



ICRML

Institut canadien
de recherche
sur les minorités
linguistiques

CIRLM

Canadian Institute
for Research
on Linguistic
Minorities

Examiner, afin d'en faire rapport, le cadre réglementaire de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*

Mémoire



Éric Forgues

Comité sénatorial permanent des langues officielles

Lundi 20 avril 2026

Je vous remercie de me donner la chance de me prononcer sur le projet de règlement de la partie VII de la Loi sur les langues officielles (LLO).

La partie VII est unique par rapport aux autres parties de la LLO, car le concept de communauté y apparaît. Dans la version anglaise, le terme « community » est d'ailleurs utilisé, alors que, dans la version française, on emploie le terme « minorité ».

Ce concept nous amène à réfléchir à une action de l'État qui ne vise pas seulement des individus – qui reçoivent, par exemple, des services –, mais qui vise le développement et l'épanouissement des communautés.

Si nous lisons la partie VII de la LLO selon la norme d'interprétation de l'atteinte de l'égalité réelle, le gouvernement canadien doit appuyer le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire (CLOSM) afin que celles-ci puissent offrir à ses membres les conditions pour vivre et s'épanouir dans la langue minoritaire, de la naissance à la mort, dans tous les secteurs de la vie. Le règlement doit servir de guide au gouvernement canadien et à l'ensemble des institutions concernées. Il devrait être beaucoup plus engageant que ce que propose l'avant-projet de règlement.

Vers une approche plus substantive du règlement

Une grande partie de l'avant-projet de règlement vise à préciser la manière de mener des analyses et des consultations. Il met l'accent sur les consultations qui doivent être menées pour respecter la partie VII, mais il n'y a aucune mesure qui assure que les actions du gouvernement contribueront à faire progresser les CLOSM vers l'égalité réelle. Il manque des engagements concrets.

Pour ajouter une dimension substantive au règlement, il faudrait qu'il rappelle l'objectif général de la LLO, soit la progression vers l'égalité réelle. Ainsi, les institutions visées devraient démontrer que, non seulement elles ont respecté les procédures, mais dans quelle mesure leurs actions ont permis de faire progresser les CLOSM vers l'égalité réelle.

Le règlement devrait exiger que chaque institution concernée analyse ce qui, dans leurs programmes, a un effet sur les CLOSM et élabore des plans d'action pour les faire progresser vers l'égalité réelle. Le règlement devrait inclure une obligation pour chaque ministère et agence concernés par la partie VII d'élaborer un plan d'action pour atteindre l'égalité réelle dans leur secteur d'intervention, en consultant les parties

prenantes et en s'appuyant sur les données. Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait s'assurer que chaque institution visée respecte cette obligation et lui soumette son plan d'action. L'élaboration de ce plan devrait suivre un modèle qui comprend des objectifs clairs, qui définit les moyens appropriés pour atteindre les objectifs et une méthode, comprenant des indicateurs, pour évaluer la progression vers l'égalité réelle des communautés. Cela devrait se faire en consultant les parties prenantes et en s'appuyant sur la recherche.

Le règlement doit préciser le rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor et mentionner qu'il doit exercer un leadership interne afin d'amener les institutions à opérationnaliser l'esprit général de la partie VII et de la LLO. À partir de ce leadership et de directives émises par lui, chaque institution devant respecter la partie VII devrait mettre sur pied un mécanisme qui :

1. examine chaque politique, programme et service à partir d'une lentille linguistique¹ et de l'objectif général de l'atteinte de l'égalité réelle;
2. évalue le plan d'action pour les langues officielles qu'elle doit produire et fasse des recommandations pour mieux atteindre les objectifs de la partie VII;
3. conseille l'institution pour mieux atteindre les objectifs de la partie VII et mieux faire progresser les CLOSM vers l'égalité réelle;
4. conseille l'institution sur les modalités de consultations des CLOSM et l'utilisation des données de recherche pour élaborer, mettre en œuvre et évaluer les politiques et programmes de ce dernier;
5. élabore des outils ou des guides de mises en œuvre de la partie VII conformément à son mandat.

Chaque institution doit se demander comment elle peut faire progresser les CLOSM vers l'égalité réelle.

Sans cette approche substantive, on se limite au respect de procédures sans obligations de résultats concrets.

L'approche procédurale de l'avant-projet de règlement

Concernant les procédures, celles-ci pourraient être précisées par endroit. Les formulations doivent être claires et les concepts employés définis précisément afin d'éviter des interprétations minimalistes de ceux-ci. Le règlement va devenir une

¹ L'expression « lentille linguistique » réfère à un type d'analyse différenciée selon les langues officielles (Cardinal *et al.*, 2013).

référence pour les fonctionnaires. C'est un document qui doit donc offrir des indications claires sur ce qu'ils doivent faire pour respecter la Loi.

Le règlement devrait préciser notamment les concepts de « mesure positive », en s'appuyant sur la jurisprudence, les travaux du commissaire aux langues officielles et les documents du gouvernement, de « décision structurante » et « d'égalité réelle ». L'avant-projet de règlement parle de dialogue et de consultation. Il faudrait préciser la différence et les circonstances qui favorisent le recours au dialogue ou à la consultation. La formule du dialogue comporte un avantage par rapport à celle de la consultation, car les différents interlocuteurs sont actifs et participent à l'obtention d'un certain consensus. Lors de consultations, chaque partie fait ses commentaires sans qu'il y ait une discussion. On obtient une liste d'idées soumises sans que celle-ci ait été discutée. Le gouvernement en fait une synthèse et priorise certaines d'entre elles. Le résultat de ce travail de synthèse et de priorisation devrait être présenté aux personnes et groupes ayant participé aux consultations. Ainsi, les activités de consultations et de dialogues devraient être transparentes. Si une institution concernée par la partie VII effectue un sondage, il faudrait publier l'ensemble des résultats et rendre les données — anonymisées — accessibles.

