

Commissariat aux  
services en français  
de l'Ontario



Office of the  
French Language Services  
Commissioner of Ontario

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@flscontario.ca  
🌐 flscontario.ca

**La modernisation de la *Loi sur les langues officielles* :**  
**à la recherche de terrains d'harmonisation interjuridictionnelle**

Maître François Boileau, commissaire

Mémoire du Commissariat aux services en français,  
présenté au Comité sénatorial permanent des langues officielles,  
dans le cadre de son étude sur la perspective des Canadiens et des Canadiennes sur  
la modernisation de la *Loi sur les langues officielles*

Le 11 juin 2018





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@flscontario.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@flscontario.ca  
🌐 flscontario.ca

<b>Introduction</b> .....	3
<b>1. Pour une définition inclusive des communautés de langues officielles en situation minoritaire dans la <i>Loi sur les langues officielles</i></b> .....	4
1.1 La définition exclusive de francophone dans la <i>LLO</i> actuelle et l'offre de services en français : une définition et des critères numériques qui ne tiennent pas compte de la vitalité des communautés de langue officielle.....	7
1.2 Éléments de droit comparé : les différentes définitions de la francophonie en droit canadien.....	14
1.2.1 La DIF en Ontario .....	14
1.2.2 La définition de la francophonie en vertu de la Loi sur l'appui à l'épanouissement de la francophonie manitobaine .....	15
1.2.3 Définition en vertu de la <i>Loi sur les services en français</i> de l'Île-du-Prince-Édouard .....	16
1.3 Recommandations du commissaire aux services en français pour la modernisation de la <i>LLO</i> : une nouvelle définition pour les communautés minoritaires de langue officielle.....	16
<b>2. Un meilleur encadrement de l'offre active de services dans la <i>LLO</i></b> .....	19
2.1 L'offre active : une obligation mal comprise de la <i>LLO</i> .....	22
2.2 Éléments de droit comparé : l'offre active en droit canadien .....	23
2.3 Recommandations pour un cadre plus robuste encadrant l'offre active dans la <i>LLO</i> fédérale .....	27
<b>3. De nouveaux articles dans la <i>Loi sur les langues officielles</i> devrait encadrer les ententes fédérales-provinciales-territoriales</b> .....	30
<b>4. Pour une réelle mise en œuvre du paragraphe 16(3) de la <i>Charte canadienne des droits et libertés</i></b> 34	
<b>Conclusion</b> .....	40





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@flscontario.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@flscontario.ca  
🌐 flscontario.ca

## Introduction

[1] Officier indépendant de l'Assemblée législative de l'Ontario et relevant directement de celle-ci, le commissaire aux services en français est mandaté par l'Assemblée législative, depuis 2007, pour veiller au respect des droits des citoyens de l'Ontario en vertu de la *Loi sur les services en français* et des obligations du gouvernement de la province en vertu de cette loi. Le commissaire aux services en français propose des recommandations pour améliorer la prestation des services en français en Ontario et surveille les progrès accomplis. Pour mener à bien son mandat, le commissaire aux services en français réalise des enquêtes indépendantes, initiées tant par des plaintes que de sa propre initiative, prépare des rapports d'enquête et de vérification et conseille le gouvernement de l'Ontario et les parlementaires pour favoriser le respect de la *Loi sur les services en français*.

[2] Le commissaire ne suit pas uniquement l'étude du Comité sénatorial des langues officielles en raison du fait qu'il partage son intérêt pour le statut du français au Canada. Le Commissariat aux services en français (« CSF ») et le Commissariat aux langues officielles du Canada (« CLO ») sont déjà engagés dans la voie de l'harmonisation interjuridictionnelle. En effet, plusieurs ignorent que le CSF travaille en collaboration avec le CLO depuis 2012. Un protocole d'entente permet aux deux organismes de maximiser leur soutien aux citoyens, aux communautés et à tous les autres intervenants à qui ils procurent des services. Évidemment, la *Loi sur les langues officielles* (« LLO ») fédérale et la *Loi sur les services en français* de l'Ontario s'appliquent à des juridictions distinctes, mais les citoyens qui communiquent avec le CSF et le CLO ne sont pas toujours en mesure de différencier les services qui relèvent du gouvernement fédéral de ceux qui relèvent du gouvernement provincial. Outre le transfert des dossiers de plaintes reliées aux difficultés d'accéder aux services gouvernementaux dans les deux langues au fédéral et en français en Ontario, l'entente permet aux deux organismes d'échanger de l'information concernant leurs enquêtes pour les cas qui relèvent des deux juridictions, et facilite la rédaction de rapports conjoints, comme cela a été le cas en immigration et en accès à la justice dans les langues officielles devant les tribunaux de juridiction supérieure. Les deux organismes peuvent également collaborer dans le cadre d'initiatives de promotion et d'études sur le respect des obligations linguistiques par leur gouvernement respectif.

[3] Le CSF se réjouit de la décision du Comité sénatorial permanent des langues officielles d'entamer une étude au sujet de la modernisation de la LLO. C'est avec grand intérêt que le CSF suit les travaux. Humblement, et dans le respect du principe du fédéralisme coopératif, le commissaire aux services en français offre dans ce mémoire des analyses et des pistes d'action concrètes concernant ; **(1)** la définition de la « communauté de langue officielle en situation minoritaire » dans la LLO ; **(2)** l'encadrement de l'offre active de communications et de services dans la LLO ; **(3)** les ententes fédérale-provinciales ; **(4)** ainsi que la progression vers l'égalité de statut ou d'usage du français encouragée par le paragraphe 16(3) de la *Charte canadienne des droits et libertés*.





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@fscsontario.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@fscsontario.ca  
🌐 flscsontario.ca

## 1. Pour une définition inclusive des communautés de langues officielles en situation minoritaire dans la *Loi sur les langues officielles*

[4] Dès sa création en 2007, le CSF a fait de la définition de la population francophone en Ontario son cheval de bataille en soulevant l'obsolescence de la méthode utilisée par le gouvernement de l'Ontario pour définir et dénombrer sa population francophone. L'expérience et l'expertise du CSF en la matière font de lui l'organisme idéal pour proposer des modifications de la définition des communautés de langues officielles en situation minoritaire dans le cadre du projet de modernisation de la *LLO*.

[5] Dans son tout premier rapport annuel en 2008, le commissaire aux services en français « recommand[ait] à la ministre [des Affaires francophones] de revoir la définition de la population francophone de l'Ontario afin de s'assurer de refléter adéquatement la nouvelle réalité de cette population »<sup>1</sup>. La méthode utilisée à l'époque pour dénombrer les francophones en Ontario ne tenait compte en effet que des personnes dont la langue maternelle était le français ; de cette façon, environ 50 000 Ontariennes et Ontariens qui parlaient pourtant le français tous les jours n'étaient pas considérés comme des « francophones »<sup>2</sup> par le gouvernement.

[6] Cette recommandation avait pour point de départ la nouvelle réalité sociologique et démographique de la communauté francophone de l'Ontario. Loin d'être homogène, celle-ci comprend, parmi d'autres, des nouveaux arrivants, des jeunes issus de familles exogames et des francophiles. La définition restrictive de l'époque ne permettait tout simplement pas de refléter la réalité de ces tranches de la population. Elle menait également à une sous-évaluation systématique des personnes pouvant faire usage de services en français. Conséquemment, le gouvernement n'était pas en mesure d'adéquatement planifier et offrir ses services en français puisqu'il ne savait pas combien il y avait d'utilisateurs potentiels.

[7] En recommandant une révision de la définition de la population francophone de l'Ontario, le commissaire s'appuyait notamment sur l'étude publiée en 2007 par Statistique Canada sur la vitalité des communautés de langue officielle. Cette étude définissait « les personnes de langue française à l'extérieur du Québec » comme ceux et celles ayant :

- a) le français en tant que langue maternelle, seul ou avec une autre langue ;
- b) une langue non-officielle comme langue maternelle et qui, des deux langues officielles, ne connaissent que le français ; ou

<sup>1</sup> Ontario, Commissariat aux services en français, [Rapport annuel 2007-2008](#), 2008 aux pp 3, 14 [CSF, 2007-2008].

<sup>2</sup> Ontario, Commissariat aux services en français, [Rapport annuel 2011-2012](#), 2012 à la p 26 [CSF, 2011-2012].





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@flscontario.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@flscontario.ca  
🌐 flscontario.ca

c) une langue non-officielle comme langue maternelle, qui connaissent à la fois le français et l'anglais et qui parlent soit une langue non-officielle, soit le français, seul ou avec une autre langue, le plus souvent à la maison<sup>3</sup>.

[8] Selon cette définition modernisée de Statistique Canada, une famille immigrante ayant l'arabe comme première langue par exemple, dont les membres ont une connaissance à la fois de l'anglais et du français, mais qui communiquent le plus souvent entre eux à la maison soit en arabe ou en français, est considérée comme faisant partie de la population francophone de l'Ontario. Il en est de même de jeunes issus de familles exogames, qui ne parlent pas le français le plus souvent à la maison, mais qui ont quand même le français parmi leurs langues maternelles<sup>4</sup>.

[9] Cette recommandation a rapidement trouvé écho, puisqu'en juin 2009, l'Office des Affaires francophones du gouvernement de l'Ontario<sup>5</sup> a adopté ce qu'il a surnommé une « Définition inclusive de francophone » (« DIF »). Cette définition est plus inclusive que celle actuellement en vigueur au gouvernement fédéral, car elle capte davantage les différentes réalités de la francophonie. Elle élargit la définition fondée sur la langue maternelle en y intégrant « ceux dont la langue maternelle n'est ni le français ni l'anglais, mais qui ont une bonne connaissance du français comme langue officielle et qui utilisent le français à la maison, ce qui comprend un grand nombre de nouveaux arrivants en Ontario »<sup>6</sup>. Cette nouvelle définition permet au gouvernement ontarien de mieux planifier la prestation de services en français puisque la DIF identifie avec plus de précision le nombre d'utilisateurs potentiels de ces services.

---

<sup>3</sup> Canada, Statistique Canada, [Les minorités prennent la parole : résultats de l'Enquête sur la vitalité des minorités de langue officielle](#), Ottawa, Statistique Canada, 2007 à la p 6.

<sup>4</sup> CSF, 2007-2008, *supra* à la p 14. Toutefois, il est important de noter que le Recensement sous-estime systématiquement le nombre de personnes ayant le français comme langue maternelle en décourageant les répondants qui voudraient indiquer plus d'une langue maternelle de le faire. Voir Association canadienne-française de l'Alberta (ACFA), [Modifications nécessaires au recensement canadien, à compter de 2021](#), mémoire présenté au Comité permanent des langues officielles lors de son étude portant sur les enjeux relatifs au dénombrement des ayants droit en vertu de l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, (février 2017) aux para 127-147 ; Chambre des communes, Comité permanent des langues officielles, [Le dénombrement des ayants droit en vertu de l'article 23 de la Charte canadienne des droits et libertés : pour un recensement au service de la Charte](#), (9 mai 2017, 42<sup>e</sup> lég, 1<sup>re</sup> sess) (président : l'honorable Denis Paradis) aux pp 3-5.

<sup>5</sup> L'Office des affaires francophones a été remplacé en automne 2017 par le ministère des Affaires francophones.

<sup>6</sup> Ministère des Affaires francophones, communiqué, « [Redéfinition de la population francophone : Le gouvernement McGuinty s'adapte aux changements démographiques de l'Ontario](#) » (4 juin 2009) ; Ontario, Office des affaires francophones, [Profil de la communauté francophone de l'Ontario](#), Toronto, Office des Affaires francophones, 2009 à la p 31 ; voir aussi Ontario, Commissariat aux services en français, [Rapport annuel 2008-2009](#), 2009 à la p 60 [CSF, 2008-2009].





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@flscontario.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@flscontario.ca  
🌐 flscontario.ca

[10] Après l'adoption de la DIF, les francophones représentaient 4,8 % de la population de l'Ontario, soit un total de 582 695 personnes. Jusqu'alors, les francophones ne représentaient que 4,4 % de la population de l'Ontario, soit un total de 532 000 personnes<sup>7</sup>. Au-delà des chiffres, la reconnaissance de la réalité de nouveaux arrivants, de familles exogames et de francophiles en vertu de la DIF a généré et renforcé le sentiment d'appartenance de ces personnes à la communauté franco-ontarienne<sup>8</sup>.

[11] Cependant, pour qu'elle ait les effets bénéfiques voulus, la DIF doit être appliquée de façon systématique comme méthode de calcul commune, voire uniforme, par tous les ministères et organismes gouvernementaux en Ontario. Ceci n'est malheureusement pas le cas<sup>9</sup>. C'est pourquoi le commissaire a recommandé à plusieurs reprises de consacrer la DIF dans la *Loi sur les services en français*<sup>10</sup>. Un tel changement législatif assurerait non seulement un meilleur respect de la norme, mais confirmerait également « la présence d'une communauté diversifiée et reconnue par le législateur » et enverrait un message fort aux nouveaux arrivants francophones<sup>11</sup>. Le commissaire a également recommandé que la DIF soit révisée périodiquement, par règlement, pour qu'elle tienne compte des réalités sociologiques et démographiques de la population francophone de l'Ontario<sup>12</sup>.

[12] Dans son rapport annuel 2008-2009, le commissaire exprimait le souhait que cette nouvelle définition « fasse bouler de neige dans d'autres provinces et auprès du gouvernement fédéral [puisqu']ela assurerait que les ententes, telle Canada-Ontario, soient établies ou renouvelées selon des données standardisées sur la population francophone »<sup>13</sup>. La DIF pourrait être une composante d'un fédéralisme coopératif renouvelé axé sur les intérêts et les besoins propres aux communautés francophones.

[13] Le Manitoba et l'Île-du-Prince-Édouard se sont dotés de définitions plus inclusives de leur population francophone. Le gouvernement fédéral, toutefois, continue de compter les francophones selon une méthode statistique qui va bientôt célébrer son trentième anniversaire, et ce, même si les problèmes liés à ce mode de dénombrement sont connus<sup>14</sup>. Le commissaire recommande donc que la

<sup>7</sup> CSF, 2008-2009, *supra* à la p 10.

