



ICRML

Institut canadien
de recherche
sur les minorités
linguistiques

CIRLM

Canadian Institute
for Research
on Linguistic
Minorities

Modernisation de la Loi sur les langues officielles, pour une mise en œuvre effective qui s'appuie sur la recherche et une meilleure reconnaissance des communautés à se prendre en charge

Intervention

Éric Forgues

Comité permanent des langues officielles (LANG)



ICRML
Institut canadien
de recherche
sur les minorités
linguistiques

CIRLM
Canadian Institute
for Research
on Linguistic
Minorities

L'**Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques** est un organisme de recherche indépendant et sans but lucratif, créé grâce à un financement de Patrimoine canadien. Il exerce un rôle de leader, de rassembleur et de partenaire auprès des chercheurs, des organismes communautaires et des instances gouvernementales, afin de promouvoir une plus grande connaissance de la situation des minorités de langue officielle du Canada et une meilleure compréhension des enjeux prioritaires qui les concernent.

L'Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques reconnaît l'appui du gouvernement du Canada.

Canada

Modernisation de la Loi sur les langues officielles, pour une mise en œuvre effective qui s'appuie sur la recherche et une meilleure reconnaissance des communautés à se prendre en charge

Intervention d'Éric Forgues, Institut canadien de recherche sur les minorités linguistique

INTRODUCTION

La volonté du gouvernement canadien de moderniser la Loi sur les langues officielles (LLO) et de consulter les Canadiens et les Canadiennes à cette fin constitue une occasion à saisir pour réfléchir à la Loi idéale pour répondre aux besoins des communautés de langue officielle en situation minoritaire (CLOSM). C'est une occasion où nous pouvons faire preuve d'imagination, tout en ayant conscience des défis à relever. En étant optimiste, je vois au moins trois scénarios pour l'avenir de la LLO.

- Des communautés qui s'épanouissent dans leur langue, entraînant un renversement de l'assimilation;
- Une plus grande reconnaissance des communautés et de leur autonomie, notamment de leur capacité à décider de leur avenir;
- Une meilleure mise en œuvre et un meilleur respect de la LLO.

Je vois aussi au moins deux dangers devant nous :

- 1) Le gouvernement investit des montants importants dans le domaine des langues officielles, notamment dans le Plan d'action quinquennal sur les langues officielles. Il le fait sans se donner des outils d'analyse rigoureux pour bien cerner les besoins des communautés et pour bien évaluer l'effet de ses investissements sur les communautés.
 - Le gouvernement consulte beaucoup, principalement les organismes, mais il investit peu dans la recherche pour appuyer les politiques publiques en langues officielles.
 - Le Comité sénatorial permanent sur les langues officielles, le commissaire aux langues officielles, votre comité et maintenant la ministre Mélanie Joly mènent présentement ou ont mené des consultations sur la modernisation de la LLO. J'étais à Moncton le 12 mars dernier pour le premier forum. La grande majorité des intervenants et intervenantes étaient des dirigeants et des présidents d'organismes qui répétaient les messages qu'ils avaient pu déjà exprimer au comité sénatorial et/ou au sein de votre comité.
 - Les consultations que mène le gouvernement pour moderniser la LLO – ou pour élaborer le plan d'action sur les langues officielles – constituent une bonne pratique. Cependant, ces consultations devraient inclure davantage les citoyens et les citoyennes. De plus, il faudrait aussi appuyer l'élaboration du plan d'action ou la modernisation de la LLO sur la recherche. Cela demande d'élaborer un plan de recherche qui puisse produire des connaissances pertinentes eu égard aux objectifs de la LLO. Ne pas le faire accroît le risque de produire des politiques linguistiques qui résultent uniquement d'un arbitrage des intérêts des organismes. Nous devons accroître les relations entre le milieu de la recherche et le gouvernement.

2) Un autre écueil à éviter c'est le manque de leadership des élus et des dirigeants des agences gouvernementales assujetties à la LLO. Celui-ci est essentiel au respect de la LLO et il envoie un message clair concernant l'importance des droits linguistiques et des obligations gouvernementales.