Les analyses doivent aussi reposer sur des données probantes et la recherche. Les travaux de recherche utilisés lors de l'élaboration de politiques, de programmes et autres mesures devraient aussi être rendus publics. Ainsi, les membres du public pourraient comprendre les choix que font les institutions gouvernementales à l'égard des langues officielles.

Concernant ce passage : *Il est entendu que les analyses visées au paragraphe 41(7) de la Loi sont fondées, dans la mesure du possible, sur le résultat d'activités de consultation dans les circonstances suivantes.*

J'ajouterais que les analyses doivent s'appuyer sur la recherche et des données. Par ailleurs, je préciserais les circonstances qui feraient en sorte que ce ne serait pas possible de mener des consultations ou de s'appuyer sur la recherche.

Concernant ce passage : *Les dispositions proposées en application de l'alinéa (1)b) doivent prévoir des mécanismes d'évaluation et de surveillance de leur mise en œuvre.*

Je préciserais que ces mécanismes doivent déterminer si ces dispositions ont effectivement évité ou atténué les effets négatifs sur les communautés.

Le règlement doit permettre aux parties prenantes de faire un pas de plus dans la concrétisation de la partie VII. Mais, par endroit, je me suis demandé quelle était la valeur ajoutée de l'avant-projet de règlement.

Par exemple, la partie VII dit que l'élaboration des mesures positives pour contribuer au développement des communautés doit s'appuyer sur des analyses, alors que l'avant-projet de règlement dit que les analyses doivent déterminer comment les mesures positives contribuent au développement des communautés.

Autre exemple, on peut lire dans la partie VII, art. 41(7) : « Dans la réalisation de leur mandat, les institutions fédérales, sur la base d'analyses, à la fois : [...] considèrent le potentiel de prise de mesures positives au titre du paragraphe (5) ». L'avant-projet de règlement : « Les analyses visées au paragraphe 41(7) de la Loi tiennent compte : [...] de comment les mesures positives possibles ou les accords peuvent contribuer à la mise en œuvre des engagements visés aux paragraphes 41(1) à (3) ».

Un troisième exemple : dans la partie VII, art. 41(7), on lit que « Dans la réalisation de leur mandat, les institutions fédérales, sur la base d'analyses, [...] considèrent les possibilités d'éviter ou, à tout le moins [...] atténuer les impacts négatifs directs que leurs décisions structurantes pourraient avoir sur les engagements énoncés aux paragraphes 1 à 3 ». L'avant-projet de règlement reprend essentiellement la même idée : « Les analyses sur lesquelles est fondée la considération visée à l'alinéa 41(7)b) de la Loi sont effectuées de manière à établir ce qui suit : les impacts négatifs directs que peut avoir une décision structurante sur les engagements énoncés aux paragraphes 41(1) à (3) de la Loi », en ajoutant qu'il faut établir « comment éviter ou, à tout le moins, atténuer ces impacts ».

Les oublis de l'avant-projet de règlement

L'avant-projet de règlement ne précise pas comment mettre en œuvre l'article 41(4) de la LLO qui porte sur l'estimation des enfants de parents ayant droit. Le règlement devrait donner des instructions plus précises. Par exemple, si l'estimation se fait à une échelle provinciale, elle est peu utile pour les conseils ou districts scolaires. Le règlement devrait mentionner que le gouvernement fédéral appuie les conseils et les districts scolaires dans leur travail d'estimation des enfants admissibles dans les zones scolaires pertinentes. Cela devrait se faire en consultant les parties prenantes, notamment les conseils scolaires, les organismes en éducation et les organismes de parents francophones.

Par ailleurs, l'avant-projet de règlement ne dit rien sur les articles 42 à 45. Je crois qu'il devrait aussi les aborder. Par exemple, pour l'article 42, le règlement devrait prévoir l'obligation pour le ministère des Affaires étrangères de concevoir et de mettre en œuvre un plan d'action afin de « favoriser l'usage du français et de l'anglais dans la conduite des affaires extérieures du Canada et à promouvoir le français dans le cadre

des relations diplomatiques du Canada ». Ce plan devrait s'appuyer sur des analyses, c'est-à-dire sur des consultations avec des parties prenantes et sur la recherche.

Par ailleurs, le règlement devrait prévoir une partie qui assure la mise en œuvre de l'article 43 de la partie VII de la LLO. Le règlement devrait inclure l'obligation pour le gouvernement canadien d'élaborer un plan d'action quinquennal pour les langues officielles, comme il en produit depuis 2003. Le règlement devrait explicitement mentionner que l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de ce plan s'appuient sur de la recherche, des consultations et des dialogues. La progression vers l'égalité réelle devrait se mesurer à l'aide d'indicateurs fondés sur la recherche et des évaluations internes et indépendantes. Les résultats de ces analyses devraient être rendus publics à mi-parcours et après la période couverte par le plan.

Référence

Cardinal, L., Eddie, M., Johnson, M. L. et Plourde, M. (2013). Principe de l'égalité réelle et Analyse différenciée francophone (ADF) appliqués au domaine du transport : résultats d'un projet-pilote. *Revue du Nouvel-Ontario*, 38, 69-108.
<https://doi.org/10.7202/1023659ar>