

Étude du projet de Loi S-3

Témoignage

préparé par

Linda Cardinal
Professeur titulaire
Chaire de recherche sur la francophonie
et les politiques publiques
Université d'Ottawa

Comité permanent des langues officielles
Chambre des Communes
Parlement du Canada

Ottawa (Ontario)

29 septembre 2005

Monsieur le président et chers députés, merci de m'avoir invité à vous faire part de mes réflexions sur le projet de loi S-3. Je me réjouis d'autant plus que les enjeux soulevés par le projet de loi sont de la plus haute importance pour l'avenir des communautés francophones.

Je veux vous faire part de mon analyse du projet de loi S-3. À la différence de mes collègues juristes qui sont venus témoigner devant vous depuis les débuts de vos audiences, je veux vous proposer une mise en contexte du projet de loi S-3.

Mon propos est que la partie VII a été formulée dans une perspective de réconciliation nationale. Or, celle-ci a échoué.

Par ailleurs, je soutiendrai que de rendre la partie VII justiciable ne servira que partiellement à résoudre les difficultés découlant de son application. J'arguerai également que le gouvernement doit faire preuve d'un plus grand engagement envers le dossier des langues officielles.

Je m'appuie, pour présenter mon propos, sur les résultats d'une recherche dans les multiples témoignages présentés au Comité législatif sur le projet de loi C-72 et dans ceux du Comité mixte permanent des langues officielles au moment où le projet de loi est étudié en 1987 ainsi que sur les données des principales études de la partie VII¹. Je procéderai d'abord à une présentation du contexte politique ayant présidé à l'adoption de la partie VII. Je montrerai ensuite qu'il y a de bonnes raisons qui ont conduit au projet de loi S-3. Enfin, je parlerai de la nécessité d'une approche politique et administrative à la question de l'épanouissement et du développement des minorités de langue officielle.

Le contexte

J'aimerais vous rappeler que le 25 juin 1987, le ministre de la Justice Ray Hnatyshyn dépose le projet de loi sur les langues officielles C-72 qui contient la partie VII. Le ministre considère que le projet de loi reflète l'engagement du gouvernement envers la dualité linguistique, qu'il présente comme une caractéristique unique et vitale de l'identité canadienne. Il indique aussi que la loi a été élaborée dans un esprit d'unité nationale et de réconciliation pour compléter l'engagement mutuel des ordres paliers de gouvernement dans l'Accord du lac Meech envers les communautés de langue officielles. À l'époque, les ministres responsables des langues officielles – David Crombie et Robert de Cotret – opèrent dans un véritable climat de réconciliation nationale et veulent même mettre sur pied un conseil canadien des langues officielles.

Pour sa part, le premier ministre du pays, Brian Mulroney, dans une lettre à ses collègues du Cabinet écrit que, « le gouvernement s'est engagé à favoriser l'épanouissement et à appuyer le développement des minorités francophones et anglophones du Canada. Il est donc primordial que tous les ministères et organismes fédéraux contribuent au développement et à l'épanouissement

¹ Une partie de la recherche a été réalisée par Martin Normand que je remercie.

de ces communautés minoritaires et qu'ils tiennent compte de leurs besoins et intérêts dans l'élaboration de leurs politiques et la mise en œuvre de leur programme². »

Notons qu'à l'époque le premier ministre parle de tous les ministères et organismes fédéraux alors que quelques années plus tard, ce sont plutôt 26 ministères et organismes qui sont identifiés pour se conformer aux exigences de la partie VII. Par contre, faut-il le rappeler, un vent de bonnes intentions souffle sur le Canada, un esprit de réconciliation indéniable et d'ouverture se fait sentir, notamment à l'égard des minorités francophones et anglophones.

Un Comité législatif sur le projet de loi C-72 est constitué et se réunit pour la première fois le jeudi 17 mars 1988, neuf mois après le dépôt du projet de loi à la Chambre des Communes. Il convoque 27 réunions entre le 17 mars et le 22 juin 1988 mais le débat porte surtout sur les parties III sur l'administration de la justice, IV sur les communications avec le public et la prestation des services et V sur la langue de travail.

