



Commissariat
aux langues
officielles

Office of the
Commissioner of
Official Languages



Progresser vers l'égalité réelle

PRINCIPES VISANT À GUIDER L'ÉLABORATION D'UN RÈGLEMENT POUR LA
MISE EN ŒUVRE DE LA PARTIE VII DE LA *LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES*



Pour communiquer avec le Commissariat aux langues officielles
ou pour obtenir un exemplaire en média substitut,
composez sans frais le 1-877-996-6368.
languesofficielles.gc.ca

Aussi disponible en anglais
Making Progress Toward Substantive Equality
Principles to guide the development of regulations for the implementation
of Part VII of the Official Languages Act

© Ministre des Services publics et de l'Approvisionnement 2024
No de cat. : SF31-174/2024F-PDF
ISBN : 978-0-660-71382-3

TABLE DES MATIÈRES

1.	SURVOL HISTORIQUE DE LA PARTIE VII DE LA <i>LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES</i>	3
2.	L'IMPORTANCE DE LA PARTIE VII.....	7
3.	MA POSITION ET CELLE DE MON PRÉDÉCESSEUR SUR LA PARTIE VII.....	8
4.	PROBLÈMES LIÉS À LA MISE EN ŒUVRE DE LA PARTIE VII AU FIL DES ANS	9
5.	PRINCIPES DIRECTEURS POUR UNE RÉGLEMENTATION RIGOUREUSE DE LA PARTIE VII	11
6.	CONCLUSION.....	13

1. SURVOL HISTORIQUE DE LA PARTIE VII DE LA LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES

L'entrée en vigueur de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la *Charte*) en 1982 a été un catalyseur pour la révision de la *Loi sur les langues officielles* (la *Loi*) quelques années plus tard. La *Charte* a permis d'enchâsser un certain nombre de droits linguistiques conférés au public et aux communautés de langue officielle en situation minoritaire (CLOSM) dans la Constitution canadienne, que l'on désigne également comme la loi suprême du Canada. Près de 20 ans après que la *Loi* a reçu la sanction royale en 1969, cette loi quasi constitutionnelle a fait l'objet d'un examen approfondi au cours du processus qui a abouti à sa mise à jour en 1988.

La partie VII a été ajoutée dans la *Loi* lors de sa refonte en 1988. Elle souligne l'engagement du gouvernement du Canada à favoriser l'épanouissement des CLOSM et à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage des deux langues officielles du Canada. Elle a été largement perçue par les CLOSM comme l'une des grandes améliorations apportées à la *Loi*. En effet, la partie VII est un exemple concret des mesures prises par le gouvernement du Canada pour mettre en œuvre le paragraphe 16(3) de la *Charte*, qui porte sur la promotion du statut et de l'usage des langues officielles du Canada. La partie VII s'inspire également du principe constitutionnel non écrit de la protection des minorités. Comme l'a expliqué l'honorable Ramon Hnatyshyn, ministre de la Justice de l'époque :

Cette partie du projet [de loi] a pour fondement la Charte, à savoir le principe de la progression vers l'égalité de statut ou d'usage du français et de l'anglais, lequel fut reconnu par la Cour suprême du Canada dans plusieurs décisions importantes. La Cour a fait remarquer que le processus législatif était particulièrement approprié pour faire avancer le principe d'égalité¹.

Il est intéressant de noter que, dans une lettre adressée à ses collègues du Cabinet en juillet 1987, peu après le dépôt au Parlement du projet de loi C-72 visant à modifier la *Loi*, le premier ministre, Brian Mulroney, déclarait :

Je tiens à souligner en particulier que le gouvernement s'est engagé à favoriser l'épanouissement et à appuyer le développement des minorités francophones et anglophones au Canada. Il est donc primordial que tous les ministères et organismes fédéraux contribuent au développement et à l'épanouissement 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 leurs programmes².

Cependant, l'article 41 de la *Loi* et son engagement à deux volets, soit de favoriser l'épanouissement des CLOSM et d'appuyer leur développement, ainsi que de promouvoir la

¹ Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le projet de loi C-72*, 33^e législature, n^o 1 (22 mars 1988) à la p. 18.

² Cet extrait a été publié dans le *Rapport annuel de 1988* du commissaire aux langues officielles, p. 19 et cité dans notre étude : *Un tracé pour agir – La mise en œuvre de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles de 1988* - février 1996.

pleine reconnaissance et l'usage des langues officielles du Canada, ont été largement considérés comme « déclaratoires » par les tribunaux³. En effet, la Cour d'appel fédérale a estimé que l'engagement du gouvernement en faveur des CLOSM et des langues officielles (article 41) était énoncé dans des termes « qui n'évoquent pas la notion d'une obligation légale⁴ ». Bien que la Cour ait reconnu que la protection des droits linguistiques constituait un objectif constitutionnel fondamental, il était nécessaire « qu'il s'agisse de droits à protéger et non de politiques à définir⁵ ». Toute obligation en vertu de la partie VII relevait de la responsabilité du secrétaire d'État de l'époque, qui deviendrait par la suite le ministre du Patrimoine canadien. Lorsque le paragraphe 43(1) a été ajouté dans la *Loi*, le ministre du Patrimoine canadien prenait déjà des mesures énumérées dans ce paragraphe de la *Loi*, et ce, depuis un certain temps déjà (par exemple, les programmes d'appui aux CLOSM en matière d'éducation).

