29(4), pp. 479-409.

<sup>8</sup> *Ibid.*, paragraphe 7, page 383. « À l'opposé, une interprétation restrictive et littérale peut conduire à annihiler la substance d'une garantie linguistique. »

effectivement mis en œuvre. « L'effectivité d'une norme [juridique] repose, dès lors, soit sur la conformité des comportements suivis par ses destinataires ou par les autorités chargées de sa mise en œuvre, soit sur la sanction prononcée contre ceux qui ne respectent pas la règle. »<sup>9</sup> Ainsi, puisque la législation actuelle, à l'article 41 (2), requiert que « les institutions fédérales veillent à ce que des mesures positives soient prises » elles doivent toutes effectivement le faire. La législation doit clairement indiquer que chaque institution **doit** prendre des mesures positives pour réaliser l'objectif d'épanouissement des communautés de langue officielle et de promotion de la dualité linguistique.

19. Coercitif. Le principe coercitif veut que les institutions fédérales fautives doivent être ramenées à l'ordre et obligées à faire leur travail correctement. Le non-respect des obligations linguistiques doit avoir des conséquences et les correctifs ne doivent pas tarder. Les manquements doivent être sanctionnés ou fortement découragés. Différentes méthodes, dont les ordonnances des tribunaux, les sanctions pécuniaires ou l'évaluation systématique du rendement des administrateurs généraux en matière linguistique peuvent être considérées pour ramener les institutions récalcitrantes dans le droit chemin. Il faut aussi décourager les institutions qui traînent de la patte, occasionnant de manière délibérée des délais inutiles, ou qui « gèrent le risque » comme le veut l'expression consacrée. Plus les cas problématiques traînent en longueur au sein de la fonction publique ou devant les tribunaux, plus néfastes seront les conséquences pour les communautés. Voir le principe réparateur décrit ci-dessous.
20. Efficacité. L'efficacité d'une action ou d'une mesure gouvernementale renvoie à sa propension à réaliser l'intention législative. Non seulement faut-il qu'il y ait une obligation de moyens ou de résultats, mais pour être efficace, l'action gouvernementale ou administrative doit être alignée vers un but précis. Ces actions doivent viser une efficacité dans l'atteinte des résultats. Par conséquent, il faut que le législateur réfléchisse au cadre administratif susceptible de mener à une véritable mise en œuvre et un respect des obligations de toutes les institutions fédérales. Pour être efficace, le législateur doit habiliter les institutions fédérales à véritablement mettre en œuvre les obligations dans la pratique et les tiennent responsables de démontrer les résultats atteints à cet égard. Si l'on veut améliorer le statut des langues officielles dans la société canadienne, il faut que les institutions en aient les moyens.

## Les considérations pratiques

21. Nous abordons maintenant certaines considérations pratiques qui illustrent plus concrètement les fondements et les principes évoqués plus tôt. Ces observations visent à illustrer certains aspects pratiques ou les difficultés liées à la mise en œuvre des obligations

---

<sup>9</sup> Leroy, Yann. (2011) « La notion d'effectivité du droit » *Droit et société*, numéro 79, p. 717

liées à la partie VII. Il faut tenir compte de ces défis ou bonnes pratiques afin de la moderniser la LLO en conséquence.

### **Coordination horizontale et mise en œuvre verticale**

22. Afin d'améliorer la mise en œuvre de la LLO, le législateur doit considérer la distinction entre la coordination horizontale et la mise en œuvre verticale. Le travail de coordination horizontale vise à assurer une cohérence d'ensemble tandis que la mise en œuvre verticale est la réalisation pratique des objectifs par chacune des parties impliquées.
23. La LLO doit s'appliquer à toutes les institutions fédérales. L'objectif de l'égalité du français et de l'anglais est si important qu'il doit se réaliser par l'ensemble de l'appareil fédéral. Ainsi, les langues officielles doivent transcender toutes les institutions fédérales en conférant à chacune d'entre elles<sup>10</sup> l'obligation de réaliser l'objectif dans le cadre de ses fonctions ou de sa loi statutaire. Ainsi, le développement de règlements, politiques ou directives qui décrivent ce qui est attendu de chacun s'avère nécessaire.
24. Or, depuis 1988, il semble y avoir un régime à deux vitesses où certaines parties de la LLO sont vues comme contraignantes et d'autres, nommément la partie VII, comme étant des vœux pieux accessoires. Cette interprétation parcellaire des obligations est contraire au respect des citoyens de langue officielle qui vivent en milieu minoritaire et ceux qui valorisent la dualité linguistique. Elle n'exprime pas une vision généreuse des langues officielles ayant des assises partout au pays. Le législateur a donc cru bon d'amender la LLO en 2005 pour la rendre exécutoire. La modernisation doit poursuivre ce travail de concrétisation des obligations dans la pratique.
25. Le législateur doit s'assurer qu'un organisme soit investi de l'autorité et du savoir pratique pour assurer la mise en œuvre effective des obligations en langues officielles. Cette fonction de coordination horizontale requiert l'élaboration de directives claires, d'un éventail d'outils et de savoirs pratiques permettant aux institutions fédérales de bien comprendre ce qui est généralement attendu d'elles. On doit définir la norme à atteindre en matière de langue officielle, notamment en ce qui a trait à la partie VII. Plusieurs groupes communautaires, dont la FCFA, sont d'avis que le Secrétariat du Conseil du Trésor est bien placé pour faire ce travail.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> L'obligation du « gouvernement » à l'article 41 de la LLO doit être interprété comme créant une obligation pour chaque institution fédérale. Labelle Eastbaugh, Érik. (2017) « Enforcing Part VII of the Official Languages Act: the structure of s. 41 as a legal norm » *Revue de droit linguistique*. En ligne : <https://www.droitslinguistiques.ca/fr/revue-de-droit-linguistique/449>

<sup>11</sup> FCFA (2019) *La FCFA passe à l'action : proposition d'un nouveau libellé de la Loi sur les langues officielles*, *op.cit.*, paragraphes 34 et ss.