Le Comité souligne aussi le lien entre l'Accord du lac Meech et le projet de loi d'autant plus que l'accord, à l'époque, est considéré insuffisant par les minorités de langue officielle. Néanmoins, le ministre Hnatyshyn rappelle aux membres du Comité législatif que la partie VII « complète l'engagement que l'on trouve dans l'accord constitutionnel du lac Meech et qui a trait à la dualité linguistique canadienne³. »

Des voix se font aussi entendre dans les médias. Au mois d'avril 1988, dans le cadre du Congrès international de droit linguistique comparé, à Montréal, le président du Conseil de la langue française à l'époque, Monsieur Pierre Martel, déclare que l'objet même du projet de loi C-72 met en péril les dispositions de la Loi 101, sur la langue française. Il explique qu'en vertu de son pouvoir de dépenser, le gouvernement peut intervenir dans les entreprises québécoises afin de protéger les personnes désireuses de parler l'anglais.

Ainsi, très tôt, le gouvernement du Québec se préoccupe des retombées de la partie VII. Selon M. Martel, le projet de loi néglige un fait fondamental. « [c]'est la langue française, au Canada qui est minoritaire » et « c'est elle qui devrait, dans l'ensemble du Canada, être protégée⁴. »

Un mois plus tard, le 29 mai 1988, Monsieur Lucien Bouchard déclare dans les médias que le gouvernement a l'intention « d'aborder formellement la question des droits des minorités au cours d'une conférence constitutionnelle » une fois l'Accord du lac Meech adopté. Il indique que « les droits des francophones ne pourront être convenablement traités que lorsque le Québec sera partie prenante de la Constitution⁵. »

² Déclaration citée dans l'étude du Commissariat aux langues officielles, *Un tracé pour agir. La mise en œuvre de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles de 1988*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Service Canada, février 1996, p. 91. La citation renvoi à une lettre adressée par le premier ministre à ses collègues du Cabinet au mois de juillet 1987, au lendemain du dépôt du projet de loi C-72.

³ Comité législatif sur le projet de loi C-72, témoignage, fascicule n° 1, 1988, p. 18.

⁴ Jean-Pierre Bonhomme, « Langues : le projet de loi fédéral pris à partie », *La Presse*, vendredi 29 avril 1988, p. C 12.

⁵ *Presse canadienne*, « Les francophones qui sont contre l'Accord Meech risquent de tout perdre – Lucien Bouchard », *La Presse*, dimanche 29 mai, 1988, p. A5.

Au mois de juillet, Monsieur Gil Rémillard et M. Jacques Parizeau expriment leur crainte « que le projet de loi C-72 n'ouvre la porte à l'intrusion du gouvernement fédéral dans des domaines de compétences linguistique au Québec⁶. » Or, Monsieur Bouchard répond à ses deux interlocuteurs en déclarant qu'il n'est pas question « de permettre que soit appliqué le projet de loi de façon asymétrique⁷. »

La loi est promulguée le 15 septembre. Le 28 septembre 1988, devant le Comité mixte permanent des langues officielles, Monsieur Bouchard explique que la nouvelle loi est un outil essentiel mais non unique de l'action du gouvernement en faveur des langues officielles. Il explique que la nécessité d'un tel instrument découle en partie de l'Accord du lac Meech dans lequel « les premiers ministres fédéral et provinciaux ont reconnu le caractère dualiste de la société canadienne⁸. » Il précise que des négociations sont en cours avec les autres ordres de gouvernement dans le but de respecter les engagements stipulés dans la partie VII.

Comme nous pouvons le constater, la partie VII et l'Accord du lac Meech ont été pensés pour être ensemble. L'un nous semble difficilement compréhensible sans l'autre. Or, l'Accord du lac Meech n'a pas été adopté et l'on attend toujours une véritable réconciliation entre le Québec et le reste du Canada.