<sup>8</sup> CSF, 2011-2012, *supra* à la p 26.

<sup>9</sup> Ontario, Commissariat aux services en français, [Rapport annuel 2015-2016](#), 2016 à la p 27 [CSF, 2015-2016].

<sup>10</sup> CSF, 2015-2016, *supra* à la p 28 ; Ontario, Commissariat aux services en français, [Rapport annuel 2016-2017](#), 2017 à la p 40 [CSF, 2016-2017].

<sup>11</sup> CSF, 2015-2016 *supra* à la p 28.

<sup>12</sup> CSF, 2015-2016, *supra* à la p 26.

<sup>13</sup> CSF, 2008-2009, *supra* à la p 11.

<sup>14</sup> PL S-220, *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (communications et services destinés au public)*, 3<sup>e</sup> sess, 40<sup>e</sup> lég, 2010 ; Michel Bastarache, Mark Power, Jean-Pierre Hachey et Mathieu Stanton, « [Au-delà des nombres : le droit du public canadien à des services fédéraux dans la langue officielle de son choix](#) » (2011) 35 : 1 Man LJ 14 ; Mark Power, Marc-André Roy et Marion Sandilands, « Ajustons le kaléidoscope en ce 21<sup>e</sup> siècle ! Vers la





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@fscsontario.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@fscsontario.ca  
🌐 fscsontario.ca

*Loi sur les langues officielles* soit modernisée pour qu'elle définisse et dénombre les populations francophones d'une façon plus inclusive.

1.1 La définition exclusive de francophone dans la *LLO* actuelle et l'offre de services en français : une définition et des critères numériques qui ne tiennent pas compte de la vitalité des communautés de langue officielle

[14] Dans le régime fédéral, la définition des utilisateurs potentiels de services dans la langue officielle de la minorité est instrumentale à la définition de ce que constitue une « demande importante » de services en vertu de la *LLO*.

[15] L'article 22 de la *LLO* traite des langues des communications et services ; il plonge ses racines dans l'article 20 de la *Charte canadienne des droits et libertés*<sup>15</sup> :

#### Langues des communications et services

**22** Il incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que le public puisse communiquer avec leur siège ou leur administration centrale, et en recevoir les services, dans l'une ou l'autre des langues officielles. Cette obligation vaut également pour leurs bureaux — auxquels sont assimilés, pour l'application de la présente partie, tous autres lieux où ces institutions offrent des services — situés soit dans la région de la capitale nationale, soit là où, au Canada comme à l'étranger, l'emploi de cette langue fait l'objet d'une demande importante<sup>16</sup>.

#### Where communications and services must be in both official languages

**22** Every federal institution has the duty to ensure that any member of the public can communicate with and obtain available services from its head or central office in either official language, and has the same duty with respect to any of its other offices or facilities  
(a) within the National Capital Region; or  
(b) in Canada or elsewhere, where there is significant demand for communications with and services from that office or facility in that language.

---

modernisation du Règlement sur les langues officielles – communications avec le public et prestation des services », rapport préparé pour l'honorable Claudette Tardif, 2017. En novembre 2016, le gouvernement a annoncé une révision du Règlement (voir Gouvernement du Canada, « [Révision du Règlement sur les langues officielles – communications avec le public et prestation des services](#) », 17 novembre 2016). Cela dit, la définition de population francophone et le moyen de la compter ont des implications transversales dans la *LLO*, puisqu'elles affectent également au moins ses parties III, VI, VII et IX. C'est pourquoi le CSF est d'avis que la révision du *Règlement* est importante, mais insuffisante à elle seule.

<sup>15</sup> *Charte canadienne des droits et libertés*, art 20(1), partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R-U), 1982, c 11 [*Charte*].

<sup>16</sup> *Loi sur les langues officielles*, LRC 1985, c 31 (4e supp), art 22 (nous soulignons) [*LLO*].





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@flscontario.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@flscontario.ca  
🌐 flscontario.ca

[16] De manière similaire, le paragraphe 23(1) de la *LLO* exige que les institutions fédérales offrant des services aux voyageurs veillent à ce que ceux-ci « puissent, dans l'une ou l'autre des langues officielles, communiquer avec leurs bureaux et en recevoir les services, là où, au Canada comme à l'étranger, l'emploi de cette langue fait l'objet d'une demande importante »<sup>17</sup>.

[17] En vertu du paragraphe 32(1) de la *LLO*, le gouverneur en conseil peut, par règlement :

- |   |   |
|---|---|
| a) <u>déterminer, pour application de l'article 22 ou du paragraphe 23(1), les circonstances dans lesquelles il y a demande importante ;</u>  | a) <u>prescribing the circumstances in which there is significant demand for the purpose of paragraph 22(b) or subsection 23(1);</u>  |
| b) en cas de silence de la présente partie, déterminer les circonstances dans lesquelles il incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que le public puisse communiquer avec leurs bureaux ou recevoir les services de ceux-ci, dans l'une ou l'autre langue officielle ; | b) prescribing circumstances not otherwise provided for under this Part in which federal institutions have the duty to ensure that any member of the public can communicate with and obtain available services from offices of the institution in either official language; |
| c) déterminer les services visés au paragraphe 23(2) et les modalités de leur fourniture ;  | c) prescribing services, and the manner in which those services are to be provided or made available, for the purpose of subsection 23(2);  |
| d) déterminer pour le public et les voyageurs les cas visés à l'alinéa 24(1)a) et les circonstances visées à l'alinéa 24(1)b) ;   | d) prescribing circumstances, in relation to the public or the travelling public, for the purpose of paragraph 24(1)(a) or (b); and   |
| e) <u>définir « population de la minorité francophone ou anglophone » pour l'application de l'alinéa (2)(a)</u> <sup>18</sup> .   | e) <u>defining the expression "English or French linguistic minority population" for the purpose of paragraph (2)(a).</u>   |

[18] Le paragraphe 32(2) de la *LLO*, lui, prévoit que le gouverneur en conseil peut, pour déterminer les circonstances visées aux alinéas (1)a) ou b), tenir compte :

---

<sup>17</sup> *LLO, supra*, art 23 (1).

<sup>18</sup> *LLO, supra*, art 32 (1).







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@flscontario.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@flscontario.ca  
🌐 flscontario.ca

a) de la population de la minorité francophone ou anglophone de la région desservie, de la spécificité de cette minorité et de la proportion que celle-ci représente par rapport à la population totale de cette région ;

b) du volume des communications ou des services assurés entre un bureau et les utilisateurs de l'une ou l'autre langue officielle ;

c) de tout autre critère qu'il juge indiqué<sup>19</sup>.

a) the number of persons composing the English or French linguistic minority population of the area served by an office or facility, the particular characteristics of that population and the proportion of that population to the total population of that area;

b) the volume of communications or services between an office or facility and members of the public using each official language; and

c) any other factors that the Governor in Council considers appropriate.

[19] Ainsi, sous le régime fédéral, la définition tant de l'importance de la demande pour des services que de la population de la minorité francophone ou anglophone est laissée au gouverneur en conseil. Cela dit, comme le note le rapport annuel 2005-2006 du Commissariat aux langues officielles du Canada CLO, afin d'aider le gouvernement à définir dans un règlement ce que constitue « une demande importante », le Parlement a pris soin d'établir quatre critères au paragraphe 32(2) de la LLO : i) le nombre et la proportion de la minorité francophone ou anglophone de la région desservie ; ii) le volume des communications ou des services ; iii) la spécificité de la minorité ; et iv) tout autre critère que le gouverneur en conseil juge approprié<sup>20</sup>.

[20] Le *Règlement sur les langues officielles — communications avec le public et prestation des services*<sup>21</sup>, pris en 1991, sont en vigueur depuis 1992. En ce qui concerne le critère de l'importance de la demande, le *Règlement* énonce différents seuils numériques et pourcentages qui varient selon le type de région en jeu. À titre d'exemple, dans le cas des subdivisions de recensement, la minorité doit compter au moins 500 personnes et représenter 5 % de la population globale pour que les communications et services soient offerts dans les deux langues officielles. L'on constate donc qu'en 1991, le gouvernement a choisi de ne retenir principalement que l'un des quatre critères, quantitatifs, soit le nombre et la proportion de la minorité francophone ou anglophone de la région desservie, en laissant de côté tout particulièrement la spécificité de la minorité<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> LLO, *supra*, art 32 (2).

<sup>20</sup> Canada, Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 2005-2006*, Ottawa, Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, 2006 à la p 26 [CLO, 2005-2006].

<sup>21</sup> *Règlement sur les langues officielles — communications avec le public et prestation des services*, DORS/92-48 [Règlement].

<sup>22</sup> CLO, 2005-2006, *supra* à lap 26.





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@flscontario.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@flscontario.ca  
🌐 flscontario.ca

[21] Pour ce qui est de la définition de la minorité francophone ou anglophone retenue par le *Règlement*, celle-ci se fonde sur l'estimation de la première langue officielle parlée selon la méthode 1 de Statistique Canada :

Méthode d'estimation de la première langue officielle parlée qui est décrite comme la méthode I dans la publication de Statistique Canada intitulée *Estimation de la population selon la première langue officielle parlée*, en date de septembre 1989, qui tient compte, premièrement, de la connaissance des langues officielles, deuxièmement, de la langue maternelle et, troisièmement, de la langue parlée à la maison et qui comprend la répartition en parts égales entre le français et l'anglais des cas où les renseignements disponibles ne permettent pas à Statistique Canada de déterminer si la première langue officielle parlée est le français ou l'anglais<sup>23</sup>.

Method I means the method of estimating first official language spoken that is described as Method I in *Population Estimates by First Official Language Spoken*, published by Statistics Canada in September 1989, which method gives consideration, firstly, to knowledge of the official languages, secondly, to mother tongue, and thirdly, to language spoken in the home, with any cases in which the available information is not sufficient for Statistics Canada to decide between English and French as the first official language spoken being distributed equally between English and French.

[22] Tous les problèmes décelés par le commissaire aux services en français en 2008, lorsqu'il recommandait l'adoption d'une DIF en Ontario, sont également présents dans le régime fédéral. En effet, la définition de la minorité francophone ou anglophone retenue par le *Règlement*, qui se fonde sur l'estimation de la première langue officielle parlée, ignore les nouvelles réalités des communautés de langue française en situation minoritaire. Elle ne tient pas compte d'un grand nombre de personnes qui parlent la langue de la minorité à la maison ou dans leur milieu de travail, ou qui reçoivent leur éducation dans cette langue, mais pour lesquelles le français n'est pas la première langue parlée<sup>24</sup>. Comme c'était le cas en Ontario jusqu'en 2008, le *Règlement* sur le plan fédéral adopte une définition indûment exclusive de la communauté francophone en ignorant l'évolution de l'espace francophone qui comprend maintenant les familles exogames, les nouveaux arrivants, les personnes bilingues et toutes les personnes pouvant converser en français.

[23] Pourtant, toutes ces catégories de personnes sont susceptibles de choisir de recevoir leurs services des bureaux fédéraux en français, surtout si l'État les offre activement. Ces personnes doivent, pour cette raison, être considérées dans l'évaluation de l'importance de la demande, au même titre que les personnes dont la première langue officielle parlée est la langue de la minorité.

[24] Par ailleurs, en plus de recourir à un calcul qui sous-dénombre les personnes susceptibles de vouloir recevoir leurs services des bureaux fédéraux en français, le gouvernement fédéral ne retient que

<sup>23</sup> *Règlement, supra, sub verbo* « méthode I ».

<sup>24</sup> Canada, Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 2015-2016*, Ottawa, Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, 2016 à la p 19 [CLO, 2015-2016].





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@flscontario.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@flscontario.ca  
🌐 flscontario.ca

des critères numériques pour décider s'il y existe une demande importante et, par conséquent, si un bureau donné a l'obligation de communiquer et d'offrir des services dans les deux langues officielles. Le gouvernement n'a pas tenu compte de la « spécificité » des communautés de langue officielle vivant en situation minoritaire, critère pourtant énoncé à l'alinéa 32(2)(a) de la LLO. Or, comme le soulignait l'honorable Michel Bastarache lors de son témoignage devant votre Comité le 2 février 2015, l'adoption de seuils formels et mathématiques « est clairement inconstitutionnelle »<sup>25</sup>. Selon la sénatrice Tardif, une telle approche n'est pas conforme aux objectifs de la LLO :

Cette approche mathématique et mécanique pour déterminer la demande de services ne correspond pas à l'objectif fondamental de la *Loi sur les langues officielles*, qui est de favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones et de promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne<sup>26</sup>.

[25] En jugeant l'importance de la demande à partir de la proportion de la population de la minorité (la règle de 5 %), le *Règlement* génère des situations inéquitables et inégales<sup>27</sup>, par exemple lorsque la population minoritaire augmente, mais que sa taille relative diminue, et que la communauté minoritaire perd de ce fait un service précédemment offert dans sa langue. Comme le soulignait la sénatrice Chaput, la proportion relative des communautés francophones minoritaires au Canada peut diminuer, bien que leurs chiffres absolus augmentent :

En 2006, ces 997 000 Canadiens représentaient 4,2 p. 100 de la population totale. Ils sont maintenant plus d'un million, mais ils ne représentent plus que 4 p. 100 de la population totale. C'est donc la taille relative des communautés francophones qui diminue, pour des raisons indépendantes de leur volonté<sup>28</sup>.

[26] Pour tout dire, il est fondamentalement erroné de calculer la vitalité d'une communauté minoritaire en fonction du taux de croissance de la majorité. Selon le commissaire aux langues officielles, « l'épanouissement d'une minorité, que ce soit en Amérique du Nord, au Québec ou dans le reste du Canada, ne dépend pas du taux de croissance de la majorité, mais bien de la détermination de la minorité à se développer »<sup>29</sup>. Il affirme également que « le fait d'utiliser un pourcentage pour définir les droits de la minorité est injuste, parce que cela laisse la croissance de la majorité définir les droits et

<sup>25</sup> Canada, Comité sénatorial permanent des langues officielles, *Procès-verbal*, 41<sup>e</sup> lég, 2<sup>e</sup> sess, n<sup>o</sup> 10 (2 février 2015) à la p 22 (Michel Bastarache).