26. Le travail de coordination horizontale ne peut pas se substituer ou porter ombrage à la nécessaire mise en œuvre verticale des objectifs législatifs par chacune des institutions fédérales dans son domaine précis d'intervention. Ce sont les institutions fédérales elles-mêmes qui doivent, en pratique et en fonction de leur mandat, réaliser les objectifs généraux en langues officielles. Plus on sera capable de responsabiliser chacune des institutions fédérales d'agir conformément à l'objectif de vitalité et de bâtir une relation opérationnelle avec les communautés ou leurs représentants, plus il y aura de retombées concrètes pour les communautés et la société canadienne dans l'ensemble des champs de compétences fédérales.<sup>12</sup>
27. Une coordination horizontale forte ne doit pas nécessairement centraliser toutes les prises de décisions. Il ne faut pas limiter ou négliger la capacité de chaque institution fédérale de développer une relation productive avec les communautés ou une approche en langue officielle qui correspond à la nature de leurs fonctions. La coordination horizontale doit encadrer de façon générale l'action gouvernementale et habiliter chaque institution fédérale à mettre en œuvre l'objectif dans son terrain de jeu ou son carré de sable.
28. Les directives doivent être claires et réellement suivies. La mise-en-œuvre ou la réalisation concrète devra se faire par chaque institution fédérale selon son mandat précis. Bien que l'encadrement horizontal doit être commun et cohérent, l'innovation et la mise en œuvre pratique dépendent de la capacité organisationnelle de chaque institution fédérale. Pour mieux éviter de négliger l'innovation dans l'application, il faut tenir compte et encourager la mise en œuvre d'une manière décentralisée. Bien que toutes les institutions n'aient pas ce réflexe de la partie VII, il est possible de le développer dans la pratique. La réflexion et la planification stratégique des institutions fédérales en matière de partie VII ne doivent pas s'atrophier.
29. Le législateur doit trouver un équilibre entre la nécessaire cohérence horizontale en matière de langues officielles et la mise en œuvre pratique verticale des objectifs d'ensemble. La mise en œuvre des obligations linguistiques doit s'adapter aux contextes des institutions fédérales qui sont chacune tenues de développer des approches adaptées favorables aux communautés ou à la société canadienne.
30. Cette approche décentralisée et verticale de la mise en œuvre ne doit pas conduire à la déresponsabilisation des institutions fédérales. Des mécanismes de surveillance et de conformité doivent rappeler aux institutions fédérales leurs obligations linguistiques. À cet égard, le rôle d'une agence centrale forte, comme le Secrétariat du Conseil du Trésor,

---

<sup>12</sup> Éric Forgues soutient que l'approche coercitive ne suffit pas. Il faut aussi déployer les moyens pour que les institutions fédérales intériorisent la norme et s'approprient le changement. Forgues, Éric (2019) *Modernisation de la Loi sur les langues officielles, pour une mise en œuvre effective qui s'appuie sur la recherche et une meilleure reconnaissance des communautés à se prendre en charge*, intervention au Comité permanent des langues officielles, le mardi 19 mars 2019.

déployant des contrôles réels quant à la mise en œuvre semble nécessaire étant donné l'inaction de plusieurs institutions depuis le renforcement de la partie VII en 2005.

31. La coordination horizontale et la mise en œuvre verticale doivent chacun avoir des liens d'imputabilité. Une institution, dûment mandatée avec l'autorité d'agir, doit être redevable pour l'encadrement d'ensemble et la reddition de compte globale de l'appareil fédéral. Des mécanismes de surveillance et des vérifications de la conformité sont aussi nécessaires, particulièrement à l'égard de la partie VII qui a fait l'objet d'une inégale mise en œuvre par le passé. Le rôle du Commissariat aux langues officielles en matière de conformité est crucial, car il évite la complaisance institutionnelle ou le laisser-aller. Les langues officielles requièrent une vigilance constante et des mécanismes de contrôle.
32. Les institutions fédérales sont imputables des actions qu'elles prennent en faveur de la vitalité ou la dualité ainsi que des décisions qui pourraient avoir un effet néfaste sur l'atteinte de ces objectifs. Les institutions fédérales doivent documenter les décisions prises ou s'expliquer adéquatement lorsque la dimension linguistique n'est pas pleinement prise en compte. Il semble approprié que chaque institution fédérale fasse systématiquement rapport, dans son rapport ministériel sur le rendement, sur les résultats en langue officielle, et particulièrement en matière de partie VII.
33. D'autres mesures doivent être envisagées par le législateur pour responsabiliser chacune des institutions fédérales. Par exemple, à l'occasion de la révision ou l'adoption d'une loi statutaire ou constitutive du mandat d'une institution fédérale, il doit y avoir inclusion d'une clause spécifiant l'obligation de réaliser l'égalité linguistique dans le cadre de ce mandat et indiquer le type d'actions à prendre, notamment en matière de vitalité communautaire.
34. La mise en œuvre verticale signifie, par exemple, que les institutions fédérales à Ottawa comme en Atlantique vont devoir établir des relations productives avec la SNA et ses membres. Les institutions fédérales dans le domaine de la santé doivent travailler avec les intervenants communautaires en santé et d'autres ministères feront de même dans leurs secteurs respectifs. Ce travail vertical des institutions fédérales exige qu'elles soient branchées aux besoins communautaires locaux, tiennent compte des contextes variés et établissent un dialogue constant avec les représentants. Ce travail doit être systématique et non pas improvisé.
35. La FANE rappelait dans son mémoire au comité du Sénat que « très peu d'institutions fédérales entreprennent les démarches nécessaires pour connaître les besoins de la communauté acadienne de la Nouvelle-Écosse, adopter des politiques et des programmes en tenant compte de ces besoins, et ainsi contribuer réellement à l'épanouissement de la communauté acadienne. »<sup>13</sup> L'indifférence et l'oubli doivent céder le pas au dialogue et aux

---

<sup>13</sup> FANE (2018) op. cit., paragraphe 28.

partenariats. Les institutions fédérales doivent mieux s’acquitter de leurs obligations de façon concrète avec les associations qui sont au cœur du développement local.