En 2003, la publication du *Plan d'action sur les langues officielles* révèle le souhait du gouvernement de remettre la question des langues officielles au centre du projet national canadien. Toutefois, depuis l'échec de l'Accord du lac Meech, nous sommes dans une situation de déséquilibre dans le domaine des langues officielles. La Cour suprême a reconnu le rôle particulier du Québec pour la promotion du français. Toutefois, sans un engagement particulier de la part du premier ministre du pays afin de remettre les langues officielles au cœur d'une véritable approche de réconciliation nationale au pays, la partie VII ne pourra jamais faire l'unanimité ou encore bien servir les minorités à qui elle s'adresse. En l'absence d'une telle action, l'adoption du projet de loi S-3 pourra-t-elle contribuer à colmater la brèche?

De la Partie VII au projet de loi S-3

Cela pourra étonner mais la partie VII n'a pas fait l'objet d'interrogations lors des réunions des différents comités qui ont eu à en faire l'étude au moment de son adoption. Il faut bien le reconnaître, sauf exception, la partie VII a suscité peu d'intérêt au sein des comités.

Au moment de l'étude article par article du projet de loi C-72, Monsieur Jean-Robert Gauthier est un des rares à interpellé le ministre Hnatyshyn au sujet du caractère non exécutoire de la partie VII. Selon Monsieur Gauthier, celle-ci « ne donne pas aux Canadiens un droit de recours en justice contre une incartade, un oubli ou un geste de votre part. » Or, comme l'explique le ministre, il « est important de comprendre que la langue dont on parle dans la partie

⁶ Guy Taillefer, « Loi sur les langues [officielles] : le Québec comme les autres, insiste Lucien Bouchard, *La Presse*, jeudi 21 juillet, 1988, p. B1.

⁷ *Ibid.*

⁸ Comité mixte permanent des langues officielles, témoignage, fascicule n° 30, 1988, p. 15.

VII est la langue d'encouragement. Ce n'est pas la langue de commande⁹. » Le Commissaire aux langues officielles à l'époque, Monsieur D'Iberville Fortier commentera aussi la partie VII mais aucun membre du comité ne lui demandera d'expliquer ses propos.

Pour sa part, Monsieur Yvon Fontaine, président de la Fédération des francophones hors Québec (FFHQ) à l'époque, considère que la partie VII contient « un langage innovateur qui va au-delà de ce qui existait jusqu'à maintenant¹⁰. » Il souligne les faiblesses de la partie VII qui, selon lui se trouvent dans les « mécanismes prévus pour mettre en œuvre l'engagement du gouvernement fédéral de protéger et de développer les minorités linguistiques. Il note que « [c]es mécanismes sont insuffisants, notamment parce que l'affirmation du devoir de tous les ministères de participer à cet effort n'est pas explicite. » Et d'ajouter, « l'implication des ministères doit être plus important¹¹. » Bref, les représentants des minorités de langue officielle sont enthousiastes mais soulèvent les besoins d'un engagement explicite du gouvernement pour le développement des minorités de langue officielle.

C'est au terme du travail du Comité législatif que les députés prennent enfin conscience qu'ils n'ont pas le temps de discuter de la partie VII et qu'ils n'ont pas toute l'information requise pour adopter les articles de cette partie avec certitude. Certains députés avouent même qu'ils n'ont pas conscience que la partie VII constitue un ajout à la loi et l'on commence à douter du fait que la partie « puisse être appliquée de la façon prévue au départ¹². » Ainsi, les députés adoptent les 5 articles de la partie VII sans en discuter de manière approfondie. Les articles qui se retrouvent dans la version finale de la Loi sont donc identiques à ceux qui étaient dans la version originale du projet de loi C-72.

Une fois adopté, lorsque l'on porte à l'attention de Monsieur Bouchard que la partie VII a un caractère déclaratoire plutôt qu'exécutoire, il explique que celle-ci « n'a pas besoin de règlements pour être appliquée¹³. » Il déclare compter sur le Comité pour s'assurer que la partie VII de la Loi soit respectée. Il lui délègue en quelque sorte certaines de ses responsabilités. Plutôt que d'avoir à gérer une partie exécutoire, il n'a qu'à attendre les rapports et à leur être attentif.