<sup>26</sup> Canada, *Débats du Sénat*, 42<sup>e</sup> lég, 1<sup>re</sup> sess, vol 150, n<sup>o</sup> 33 (13 février 2013) à la p 3270 (Claudette Tardif).

<sup>27</sup> CLO, 2005-2006, *supra* à la p 27.

<sup>28</sup> Canada, *Débats du Sénat*, 42<sup>e</sup> lég, 1<sup>re</sup> sess, vol 150, n<sup>o</sup> 11 (3 février 2016) à la p 212 (Maria Chaput) [Sénat, 3 février 2016].

<sup>29</sup> Canada, Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 2011-2012*, Ottawa, Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, 2012 à la p IV [CLO, 2011-2012].





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@fiscsontario.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@fiscsontario.ca  
🌐 fiscsontario.ca

les services de la minorité, même si la minorité croît »<sup>30</sup>. Le commissaire aux langues officielles a réitéré cette critique dans son rapport spécial au Parlement en soulignant qu'

[un] critère fondé sur un pourcentage de la population entraîne des incohérences injustifiées relativement aux services offerts à des communautés de langue officielle de taille équivalente<sup>31</sup>.

[27] Plutôt que de se fonder sur la proportion de la population de la minorité, l'évaluation de l'importance de la demande pour des services devrait dépendre « des indices de vitalité »<sup>32</sup> d'une communauté de langue officielle. Tel que l'a soulevé le commissaire aux langues officielles, les données du recensement offrent un aperçu de la situation linguistique au Canada, mais elles ne fournissent pas un portrait complet de la vitalité des communautés de langue officielle.

[28] Déjà en 1988, lors des délibérations du Comité législatif sur la nouvelle LLO, l'honorable Ray Hnatyshyn, alors ministre de la Justice, reconnaissait l'importance des critères de vitalité pour évaluer l'importance de la demande. Celui-ci soulignait que la « demande importante » s'évaluait mieux par des critères qualitatifs que par des chiffres :

Dans les deux cas, en vertu de ces dispositions-cadres, le gouvernement pourra fixer les critères en tenant compte, premièrement, de la population minoritaire de la région desservie : le nombre d'anglophones ou de francophones minoritaires, certaines caractéristiques de cette population telles que ses institutions religieuses, sociales, culturelles ou d'enseignement, qui donnent-mieux que le font les chiffres seuls-une bonne indication de sa vitalité et de ses possibilités, ainsi que le pourcentage que constitue ce groupe de la population totale de la région. Il pourra tenir compte, deuxièmement, du volume de communications établies ou de services rendus par le bureau dans chaque langue officielle et, dernièrement, d'autres éléments qu'il pourra désigner au moyen d'un règlement<sup>33</sup>.

[29] Les études du CLO ont démontré que la vitalité d'une communauté de langue officielle ne dépend pas seulement de sa taille, mais de plusieurs facteurs, qui diffèrent d'une région à l'autre. Lors de l'étude du projet de loi S-205, *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (communications et services destinés au public)*, le commissaire aux langues officielles a également souligné que le critère de la vitalité institutionnelle est « extrêmement important » et qu'il se calcule selon l'existence d'éléments tels qu'une école, un centre communautaire, des médias communautaires, ou d'autres institutions de la

<sup>30</sup> Canada, Comité sénatorial permanent des langues officielles, *Procès-verbal*, 41<sup>e</sup> lég, 2<sup>e</sup> sess, n<sup>o</sup> 12 (11 mai 2015) à la p 12:97 [Comité, 11 mai 2015].

<sup>31</sup> Canada, Commissariat aux langues officielles, [Rapport spécial au Parlement – Une approche fondée sur des principes pour la modernisation du Règlement sur les langues officielles — communications avec le public et prestation des services](#), Ottawa, Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, 2018 à la p 18 [CLO, Rapport spécial].

<sup>32</sup> CLO, 2015-2016, *supra* à la p 19.

<sup>33</sup> Canada, Chambre des communes, *Procès-verbal*, 33<sup>e</sup> lég, 2<sup>e</sup> sess, n<sup>o</sup> 1 (22 mars 1988) à la p 37 (nous soulignons).





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@flscontario.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@flscontario.ca  
🌐 flscontario.ca

communauté, comme une association d'avocats ou de gens d'affaires<sup>34</sup>. Dans son rapport annuel 2007-2008, le commissaire aux langues officielles a précisé d'autres facteurs de vitalité d'une communauté, dont l'économie, les services offerts à la petite enfance, la santé, les arts et la culture, ainsi que l'éducation postsecondaire<sup>35</sup>. En ce sens, la vitalité d'une communauté ne se mesure pas qu'au moyen de données démographiques. Elle est aussi tributaire de la capacité de la communauté de créer et de soutenir les institutions ou les organisations formelles et informelles nécessaires à sa survie. Une communauté se développe sur de nombreux plans : notamment éducatif, politique, juridique, économique, social, culturel.<sup>36</sup>

[30] De façon similaire, la Fédération des communautés francophones et acadienne a insisté sur l'importance de tenir compte de « critères qualitatifs dans la détermination de la « demande importante », incluant la diversité croissante des communautés et la vitalité communautaire tel que l'illustre, par exemple, la présence d'une école ou d'un centre culturel de la minorité »<sup>37</sup>.

[31] En l'absence d'un critère qualitatif, une communauté minoritaire de langue officielle bénéficiant d'un financement de la part du ministère du Patrimoine canadien pour la création ou le maintien d'un centre scolaire-communautaire, par exemple, pourrait se retrouver dans une situation où elle n'atteint plus le seuil numérique établi dans le *Règlement* ou ne représente plus 5 % de la population totale dans la région desservie. Malgré la vitalité démontrée par cette communauté, notamment au niveau scolaire, elle pourrait perdre des services fédéraux dans sa langue<sup>38</sup>. Le Rapport spécial du CLO fournit un exemple concret de ce problème :

la communauté de langue officielle de St. Paul, en Alberta, compte 615 personnes, ce qui équivaut à 11 % de la population totale. Ces personnes ont le droit de recevoir tous les services dans leur langue. La communauté de langue officielle de Brandon, au Manitoba, compte 640 personnes. Cependant, comme les membres de cette communauté représentent seulement 1,3 % de la population, seuls les services clés leur sont offerts dans leur langue<sup>39</sup>.

<sup>34</sup> Comité, 11 mai 2015, *supra* à la p 12:97.

<sup>35</sup> Canada, Commissariat aux langues officielles, [Rapport annuel 2007-2008](#), Ottawa, Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, 2008 à la p 80.

<sup>36</sup> Canada, Commissariat aux langues officielles, [Rapport annuel 2003-2004](#), Ottawa, Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, 2004 à la p 31 [CLO, 2003-2004].

<sup>37</sup> Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada, [Donner un nouvel élan à la dualité linguistique canadienne ! Pour une Loi sur les langues officielles moderne et respectée](#), Mémoire déposé au Comité sénatorial permanent des langues officielles dans le cadre de son étude sur la perspective des Canadiens et des Canadiennes sur la modernisation de la *Loi sur les langues officielles*, (26 mars 2018) au para 129.

<sup>38</sup> Canada, Commissariat aux langues officielles, [Projet de loi S-205 : Mémoire au Comité sénatorial permanent des langues officielles](#), Ottawa, 20 avril 2015 à la p 4.

<sup>39</sup> CLO, Rapport spécial, *supra* à la p 18.





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@flscontario.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@flscontario.ca  
🌐 flscontario.ca

[32] Les services à la minorité de langue officielle sont octroyés en fonction de leur pourcentage par rapport à la majorité. Ainsi, le même nombre de francophones dans deux villes différentes amènent des situations où les francophones d'une ville ont des droits, tandis que dans une autre, puisque leur pourcentage est plus faible, ils ne pourraient en jouir, et ce, même s'il y a des indicateurs de vitalité comme des écoles, des foyers pour personnes âgées, des centres culturels communautaires et autres.

[33] Lorsque l'on se fonde uniquement sur des critères numériques pour décider s'il existe ou non demande importante, on « fait trop souvent fi de la spécificité de la communauté et du rôle que les institutions fédérales peuvent jouer dans son développement » et, ce faisant, le gouvernement fédéral « ignore la vitalité de cette communauté, son histoire, ses circonstances particulières et les facteurs qui font qu'elle peut être changeante »<sup>40</sup>.

[34] Bref : l'État canadien doit dénombrer les utilisateurs potentiels des services de façon inclusive, mais il ne doit pas seulement dénombrer, il doit aussi tenir compte de la vitalité des communautés minoritaires de langue officielle. À l'heure actuelle, le fédéral ne fait ni l'un, ni l'autre lorsqu'il détermine si les personnes sont susceptibles de vouloir recevoir leurs services des bureaux fédéraux en français. Il est temps que le gouvernement du Canada rattrape l'Ontario sur ce plan.

## 1.2 Éléments de droit comparé : les différentes définitions de la francophonie en droit canadien

[35] L'Ontario, le Manitoba et l'Île-du-Prince-Édouard ont adopté des définitions plus inclusives de la francophonie que celle qu'on retrouve au fédéral, laquelle se fonde sur l'estimation de la première langue officielle parlée. Ces premières définitions, plus larges, permettent à leur tour un plus grand accès aux services en français, en tenant compte de plus de personnes susceptibles d'en faire la demande, ou au moins de s'en prévaloir si l'État les offrait de façon « active ».

### 1.2.1 La DIF en Ontario

[36] Comme nous l'avons vu ci-dessus, la DIF est plus inclusive que la définition fédérale de la communauté francophone, car elle ne se fonde pas sur la première langue officielle parlée. La DIF tient plutôt compte de trois variables : 1) la ou les langues maternelles ; 2) la connaissance des langues officielles et 3) la ou les langues parlées à la maison. De cette manière, la DIF identifie et comptabilise les familles exogames, les personnes francophiles ou anglophiles, ainsi que les nouveaux arrivants francophones. Ainsi, font partie de la communauté francophone un plus grand nombre de personnes parlant la langue de la minorité. De plus, le gouvernement a accès à un portrait plus fidèle des utilisateurs potentiels et pouvant choisir de recevoir des services en français, surtout si l'État en fait

<sup>40</sup> CLO, 2005-2006, *supra* aux pp 28-29.





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@fiscsontario.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@fiscsontario.ca  
🌐 fiscsontario.ca

activement l'offre. Un critère particulier de la DIF ontarienne est que les francophones doivent connaître le français et le parler à la maison, peu importe que ce soit la langue la plus utilisée ou non.

### 1.2.2 La définition de la francophonie en vertu de la Loi sur l'appui à l'épanouissement de la francophonie manitobaine

[37] Depuis 2016, le paragraphe 1(2) de la *Loi sur l'appui à l'épanouissement de la francophonie manitobaine* cerne la « francophonie manitobaine »<sup>41</sup> :

#### Sens de « francophonie manitobaine »

**1(2)** Pour l'application de la présente loi, « francophonie manitobaine » s'entend de la communauté au sein de la population manitobaine regroupant les personnes de langue maternelle française et les personnes qui possèdent une affinité spéciale avec le français et s'en servent couramment dans la vie quotidienne même s'il ne s'agit pas de leur langue maternelle.

#### Interpretation: Manitoba's Francophone community

**1(2)** For the purpose of this Act, "Manitoba's Francophone community" means those persons in Manitoba whose mother tongue is French and those persons in Manitoba whose mother tongue is not French but who have a special affinity for the French language and who use it on a regular basis in their daily life.

[38] La définition de la francophonie manitobaine est donc d'une portée nettement plus large que la définition fédérale de la francophonie. Sont incluses dans la définition manitobaine non seulement les personnes dont le français est la langue maternelle, mais également « les personnes qui possèdent une affinité spéciale avec le français et s'en servent couramment dans la vie quotidienne ». De plus, bien que la DIF ontarienne inclue des francophiles, des couples exogames et des nouveaux arrivants, la définition manitobaine semble être légèrement plus inclusive : elle comprend, en plus de toutes ces personnes, les personnes ne parlant pas forcément le français à la maison, mais qui s'en servent couramment ailleurs, par exemple au travail ou dans leur vie quotidienne.

[39] Cela dit, le choix manitobain pourrait rendre plus difficile le dénombrement, à moins d'extrapoler toutes les personnes qui connaissent le français et de les inclure dans la définition. Car les questions posées lors du recensement ne permettent pas de connaître avec précision les moments de la vie quotidienne où est parlé le français dont fait mention la définition manitobaine. Cependant, la question véritable est-elle justement le dénombrement ? L'exemple manitobain force la réflexion sur l'objectif véritable pour mettre en œuvre l'article 20 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, à savoir s'il se trouve, dans une communauté donnée, des locuteurs potentiels et donc des utilisateurs de services où leur nombre représenterait une « demande importante ».

<sup>41</sup> *Loi sur l'appui à l'épanouissement de la francophonie manitobaine*, CPLM c F157, art 1(2).





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@flscontario.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@flscontario.ca  
🌐 flscontario.ca

### 1.2.3 Définition en vertu de la *Loi sur les services en français* de l'Île-du-Prince-Édouard

[40] Depuis 2013, en vertu du paragraphe 1(2) de la *Loi sur les services en français* de l'Île-du-Prince-Édouard, la communauté acadienne et francophone de cette province est définie comme suit :

« **communauté acadienne et francophone** » Les personnes de la province qui ont une connaissance et une compréhension communes de la langue française<sup>42</sup> ;

“**Acadian and Francophone community**” means the community of people within the province who have a common knowledge and understanding of the French language;

[41] Ainsi, la communauté francophone et acadienne à l'Île-du-Prince-Édouard rassemble toutes les personnes ayant une connaissance et une compréhension commune de la langue française. Cette définition est très inclusive, au point de ne pas exiger que les personnes parlent le français à la maison ou dans leur vie quotidienne. Les mêmes remarques faites précédemment à propos du modèle manitobain s'appliquent ici *mutatis mutandis*.