À la suite de nombreuses critiques quant à l'inaction du gouvernement fédéral, qui considérait ces dispositions comme non contraignantes, plusieurs projets de loi privés visant à renforcer les obligations de la partie VII ont été déposés entre 2001 et 2005 par l'honorable sénateur Jean-Robert Gauthier⁶. La dernière mouture de ces projets de loi, le projet de loi S-3, a reçu la sanction royale en 2005⁷.

La *Loi* a donc été modifiée une nouvelle fois en 2005, mais dans une bien moindre mesure qu'en 1988. Pour tenter de donner du mordant à la partie VII et de la rendre exécutoire, la partie VII a été ajoutée à la liste des articles de la *Loi* qui peuvent faire l'objet d'un recours judiciaire devant la Cour fédérale en vertu de l'article 77. Contrairement à ce qu'affirmaient les décisions judiciaires antérieures, la partie VII était désormais justiciable. En d'autres termes, les tribunaux pourraient statuer sur les violations de la partie VII et accorder aux plaignants une réparation.

En outre, et de manière significative, les modifications de 2005 ont introduit le paragraphe 41(2) dans la *Loi*. Le paragraphe 41(2) crée une obligation pour toutes les institutions fédérales de prendre des « mesures positives » afin de mettre en œuvre les engagements du gouvernement pour favoriser l'épanouissement des CLOSM et promouvoir les langues officielles du Canada. Les modifications de 2005 ont permis de combler les lacunes cernées dans la décision *Forum des maires*⁸. Elles ont rendu la partie VII justiciable et ont transformé les « politiques à définir » en « droits à protéger⁹ ».

³ *Forum des maires de la Péninsule acadienne c Canada (Agence d'inspection des aliments)*, 2004 CAF 263 au paragr. 46 [*Forum des maires*].

⁴ *Forum des maires*, au paragr. 36.

⁵ *Forum des maires*, au paragr. 39.

⁶ Projet de loi S-32, déposé le 19 septembre 2001, mort au feuillet; Projet de loi S-11, déposé le 10 décembre 2002, mort au feuillet; Projet de loi S-4, déposé le 3 février 2004, mort au feuillet.

⁷ Projet de loi S-3, déposé le 6 octobre 2004, a reçu la sanction royale le 25 novembre 2005.

⁸ *Forum des maires*, au paragr. 39.

⁹ *Canada (Commissaire aux langues officielles) c Canada (Emploi et Développement social)*, 2022 CAF 14 (FFCB, CAF) au paragr. 129.

Les modifications de 2005 prévoyaient également l'adoption d'une éventuelle réglementation visant à préciser ce que comprenait la prise de « mesures positives », en termes plus concrets. Ainsi, le sénateur Jean-Robert Gauthier déclarait :

[...] à titre d'exemple, un tel règlement pourrait imposer aux institutions l'obligation : un, de déterminer si leurs politiques et programmes ont une incidence sur la promotion de la dualité linguistique et le développement des communautés minoritaires dès les premières étapes de leur élaboration jusqu'à leur mise en œuvre; deux, les institutions auraient l'obligation de consulter, s'il y a lieu, les publics intéressés, en particulier les représentants des communautés minoritaires de langue officielle dans le cadre de l'élaboration ou de la mise en œuvre de politiques et de programmes; et trois, elles devraient être en mesure de décrire leur démarche et de démontrer qu'elles ont pris en compte les besoins des communautés¹⁰.

Malheureusement, ce règlement n'a jamais été adopté. Ainsi, la signification du terme « mesures positives » est demeurée ambiguë et les institutions fédérales n'ont eu que très peu d'indications sur la manière de mettre en œuvre de telles mesures, bénéficiant d'une grande latitude dans l'interprétation de leurs obligations.