36. Le renforcement de la LLO ne signifie pas qu’il faille centraliser tous les pouvoirs ou les initiatives dans la Capitale nationale. Le succès d’une *Loi sur les langues officielles* modernisée dépendra des liens effectifs et la mise en œuvre véritable dans chaque région du pays. Au regard de l’égalité réelle, il semble logique que les institutions fédérales interviennent d’abord où la langue française est le plus menacée ou bien précisément où les besoins communautaires sont les plus criants. Les communautés vivent dans des milieux distincts et l’action gouvernementale, pour être efficace, doit s’adapter et répondre adéquatement à ces contextes distincts. Il ne faudrait pas réprimer la flexibilité et l’adaptation nécessaire des institutions fédérales qui veulent effectivement tenir compte du contexte de la communauté de langue officielle ou la société canadienne.

### **Rôles et pouvoirs du Commissaire aux langues officielles**

37. Le rôle du Commissariat aux langues officielles est absolument vital pour veiller à la mise en œuvre effective des obligations fédérales. Le législateur doit investir le commissaire de tous les outils et pouvoirs effectifs pour pleinement faire son travail en tant que conscience agissante du Canada en matière linguistique. Il est nécessaire de confier à une institution indépendante la tâche de poser un regard critique sur la réalisation effective de l’objectif d’égalité linguistique, de rappeler la vision ambitieuse que s’est donnée le pays et de suggérer des pistes constructives pour l’avenir.
38. Outre les pouvoirs et fonctions essentielles d’intervention devant les tribunaux, le Commissariat aux langues officielles agit en amont et en aval des enjeux linguistiques. Tel qu’on le connaît actuellement, le Commissariat fait la promotion des langues officielles et protège les droits linguistiques. Dit autrement, le Commissaire cherche à promouvoir les bonnes pratiques et prévenir les manquements à la LLO, ainsi qu’à déterminer les infractions et les remèdes appropriés. Chacune de ces fonctions – juridique, promotion et protection – a une logique propre. Il ne faut pas confondre ces pouvoirs ou limiter la portée de l’un ou de l’autre. Il ne faut pas restreindre la marge de manœuvre du Commissaire. Celui-ci doit agir de façon indépendante et être à même d’utiliser tous les moyens à sa disposition.
39. Le législateur doit absolument protéger l’indépendance du Commissaire et lui donner tous les moyens d’intervenir pour faire progresser l’égalité du français et de l’anglais au Canada. Certains envisagent de donner un rôle au Commissaire dans le cadre de la création d’un tribunal administratif ou à préciser comment il doit faire son travail (délais d’enquête). Les nouvelles fonctions proposées incombant au Commissaire ne doivent pas avoir pour effet de minimiser son travail à une fonction trop étroite ou technocratique. L’indépendance du Commissaire est directement proportionnelle à l’étendue de ses pouvoirs et des moyens

dont il dispose directement du Parlement canadien. L'indépendance du Commissaire exige de lui conférer une marge de manœuvre dans l'exécution de ses fonctions.

40. La commission Laurendeau-Dunton a compris que la dualité linguistique n'est pas un acquis figé, mais un processus de changement au sein de l'appareil fédéral et la société canadienne. Ainsi, il faut créer une institution capable de ramener les autorités politiques et administratives à l'ordre et de s'adapter à la nature changeante de l'environnement politique et administratif. Afin de stimuler ce changement et de rappeler les idéaux à la base de la dualité linguistique, il est nécessaire que le Commissaire soit investi d'une gamme de pouvoirs à la hauteur des défis et d'une autonomie d'action pour s'adapter aux nouveaux enjeux linguistiques.
41. La nature même du Commissariat est évolutive et il faut éviter la tentation de figer son travail en lui attribuant une fonction spécialisée ou limitative. Les outils existants du Commissaire ne sont qu'un minimum. Il faut donner davantage de munitions au Commissaire en sachant qu'il saura les utiliser avec discernement et selon les circonstances. S'il fallait lui donner l'autorité d'attribuer des sanctions pécuniaires, par exemple, la population s'attend à ce que le Commissaire définisse les paramètres et critères pour utiliser ce moyen coercitif.
42. Un des grands avantages du rôle du Commissaire aux langues officielles est de rendre la dualité linguistique plus accessible au grand public. Le citoyen a un recours pratique lorsque ses droits ne sont pas respectés. La voie des tribunaux peut être longue et coûteuse. Il peut être intimidant pour un citoyen de se dresser contre un appareil administratif complexe en réclamant son droit. Ainsi, le rôle de chien de garde ou de défenseur des droits linguistiques conféré au Commissaire doit être reconnu et renforcé dans la modernisation de la LLO. Les infractions et problèmes systématiques dûment documentés par le Commissaire ne peuvent demeurer lettre morte, selon le principe coercitif que nous avons évoqué plus tôt.
43. Plusieurs intervenants, dont la SNA, estiment que trop peu d'institutions fédérales font la promotion des avantages du bilinguisme institutionnel et personnel. Alors que les institutions fédérales peuvent en faire davantage, il y a un rôle privilégié que le Commissaire peut jouer à ce chapitre. Étant donné que le progrès vers l'égalité linguistique au sein de l'administration publique va de pair avec sa valorisation au sein de la société canadienne, il faut reconnaître plus formellement le rôle de promotion du Commissaire et lui donner les moyens de l'exercer pleinement.
44. Les pouvoirs actuels du Commissaire sont presque tous liés aux infractions à la LLO, le pouvoir d'enquête ou les recours juridiques. Une *Loi sur les langues officielles* modernisée doit inclure une clause reconnaissant la fonction de promotion du Commissaire. Celui-ci doit pouvoir poser des actions préventives ou constructives en matière linguistique, tant au bénéfice de l'administration fédérale que de la société canadienne. Une approche des pots

cassés, tournée vers l'infraction passée, est insuffisante au regard d'un esprit avant-gardiste de l'égalité linguistique.