Trois ans plus tard, soit en 1991, dans une étude réalisée par Michel Bastarache et Andréa Ouellet sur la portée juridique de la partie VII, les auteurs cherchent à préciser si celle-ci a pour effet de créer des droits nouveaux. Selon eux, la partie VII donnera « le plus de difficultés à définir les droits nouveaux et obligations correspondantes¹⁴. » Ils considèrent que le chevauchement des responsabilités entre les différents paliers de gouvernement constitue une difficulté.

Une autre difficulté se retrouve dans le libellé même de l'article 41. Selon les auteurs, la version anglaise de l'article 41 utilise l'expression « is committed to » alors que la version française utilise l'expression « engagement ». Selon eux, le mot français constitue un engagement

⁹ Comité législatif sur le projet de loi C-72, témoignages, fascicule n° 3, 1988, p. 11.

¹⁰ Comité législatif sur le projet de loi C-72, témoignages, fascicule n° 7, 1988, p. 11.

¹¹ *Ibid.*, p. 6.

¹² *Ibid.*, fascicule n° 21, p. 36.

¹³ *Ibid.*, fascicule n° 30, p. 46.

¹⁴ Michel Bastarache et Andréa Ouellet, *La portée juridique de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles du Canada*, septembre 1991, p. 5.

qui serait « exécutoire en lui-même, indépendamment de la mesure à laquelle il donnera vie¹⁵. » Il serait donc impossible de conclure qu'un engagement n'a pas de portée juridique.

Les auteurs reconnaissent que s'il « est vrai que l'on a pas prévu de sanctions spécifiques pour un manquement à l'article 41, on a quand même prévu, dans les articles suivants, certains devoirs relatifs à la coordination et à la mise en œuvre de la Loi, ce qui va appuyer la thèse d'obligation d'agir¹⁶. » Ainsi, ils considèrent que le gouvernement fédéral « a créé l'obligation pour le gouvernement de poursuivre de bonne foi l'effort de promotion¹⁷. » À l'époque, ils considèrent que le Secrétariat d'État a une « obligation légale d'agir, de façon discrétionnaire, en vue de réaliser l'obligation de coordination et de promotion de la Partie VII de la Loi. »

Ils jugent aussi que le Commissariat aux langues officielles doit vérifier à ce que les obligations découlant de la partie VII soient respectées. Ils identifient une faille dans la loi à cet effet. Selon eux, « [s]'il est vrai que le recours judiciaire prévu au para. 77 (1) exclut la Partie VII de la Loi, force nous est de noter que le para. 77 (5) laisse subsister tout autre droit d'action, et que le para. 78 (3) maintient le pouvoir du Commissaire d'intervenir dans une affaire judiciaire autre que celles qui sont prévues au para. 77 (1). Le recours formé sous la Partie X de la Loi n'est donc pas exclusif ou limitatif¹⁸. » En somme, pour Bastarache et Ouellet, la Partie VII paraît « génératrice de droits et d'obligations exécutoires¹⁹. »

Toutefois, selon une étude de 2001 de la Bibliothèque du Parlement, il « est difficile d'affirmer avec certitude si le gouvernement fédéral a rendu justice aux intentions exprimées par le législateur en 1988²⁰. » Le gouvernement a une obligation positive d'agir en faveur des droits linguistiques et des communautés minoritaires de langue officielle. Toujours selon la même étude, « le législateur ne se limitait pas à une déclaration d'intentions, mais créait une obligation positive pour le gouvernement fédéral d'agir. » Et d'ajouter, « les jugements de la Cour suprême en matière de droits linguistiques ajoutent un poids évident à la portée de l'article 41 de LLO et des obligations qui y sont énoncées²¹. »

La même année, le 19 septembre 2001, plus précisément, le projet de loi S-32 est déposé devant le Sénat au moment de la 1^{ère} session de la 37^e législature. Ainsi, 13 ans après l'adoption de la Loi, le véritable débat commence mais ne réussit pas à aboutir. Un nouveau projet, le projet S-11 est déposé le 10 décembre 2002. Ensuite, le projet S-4 est introduit le 3 février 2004. Enfin, le projet de loi S-3 devant nous est introduit au Sénat le 6 octobre 2004.