- Lors du premier Forum sur la modernisation de la Loi sur les langues officielles qui s'est tenu à Moncton le 12 mars dernier, maître Michel Bastarache a souligné l'importance de rendre visibles les actions du gouvernement en matière de langues officielles, ainsi que l'importance symbolique qu'on doit accorder à la dualité linguistique. Promouvoir la dualité linguistique passe par des gestes symboliques qui rehaussent le statut du fait minoritaire. Lorsqu'ils sont posés par des dirigeants et des élus, ils envoient un message fort à l'ensemble de la population. Ils contribuent à légitimer la langue en situation minoritaire et la dualité.

Dans ce qui suit, je vais aborder la question de la relation entre le gouvernement canadien et les CLOM, puis l'enjeu de l'effectivité de la LLO et enfin le besoin de préciser la partie VII de la LLO.

RELATIONS ENTRE LE GOUVERNEMENT CANADIEN ET LES CLOM

Depuis l'adoption de la LLO en 1969, les relations entre le gouvernement canadien et les CLOM ont bien évolué. Ceux-ci ont développé une forme de collaboration, voire un partenariat pour mettre en œuvre la LLO, notamment les mesures qui découlent de la partie VII.

Je crois que la mise en œuvre de la LLO ne peut pas se faire sans un partenariat étroit entre le gouvernement et les communautés. **Ce partenariat devrait être mentionné dans la LLO.**

Selon moi, le partenariat va plus loin que le simple fait de consulter les communautés. Dans le projet de LLO qu'a proposé la Fédération des communautés francophones et acadienne (FCFA), on a inclus l'obligation pour le gouvernement d'élaborer un plan de développement quinquennal pour les langues officielles¹. Je crois que ce plan devrait être **développé de concert** avec les communautés et leurs représentants. Cette approche concertée se justifie dans la mesure où les organismes et les partenaires communautaires participent activement à la réalisation du plan d'action. Sinon, il y a un risque que les organismes deviennent de simples exécutants pour le gouvernement.

Si nous voulons développer un réel partenariat entre les communautés et le gouvernement, cela suppose de reconnaître une certaine autonomie et les capacités des CLOM en matière de prise de décisions collectives, de gouvernance et de développement. C'est ainsi que nous pouvons traduire le principe du « par et pour » dans la LLO.

Mise en œuvre – effectivité

Plusieurs intervenants et intervenantes l'ont mentionné, un des défis importants de la LLO concerne sa mise en œuvre. Plusieurs intervenants(es) croient que la Loi doit avoir plus de dents.

Ce que nous enseignent entre autres les 50 ans de mise en œuvre de la LLO, c'est la difficulté pour certaines institutions de respecter la Loi. Cela peut résulter d'un **manque de volonté**, mais cela peut aussi résulter d'une **mauvaise compréhension** des dynamiques linguistiques qui se développent dans un contexte majoritaire.

¹ FCFA (2019), *La FCFA passe à l'action : proposition d'un nouveau libellé de la Loi sur les langues officielles*, Ottawa, 5 mars.

Pour mettre en place une offre active de services dans les deux langues officielles, cela suppose d'apporter des changements organisationnels, de changer des dynamiques et des cultures de travail, des perceptions, des attitudes, des croyances, etc.

L'approche coercitive a ses limites. On peut obtenir de meilleurs résultats si les personnes adoptent un comportement non pas parce qu'elles sont contraintes de le faire, mais parce qu'elles ont intériorisé les normes de ces comportements. La contrainte et les sanctions demeurent nécessaires, mais elles ne suffisent pas. Une loi qui aurait plus de *dents*, sans aussi s'appuyer sur une compréhension des dynamiques sociolinguistiques en milieu de travail ou dans l'organisation des services, ne suffit pas. Il faut aussi une Loi qui a un *cerveau* pour rester dans la métaphore biologique. La mise en œuvre de la Loi exige une certaine expertise, en gestion notamment, afin de comprendre ce qui favorise les changements organisationnels.