45. Très peu d'institutions fédérales ont la vision d'ensemble et l'objectivité qu'a le Commissaire aux langues officielles. Cette promotion active et constante de la dualité linguistique auprès de la société canadienne peut sensibiliser les citoyens et décideurs à l'importance de la dualité linguistique en tant que bien commun constitutif du tissu social canadien.
46. Tant le commissaire que les institutions fédérales doivent en faire davantage pour éduquer la population à l'égard de la LLO, ses retombées et son potentiel rassembleur en tant que contrat social.

#### **Mesures positives, mise en œuvre effective et planification fédérale**

47. L'une des considérations pratiques les plus importantes est la définition des mesures positives. Dans le contexte qui nous intéresse, il s'agit d'une tentative consciente et planifiée de la part de chaque institution fédérale d'influencer concrètement la vitalité communautaire ou la dualité linguistique en utilisant tous les moyens à sa disposition en vertu de son mandat. Cela peut se réaliser par le biais d'interventions directes au sein la société canadienne ou en habilitant les communautés ou les citoyens à contribuer aux objectifs précis visés. Les mesures positives renvoient aussi à des processus réflexifs d'innovation de la part d'institutions fédérales et de mise en relation avec les communautés ou les citoyens dans le but de collaborer à la prise de mesure positive visant l'égalité réelle.
48. L'appareil fédéral s'est doté de certains guides ou processus éprouvés en matière de mise en œuvre de la partie VII, mais ceux-ci n'ont pas le caractère contraignant pour devenir véritablement efficaces. La LLO et la réglementation qui en découlera doivent être plus directives à ce chapitre afin de mettre les institutions fédérales sur la bonne piste. Il est attendu, avec ce point de départ pratique, que chaque institution fédérale poursuive la réflexion et approfondisse la relation avec les citoyens et les communautés en vue de réaliser les objectifs. La mise sur pied de comités internes et l'adoption de processus administratifs, quoique nécessaires, sont insuffisantes pour réaliser l'objectif, car ces mécanismes n'atteignent pas toujours les communautés ou la société canadienne dans la pratique.
49. Comme d'autres domaines de politiques publiques, l'intervention sociale peut aussi reposer sur les faits et recherches qui orientent les grandes décisions prises ou programmes gouvernementaux. Cependant, le contexte minoritaire fait en sorte que les mesures génériques ou habituelles pour la majorité n'atteindront pas leur cible si elles ne sont pas pensées dans une logique tenant compte du contexte minoritaire ou des aspirations de ces communautés. Les tribunaux ont reconnu le principe d'égalité réelle, qui exige l'adaptation des mesures gouvernementales pour atteindre l'égalité dans un contexte particulier.



50. Certaines institutions fédérales ont profité de l'absence d'un Règlement sur la partie VII ou de définition opérationnelle de « mesure positive » pour ne simplement pas agir. Cela est tout à fait contraire à l'esprit de la législation et doit être corrigé. L'inaction ou le laxisme ne doit pas être une façon d'esquiver les obligations linguistiques.
51. Le gouvernement du Canada et ses agents au sein des institutions fédérales agissent parfois comme si un plan d'action commun en matière de langue officielle, regroupant quelques institutions fédérales, excuse les autres institutions fédérales d'agir et de contribuer – chacune à leur façon – à la vitalité communautaire et la dualité linguistique. D'autres institutions fédérales, prises individuellement, donnent l'impression qu'une seule mesure ou une bonne action ponctuelle les dédouane pour le reste de l'année. Cette logique minimaliste ne tient pas. La législation fédérale doit dissiper ces équivoques.
52. Jadis, l'appareil administratif avait une série d'institutions fédérales désignées en vertu de la partie VII, celles-ci, qui étaient tenues de se doter d'un plan d'action institutionnel. La modification de 2005 a précisé que toutes les institutions fédérales sont tenues d'agir. Or, les pratiques de certaines institutions donnent l'impression qu'elles suivent l'ancien régime d'application. Certaines institutions, bien qu'elles ne figurent pas au *Plan d'action pour les langues officielles* par exemple, ont un rôle important à jouer au regard de la vitalité. Il faut proscrire un régime à deux vitesses où seulement certaines institutions fédérales se sentent obligées d'agir alors que d'autres font fi de leurs obligations. La modernisation doit clairement indiquer que chaque institution est tenue d'agir et de planifier son intervention pour contribuer à la vitalité communautaire et la dualité linguistique. Il faut constamment élargir le cercle des institutions fédérales pleinement investies dans la réalisation des objectifs de vitalité communautaire et de promotion de la dualité linguistique dans la société canadienne.
53. La partie VII requiert une mise en relation soutenue avec les communautés et les bénéficiaires afin d'être efficace. Une seule action ponctuelle et décontextualisée aura peu de chances de contribuer pleinement aux objectifs ambitieux de la vitalité des communautés en milieu minoritaire. Afin d'avoir un effet réel, chaque institution devrait s'appuyer sur les faits, la recherche ou le savoir pratique au sein des communautés. Cette intelligence du terrain à l'égard du contexte communautaire peut s'enrichir de la mise en relation soutenue avec la communauté ou ses représentants.
54. La nature des objectifs collectifs complexes (vitalité communautaire et reconnaissance sociale de la dualité) fait en sorte qu'une seule action ponctuelle sera peu efficace. En développement communautaire, l'effet cumulatif des mesures a plus de chances d'améliorer les conditions sociales ou de catalyser les actions locales en faveur du développement et de l'épanouissement. Telles les initiatives environnementales ou en changement climatique, ce n'est pas l'action d'un seul citoyen ou d'une seule entreprise qui aura un effet significatif, mais bien l'ensemble des mesures dans une approche planifiée et coordonnée. Ainsi, les initiatives fédérales en faveur de la vitalité doivent être continues et

renforcer le travail d'autres institutions fédérales qui interviennent dans des domaines connexes. Le législateur a bien dit que chaque institution fédérale devait prendre « des » mesures positives. Cela suppose une approche systémique et non des actions uniques, *ad hoc* ou éphémères.