### 1.3 Recommandations du commissaire aux services en français pour la modernisation de la LLO : une nouvelle définition pour les communautés minoritaires de langue officielle

[42] Comme le démontre l'expérience de l'Ontario, il est clair qu'une nouvelle définition de la minorité de langue officielle dans une version modernisée de la LLO doit tenir compte de la nouvelle réalité sociologique et démographique de celle-ci ; il est impensable qu'en 2018, cette définition continue à se limiter aux seules personnes ayant, par exemple, le français comme première langue officielle parlée. Par ailleurs, le droit aux services dans la langue de la minorité ne peut dépendre de simples calculs mathématiques ni de référence à la taille de la majorité, mais doit plutôt refléter les facteurs de vitalité des communautés minoritaires de langue officielle.

[43] De multiples projets de loi ont d'ailleurs été déposés au Sénat en ce sens, visant tous à modifier la définition de la population francophone dans la LLO, mais sont morts au feuillet<sup>43</sup>. Plus récemment, le projet de loi S-209, *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (communications et services destinés au public)*, déposé au Sénat par l'honorable Maria Chaput en décembre 2015<sup>44</sup>, propose deux nouveaux critères à l'alinéa 32(2) de la LLO, devant être considérés pour déterminer les circonstances dans

<sup>42</sup> *Loi sur les services en français*, RSPEI 1988, c F-15.2, art 1.

<sup>43</sup> PL S-220, *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (communications avec le public et prestation des services)*, 3<sup>e</sup> sess, 40<sup>e</sup> lég ; PL S-211, *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (communications et services destinés au public)*, 1<sup>re</sup> sess, 41<sup>e</sup> lég ; PL S-205, *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (communications et services destinés au public)*, 2<sup>e</sup> sess, 41<sup>e</sup> lég.

<sup>44</sup> PL S-209, *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (communications et services destinés au public)*, 1<sup>re</sup> sess, 42<sup>e</sup> lég, 2015 (renvoi à un comité le 17 novembre 2016) [PL S-209]. Le 17 novembre 2016, le projet de loi a été adopté en deuxième lecture au Sénat et a été renvoyé au Comité sénatorial permanent des langues officielles.







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@flscontario.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@flscontario.ca  
🌐 flscontario.ca

lesquelles les institutions fédérales sont tenues d'offrir des services et des communications dans les deux langues officielles. Ces critères, qui remplaceraient les paragraphes 32(2)a) et b) actuels, sont les suivants : a) le « nombre de personnes pouvant communiquer dans la langue » de la population de la minorité francophone ou anglophone et b) la « spécificité, notamment de la vitalité institutionnelle, de la population de la minorité francophone ou anglophone de la région desservie »<sup>45</sup>.

[44] Cette proposition de modification de l'article 32 de la *LLO* a l'avantage de faire d'une pierre deux coups. D'une part, elle vise à ne plus se limiter à la formule de la « première langue officielle parlée » pour déterminer la taille de la communauté de langue officielle en situation minoritaire. Elle propose plutôt le critère plus inclusif et pertinent de la « connaissance de la langue officielle »<sup>46</sup>, qui reflète la démographie changeante des communautés linguistiques minoritaires et qui tient compte de l'objet de la partie IV de la *LLO*. Les personnes possédant une connaissance de la langue officielle sont en effet susceptibles de choisir de recevoir des services publics dans la langue de la minorité, surtout si l'État offre activement ces services ; ce faisant, elles doivent être incluses dans le calcul de la demande importante.

[45] D'autre part, le projet de loi S-209 reconnaît que des critères qualitatifs, plutôt que simplement quantitatifs, sont nécessaires pour déterminer la vitalité d'une communauté et le droit aux services dans la langue de la minorité. À cet égard, le commissaire est d'accord avec la sénatrice Tardif lorsqu'elle affirmait que l'identification des éléments de vitalité n'est pas une tâche difficile et qu'« il n'est pas plus difficile de trouver des institutions que de calculer un pourcentage »<sup>47</sup>.

[46] À la lumière de l'expérience ontarienne, des maintes études réalisées au sujet de la définition de la francophonie et du projet de la Sénatrice Chaput, en plus de l'étude comparée des différentes définitions de la francophonie dans les régimes provinciaux, le commissaire formule les recommandations suivantes pour qu'une *LLO* moderne prévoie une définition inclusive et moderne de la francophonie.

[47] **Premièrement**, le commissaire aux services en français recommande l'ajout au Préambule de la *LLO* d'une définition des communautés linguistiques minoritaires qui, tout comme en Ontario, au Manitoba et à l'Île-du-Prince-Édouard, fait la promotion de l'ouverture, de l'inclusion et de la flexibilité. Cette définition devrait reconnaître et célébrer la nouvelle réalité démographique et sociologique des communautés linguistiques minoritaires, qui est notamment le fruit de l'immigration et de l'exogamie. Une définition si fondamentale, tant au point de vue symbolique que pour la portée de la *LLO*, ne saurait être laissée à la discrétion politique ni enfouie dans un règlement. Elle doit être placée dans le Préambule de la *LLO*.

<sup>45</sup> PL S-209, *supra*, art 5(2)(a)-(b).

<sup>46</sup> PL S-209, *supra* ; Sénat, 3 février 2016, *supra* à la p 212.

<sup>47</sup> Canada, Débats du Sénat, 41e lég, 2e sess (11 mai 2015) (Graham Fraser).





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@flscontario.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@flscontario.ca  
🌐 flscontario.ca

[48] **Deuxièmement**, tel que proposé par la sénatrice Chaput en 2010 dans le projet de loi S-220, dont les propositions furent reprises récemment dans le projet de loi S-209, le commissaire aux services en français recommande l'ajout de deux nouveaux critères au paragraphe 32(2) de la LLO, qui remplaceraient les alinéas 32(2)a) et b) actuels. Les deux nouveaux critères sont : a) le nombre de personnes pouvant communiquer dans la langue de la population de la minorité francophone ou anglophone, ainsi que b) la spécificité, notamment de la vitalité institutionnelle, de la population de la minorité francophone ou anglophone de la région desservie.

[49] **Troisièmement**, le commissaire aux services en français recommande que le Parlement modifie le libellé du paragraphe 32(2) de la LLO afin de prévoir que le gouverneur en conseil « doit » (plutôt que « peut ») tenir compte des nouveaux critères énoncés aux alinéas 32(2)a) et b) dans l'élaboration d'un règlement. En d'autres termes, le règlement « doit » être fondé sur une définition inclusive des communautés linguistiques minoritaires (basée sur le nombre de personnes pouvant communiquer dans la langue) ; d'une manière similaire, la détermination de l'importance de la demande au sens du règlement « doit » dépendre notamment de la vitalité institutionnelle de ces communautés.

[50] **Quatrièmement**, afin de mieux orienter le Parlement dans l'élaboration de critères servant à déterminer où il existe une demande importante, le commissaire aux services en français recommande l'ajout, au paragraphe 32(2), d'illustrations d'éléments de vitalité institutionnelle. À titre d'exemple, le nouvel alinéa 32(2)a) pourrait prévoir que (les parties soulignées représentent les ajouts) :

#### Critères

(2) Le gouverneur en conseil doit, pour déterminer les circonstances visées aux alinéas (1)a) ou b), tenir compte :

a) de la population de la minorité francophone ou anglophone de la région desservie, de la spécificité de cette minorité, incluant la vitalité institutionnelle, matérialisée notamment par l'existence d'une école, d'un centre culturel ou communautaire ou d'autres institutions appartenant à la minorité, et de la proportion que celle-ci représente par rapport à la population totale de cette région ; [...]

#### Where circumstances prescribed under paragraph (1)(a) or (b)

(2) In prescribing circumstances under paragraph (1)(a) or (b), the Governor in Council shall have regard to (a) the number of persons composing the English or French linguistic minority population of the area served by an office or facility, the particular characteristics of that population, including its institutional vitality, as evidenced namely by the existence of a school, a cultural center or other an institution belonging to the minority, and the proportion of that population to the total population of that area; [...]

[51] **Cinquièmement**, le commissaire aux services en français appuie la recommandation de certains intervenants du Nouveau-Brunswick demandant que le Parlement modernise la LLO fédérale pour





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@flscontario.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@flscontario.ca  
🌐 flscontario.ca

qu'elle oblige expressément le gouvernement fédéral à offrir ses services et à communiquer dans les deux langues officielles partout au Nouveau-Brunswick<sup>48</sup>.

[52] Plus encore, le commissaire est d'avis que, dans l'éventualité où le gouvernement de l'Ontario accepte la recommandation du commissaire de moderniser sa propre *Loi sur les services en français* et de donner suite à un changement au niveau des régions désignées, les faisant passer de 27 à une seule soit l'ensemble de la province, il faut pouvoir donner la flexibilité au gouvernement fédéral de s'adapter et d'offrir des services dans les régions où la province en offre, pourvu que cela soit plus avantageux pour les communautés de langue officielle en situation minoritaire. Ceci s'applique aussi à toute autre province et tout autre territoire qui adopteraient des mesures législatives similaires.

## 2. Un meilleur encadrement de l'offre active de services dans la *LLO*

[53] Le CSF fait de l'offre active de services en français un enjeu prioritaire depuis sa création en 2007<sup>49</sup>. En effet, il a déposé un rapport spécial à l'Assemblée législative de l'Ontario sur l'offre active et son importance pour l'atteinte des objectifs de la *Loi sur les services en français*. Ayant développé une véritable expertise à l'égard de ce concept, le commissaire aux services en français est bien placé pour proposer au Comité des pistes de modernisation de la *LLO* en matière d'offre active<sup>50</sup>.

[54] L'offre active de services en situation linguistique minoritaire sert à attiser une demande sous-jacente pour des services en français, voire à créer une telle demande, et non à répondre à une demande déjà communiquée. L'offre active suscite le recours aux services dans l'autre langue. Lorsqu'elle mène à une expérience satisfaisante (ce qui n'est malheureusement pas toujours le cas), l'offre active encourage les prestataires à demander dorénavant plus souvent d'être servis dans

<sup>48</sup> Société de l'Acadie du Nouveau-Brunswick, [Reconnaissons enfin la spécificité du Nouveau-Brunswick dans la Loi sur les langues officielles](#), Mémoire déposé au Comité sénatorial permanent des langues officielles dans le cadre de son étude sur la perspective des canadiens et des canadiennes sur la modernisation de la *Loi sur les langues officielles*, (16 avril 2018) aux para 43-52 ; Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick, [Mémoire déposé au Comité sénatorial permanent des langues officielles dans le cadre de son étude sur la perspective des canadiens et des canadiennes sur la modernisation de la Loi sur les langues officielles](#) (23 avril 2018).

<sup>49</sup> CSF, 2007-2008, *supra* à la p 3.

<sup>50</sup> CSF, 2015-2016, *supra* à la p 49 ; Ontario, Commissariat aux services en français, [Rapport spécial : L'offre active de services en français : la clé de voûte à l'atteinte des objectifs de la Loi sur les services en français de l'Ontario](#), 2016 à la p 39 [CSF, Rapport spécial].





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@flscontario.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@flscontario.ca  
🌐 flscontario.ca

l'autre langue<sup>51</sup>. L'offre active constitue ainsi un élément essentiel de l'offre de services dans les deux langues officielles, surtout lorsque « les difficultés d'accès aux services en français compromettent le bien-être et la sécurité des francophones en situation de vulnérabilité »<sup>52</sup>, tels plusieurs prestataires des services de santé, de la justice et des services sociaux.

[55] L'obligation d'offrir « activement » un service est l'obligation d'informer le public du droit de communiquer et de recevoir des services dans l'une ou l'autre des langues officielles. L'offre active, comme concept, comprend quelques volets<sup>53</sup>. D'abord, l'offre active suppose la proactivité des fournisseurs de services, que ce soit à l'écrit ou à l'oral. Le public doit savoir, dès la première interaction avec l'État et ses fournisseurs de services, qu'il peut choisir la langue du service ou de la communication<sup>54</sup>. Ensuite, la qualité des services offerts « activement » doit être véritablement égale aux services offerts dans la langue de la majorité. L'offre active de services qui s'avèrent en définitive de qualité égale fidélise le public ; l'inverse le décourage d'essayer à nouveau de se prévaloir de ses droits<sup>55</sup>. Troisièmement, l'offre active ne donne les effets escomptés que lorsqu'il existe un environnement adapté à la réalité de la communauté linguistique minoritaire, soit un environnement qui reconnaît le statut égal des deux langues officielles, notamment par la signalisation, et qui anticipe leurs besoins spécifiques<sup>56</sup>. Enfin, il va sans dire que l'offre active exige une affectation adéquate de ressources financières et humaines.

---

<sup>51</sup> CSF, [Rapport annuel 2009-2010](#), 2010 à la p 12 [CSF, 2009-2010] ; Linda Cardinal, Nathalie Plante et Anik Sauvé, *De la théorie à la pratique : Les mécanismes d'offre de services en français dans le domaine de la justice en Ontario. Volume 2 : Les perceptions des fonctionnaires et des usagers et usagers*, Ottawa, Chaire de recherche sur la francophonie et les politiques publiques, 2010 ; Kenneth Deveau, Rodrigue Landry et Réal Allard, *Utilisation des services gouvernementaux de langue française, Une étude auprès des Acadiens et francophones de la Nouvelle-Écosse sur les facteurs associés à l'utilisation des services gouvernementaux en français*, Moncton, Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques, 2009.

<sup>52</sup> Rapport spécial, *supra* à la p 29.

<sup>53</sup> CSF, Rapport spécial, *supra* aux pp 12-14.

<sup>54</sup> Louise Bouchard, Marielle Beaulieu et Martin Desmeules, « L'offre active de service de santé en français en Ontario : une mesure d'équité », *Reflets : revue d'intervention sociale et communautaire*, vol 18, no 2, 2012 à la p 46 : « Au premier abord, l'offre active peut être considérée comme une invitation, verbale ou écrite, à s'exprimer dans la langue officielle de son choix. L'offre de parler dans la langue officielle de son choix doit précéder la demande de services. Pour qu'il y ait offre active, il faut que l'offre soit visible, audible, accessible (par la parole) et évidente [...] et que l'accueil et les services aux francophones soient automatiques, comme un réflexe, et sans délai ».