Le Sénateur Gauthier veut que l'article 41 soit exécutoire afin d'éviter toute ambiguïté. Il est d'avis que cela était l'intention du législateur. Or, dans l'affaire *Canada (Commissaire aux langues officielles) c. Canada (Ministère de la Justice)*, le procureur général du Canada a

¹⁵ *Ibid.*, p. 21.

¹⁶ *Ibid.*, p. 24.

¹⁷ *Ibid.*, p. 25.

¹⁸ *Ibid.*, p. 33-34.

¹⁹ *Ibid.*, p. 35.

²⁰ Robert Asselin, *L'article 41 de la Loi sur les langues officielles : portée, évolution et régime d'application*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement – Service d'information et de recherches parlementaires, 2001, www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb019-f.htm.

²¹ *Ibid.*

pourtant soutenu « qu'on ne saurait trouver dans la partie VII de la LLO une obligation pour le gouvernement fédéral de toujours prendre les mesures favorisant le plus l'épanouissement et le développement des communautés minoritaires ou promouvant le mieux les deux langues officielles, ou une obligation de procéder systématiquement à des consultations publiques. Il s'agit essentiellement d'un engagement de nature politique²². »

Une approche politique et administrative : le rôle du premier ministre et du Conseil privé

En 1996, le Commissaire aux langues officielles, dans une étude portant sur les mesures prises par le gouvernement fédéral pour mettre en œuvre la partie VII conclut que les objectifs fixés par le législateur dans l'article 41 n'ont pas eu de résultats concluants. La situation serait attribuable « au fait que l'on a pas fixé de priorités, d'objectifs et de lignes directrices claires²³. »

Or, il faut aussi reconnaître à l'époque que nous sommes dans l'après Meech, la déprime de Charlottetown et les lendemains du référendum de 1995. Les relations entre le Québec et le reste du Canada sont tendues et les minorités de langues officielles sont dans le radar du gouvernement essentiellement pour l'aider à contrer toutes velléités séparatistes du Québec. En effet, le Commissaire souligne qu'aucun document officiel publié par les institutions fédérales n'évoque la partie VII sauf à Patrimoine canadien.

Le Commissaire fait référence au rôle du Conseil privé qui peut sensibiliser les ministères aux besoins des communautés minoritaires de langue officielle et tenir compte de leur développement lorsqu'il fait des recommandations au Cabinet. Ainsi, dès 1996, l'on constate que le Bureau du Conseil privé doit jouer un rôle important à l'égard de la partie VII.

À la même époque, en 1996, le comité mixte permanent sur les langues officielles publie une étude sur la mise en œuvre de la partie VII dans laquelle il rappelle que le Commissaire déplore, depuis 1989, « le peu d'efforts déployés par les institutions fédérales pour donner suite à l'intention énoncée par le législateur dans cette partie de la loi²⁴. » Le Comité estime aussi que le Conseil privé assure « le leadership, la coordination et l'imputabilité des ministères et organismes gouvernementaux en ce qui concerne l'application de la partie VII²⁵. »

En 1998, Donald Savoie dans une étude sur la partie VII considère que les cadres supérieurs fédéraux ne comprennent pas cette dernière²⁶. Il insiste aussi sur le rôle du Conseil privé dont le mandat doit être de conseiller le premier ministre et le gouvernement quant à l'application de l'article 41. En 1999, le sénateur Jean-Maurice Simard abonde dans le même sens²⁷.

²² Canada (Commissaire aux langues officielles) c. Canada (Ministère de la Justice), 2001, 55.

²³ Commissariat aux langues officielles, *Un tracé pour agir*, op. cit., p. 11.

²⁴ Comité mixte permanent des langues officielles, *Mise en oeuvre de la partie VII de la Loi sur les langues officielles*, Deuxième rapport du Comité mixte permanent des langues officielles, juin 1996, 7 p.

²⁵ *Ibid.*, p. 4.