55. La nature de certaines institutions et leur expérience limitée avec des groupes communautaires ou linguistiques rendent plus difficile la réalisation des objectifs en langues officielles. De façon générale, l'habilitation des communautés linguistiques elles-mêmes est une bonne pratique. Les institutions fédérales qui habilite les individus et les communautés établissent des partenariats durables. Les interventions sociales qui développent l'autonomie ou l'autosuffisance des communautés dans un domaine précis de compétence fédérale contribuent nécessairement à sa vitalité. Cette approche habilitante repose sur l'idée qu'en donnant des moyens et des outils aux communautés afin qu'elles puissent œuvrer elles-mêmes à leur développement, la vitalité sera renforcée. Ce travail n'est pas déconnecté ou fait au hasard, mais plutôt un effort concerté des communautés avec les autorités publiques afin de réaliser des objectifs de programme précis d'institutions fédérales qui interviennent aussi auprès des Canadiens.
56. En raison des difficultés à respecter les obligations de service au public (partie IV), le législateur s'est assuré d'exiger des institutions fédérales qu'elles fassent une offre active des services linguistiques. Ainsi, le fardeau ne repose pas uniquement sur le citoyen de choisir sa langue de préférence. L'institution fédérale doit déployer une planification organisationnelle et répondre activement à la demande du public. La position attentiste des institutions, où le fardeau repose surtout sur le citoyen d'exiger le respect de sa langue de choix, est fortement découragée par les obligations linguistiques de la LLO. Un tel mécanisme doit être ajouté à une partie VII modernisée.
57. Plusieurs institutions fédérales n'agissent pas ou se mettent en position attentiste. Elles attendent que les communautés exigent des comptes ou des actions précises en matière de vitalité ou de promotion. Or, la responsabilité de contribuer à la vitalité est d'abord celle de l'institution fédérale et non du citoyen. Le citoyen vivant en milieu linguistique minoritaire n'a pas à porter ce fardeau? L'interprétation généreuse des droits doit faciliter et non alourdir le processus pour la communauté ou l'accès au service pour le citoyen.
58. De la même façon que les institutions sont tenues de faire une offre active, elles doivent prendre les devants en matière de vitalité et de dualité linguistique. La nature du concept de mesure positive invite les institutions fédérales à être proactives. Tout comme les institutions s'organisent pour s'assurer d'offrir le service au public en tout temps, elles doivent planifier de façon systématique leurs interventions en matière de partie VII sans que le citoyen n'ait à le demander. Cette planification préalable doit mener les institutions fédérales à activement dialoguer avec les bénéficiaires, à les rejoindre dans leurs milieux ou à faire connaître les interventions gouvernementales qui leur seront bénéfiques.

59. La dualité linguistique doit être au cœur des priorités ministérielles. Un sous-ministre questionné à l'égard de ses obligations doit être capable de répondre qu'il met en œuvre une approche systématique et concrète pour réaliser de l'égalité linguistique. Chaque institution doit se doter d'un plan d'action visant toutes les parties de la *Loi sur les langues officielles*. Ce plan doit être efficace, développé à partir de bases factuelles solides, en considérant la recherche et en invitant la participation des communautés de langue officielle. Les décisions et actions posées par l'institution doivent, à la longue, avoir un effet réel confirmé par les évaluations de programme ou recherches sociales.<sup>14</sup>
60. Certains fonctionnaires qui ont un rôle à jouer dans la mise en œuvre de la partie VII n'en comprennent pas toujours la portée. Il faut considérer développer des outils de références accessibles et des formations, certaines générales et d'autres spécialisées, destinés aux décideurs et aux fonctionnaires qui doivent concrètement mettre en œuvre la vision de leur institution fédérale. Les équipes spécialisées au sein de chaque ministère développent une expertise précieuse, mais il serait utile d'avoir des formations standardisées pour mettre à niveau les connaissances des fonctionnaires intermédiaires et supérieurs qui doivent interpréter et donner suite aux obligations linguistiques dans la pratique. Étant donné l'inégale performance de certaines institutions fédérales, il faut apporter une attention particulière aux obligations liées à la partie VII.

#### **Flexibilité, complétude institutionnelle, par et pour, consultation effective.**

61. Afin de véritablement prendre en compte les besoins diversifiés des communautés au sein des politiques ou programmes nationaux, les institutions fédérales doivent faire preuve d'ouverture et de flexibilité. Certaines décisions de programme ne tiennent pas compte de la réalité communautaire. Certains programmes adoptent des critères en apparences neutres, mais qui ont pour effet d'exclure les communautés qui n'ont pas les mêmes moyens, capacités ou types d'organisation sociale.
62. La SNA a été confrontée à ce manque d'ouverture ou de négation des besoins. Un programme de promotion des industries culturelles n'est ouvert qu'aux entreprises privées. Or, le milieu communautaire s'est souvent organisé selon le modèle coopératif ou avec des organismes sans but lucratif. Les communautés n'ont ainsi pas un accès égal à des sources de financement pour œuvrer à leur développement dans le domaine culturel.
63. Les communautés francophones ont créé tout un réseau d'organismes et d'institutions par lequel s'exprime la vitalité culturelle. Cette complétude institutionnelle s'est bâtie pour créer des espaces vitaux pour les francophones afin qu'ils puissent exprimer leur culture et

---

<sup>14</sup> À ce chapitre, le mémoire d'Éric Forgues suggère que le gouvernement agisse davantage en matière de recherche sociale pour « bien cerner les besoins des communautés et pour bien évaluer les effets de ses investissements sur les communautés ». Forgues, Éric (2019) *op. cit.*

vivre en français. Les interventions gouvernementales ne peuvent passer outre ce réseau institutionnel et associatif. Chaque institution fédérale doit reconnaître les institutions communautaires saillantes ou celles qui agissent dans sa sphère d'intervention et les appuyer. Cette collaboration fédérale et communautaire peut mener à des initiatives de cogestion qui répondent aux objectifs d'égalité réelle.