<sup>55</sup> *Desrochers c Canada*, 2009 CSC 194 [Desrochers] ; CSF, 2015-2016, *supra* à la p 45.

<sup>56</sup> Notamment en ce qui concerne la prestation de services de façon culturellement appropriée (voir CSF, 2009-2010, *supra* à la p 11 ; Michel Bastarache et Michel Doucet, dir, *Les droits linguistiques au Canada*, 3<sup>e</sup> éd, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2014 à la p 84 ; *Desrochers, supra*).





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@fslsontario.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@fslsontario.ca  
🌐 flscontario.ca

[56] À défaut de se voir offrir « activement » les services dans les deux langues officielles, les francophones en situation minoritaire ne demandent souvent pas à être servis en français, et ce, même lorsqu'ils sont en droit de l'exiger. L'offre active aide donc à contrecarrer les pressions assimilatrices de la langue majoritaire, l'anglais, dans la sphère publique. Elle constitue pour ainsi dire une condition de l'exercice effectif de plusieurs droits linguistiques :

Même en présence de droits linguistiques, les rapports sociaux continuent d'influencer les comportements dans les espaces sociaux auxquels ils s'appliquent. Le législateur doit en être conscient et adopter des mesures pour accroître l'effectivité des droits linguistiques. L'obligation d'offre active envers les fournisseurs de services publics devient donc, dans cette optique, une mesure de première ligne visant à renverser la vapeur des normes sociales et à veiller à ce que les droits linguistiques adoptés par les législateurs soient pleinement en vigueur<sup>57</sup>.

[57] Les études démontrent une corrélation directe entre l'offre active de services en français en milieu minoritaire et l'utilisation de la langue française dans la sphère publique : « [u]ne faible offre de services en français se traduit par une faible demande de ses services, ce qui incite les intervenants à ne plus offrir les services en français »<sup>58</sup>. Le contraire est aussi vrai : l'offre active a pour effet de soulager le public, qui n'est plus obligé de demander d'être servi en français. En effet, « le fait de demander d'être servi en français constitue un comportement d'engagement identitaire francophone relativement difficile pour une personne ayant vécu une socialisation qui lui a appris que l'anglais est la principale langue des activités publiques, sinon la seule »<sup>59</sup>. La réalité linguistique et les pressions sociales font que même « quand une personne est très conscientisée à la situation linguistique et culturelle de sa communauté et à l'importance des services en français, de faire la demande d'être servie en français peut être gênante et difficile pour elle »<sup>60</sup>.

[58] Ces constats ne sont pourtant pas nouveaux. La Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme notait – en 1967 ! – l'importance d'offrir activement les services dans les deux langues officielles afin de contrebalancer les rapports de pouvoir entre les langues majoritaire et minoritaire. La Commission royale d'enquête soulignait notamment qu'il serait inacceptable de

<sup>57</sup> CSF, Rapport spécial, *supra* à la p 15.

<sup>58</sup> CSF, Rapport spécial, *supra* à la p 16.

<sup>59</sup> CSF, 2009-2010, *supra* à la p 13 ; Kenneth Deveau, Rodrigue Landry et Réal Allard, *Utilisation des services gouvernementaux de langue française, Une étude auprès des Acadiens et francophones de la Nouvelle-Écosse sur les facteurs associés à l'utilisation des services gouvernementaux en français*, Moncton, Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques, 2009 aux pp 88-89 ; [Commissariat aux langues officielles du Canada, L'accueil bilingue dans les institutions fédérales : Parlons-en!](#), Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, 2016 à la p 5 [CLO, Accueil bilingue].

<sup>60</sup> CSF, 2009-2010, *supra* à la p 13 ; Deveau, Landry et Allard, *supra* aux p 88-89.





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@flscontario.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@flscontario.ca  
🌐 flscontario.ca

« dispenser des services dans la langue de la minorité que dans la mesure où celle-ci les réclamerait »<sup>61</sup>.  
Selon la Commission royale d'enquête :

[u]n tel système ne comporterait aucune garantie sérieuse, car il serait livré à l'interprétation plus ou moins arbitraire des autorités du moment. De plus, dans une province où des services n'ont jamais été établis dans la langue de la minorité officielle, ou bien ne l'ont été que parcimonieusement, les membres de cette minorité [...] ont pris l'habitude de se résigner à la situation, même quand ils l'estiment injuste. Il faut, à notre avis, retenir des critères plus objectifs, fondés sur une réalité moins fluide<sup>62</sup>.

[59] L'offre active vise non seulement la préservation des communautés de langue officielle en situation minoritaire, mais également leur épanouissement et leur développement. L'offre « active » de services communique aux membres de ces communautés que « leur langue est utile et utilisée »<sup>63</sup>, et qu'elle jouit d'une légitimité dans la sphère publique. Pour les membres des communautés de langue officielle en situation minoritaire, il est valorisant « de voir sa langue reconnue sur le plan symbolique et aussi comme une langue utile, actuelle et efficace »<sup>64</sup>.

## 2.1 L'offre active : une obligation mal comprise de la LLO

[60] En 1969, la première mouture de la LLO était silencieuse par rapport à la notion d'offre active, malgré les propos on ne peut plus clairs de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. À l'époque, seuls les membres du public qui en faisaient la demande avaient droit de recevoir des services dans l'autre langue officielle. La première *Loi sur les langues officielles* du Nouveau-Brunswick était encore plus claire à cet égard, prévoyant expressément qu'il était nécessaire que le public demande d'être servi dans la langue officielle de son choix<sup>65</sup>.

[61] En 1988, la nouvelle LLO adoptée par le Parlement prévoit pour la première fois l'obligation d'offrir activement les services dans les deux langues officielles :

---

<sup>61</sup> Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme : Livre 1, Les langues officielles, Ottawa, 1967 à la p 97.

<sup>62</sup> *Ibid* aux pp 97-98.

<sup>63</sup> CSF, 2009-2010, *supra* à la p 11. Voir aussi Michel Bastarache et Michel Doucet, dir, *Les droits linguistiques au Canada*, 3<sup>e</sup> éd, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2014 à la p 6, citant Thomas W. Pogge, « The Rights of Hispanics in the United States » dans Will Kymlicka et Alan Patten, *Language Rights and Political Theory*, New York, Oxford University Press, 2003 à la p 121.

<sup>64</sup> CSF, 2007-2008, *supra* à la p 15.

<sup>65</sup> *Loi sur les langues officielles*, LNB 1969, c 14, art 10.





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@flscontario.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@flscontario.ca  
🌐 flscontario.ca

### Offre active

**28** Lorsqu'elles sont tenues, sous le régime de la présente partie, de veiller à ce que le public puisse communiquer avec leurs bureaux ou recevoir les services de ceux-ci ou de tiers pour leur compte, dans l'une ou l'autre langue officielle, il incombe aux institutions fédérales de veiller également à ce que les mesures voulues soient prises pour informer le public, notamment par entrée en communication avec lui ou encore par signalisation, avis ou documentation sur les services, que ceux-ci lui sont offerts dans l'une ou l'autre langue officielle, au choix.

### Active offer

**28** Every federal institution that is required under this Part to ensure that any member of the public can communicate with and obtain available services from an office or facility of that institution, or of another person or organization on behalf of that institution, in either official language shall ensure that appropriate measures are taken, including the provision of signs, notice and other information on services and the initiation of communication with the public, to make it known to members of the public that those services are available in either official language at the choice of any member of the public.

[62] Or, comme l'observait le Commissaire aux langues officielles du Canada en 2016, cette obligation, quoique cruciale, demeure mal comprise par les institutions fédérales, qui « ont de la difficulté à maintenir une offre active systématique et généralisée dans les situations de service direct au public »<sup>66</sup>.

## 2.2 Éléments de droit comparé : l'offre active en droit canadien

[63] Un examen de ce qui est prévu dans les différents ressorts canadiens en matière d'offre active permet d'établir les meilleures pratiques dans ce domaine.

[64] Hélas, jusqu'à maintenant et malgré les efforts du CSF, le modèle ontarien n'offre pas beaucoup d'inspiration. En effet, la législation est silencieuse en matière d'offre active en **Ontario**. C'est plutôt le *Règlement 284/11 : Prestation de services en français pour le compte d'organismes gouvernementaux* qui prévoit l'obligation pour les organismes gouvernementaux de veiller à ce que les tierces parties agissant pour leur compte offrent activement leurs services en français. Le *Règlement* n'impose donc pas une obligation d'offre active aux organismes gouvernementaux en tant que telle :

2(2) Au plus tard le jour précisé au paragraphe (3), chaque organisme gouvernemental veille à ce que tout tiers qui fournit un service en français au public pour son compte prenne des mesures appropriées pour informer ce dernier, notamment par entrée en communication avec lui ou encore par signalisation,

2(2) By the day specified in subsection (3), every government agency shall ensure that a third party providing a service in French to the public on its behalf shall take appropriate measures, including providing signs, notices and other information on services and initiating communication with the public, to make it known to members of the public

<sup>66</sup> CLO, Accueil bilingue, *supra* à la p 1.





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@flscontario.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@flscontario.ca  
🌐 flscontario.ca

avis ou documentation sur les services, que le service est offert en français, au choix<sup>67</sup>.

that the service is available in French at the choice of any member of the public.

[65] La nouvelle *Loi sur les langues officielles* du **Nouveau-Brunswick**, quant à elle, contient deux formulations de l'obligation d'offrir activement les services. L'article 28.1 indique, généralement, qu'il « incombe aux institutions de veiller à ce que les mesures voulues soient prises pour informer le public que leurs services lui sont offerts dans la langue officielle de son choix »<sup>68</sup>. Une obligation d'offre active est également imposée spécifiquement aux agents de la paix, qui doivent informer tout membre du public lorsqu'ils ou elles communiquent avec lui de son droit d'être servi dans la langue officielle de son choix<sup>69</sup> :

#### Services de police

31(1) Tout membre du public a le droit, lorsqu'il communique avec un agent de la paix, de se faire servir dans la langue officielle de son choix et il doit être informé de ce choix.

#### Policing services

31(1) Members of the public have the right, when communicating with a peace officer, to receive service in the official language of their choice and must be informed of that right.

[66] À première vue, il pourrait sembler avantageux d'imposer une obligation d'offre active à une institution spécifique (en l'occurrence, les services de police). Toutefois, la *LLO* fédérale renchérit sur la *Loi sur les langues officielles* du Nouveau-Brunswick en fournissant des exemples de moyens permettant aux institutions fédérales de veiller à ce que des mesures soient prises pour informer le public que les services sont offerts dans les deux langues officielles (en l'occurrence, l'entrée en communication avec le public, la signalisation, l'avis ou la documentation sur les services).

[67] Le régime au **Manitoba** semble plus prometteur. La *Loi sur les centres de services bilingues* manitobaine prévoit qu'« [u]n ou des centres de services bilingues doivent être maintenus dans chaque région de services bilingues afin que toute personne puisse avoir accès à un large éventail de programmes et de services gouvernementaux et en obtenir la prestation en français ou en anglais, selon la langue de son choix. »<sup>70</sup>. Les paragraphes 2(2) et 2(3) de la *Loi sur les centres de services bilingues* énoncent ensuite une série d'obligations en matière d'offre active des services offerts dans les centres de services bilingues, ainsi qu'une obligation que les services soient offerts d'une manière appropriée sur les plans linguistique et culturel, compte tenu des besoins de la population :

#### Offre active

#### Requirements to ensure active offer of language

<sup>67</sup> *Prestation de services en français pour le compte d'organismes gouvernementaux*, Règl de l'Ont 284/11.

L'article 2 ne comprend aucune référence explicite à la notion de l'offre active. Cependant, il est généralement accepté que les éléments du principe s'y retrouvent.

<sup>68</sup> *Loi sur les langues officielles*, LN-B 2002, c O-0.5, art 28.1.

<sup>69</sup> *Loi sur les langues officielles*, LN-B 2002, c O-0.5, art 31(1) [nous soulignons].

<sup>70</sup> *Loi sur les centres de services bilingues*, CPLM c B37, art 2(1).







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@flscontario.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@flscontario.ca  
🌐 flscontario.ca

**2(2)** Dans les centres de services bilingues :

**a)** chaque employé du gouvernement qui a des rapports directs avec le public doit bien maîtriser le français et l'anglais et doit pouvoir communiquer avec les membres du public dans l'une ou l'autre de ces langues, selon ce qu'ils choisissent ;

**b)** le public doit être informé au moyen de mesures appropriées qu'il peut avoir accès à un large éventail de programmes et de services gouvernementaux et en obtenir la prestation en français ou en anglais ; à cette fin, des affiches, des avis et d'autres renseignements lui sont communiqués et les employés s'adressent à lui dans les deux langues ;

**c)** l'utilisation du français à titre de langue de travail doit être encouragée.

#### **Programmes et services offerts d'une manière appropriée sur les plans linguistique et culturel**

**2(3)** Dans les centres de services bilingues, les programmes et les services gouvernementaux sont offerts d'une manière appropriée sur les plans linguistique et culturel, compte tenu des besoins de la population de la région de services bilingues, notamment des besoins particuliers de la population métisse et des immigrants<sup>71</sup>.

[68] La *Loi sur l'appui à l'épanouissement de la francophonie manitobaine*, quant à elle, énonce plusieurs principes, donc l'offre active, qui « servent à guider [son] application [...] et l'exercice des attributions qui y sont prévues »<sup>72</sup>. L'offre active est définie comme « constitu[ant] la pierre angulaire qui sous-tend l'offre des services en français » et ayant « pour objet la prestation de services qui sont manifestes, facilement disponibles et accessibles pour le public et de qualité comparable à ceux offerts en anglais »<sup>73</sup>.