²⁶ Donald J. Savoie, *Collectivités minoritaires de langue officielle : Promouvoir un objectif gouvernemental*, novembre 1988, p. 45.

²⁷ Jean-Maurice Simard, *De la coupe aux lèvres : un coup de cœur se fait entendre. Le développement et l'épanouissement des communautés francophones et acadiennes : une responsabilité fondamentale du Canada*, septembre 1999.

En 2001, le premier ministre donne au président du Conseil privé le dossier d'élaborer une approche coordonnée dans le domaine des langues officielles en ce qui concerne l'application de la partie VII. Celui-ci accouchera du *Plan d'action sur les langues officielles*.

En somme, nous constatons deux voies possibles pour la mise en œuvre de la partie VII, la voie politico-administrative qui a été renforcée par l'octroi de nouvelles responsabilités au Conseil privé en matière de coordination des langues officielles et la voie judiciaire, celle du Sénateur Gauthier. Nous optons pour la première plutôt que pour la deuxième.

Le dossier des langues officielles doit être piloté au plus haut niveau dans la mesure où l'épanouissement et le développement des minorités de langue officielle sont une condition essentielle de toute perspective de réconciliation nationale. De part l'importance des enjeux, le premier ministre doit faire preuve d'un leadership soutenu dans le domaine. Entre autres, il doit s'assurer que les responsables de la mise en œuvre de la partie VII reçoivent les ressources adéquates pour faire leur travail et que les comités mis en place soient investis des pouvoirs nécessaires pour que la situation s'améliore de façon significative.

Il existe en ce moment près d'une quarantaine de comités ou d'instances de consultations qui sondent l'opinion des minorités de langue officielle et qui tentent de les intégrer à la gouvernance des langues officielles. Il existe aussi une action de plus en plus importante dans le domaine des relations fédérales-provinciales qui participe de l'esprit de la partie VII.

Le gouvernement commence donc à se donner des moyens afin de voir à l'épanouissement et au développement des minorités de langue officielle. Il doit cependant se doter de mécanismes de planification linguistique plus rigoureux. Il doit évaluer de façon plus systématique l'efficacité de ses interventions dans le domaine du développement communautaire. Il doit aussi favoriser, dans la mesure où c'est la langue française qui est minoritaire au Canada, davantage les rapprochements entre les minorités francophones et le Québec et donner à ce dernier un plus grand rôle dans le développement de stratégies favorables à l'épanouissement des premières.

Conclusion

C'est la première fois que l'on assiste à un débat sérieux sur la partie VII en 17 ans. Grâce au projet de loi S-3, ce débat a enfin lieu. Par contre, ce dernier arrive, malheureusement, à une époque où l'ingrédient principal pour que la partie VII soit véritablement mise en œuvre n'est plus à l'ordre du jour. L'Accord du lac Meech n'a pas été adopté et l'on attend toujours une véritable réconciliation entre le Québec et le reste du Canada. En partie pour cette raison, le premier ministre a une responsabilité particulière à l'égard des langues officielles et en particulier à l'égard de l'épanouissement et du développement des minorités de langue officielle.

De plus, l'intérêt d'une démarche soutenue et insufflée par le premier ministre est qu'elle oblige tout le monde à se responsabiliser afin de voir comment chacun peut contribuer à l'épanouissement et au développement des minorités de langue officielles. Il nous semble que l'enjeu est de renforcer une telle démarche au plan politique et administratif en insistant pour que

le premier ministre et le Conseil privé soient davantage engagés envers la partie VII plutôt que de rendre celle-ci justiciable.

Le projet de loi S-3 représente l'aboutissement de beaucoup d'effort de la part du Sénateur Gauthier pour qui j'ai le plus grand respect. Par contre, je crois qu'il sera davantage utile pour le gouvernement de procéder à une coordination toujours plus efficace de la partie VII dans le respect du fédéralisme mais aussi dans un véritable esprit de réconciliation nationale incluant envers le Québec. Ce type d'engagement est politique. Aucun tribunal ne pourra se substituer au rôle que le gouvernement doit jouer dans le domaine des langues officielles.

Merci de votre attention.