64. Le réseau institutionnel distinct des communautés francophones est vital à leur développement. Dans le cas du Nouveau-Brunswick, il est reconnu dans la *Charte canadienne des droits et libertés* à l'article 16 (1). Cela doit informer la lettre et l'esprit d'une *Loi sur les langues officielles* modernisée. La SANB a par ailleurs demandé que le législateur reconnaisse la spécificité du Nouveau-Brunswick.<sup>15</sup> La communauté francophone et acadienne a ainsi droit à ses institutions éducatives et culturelles distinctes. La modernisation doit reconnaître la spécificité néo-brunswickoise et agir en conséquence. Ainsi, cela veut dire que les institutions communautaires distinctes des francophones doivent être des parties prenantes de la législation fédérale. Elles doivent devenir les partenaires privilégiées des institutions fédérales.
65. Tout comme le Nouveau-Brunswick, qui vise l'égalité réelle en s'appuyant sur le réseau communautaire, les autres provinces et territoires veulent renforcer leur vitalité avec des institutions à leur image. Cette complétude institutionnelle est à la fois une aspiration et un moyen. Ainsi, toutes les communautés francophones visent à créer et renforcer un réseau d'institutions culturelles et linguistiques qui protège et pérennise leur identité. Chaque institution fédérale doit non seulement tenir compte de ce réseau dans l'atteinte de ses objectifs linguistiques, mais aussi mettre les associations communautaires à contribution.
66. Les associations de jeunes, dont les quatre membres de la FCFA dans les provinces atlantiques, ont une longue expérience du développement d'activités et de projets qui sont conçus, développés et mis en œuvre par et pour les jeunes. Cette approche participative du « par et pour » convient tout à fait à la nature de la mise en œuvre des politiques publiques fédérales en matière de langue officielle.<sup>16</sup> Selon des paramètres bien définis, il est possible de mettre à profit la créativité et l'ingéniosité des bénéficiaires ou des clientèles des politiques gouvernementales dans le cadre de la réalisation des objectifs linguistiques. D'après cette perspective, les jeunes et les communautés deviennent de véritables partenaires des institutions fédérales et non des clientèles passives.
67. L'approche du « par et pour » a de nombreux bénéfices, notamment pour apporter une réponse adaptée et mesurée aux communautés de langue officielle ou aux clientèles spécifiquement visées par une institution fédérale. La vitalité et la promotion de la dualité linguistique peuvent paraître comme des objectifs vagues et inatteignables pour certaines

---

<sup>15</sup> Société de l'Acadie du Nouveau-Brunswick (2019) *Reconnaissons enfin la spécificité du Nouveau-Brunswick dans la Loi sur les langues officielles*, paragraphes 38 et ss.

<sup>16</sup> FCFA (2019) *op. cit.*, paragraphes 81 et ss.

institutions fédérales peu familières avec cette réalité. Ainsi, la prise en compte des contextes différents et des défis particuliers des communautés peut vouloir dire qu'une place importante soit faite au savoir pratique des communautés qui vivent dans ces milieux et en connaissent les réalités.

68. L'approche du « par et pour » est en ligne droite avec la prise en compte des besoins contextuels nécessaires pour atteindre l'égalité réelle. Il s'agit d'un des moyens pour déterminer les outils ou interventions spécifiques nécessaires pour relever les défis propres aux communautés en milieu minoritaire. Appuyer les communautés sans reconnaître leur spécificité et la diversité des milieux minoritaires revient à les traiter comme des majorités, ce qu'elles ne sont pas.
69. Les approches de co-conception et de cogestion sont un moyen de créer des espaces protégés pour les communautés de concevoir et intervenir en matière de développement dans un rapport défini avec l'institution fédérale mandatée. Les communautés ne cherchent pas à faire bande à part ou se soustraire à l'autorité fédérale. Elles visent à créer des espaces propices à leur épanouissement qui soient à l'abri des processus administratifs ou sociaux majoritaires qui tendent à minimiser l'importance de la langue, la culture et l'identité dans la participation citoyenne.
70. Les communautés ne veulent pas sacrifier leur langue ou leur culture pour pouvoir être Canadiennes et bénéficier des avantages que procure la citoyenneté. Lorsque les institutions fédérales, dans le cadre de leurs fonctions et pouvoirs, sont capables de collaborer avec les communautés dans cette perspective égalitariste, les résultats sont habituellement bénéfiques pour chacune des parties. L'institution fédérale remplit ses obligations et les communautés s'épanouissent davantage.
71. Plusieurs institutions fédérales ont des mécanismes formels et informels pour consulter les citoyens et les communautés linguistiques en milieu minoritaire. Cette cueillette ou validation d'information peut être très utile pour identifier les succès ou améliorations possibles à apporter aux politiques, programmes et pratiques opérationnelles des institutions fédérales. Toutefois, certaines consultations peuvent devenir inefficaces ou créer un fardeau pour les communautés si l'exercice est mal planifié. Les paramètres de la consultation doivent être connus à l'avance et les institutions fédérales doivent habiliter les représentants ou citoyens à y participer activement. Les représentants communautaires doivent avoir le temps et les moyens de faire leurs devoirs pour bien répondre aux questions posées par les institutions fédérales.
72. La consultation effective veut dire que l'institution fédérale prend en ligne de compte les préoccupations et idées amenées par les citoyens ou représentants communautaires consultés. Il est important que les institutions restent à l'écoute des communautés et soient

capables d'adapter les politiques ou programmes en conséquence.<sup>17</sup> Une consultation où tout est joué à l'avance ne sert personne.