<sup>71</sup> *Loi sur les centres de services bilingues*, CPLM c B37, art 2(2)-(3). Voir aussi *Desrochers, supra* ; *Loi sur la protection de la langue inuit*, LNun 2008, c 17.

<sup>72</sup> *Loi sur l'appui à l'épanouissement de la francophonie manitobaine*, CPLM c F157, art 3.

<sup>73</sup> *Loi sur l'appui à l'épanouissement de la francophonie manitobaine*, CPLM c F157, art 3.

#### **choice at centres**

**2(2)** At a bilingual service centre,

**(a)** each government staff member who deals directly with the public is to be proficient in French and English and able to communicate with the public in the person's choice of either French or English;

**(b)** it is to be made known to the public through the taking of appropriate measures that access to and delivery of a broad range of government programs and services is available in either French or English at their choice, including measures such as

**(i)** providing signs, notices and other information about the programs and services, and

**(ii)** initiating communication with the public in both French and English; and

**(c)** the use of French is to be encouraged as the language of work.

#### **Delivery in linguistically and culturally appropriate manner**

**2(3)** The government programs and services delivered at a bilingual service centre are to be delivered in a linguistically and culturally appropriate manner taking into account the needs of the population, including the specific needs of the Métis population and immigrants, within the bilingual service region.





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@flscontario.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@flscontario.ca  
🌐 flscontario.ca

[69] La *Loi sur les services en français* de l'Île-du-Prince-Édouard prévoit également une obligation d'offre active, mais uniquement pour des services désignés :

### Services désignés

3. Services désignés en français ou en anglais.

(1) Les institutions gouvernementales font en sorte que tous les services désignés qu'elles fournissent soient offerts au public en français ou en anglais au choix de la personne.

### Offre active, qualité comparable

(2) Les institutions gouvernementales font en sorte :

(a) que des mesures soient prises, conformément aux règlements, pour informer le public que leurs services désignés sont offerts en français ou en anglais au choix de la personne ;

(b) que les services désignés dont elles assurent la prestation soient de qualité comparable en français et en anglais.

### Service direct ou indirect

(3) Il est entendu que le présent article s'applique aux institutions gouvernementales, que celles-ci fournissent leurs services désignés directement ou par l'entremise de tiers<sup>74</sup>.

### Designated Services

3. Designated services in French or English

(1) Every government institution shall ensure that each designated service provided by that government institution is provided to any member of the public in the person's choice of French or English.

### Active offer, comparable quality

(2) Every government institution shall ensure that

(a) measures are taken, in accordance with the regulations, to make it known to the public that a designated service of the government institution is provided in a person's choice of French or English; and

(b) a designated service of the government institution is provided with comparable quality in French and English.

### Direct or indirect service

(3) For greater certainty, this section applies to a government institution whether the government institution provides a designated service directly or through a third party.

[70] L'obligation d'offre active prévue par la *Loi sur les services en français* de l'Île-du-Prince-Édouard s'applique autant aux activités gouvernementales qu'à celles de tierces parties. De plus, elle prévoit expressément l'obligation d'assurer une qualité comparable des services dans les deux langues. Enfin, elle laisse au gouvernement le soin de prévoir, par règlement, quelles mesures doivent être prises afin d'informer le public que les services sont offerts dans les deux langues officielles.

[71] Enfin, au **Nunavut**, la *Loi sur la protection de la langue inuit* et la *Loi sur les langues officielles* contiennent des dispositions concernant l'offre active. En vertu de la première, l'offre active « s'entend de l'explication claire, donnée en langue inuit, du droit d'un particulier d'utiliser la langue inuit lors du recrutement et en cours d'emploi, et fournie de manière culturellement appropriée et non coercitive »<sup>75</sup>. Là où les institutions territoriales du Nunavut doivent offrir leurs services dans les langues

<sup>74</sup> *Loi sur les services en français*, RSPEI 1988, c F-15.2, art 3.

<sup>75</sup> *Loi sur la protection de la langue inuit*, LNun 2008, c 17, art 11.





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@flscontario.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@flscontario.ca  
🌐 flscontario.ca

officielles du territoire, le paragraphe 7(7) de la *Loi sur les langues officielles* du Nunavut oblige leurs responsables administratifs à :

prend[re] des mesures appropriées compatibles avec la présente loi, notamment en ce qui concerne l'affichage des enseignes et panneaux, la remise des avis ou la prise d'autres mesures selon ce qui est approprié :

a) pour faire une offre active des services en question, informant le public de son droit de communiquer dans sa langue officielle préférée et de recevoir les services disponibles dans cette langue ;

b) pour veiller à ce que :

- (i) les services en question soient disponibles sur demande pour le public,
- (ii) la prestation des services en question soit faite en portant attention à la pertinence et à l'efficacité culturelles,
- (iii) les services en question soient de qualité comparable ; [...]<sup>76</sup>

take appropriate measures consistent with this Act, including posting such signs, providing such notices or taking such other measures as are appropriate

(a) to provide an active offer of the services in question, making it known to members of the public that they have the right to communicate and receive available services in their Official Language of choice;

(b) to ensure that the services in question are (i) available to members of the public on request,

(ii) delivered with attention to cultural appropriateness and effectiveness, and

(iii) of comparable quality; [...]

### 2.3 Recommandations pour un cadre plus robuste encadrant l'offre active dans la LLO fédérale

[72] À la lumière de l'expérience ontarienne, des multiples études réalisées par le CSF au sujet de l'offre active et de l'analyse des différentes articulations d'obligation d'offre active au Canada, le commissaire aux services en français recommande les modifications suivantes afin de moderniser le concept de l'offre active prévu dans la LLO.

[73] **Premièrement**, le commissaire aux services en français recommande que le Parlement définisse explicitement la notion d'offre active. À l'heure actuelle, l'article 28 de la LLO ne définit pas ce que constitue l'offre « active » de services ; il précise seulement certains des moyens pour assurer le respect du principe, soit « par entrée en communication avec [le public] ou encore par signalisation, avis ou documentation sur les services »<sup>77</sup>. Or, la notion d'offre active demeure mal comprise par les institutions fédérales presque trente années après son ajout dans la LLO. Cela constitue un obstacle important à la réalisation des objectifs de la LLO. Il est donc nécessaire de créer un cadre plus robuste en matière

<sup>76</sup> *Loi sur les langues officielles*, LNun 2008, c 10, art 12(7).

<sup>77</sup> LLO, *supra*, art 28.





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@flscontario.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@flscontario.ca  
🌐 flscontario.ca

d'offre active. Le point de départ logique d'un tel encadrement est de définir clairement l'offre active dans la LLO.

[74] **Deuxièmement**, le commissaire aux services en français recommande que le Parlement élargisse la portée des services devant faire l'objet d'une offre active et précise l'obligation que ceux-ci soient de qualité égale dans les deux langues officielles. L'article 28 de la LLO crée l'obligation d'offrir activement les services offerts en vertu de la partie IV et, de cette façon, il exclut le domaine de la justice (la partie III). Or, la justice est l'un des domaines où l'offre active de services en français revêt une importance fondamentale parce qu'il affecte souvent des gens en situation de vulnérabilité :

Les usagers de service qui se trouvent dans une situation particulièrement vulnérable et urgente risquent de ne pas demander de services en français s'ils pensent que cela risque de retarder la résolution de leur situation problématique et de leur nuire – d'où l'importance de prendre les devants et d'offrir activement les services nécessaires aux personnes vivant des situations de vulnérabilité<sup>78</sup>.

Afin d'atteindre les objectifs de la LLO et de favoriser véritablement le développement et l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire, le commissaire aux services en français recommande que le Parlement remédie à ce défaut de la LLO en prévoyant que l'obligation d'offre active s'applique également au domaine de la justice.

[75] **Troisièmement**, pour que les services offerts soient de qualité réellement égale, le commissaire aux services en français recommande que la LLO précise désormais que les institutions fédérales doivent tenir compte de la réalité et de l'épanouissement des communautés francophones lorsqu'elles font l'offre active desdits services. À titre d'exemple, l'égalité réelle en matière de prestation de services peut exiger, « selon la nature du service offert, un contenu distinct, mais aussi une participation de la communauté à l'élaboration du service en question ainsi qu'à sa livraison »<sup>79</sup>. À cet égard, il y a lieu de s'inspirer de la *Loi sur les centres de services bilingues* manitobaine et de la *Loi sur la protection de la langue inuit*, lesquelles prévoient que les services doivent être offerts d'une manière appropriée sur les plans linguistique et culturel.

[76] **Quatrièmement**, le commissaire aux services en français recommande que la LLO prévoie l'obligation du gouvernement fédéral d'affecter les ressources nécessaires à l'offre active des services. En effet, l'une « des pierres angulaires du concept de l'offre active est sans aucun doute la planification des ressources humaines »<sup>80</sup>. Il est impossible d'offrir activement des services et de pouvoir rendre ces services s'il n'existe pas un nombre suffisant d'employés d'expression française en mesure de les offrir équitablement.

<sup>78</sup> CSF, Rapport spécial, *supra* aux pp 30, 38.

<sup>79</sup> CSF, 2015-2016, *supra* note 9 à la p 44 ; *Desrochers, supra*.

<sup>80</sup> Ontario, Commissariat aux services en français, [Rapport annuel 2012-2013](#), 2013 à la p 29.





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@flscontario.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@flscontario.ca  
🌐 flscontario.ca

[77] **Cinquièmement**, le commissaire aux services en français recommande que le Parlement prévoie expressément que les tierces parties agissant pour le compte des institutions fédérales aient les mêmes obligations en matière d'offre active que celles-ci. Il est essentiel que le retrait de champs de compétence et la privatisation des services respectent les obligations linguistiques. À cet égard, il y a lieu de s'inspirer de la *Loi sur les services en français* de l'Île-du-Prince-Édouard.

[78] **Sixièmement**, le commissaire aux services en français recommande que la *LLO* prévoie une obligation d'adopter un règlement sur l'offre active. L'obligation d'offrir activement les services dans les deux langues doit être accompagnée de critères clairs à respecter. Il n'est pas possible d'atteindre les objectifs législatifs de la *LLO* si « on laisse le libre choix aux [institutions] de fournir les services en français ou en anglais », car cela ne fait que renforcer une dynamique sociale « qui favorise la langue de la majorité »<sup>81</sup>. Toutefois, s'il n'est pas possible (ni souhaitable) de prévoir le niveau de détails requis pour la mise en œuvre efficace de l'obligation d'offrir activement les services dans les deux langues officielles, il est préférable que la *LLO* oblige plutôt le gouvernement à adopter un règlement étayant ces détails. Une définition générale et opérationnelle de l'offre active pourrait inclure les éléments suivants :

1. Veiller à ce que les mesures voulues soient prises pour informer le public de la disponibilité des services;
2. Effectuer l'offre de service dans les deux langues dès le premier contact;
3. Assurer au citoyen qu'il peut choisir l'une ou l'autre langue de service;
4. Veiller à ce que le service octroyé le soit de façon culturellement appropriée;
5. Veiller à ce que le citoyen se sente à l'aise dans la prestation de services ;
6. S'assurer que le service offert est de qualité égale ou équivalente que le service offert en anglais<sup>82</sup>.

[79] Le commissaire aux services en français recommande donc que la nouvelle *LLO* prévoie l'obligation d'adopter un règlement qui étalerait les paramètres d'une politique sur l'offre active pour les institutions fédérales, incluant le développement d'une stratégie de communication, d'une politique de signalisation et d'accueil bilingues, la création d'un environnement de travail et d'une culture de respect des langues officielles, ainsi que le développement d'un plan de ressources humaines nécessaires à la mise en œuvre de la *LLO*<sup>83</sup>. Un règlement sur l'offre active pourrait également prévoir

<sup>81</sup> CSF, Rapport spécial, *supra* à la p 15.

<sup>82</sup> CSF, Rapport spécial, *supra* à la p 18.

<sup>83</sup> CSF, Rapport spécial, *supra* à la p 13.





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@flscontario.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@flscontario.ca  
🌐 flscontario.ca

un mécanisme d'évaluation de la politique sur l'offre active des institutions fédérales, par le Conseil du Trésor par exemple, ainsi que des mesures de reddition de comptes<sup>84</sup>.

### 3. De nouveaux articles dans la *Loi sur les langues officielles* devrait encadrer les ententes fédérales-provinciales-territoriales

[80] Le gouvernement fédéral transfère depuis longtemps d'importantes sommes d'argent aux provinces et aux territoires afin d'appuyer des champs d'activités diversifiés, y compris dans des domaines qui relèvent autrement de la compétence des provinces.

[81] Ce type de transfert, un exercice du pouvoir fédéral de dépenser, est encadré par des ententes fédérales-provinciales-territoriales. Par exemple, le ministère du Patrimoine canadien conclut des ententes avec les gouvernements provinciaux et territoriaux dans le cadre de son Programme des langues officielles dans l'enseignement depuis 1970<sup>85</sup>. Celles-ci régissent les modalités de transferts de fonds fédéraux devant financer les coûts supplémentaires de l'enseignement dans la langue de la minorité et de l'enseignement de la langue seconde. Le ministère de l'Emploi et du Développement social transférera également des fonds vers les provinces afin d'appuyer la petite enfance par l'entremise des ententes bilatérales adoptées en vertu du *Cadre multilatéral d'apprentissage et de garde des jeunes enfants*<sup>86</sup>.

[82] Ces ententes jouent un rôle fondamental au sein de la fédération canadienne. Pourtant, la *LLO* ne traite que de la langue dans laquelle ces ententes sont rédigées, mais aucunement de leur contenu<sup>87</sup>.

<sup>84</sup> CSF, Rapport spécial, *supra* aux pp 41-42.

<sup>85</sup> Voir par exemple : Canada, Conseil des ministres de l'Éducation (Canada), [Protocole d'entente relatif à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la langue seconde 2013-2014 à 2017-2018 entre le Gouvernement du Canada et le Conseil des ministres de l'éducation \(Canada\)](#), signé le 14 août 2013 ; Canada, Patrimoine canadien, *Entente Canada-Ontario relative à l'enseignement en français langue première et à l'enseignement de la langue seconde 2013-2014 à 2017-2018*, signé en mars 2014.