Le gouvernement canadien doit améliorer son savoir-faire dans la mise en œuvre de la LLO et doit mieux accompagner les ministères et les agences qui doivent mettre en œuvre la LLO en leur fournissant les ressources adéquates.

L'effectivité de la LLO

Les difficultés liées au respect de la Loi soulèvent la question de son effectivité. **Une Loi est dite effective lorsqu'elle produit l'effet voulu.**

Cornu définit l'effectivité comme « le caractère d'une règle de droit qui produit l'effet voulu, qui est appliquée réellement » (Cornu, 1987). Une autre définition présente cette notion comme « le degré de réalisation, dans les pratiques sociales, des règles énoncées par le droit » (Lascoumes, 1988). Selon François Rangeon, « l'effectivité désigne d'une part un "fait" vérifiable, voire mesurable, celui de l'application, susceptible de degrés (car l'effectivité n'est jamais totale) d'une règle de droit, d'autre part les effets réels de la règle sur les comportements sociaux »².

Le gouvernement a intérêt à se pencher sur les défis de l'effectivité de la LLO et s'interroger sur les **conditions** qui augmentent l'effectivité de la LLO. On a peut-être sous-estimé les dynamiques sociolinguistiques qui favorisent l'usage de la langue dominante et s'opposent au plein respect de la LLO en contexte majoritairement anglophone, ainsi que les ressources financières, humaines, matérielles nécessaires pour faire respecter la LLO.

Plusieurs **facteurs** contribuent à l'effectivité d'une Loi. Je vais en mentionner quelques-uns.

Il y a d'abord les conditions à considérer sur le **plan juridique**

- Ce que dit la Loi est le point de départ :
 - Les objectifs de la Loi
 - Ce que prescrit ou interdit la loi
 - La reconnaissance de droits
 - Nature obligatoire de la loi
- La clarté et la précision (plus la loi est précise, moins elle laisse de place à l'interprétation)
 - La cohérence interne de la Loi est importante;

² Cornu, Gérard (1987) (dir.). *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF. Lascoumes, Pierre (1993). « Effectivité », dans André-Jean Arnaud (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, LGDJ, p. 130. Rangeon, François (1989). « Réflexion sur l'effectivité du droit », *Les usages sociaux du droit*, Paris, PUF, p. 126.

- La cohérence externe (par rapport à d'autres lois) l'est aussi.
- La jurisprudence est aussi déterminante : en plus de renforcer le respect de la Loi, les décisions des tribunaux permettent aussi de préciser son sens.
- Les recours possibles prévus dans la loi contribuent aussi à son effectivité :
 - Y en a-t-il? Si oui, de quels types (recours judiciaires, plaintes aux commissaires, plaintes aux institutions concernées, pouvoir du commissaire)?
 - Quelle est la dimension **contraignante** des recours existants?

Par ailleurs, il y a les conditions liées à la **mise en œuvre de la Loi**. Cela renvoie :

- au leadership des dirigeants et des élus : l'engagement doit venir de haut;
- aux activités d'éducation et d'information qui vise à faire connaître et comprendre la Loi;
- à l'existence de règlements qui précisent la mise en œuvre de la LLO;
- aux directives internes;
- à l'allocation de ressources financières, humaines et matérielles;
 - formation linguistique, employés et postes bilingues
- aux ressources accordées au commissaire, la formation de comités administratifs, la désignation de champions, de coordonnateurs, de responsables dans la mise en œuvre de la LLO;
- aux compétences et capacités organisationnelles : la prise en compte de la langue dans la gestion du travail et des services.

Certaines **conditions sociales** contribuent aussi à l'effectivité de la Loi. Celles-ci renvoient :

- au contexte social, politique, économique et culturel;
- aux attitudes et perceptions des personnes;
- à la légitimité perçue par les personnes qui doivent l'appliquer, la faire respecter et la respecter;
- à l'action de groupes d'intérêts favorables ou défavorables aux langues officielles.

Pour accroître l'effectivité de la LLO, il faut avoir une **approche globale** qui prend en compte l'ensemble de ces dimensions.