73. Les bonnes pratiques de consultations sont celles qui s'inscrivent dans un processus de dialogue constant entre les autorités fédérales et les communautés. Ainsi, lorsque les institutions fédérales sont capables de développer une relation soutenue, un véritable partenariat s'installe. Les communautés ont l'occasion de véritablement influencer les politiques ou programmes qui se répercutent sur leur vitalité. De telles pratiques soutenues, qui approfondissent la relation entre l'institution fédérale et les communautés, sont généralement appréciées des communautés et efficaces dans l'atteinte des buts recherchés.
74. Les institutions fédérales doivent outiller les communautés à participer à des processus significatifs qui détermineront les mesures positives qui seront prises. Les informations et recherches pertinentes doivent être partagées à l'avance. Les communautés doivent avoir l'occasion d'influencer la politique, le programme ou la décision envisagée par l'institution fédérale. Il ne faut pas s'en tenir à des opinions ou de vagues impressions à l'égard des programmes. Le travail d'analyse doit s'appuyer sur des données probantes. Il faut donner une occasion et le temps aux communautés de valider ou nuancer les faits avancés par les institutions fédérales à la lumière de leur réalité pratique ou de recherches. La consultation est une autre occasion pour habiliter les communautés à faire elles-mêmes des recherches ciblées pour le compte des institutions fédérales. Les remarques de la SNA abondent dans le même sens que celles de la FCFA voulant qu'il soit nécessaire de tenir compte des fruits de la consultation des communautés.<sup>18</sup>

### **Programmes ciblés, clauses linguistiques intergouvernementales, international**

75. Plusieurs institutions fédérales ont développé des programmes ciblés qui répondent directement aux besoins des communautés de langue officielle en contexte minoritaire. De tels programmes adaptés sont nécessaires, car des programmes généraux ou nationaux ont tendance à omettre les communautés ou nier leur réalité sociale et identitaire. Rien ne doit empêcher d'autre, voire toutes les institutions, de développer des programmes ciblés dans le cadre de leur mandat. En fait, la *Loi sur les langues officielles* modernisée doit inciter toutes les institutions à développer de tels programmes adaptés aux besoins afin d'atteindre l'égalité réelle.

---

<sup>17</sup> Martin Normand utilise le concept de consultation substantielle pour décrire l'idée qu'une institution fédérale « doit aller au-delà de la simple réunion de consultation, mais doit [aussi] aller jusqu'à la co-construction et l'évaluation conjointe des programmes et des politiques en matière de langues officielles ». Normand, Martin (2018) *Représentation effective, offre active et mesures positives*, Intervention devant le comité permanent du Sénat sur les langues officielles, le lundi 20 avril 2018.

<sup>18</sup> FCFA (2019) *La FCFA passe à l'action : proposition d'un nouveau libellé de la Loi sur les langues officielles*, *op.cit.*, paragraphes 81 à 89 et ss.

76. Les communautés doivent aussi avoir un accès équitable à d'autres programmes ou sources de financement pour travailler à la vitalité communautaire dans leur secteur d'activité. Au minimum, les institutions fédérales doivent être capables de démontrer dans quelle mesure les communautés ont accès aux programmes généraux ou ciblés et en bénéficient concrètement à l'aide d'indicateurs ou de données probantes. Une institution fédérale ne peut prétendre respecter ses obligations si elle ne peut pas, au minimum, décrire avec précision la nature et l'étendue de la participation des communautés linguistiques en milieu minoritaire à ses politiques, programmes ou activités.
77. Les institutions fédérales doivent, dans le cadre de leurs activités, être capables d'identifier et de collaborer avec les partenaires communautaires ou leurs équivalents. Ainsi, une initiative impliquant les universités ou collèges comme partenaires ou bénéficiaires doivent logiquement s'assurer d'inclure les universités et collèges du milieu minoritaire. Les initiatives en développement économique doivent s'assurer d'intégrer la communauté d'affaires francophone en milieu minoritaire et considérer les données économiques propres à l'une ou l'autre communauté. Les initiatives en infrastructure qui visent l'ensemble du Canada ne doivent pas passer outre le rôle ou les besoins des municipalités francophones ou bilingues. Les recherches dans le domaine de la santé ou en immigration doivent inclure la variable linguistique pour diffuser la connaissance et outiller les acteurs sociaux et parapublics sur le terrain. Comment peut-on améliorer le sort des francophones en immigration ou en santé si nous n'avons pas le portrait précis des immigrants ou francophones du milieu minoritaire dans ces domaines?
78. Rappelons le type de collaboration que réclame la SANB. « Ces ajouts au cadre législatif concrétisent ce que doit représenter, au Nouveau-Brunswick, l'engagement du gouvernement fédéral à l'article 41 de la LLO, étant donné le régime linguistique unique de cette province. En pratique, ces alinéas permettront, par exemple, l'adoption d'accords garantissant le financement du Collège communautaire francophone du Nouveau-Brunswick et de l'Université de Moncton. Ils permettront également, par exemple, à la Société Nationale de l'Acadie de négocier le retour de programmes faisant la promotion de l'Acadie sur la scène internationale, tel le Programme de diplomatie ouverte du ministère canadien des Affaires étrangères et du Commerce international. Dans certains cas, la communauté sera la mieux placée pour fournir un service en question pour le compte d'une institution fédérale. »<sup>19</sup>
79. Au sein de la fédération canadienne, plusieurs domaines importants de la vitalité des communautés se trouvent dans les champs de compétences provinciales et territoriales. Étant donné les droits constitutionnels scolaires, le gouvernement fédéral a développé des mécanismes de collaboration et de financement conjoint avec les provinces. Ces mécanismes doivent être reconnus dans la législation fédérale et mener à un renforcement

---

<sup>19</sup> SANB (2018) *op. cit.* paragraphe 70.

de l'éducation de langue française comme le veut la *Charte canadienne des droits et libertés*. La participation financière fédérale ne doit pas déresponsabiliser les autres juridictions ou à réduire leur contribution. Les interventions complémentaires de chacun doivent contribuer globalement à l'avancement de la vitalité par l'éducation.