<sup>86</sup> Canada, Emploi et Développement social Canada, *Cadre multilatéral d'apprentissage et de garde des jeunes enfants*, signé le 12 juin 2017 ; Canada, Emploi et Développement social Canada, *Accord Canada-Ontario sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants*, signé en juin 2017.

<sup>87</sup> *LLO*, art 10(2). Toutefois, même à cet égard la *LLO* pourrait en faire plus en obligeant le « gouvernement fédéral de veiller à ce que les ententes fédérale-provinciales/territoriales soient établies dans les deux langues officielles, les deux versions ayant même valeur, sans égard au statut officiel ou non officiel du français et de l'anglais dans le ressort en question » (voir Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada, [Donner un nouvel élan à la dualité linguistique canadienne ! Pour une Loi sur les langues officielles moderne et respectée](#), Mémoire déposé au Comité sénatorial permanent des langues officielles dans le cadre de son étude sur la perspective des Canadiens et des Canadiennes sur la modernisation de la *Loi sur les langues officielles*, (26 mars 2018) au para 112.





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@flscontario.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@flscontario.ca  
🌐 flscontario.ca

Il n'existe donc aucune garantie que les intérêts des communautés de langue officielle en situation minoritaire soient pris en compte dans l'élaboration et l'adoption de ces ententes ni dans leur mise en œuvre.

[83] Il n'empêche que, comme l'expliquait la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Mahé*, « les minorités linguistiques ne peuvent pas être toujours certaines que la majorité tiendra compte de toutes leurs préoccupations linguistiques et culturelles », car « on ne peut attendre de la majorité qu'elle comprenne et évalue les diverses façons dont les méthodes d'instruction peuvent influencer sur la langue et la culture de la minorité »<sup>88</sup>. N'étant jamais une partie aux ententes fédérales-provinciales-territoriales, les communautés de langue officielle en situation minoritaire ne peuvent compter que sur un encadrement législatif pour garantir que leurs intérêts soient pris en compte.

[84] Certes, la *LLO* fournit des balises générales quant à ce que le gouvernement fédéral doit faire en matière de langues officielles dans ses relations avec les provinces. Par exemple, le préambule de la *LLO* énonce que le gouvernement fédéral « s'est engagé à collaborer avec les institutions et gouvernements provinciaux en vue d'appuyer le développement des minorités francophones et anglophones, d'offrir des services en français et en anglais, de respecter les garanties constitutionnelles sur les droits à l'instruction dans la langue de la minorité et de faciliter pour tous l'apprentissage du français et de l'anglais ».

[85] En vertu de l'article 25 de la *LLO*, il incombe également aux institutions fédérales « de veiller à ce que [...] les services offerts au public par des tiers pour leur compte le soient, et à ce qu'il puisse communiquer avec ceux-ci, dans l'une ou l'autre des langues officielles dans le cas où, offrant elles-mêmes les services, elles seraient tenues, au titre de la présente partie, à une telle obligation ».

[86] Enfin, en vertu de l'article 41 de la *LLO*, le gouvernement fédéral est tenu de prendre des mesures positives afin de mettre en œuvre son engagement de « favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et [d']appuyer leur développement, ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne ».

[87] Cela étant, il appert que ces formulations législatives, formulées en termes généraux, sont insuffisantes pour encadrer la négociation ou la mise en œuvre des ententes fédérales-provinciales-territoriales. Par exemple, le 23 mai dernier, la Cour fédérale concluait dans l'affaire *Fédération des francophones de la Colombie-Britannique c Canada* que « l'article 41 n'impose pas d'obligations précises et particulières aux institutions fédérales » car « [r]ien dans le langage utilisé au paragraphe 41(2) n'évoque quelque spécificité que ce soit »<sup>89</sup>.

<sup>88</sup> *Mahé c Alberta*, [1990] 1 RCS 342 à la p 372.

<sup>89</sup> *Fédération des francophones de la Colombie-Britannique c Canada*, 2018 CF 530 au para 216.





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@fiscsontario.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@fiscsontario.ca  
🌐 flscsontario.ca

[88] La Cour fédérale identifie précisément le problème : le libellé de la LLO, notamment la partie VII, est défectueux. Celle-ci devrait donc expressément encadrer le rôle du gouvernement fédéral dans l'adoption et la mise en œuvre des ententes fédérales-provinciales-territoriales.

[89] Cela, le Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes le recommande depuis au moins 2003. En effet, au terme d'une étude sur l'immigration celui-ci recommandait « que désormais, toutes les ententes fédérales-provinciales-territoriales portant sur l'immigration contiennent une clause linguistique prévoyant la participation des communautés de langues officielles pour toutes les questions de promotion, de recrutement et d'intégration des nouveaux arrivants dont la première langue est celle de la minorité »<sup>90</sup>.

[90] En 2007, le même Comité observait que « l'obligation qu'impose la loi au gouvernement fédéral d'assurer le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire devrait également se refléter par un engagement ferme lors de transferts vers les provinces » et recommandait conséquemment « [q]ue tout paiement de transfert du gouvernement fédéral vers les provinces ou territoires dans un champ de compétence provincial ou à compétence partagée comporte une clause réservant des fonds spécifiques en vue de la progression vers l'équivalence dans l'offre des services pour la communauté francophone en situation minoritaire »<sup>91</sup>.

[91] En 2018, dans le contexte d'une étude sur l'éducation et le développement des compétences cette fois, le Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes recommandait, encore une fois, que des clauses linguistiques figurent dans les ententes fédérales-provinciales-territoriales, mais allait plus loin en matière d'encadrement des ententes fédérale-provinciales-territoriales :

Qu'en matière de coopération intergouvernementale, le ministre responsable du dossier du développement de l'alphabétisme et des compétences essentielles des adultes s'assure :

a) que les ententes bilatérales convenues avec les provinces et territoires contiennent des clauses exécutoires visant les communautés de langue officielle en situation minoritaire (CLOSM), notamment en ce qui a trait aux consultations avec les représentants communautaires (identification des interlocuteurs,

<sup>90</sup> Chambre des communes, Comité permanent des langues officielles, [L'immigration, outil de développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire](#), (mai 2003) à la p 11 (président : Mauril Bélanger) ; voir également Chambre des communes, Comité permanent des langues officielles, [Recrutement, accueil et intégration : quel avenir pour l'immigration dans les communautés de langues officielles en situation minoritaire ?](#), (novembre 2010) à la p 58 (président : Steven Blaney).

<sup>91</sup> Chambre des communes, Comité permanent des langues officielles, [La parole aux communautés : Nous sommes là ! La vitalité des communautés de langues officielles en situation minoritaire](#), (mai 2007) à la p 142 (président : Guy Lauzon).







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@flscontario.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@flscontario.ca  
🌐 flscontario.ca

fréquence des consultations) et aux responsabilités des deux paliers de gouvernement quant à la reddition de compte ;

b) que les plans d'action provinciaux et territoriaux soient publics et qu'ils démontrent clairement comment les gouvernements provinciaux et territoriaux respecteront les engagements respectifs aux CLOSM ;

c) que la reddition de compte soit faite de sorte que les CLOSM puissent connaître la part des investissements fédéraux et provinciaux/territoriaux qui lui est attribuée<sup>92</sup>.

[92] Tout récemment, dans le cadre de son étude sur l'accès aux services à la petite enfance dans la langue de la minorité, ce Comité recommandait que le Conseil du Trésor émette une politique afin d'encadrer les ententes fédérales-provinciales-territoriales :

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor crée une nouvelle politique afin d'assurer que tous les accords bilatéraux, et ce, sans égard au domaine d'intervention, comportent obligatoirement :

a) des initiatives et des programmes spécifiques aux communautés de langue officielle en situation minoritaire (CLOSM) qui permettent l'atteinte d'une offre de service de qualité égale à celle dont bénéficie la majorité ;

b) des clauses exécutoires obligeant les provinces et les territoires à tenir des consultations officielles avec les CLOSM ;

c) des cibles et des mesures de rendements adaptées aux CLOSM ;

d) des clauses explicites sur la reddition de comptes qui engagent les provinces et les territoires à divulguer la part exacte des investissements qui revient aux CLOSM dans le cadre des ententes bilatérales<sup>93</sup>.

[93] À la lumière de ce qui précède, **le commissaire aux services en français recommande** que le Parlement ajoute de nouveaux articles dans la Partie VII dans la LLO, lesquels encadreraient le rôle du gouvernement fédéral en matière d'adoption et de mise en œuvre d'ententes fédérale-provinciales-territoriales. Une telle section pourrait inclure notamment :

<sup>92</sup> Chambre des communes, Comité permanent des langues officielles, [L'alphabétisation et le développement des compétences des adultes : une composante essentielle du continuum en éducation des communautés de langue officielle en situation minoritaire](#), (avril 2018) aux pp 20-21.

<sup>93</sup> Chambre des communes, Comité permanent des langues officielles, [Grandir en français dans l'ouest canadien : critique des programmes d'appui fédéraux pour l'éducation à la petite enfance](#), (mai 2018) à la p 41 (président : Denis Paradis).





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@flscontario.ca  
🌐 flscontario.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@flscontario.ca  
🌐 flscontario.ca

- i) un article qui consacrerait l'adoption d'un Plan d'action pluriannuel pour les langues officielles dans la Loi sur les langues officielles et ses modalités ;
- ii) un article requérant une « clause linguistique » dans toute entente fédérale-provinciale-territoriale ;
- iii) un article énonçant les obligations explicites de consultations des communautés de langue officielle en situation minoritaire en matière d'ententes fédérale-provinciales-territoriales ; et
- iv) un article énonçant l'obligation de reddition de compte des gouvernements liés par ces ententes.

#### **4. Pour une réelle mise en œuvre du paragraphe 16(3) de la *Charte canadienne des droits et libertés***

[94] Le paragraphe 16(3) de la *Charte* précise qu'elle « 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 » ; il codifie un principe fondamental en droits linguistiques, communément appelé le « principe de progression »<sup>94</sup>. Selon ce principe, 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.

[95] Intimement liée au principe de progression se trouve la reconnaissance que la dualité linguistique canadienne et les droits linguistiques relèvent tant des législatures provinciales que du Parlement fédéral, et que tous les ordres gouvernementaux sont appelés à en faire la promotion dans leurs sphères de compétences respectives.

[96] Le principe de progression a d'abord été reconnu par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Jones c Nouveau-Brunswick*<sup>95</sup>. Dans cette affaire, le maire de Moncton, Leonard Jones, avait contesté la constitutionnalité de certaines lois linguistiques, dont la LLO fédérale et la *Loi sur les langues officielles* du Nouveau-Brunswick, aux motifs qu'elles étaient *ultra vires*, que l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* codifiait exhaustivement la compétence constitutionnelle en ce qui concerne le statut et l'emploi du français et de l'anglais au Canada et qu'une modification constitutionnelle était nécessaire

<sup>94</sup> *Société des Acadiens c Association of Parents*, [1986] 1 RCS 549 à la p 579 ; *R c Beaulac*, [1999] 1 RCS 768 au para 22.

<sup>95</sup> *Jones c Nouveau-Brunswick (PG)*, [1975] 2 RCS 182 aux pp 192-193 [Jones].





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@flscontario.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@flscontario.ca  
🌐 flscontario.ca

pour justifier toute loi provinciale et fédérale qui, comme la *LLO* fédérale, augmente les garanties juridiques de l'article 133.

[97] Au nom de la Cour suprême du Canada, le juge en chef Laskin a rejeté ces prétentions, introduisant *ipso facto* le principe de progression des droits linguistiques dans l'ordre constitutionnel canadien :

À coup sûr, ce que l'art. 133 lui-même donne ne peut être enlevé par le Parlement du Canada, mais si ses dispositions sont respectées il n'y a rien dans cet article-là ou ailleurs dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* [...] qui empêche l'octroi de droits ou privilèges additionnels ou l'imposition d'obligations additionnelles relativement à l'usage de l'anglais et du français, si cela est fait relativement à des matières qui relèvent de la compétence de la législature légiférant en ce sens<sup>96</sup>.

Certainly, what s. 133 itself gives may not be diminished by the Parliament of Canada, but if its provisions are respected there is nothing in it or in any other parts of the *British North America Act* (reserving for later consideration s. 91(1)) that precludes the conferring of additional rights or privileges or the imposing of additional obligations respecting the use of English and French, if done in relation to matters within the competence of the enacting Legislature.

[98] Conformément au principe de progression, le gouvernement fédéral peut en toute licéité proposer des lois et d'autres mesures qui reconnaissent des garanties et des obligations linguistiques plus importantes que celles prévues à l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>97</sup>. C'est précisément ce que le Parlement a fait en sanctionnant la *LLO* fédérale.

[99] Par ailleurs, bien que le principe de progression et le paragraphe 16(3) de la *Charte* reconnaissent la faculté du législateur d'étendre la portée des droits linguistiques existants, dans le cas du gouvernement fédéral, il s'agit en fait d'une obligation. En sanctionnant la partie VII de la *LLO*, le Parlement enjoint le gouvernement fédéral à appuyer l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire, à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne et à prendre des mesures positives pour y parvenir<sup>98</sup>. Ainsi, par le truchement de la partie VII de la *LLO*, le « pouvoir » dont il est question au paragraphe 16(3) de la *Charte*, devient un devoir pour le gouvernement fédéral.

[100] Mais les langues officielles et les droits linguistiques ne sont pas le domaine réservé du gouvernement fédéral. Les législatures provinciales et les entités qui en relèvent sont également libres d'étendre la portée des garanties linguistiques de la Constitution du Canada, et même de créer des

<sup>96</sup> Jones, *supra* aux pp 192-193.

<sup>97</sup> *Loi constitutionnelle de 1867* (R-U), 30 & 31 Vict, c 3, reproduite dans LRC 1985, ann II, n° 5, art 133.

<sup>98</sup> *LLO*, *supra*, art 41.