Préciser la partie VII

Engagement

*41 (1) Le gouvernement fédéral s'engage à **favoriser l'épanouissement** des minorités francophones et anglophones du Canada et à **appuyer leur développement**, ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne.*

Obligations des institutions fédérales

*41 (2) Il incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que **soient prises des mesures positives** pour mettre en œuvre cet engagement. Il demeure entendu que cette mise en œuvre se fait dans le respect des champs de compétence et des pouvoirs des provinces.*

Règlements

*41 (3) Le gouverneur en conseil peut, **par règlement** visant les institutions fédérales autres que le Sénat, la Chambre des communes, la bibliothèque du Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique et le bureau du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, **fixer les modalités d'exécution des obligations** que la présente partie leur impose (mes soulignés).*

J'aimerais enfin parler de la Partie VII en commençant par citer maître Michel Doucet qui dit que cette partie « a [...] **un caractère réparateur**. La partie VII ne vise pas à consacrer le statu quo, mais bien à remédier à l'érosion historique et progressive des minorités de langues officielles... »³.

Mais plusieurs l'ont observé, la partie VII est peu précise.

Michel Doucet : « La Cour d'appel fédérale admet donc l'existence « d'obligations » dans l'ancienne partie VII de la *Loi*, même si elle prend soin de préciser que ces obligations sont « des plus générales et vagues »⁴.

Il faut donc préciser la partie VII de la Loi, notamment l'article 41.

Voici quelques questions que nous devons nous poser : comment définit-on épanouissement et développement des CLOSM? Qu'est-ce qu'une mesure positive? Est-ce aux institutions gouvernementales de définir ce développement et ces mesures positives? Est-ce aux communautés? Et devons-nous le préciser dans la LLO?

Dans son projet de LLO, la FCFA propose d'inscrire dans la nouvelle loi l'obligation de produire un plan de développement quinquennal. Depuis 2003, le gouvernement canadien produit un tel plan de développement. Ce plan est l'outil privilégié pour mettre en œuvre la partie VII. Ce que je suggère c'est de préciser dans la Loi, non pas ce que doit contenir ce plan, mais la manière de l'élaborer. Tel que mentionné plus haut, le Plan devrait être développé par le gouvernement et les communautés. Cela nous amène plus loin que la simple consultation.

Cela s'inscrit dans les demandes formulées par les groupes francophones qui demandent qu'on respecte le principe du « **par et pour** ». Il me semble logique que les objectifs et les moyens envisagés pour assurer le développement des communautés soient aussi définis **par** elles. Ce principe découle de la volonté historique des communautés de **prendre en charge** leur développement. **Je crois que la nouvelle LLO devrait refléter cette demande.**

La révision de la LLO est l'occasion de **revoir le contrat** entre le gouvernement canadien et les communautés. Si le gouvernement a l'obligation d'appuyer le développement des communautés, il ne peut pas le faire sans leur pleine participation; il ne peut plus le faire dans une perspective de gouvernance verticale : du haut vers le bas.

Les communautés aspirent à plus d'autonomie. Pour moi, c'est aussi ça **l'égalité réelle** que défend et promeut la LLO. Le partenariat entre le gouvernement et les communautés doit reposer sur le respect de l'autonomie des communautés.

Une piste à explorer

Le plan de développement est un plan qui englobe plusieurs plans d'action qui sont élaborés dans les divers secteurs d'interventions du gouvernement canadien. Je crois que si on adopte une approche de codéveloppement pour le plan global de développement des communautés, il faudrait étendre cette approche à l'ensemble des secteurs d'interventions du gouvernement.

³ Doucet, Michel (2007). « La partie VII de la Loi sur les langues officielles du Canada : une victoire à la Pyrrhus ou un réel progrès? ». *Revue de la Common Law en français*, vol. 9, n° 31, p. 65.

⁴ Voir aussi Labelle Eastaugh, Érik (2017) « Enforcing Part VII of the Official Languages Act: The structure of s. 41 as a legal norm », *Revue de droit linguistique*, n° 4. En ligne : <http://www.droitslinguistiques.ca/fr/revue-de-droit-linguistique>