80. Cette contribution fédérale au développement des communautés, en partenariat avec les provinces, doit être assortie de mesures d'imputabilité et d'une transparence qui rassurent le public canadien et les communautés en milieu minoritaire que les deniers publics sont effectivement utilisés à bon escient et pour les finalités prévues dans ces types d'entente.
81. Les institutions fédérales intervenant dans des domaines à compétence partagée doivent porter une attention particulière aux mécanismes de financement et de reddition de compte linguistique. Les communautés linguistiques ne doivent pas être laissées pour compte. La collaboration intergouvernementale, compte tenu des obligations fédérales, ne doit pas constituer un moyen de se soustraire à ses obligations linguistiques ou une méthode indirecte pour marginaliser davantage les Acadiens et francophones au Canada.
82. Toute entente intergouvernementale doit systématiquement prévoir des clauses linguistiques et déployer des moyens pour réaliser les objectifs généraux dans ces ententes, précisément pour les communautés en milieu minoritaire. De telles clauses ont jadis été incluses dans le financement fédéral dans les ententes pour l'apprentissage des jeunes enfants, prévoyant ainsi que des services de garde sont disponibles en français et en anglais partout au Canada.
83. Le travail intergouvernemental est une façon de faire vivre la dualité linguistique partout au Canada. L'idéal d'un Canada officiellement bilingue ne veut pas dire que l'anglais ou le français soit vivant ou présent dans certaines régions, mais totalement absent d'autres. Les communautés francophones sont situées dans toutes les provinces et tous les territoires et veulent être reconnues à part entière. Si l'on veut protéger et promouvoir chacune des langues officielles, il faut appuyer les communautés diversifiées qui parlent ces langues où qu'elles se retrouvent au pays. Le Canada ne peut se considérer comme véritablement bilingue s'il laisse une communauté linguistique mourir à petit feu.
84. La dualité linguistique canadienne est à la fois un trait marquant du Canada et une ambition. Cette réalité doit s'intégrer à l'image que le Canada projette dans le monde. La représentation diplomatique canadienne doit pleinement tenir compte de la dualité linguistique et agir en conséquence. Les ambassadeurs canadiens doivent mieux refléter l'égalité linguistique en parlant ces langues et en représentant les réalités distinctes des communautés linguistiques, y incluant le milieu minoritaire. Cela ferait une promotion juste et réelle du visage culturel canadien. Une meilleure appréciation de la contribution des communautés linguistiques francophones à la scène internationale semble de mise.



85. Les communautés francophones sont diversifiées et bénéficient de plus en plus de l'apport de l'immigration. Les communautés se tournent vers la scène internationale pour exporter leurs marchandises ou produits culturels, pour recruter des étudiants internationaux ou pour développer des liens avec les organismes qui partagent leurs intérêts. La vitalité passe par un épanouissement au-delà des frontières locales de la communauté. La modernisation de la LLO ne doit pas avoir pour effet de couper les communautés linguistiques du monde.
86. La SNA représente le peuple acadien dans le monde et souhaite que les institutions fédérales reconnaissent son apport et son potentiel. La capacité d'agir et le succès des interventions internationales de la SNA contribuent à la dualité linguistique canadienne et reflètent l'image du Canada dans le monde. Le gouvernement du Canada doit habiliter la SNA à exercer pleinement ce rôle et à tisser les liens nécessaires au développement du peuple acadien. Le rayonnement international de la culture et des artistes acadiens est au cœur du développement de l'Acadie. La LLO modernisée doit faire en sorte que ces efforts communautaires soient catalysés par les institutions fédérales.

## Conclusion

Les institutions fédérales doivent redoubler d'effort. Malgré le 50e anniversaire de cette législation, nous ne pouvons que constater les difficultés des institutions du gouvernement fédéral à mettre en application ce qui est prescrit par la législation. Ces institutions hochent de la tête, mais n'appliquent pas, et ce sont les francophones en milieu minoritaire qui finissent perdant. Que ce soit par absence d'une offre active, ou d'un manque de considération de contextes particuliers des communautés de langues officielles, c'est à eux que l'on laisse le fardeau de faire valoir leurs droits.

Une interprétation généreuse des droits viendra contrebalancer cet effet pervers, croyons-nous, mais il faut faire mieux que de réparer les pots cassés. Il faut mettre en place les dispositifs nécessaires pour assurer que les minorités linguistiques au Canada ne soient plus des citoyens et citoyennes de seconde classe face à leurs institutions fédérales.

Pour espérer corriger ces iniquités, ces institutions fédérales doivent faire preuve de proactivité en matière de vitalité et de dualité linguistique. Nous estimons que cela passe par une décentralisation de l'innovation dans l'application. Or, une mise en oeuvre verticale facilitera la promotion des deux langues officielles, tel que stipulé dans la partie VII de la LLO.

Les institutions fédérales doivent cesser de travailler en silo. Pour atteindre leurs objectifs linguistiques, elles doivent se tourner vers les communautés de langues officielles avec une attitude d'ouverture, axée sur la collaboration et l'échange.

Les communautés francophones au Canada ont créé tout un réseau d'organismes et d'institutions par lequel s'exprime leur vitalité culturelle. Ceux-ci ont le pouls des communautés qu'ils desservent et sont plus que qualifiés pour conseiller l'appareil fédéral et intervenir. Ces organismes communautaires n'ont plus à faire leurs preuves: leur apport doit être mis en évidence en étant reconnu officiellement au sein de la LLO.

Enfin, il faut donner du mordant à la LLO et établir des cibles claires. Un aspect coercitif viendra décourager le non-respect des obligations linguistiques et instaurer un sentiment d'urgence à corriger les manquements. Après 50 ans de mise en place de la LLO, nous croyons qu'il est justifié de serrer la vis pour assurer qu'elle soit enfin respectée.

Certes, il y a encore beaucoup de travail à faire pour l'atteinte d'une égalité réelle en terme de droits linguistiques au Canada. La LLO est la pierre angulaire de notre nation qui doit permettre un épanouissement des Canadiens et Canadiennes dans ce beau pays.