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@flscontario.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@flscontario.ca  
🌐 flscontario.ca

nouveaux droits linguistiques à l'intérieur de leurs champs de compétence respectifs. C'est ce principe que le constituant a enchâssé au paragraphe 16(3) de la *Charte* en 1982.

[101] Certaines provinces, comme l'Ontario, ont répondu à l'invitation du paragraphe 16(3), notamment avec l'appui financier du gouvernement fédéral. Effectivement, même si cette province s'est montrée parfois hostile à l'endroit de sa minorité francophone<sup>99</sup> dans le passé, aujourd'hui l'Ontario peut à bon droit s'enorgueillir des mesures qu'elle a prises depuis les années 1980 pour réparer ces erreurs du passé et faire progresser le statut, les droits et privilèges du français dans la sphère publique. Notamment, l'Ontario a :

- i. fait du français et de l'anglais les langues officielles des tribunaux judiciaires en 1984<sup>100</sup> ;
- ii. adopté la Loi sur les services en français en 1986 ;
- iii. adopté la Loi de 2001 sur l'emblème franco-ontarien, LO 2001, c 5 ;
- iv. créé le Comité consultatif provincial sur les affaires francophones en 2004<sup>101</sup> ;
- v. créé le Conseil consultatif des services de santé en français en 2006<sup>102</sup> ;
- vi. proclamé l'égalité de force de droit des versions française et anglaise des lois de l'Ontario en 2006<sup>103</sup> ;
- vii. établi le Commissariat aux services en français en 2007<sup>104</sup> ;
- viii. adopté la Loi de 2010 sur le jour des Franco-Ontariens et des Franco-Ontariennes, LO 2010, c 4 ;
- ix. modifié la *Loi sur les services en français* pour faire du Commissaire aux services en français un officier indépendant de la Législature de l'Ontario en 2013<sup>105</sup>, et

<sup>99</sup> Il suffit de rappeler Règlement 17 de 1912 qui interdisait l'enseignement du français dans les écoles sur son territoire. Voir généralement Michel Bock et François Charbonneau, dir, *Le siècle de Règlement 17 : regards sur une crise scolaire et nationale*, Sudbury, Prise de Parole, 2015.

<sup>100</sup> *Loi sur les tribunaux judiciaires*, LRO 1990, c C-43, art 125.

<sup>101</sup> Gouvernement de l'Ontario, « Les francophones de l'Ontario pourront mieux se faire entendre » Communiqué de presse, le 24 juin 2004.

<sup>102</sup> *Loi de 2006 sur l'intégration du système local*, LO 2006, c 4, art 14.

<sup>103</sup> *Loi de 2006 sur la législation*, LO 2006, c 21, art 65.

<sup>104</sup> *Loi concernant les mesures budgétaires, l'affectation anticipée de crédits et d'autres questions*, LO 2007, c 7, ann 16, art 1-4.

<sup>105</sup> *Loi de 2013 modifiant la Loi sur les services en français (commissaire aux services en français)*, LO 2013, c 16.





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@flscontario.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@flscontario.ca  
🌐 flscontario.ca

- x. créé le Comité consultatif du procureur général sur l'accès à la justice en français en 2018<sup>106</sup>.

Ces mesures législatives et politiques reflètent une volonté de ces gouvernements successifs de répondre à l'appel du paragraphe 16(3) de la *Charte* en augmentant progressivement les droits linguistiques des Franco-Ontariens.

[102] De plus, suivant le bon exemple de la province, certaines institutions qui relèvent de la législature de l'Ontario – telles que des municipalités<sup>107</sup> et des universités<sup>108</sup> – ont adopté des règlements qui reconnaissent de nouveaux droits linguistiques au profit des Franco-Ontariens, soit en souscrivant au régime volontariste de la *Loi sur les services en français*, ou encore, dans le cas du Barreau de l'Ontario, en adoptant des normes *sui generis*<sup>109</sup>. Ces mesures contribuent toutes à mettre en œuvre l'esprit du paragraphe 16(3) de la *Charte*.

[103] L'Ontario n'est pas la seule province à avoir légiféré dans le but de faire progresser l'égalité de statut ou d'usage du français et de l'anglais sur son territoire. Le Nouveau-Brunswick<sup>110</sup>, la Nouvelle-Écosse<sup>111</sup>, l'Île-du-Prince-Édouard<sup>112</sup>, le Manitoba<sup>113</sup>, le Nunavut<sup>114</sup>, les Territoires du Nord-Ouest<sup>115</sup>, le Yukon<sup>116</sup>, la Saskatchewan<sup>117</sup> et l'Alberta<sup>118</sup> ont tous adopté des lois qui, bien qu'à des degrés variables,

<sup>106</sup> Ontario, ministère du Procureur général, Comité consultatif du procureur général sur l'accès à la justice en français, [https://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/french/justice-ont/french\\_language\\_services/french\\_advisory\\_committee.php](https://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/french/justice-ont/french_language_services/french_advisory_committee.php).

<sup>107</sup> Par exemple, les municipalités ontariennes d'Ottawa, West-Nipissing et Hearst ont adopté des règlements au sens de l'article 14 de la *Loi sur les services en français* garantissant l'accès à certains services en français.

<sup>108</sup> Par exemple, conformément au paragraphe 9(2) de la *Loi sur les services en français*, l'Université de Hearst, l'Université Laurentienne et l'Université d'Ottawa ont consenti à être liées par cette loi et garantissent l'accès à certains services en français. De plus, plusieurs initiatives s'inscrivant dans l'esprit de progression consacré au paragraphe 16(3) de la *Charte* furent financées depuis son entrée en vigueur par l'entremise de fonds fédéraux (voir par exemple Canada, Conseil des ministres de l'Éducation (Canada), [Protocole d'entente relatif à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la langue seconde 2013-2014 à 2017-2018 entre le Gouvernement du Canada et le Conseil des ministres de l'éducation \(Canada\)](#), signé le 14 août 2013 à Ottawa).

<sup>109</sup> Barreau de l'Ontario, Règlement administratif n° 2, partie V (garantit l'offre de certains services en français au public et aux titulaires de permis).

<sup>110</sup> *Loi sur les langues officielles*, LNB 2002, c O-0.5.

<sup>111</sup> *Loi sur les services en français*, SNS 2004, c 26.

<sup>112</sup> *Loi sur les services en français*, RSPEI 1988, c F-15.2.

<sup>113</sup> *Loi sur l'appui à l'épanouissement de la francophonie manitobaine*, CPLM c F157.

<sup>114</sup> *Loi sur les langues officielles*, LNun 2008, c 10.

<sup>115</sup> *Loi sur les langues officielles*, LRTN-O 1988, c O-1.

<sup>116</sup> *Loi sur les langues*, LRY 2002, c 133.

<sup>117</sup> *Loi linguistique*, LS 1988-89, c L-6.1.

<sup>118</sup> *Loi linguistique*, RSA 2000, c L-6.





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@flscontario.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@flscontario.ca  
🌐 flscontario.ca

reconnaissent certains droits linguistiques aux membres des communautés d'expression française en situation minoritaire. Même si certaines d'entre elles sont décidément plutôt modestes, ces mesures provinciales, dont certaines furent financées en partie par le gouvernement fédéral, contribuent toutes à la concrétisation du principe de progression des droits linguistiques codifié au paragraphe 16(3) de la *Charte*.

[104] Même si les droits linguistiques ne sont pas la chasse gardée du gouvernement fédéral, celui-ci a l'obligation quasi constitutionnelle d'en faire davantage pour inciter les provinces à prendre des mesures susceptibles de faire progresser l'égalité réelle du français et de l'anglais au Canada. De plus, le gouvernement fédéral a l'autorité morale, le savoir-faire et les moyens pour amorcer une nouvelle ère de fédéralisme coopératif en matière de langues officielles en vue de réaliser les aspirations de l'article 16 de la *Charte*.

[105] Plus spécifiquement, afin d'opérationnaliser le paragraphe 16(3) de la *Charte*, **le commissaire aux services en français recommande au Parlement l'ajout de nouveaux articles dans la Partie VII de la LLO** qui établirait un régime d'adoption volontaire (en anglais, « *opt-in* ») de droits et d'obligations linguistiques à l'intention des provinces. Ces nouveaux articles contiendraient des dispositions types, que les provinces pourraient décider adopter dans leurs propres lois, en tout ou en partie, afin de garantir de nouveaux droits linguistiques à leurs communautés de langues officielles en situation minoritaire. Le gouvernement fédéral, pour sa part, serait tenu en vertu de ces nouveaux articles de la LLO de garantir un certain appui financier et logistique aux provinces qui choisissent d'adhérer au régime d'adoption volontaire afin d'assurer une plus grande uniformité dans la prestation et dans la qualité des services provinciaux offerts dans les deux langues. Il s'agirait donc essentiellement d'un encadrement du pouvoir fédéral de dépenser à l'égard de certaines mesures.

[106] Ces nouveaux articles de la LLO contiendraient des dispositions types que les provinces pourraient adopter *à la carte*, respectant ainsi leur liberté d'identifier les secteurs d'activités et l'étendue des services qu'elles s'engageraient à offrir dans les deux langues officielles avec le soutien financier du gouvernement fédéral. Ces dispositions types pourraient prévoir, par exemple :

- i. des droits linguistiques parlementaires et législatifs ;
- ii. des droits linguistiques en matière d'administration de la justice ;
- iii. des droits linguistiques en matière de services au public ;
- iv. des droits linguistiques en matière de santé ;
- v. un soutien financier et logistique en immigration ;





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@flscontario.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@flscontario.ca  
🌐 flscontario.ca

- vi. des droits linguistiques en matière de langue de travail ; et
- vii. un engagement et une obligation de promotion à l'image de la partie VII (et des articles 41 et 42) de la LLO.

[107] L'idée d'encadrer l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser n'est pas nouvelle. Par exemple, le ministère du Patrimoine canadien conclut des ententes avec les gouvernements provinciaux et territoriaux dans le cadre de son Programme des langues officielles dans l'enseignement depuis les années 1970, lesquelles régissent les modalités de transferts de fonds fédéraux devant financer les coûts supplémentaires de l'enseignement dans la langue de la minorité et de l'enseignement de la langue seconde.

[108] Les provinces qui choisiraient de souscrire au nouveau régime et qui légiféreraient en ce sens recevraient un appui financier et logistique du gouvernement fédéral, plus permanent et plus prévisible que dans le passé, afin de mettre en œuvre leurs nouvelles obligations linguistiques. Par exemple, dans le cas d'une province qui souscrit au régime de bilinguisme parlementaire et législatif, le gouvernement du Canada pourrait subventionner les coûts de traduction des lois de la province et de formation de légistes bilingues et de traducteurs juridiques (ce qu'il a d'ailleurs déjà fait dans certaines provinces, au fil des ans, de façon *ad hoc*). Dans le cas des provinces qui s'engagent à augmenter l'accès à la justice en français, le gouvernement fédéral pourrait contribuer à la production de formulaires et d'actes de procédure bilingues, ainsi qu'à la formation linguistique des juges nommés par la province et du personnel administratif des tribunaux judiciaires et administratifs.

[109] En immigration, il est évident que le gouvernement fédéral a des responsabilités quant aux procédures à suivre dans ce domaine ; toutefois, il est tout aussi évident que sont nécessaires de solides partenariats fédéraux-provinciaux en immigration francophone pour s'assurer que cette dernière vienne appuyer le développement et la vitalité des communautés francophones en situation minoritaire. Ces nouveaux articles de la LLO devraient prévoir la possibilité pour une province de bénéficier d'un appui financier, logistique et généralement d'une collaboration accrue pour augmenter l'immigration francophone.

[110] Chaque province choisirait librement la nature et la portée de ses obligations linguistiques, en suivant ainsi leurs priorités distinctes, le cas échéant. Cependant, une fois qu'elle déciderait de s'engager à faire progresser l'égalité du français et de l'anglais dans un secteur quelconque, la province serait obligée d'assurer l'offre active de ces services dans les deux langues, avec l'appui du gouvernement fédéral, et d'en assurer la qualité égale.

[111] Un tel régime d'adoption volontaire sous l'égide de la LLO reconnaît la souveraineté des provinces dans leurs champs de compétence tout en les ralliant, de façon plus ordonnée, à une cause commune : le projet constitutionnel de faire progresser les droits, statuts et privilèges du français et de





l'anglais dans la société canadienne. Une telle innovation démontrerait l'autorité morale du gouvernement fédéral en matière de langues officielles et consoliderait les liens de l'unité nationale.

## Conclusion

[112] La LLO peut être un phare en matière de fédéralisme coopératif. Grâce à la modernisation, la loi peut faire la promotion des partenariats bénéfiques entre tous les ordres du gouvernement pour le bien de la société canadienne.

[113] Le commissaire aux services en français a recommandé quatre modifications innovatrices et ciblées. Premièrement, la LLO et son règlement doivent utiliser une définition plus inclusive des communautés de langues officielles en situation minoritaire, en se basant sur des données plus diverses et sur la vitalité des communautés. Deuxièmement, les articles sur l'offre active doivent être bonifiés afin de clarifier les obligations des institutions fédérales. Troisièmement, le commissaire aux services en français recommande l'ajout de nouveaux articles à la Partie VII au sujet des ententes fédérales-provinciales-territoriales. Ces articles porteraient notamment sur l'ajout de clauses linguistiques exécutoires dans les ententes, et les obligations de consultation de reddition de comptes. Finalement, afin de renforcer les droits linguistiques au niveau provincial et territorial, le commissaire aux services en français recommande l'ajout de nouveaux articles à la Partie VII de la LLO qui encadrerait le soutien fédéral aux provinces et territoires qui décide d'adopter des dispositions types au sujet de la justice, de la santé ou de l'immigration, par exemple.

[114] En regardant vers l'arrière aux années 1969 et 1988, la société canadienne est aujourd'hui bien différente : les communautés de langues officielles en situation minoritaire sont plus diverses, l'offre active est sans doute la base pour la prestation de services aux minorités linguistiques, et le gouvernement fédéral interagit avec la population de différentes manières. Afin de demeurer pertinente et efficiente, le Parlement moderniser la LLO.