La Cour fédérale, dans sa décision de 2018 dans l'affaire *Fédération des francophones de la Colombie-Britannique c Canada (Emploi et Développement social)*¹¹, a exhorté le gouvernement à élaborer enfin un règlement pour donner effet à la partie VII, car en l'absence d'un tel règlement, selon la décision de première instance, « la nature précise de l'obligation contenue au paragraphe 41(2) [de prendre des mesures positives] reste générale et indéterminée à ce jour, et n'a pas la spécificité que les règlements devaient et pourraient lui conférer¹² ». La Cour fédérale a estimé qu'en l'absence de dispositions réglementaires précisant sa portée ou son ampleur, l'obligation de prendre des mesures positives [paragraphe 41(2)] ne pouvait pas comprendre l'exigence de spécificité accrue ou d'un lien avec des situations ou des programmes particuliers des institutions fédérales. À la suite de la décision de la Cour fédérale, et jusqu'à la décision en appel, la partie VII ne pouvait pas être interprétée comme comprenant une obligation de prendre des mesures positives particulières, ni même des mesures liées à une plainte particulière en vertu de la partie VII. Autrement dit, selon la Cour fédérale, rien n'indique que « les mesures positives prescrites par la partie VII de la [*Loi sur les langues officielles*] doivent être ciblées pour un programme, un processus décisionnel, une situation factuelle ou une initiative particulière d'une institution fédérale qui aura pu faire l'objet d'une plainte au commissaire¹³ ». Ainsi, l'obligation de prendre des mesures positives n'est considérée que comme une obligation générale d'agir.

Cette décision de première instance a rendu incroyablement difficile pour le commissaire d'enquêter sur les plaintes relatives à la partie VII, et les CLOSM en ont malheureusement souffert. Comme la Cour l'a reconnu dans la décision même, sans réglementation pour clarifier la

¹⁰ Sénateur Gauthier (18 octobre 2004), devant le Comité sénatorial permanent des langues officielles.

¹¹ 2018 CF 530 (*FFCB, CF*).

¹² *FFCB, CF*, au paragr. 221.

¹³ *FFCB, CF*, au paragr. 248.

portée, l'étendue et l'intention du législateur quant à la partie VII, ce sont les CLOSM qui en paient le prix au bout du compte :

Il est indéniable, à mon avis, que la portée de l'obligation contenue à l'article 41 se trouve handicapée par l'absence de règlements. Et, il faut le dire, ce silence réglementaire et l'imprécision qui en découle le sont probablement au détriment des minorités linguistiques au Canada, qui perdent peut-être un bénéfice potentiel attendu de la partie VII. L'expectative du sénateur Gauthier lors des modifications de 2005, je le rappelle, était de voir les règlements venir préciser la portée de l'obligation générale d'agir créée par le nouveau paragraphe 41(2) dont il était le parrain¹⁴.

Ce n'est qu'en 2022 que la Cour d'appel fédérale a rendu sa décision dans cette affaire et infirmé la décision de la Cour fédérale en interprétant l'obligation de prendre des mesures positives d'une manière conforme à l'intention du législateur, aux objectifs de la *Loi* et aux arguments du commissaire aux langues officielles. La Cour d'appel fédérale a reconnu que l'interprétation de l'obligation de prendre des mesures positives retenue par la Cour fédérale était restrictive au point de ne pas pouvoir donner effet à l'engagement du gouvernement fédéral, estimant que « [l]e juge de première instance fait une interprétation de la partie VII qui la vide de tout son sens¹⁵ ». La Cour d'appel a précisé que l'obligation de prendre des mesures positives « oblig[e] les institutions fédérales à agir pour atteindre l'objectif énoncé à l'alinéa 2b) [de la *Loi*] et reproduit au paragraphe 41(1)¹⁶ ». Bien que les institutions fédérales disposent d'un pouvoir discrétionnaire à l'égard des mesures qu'elles prennent, l'obligation n'en est pas diminuée pour autant. En bref, la Cour d'appel fédérale a accepté la position du commissaire selon laquelle :

[l]es institutions fédérales doivent d'abord être sensibles à la situation particulière des diverses minorités de langues officielles du pays et déterminer l'impact des décisions et des initiatives qu'elles sont appelées à prendre les concernant. Dans un deuxième temps, les institutions fédérales doivent, dans la mise en œuvre de leurs décisions et initiatives, agir, dans la mesure du possible, afin de favoriser l'épanouissement de ces minorités; ou dans le cas où ces décisions et initiatives sont susceptibles d'avoir un impact négatif, agir, dans la mesure du possible, afin de pallier ou atténuer ces répercussions négatives¹⁷.

Sur la question de la réglementation se rattachant à la partie VII, la Cour d'appel fédérale a précisé que l'obligation de prendre des mesures positives découle du paragraphe 41(2) et existe indépendamment de l'adoption d'un règlement.

Par souci de clarté, bien qu'un règlement ne soit pas nécessaire pour donner effet aux obligations prévues dans la partie VII, un tel règlement est attendu depuis les modifications de 2005 et fournirait les précisions que nécessitent les institutions fédérales et le public.

¹⁴ *FFCB, CF*, au paragr. 293.

¹⁵ *FFCB, CAF*, au paragr. 145.

¹⁶ *FFCB, CAF*, au paragr. 140.

¹⁷ *FFCB, CAF*, au paragr. 163.

Aujourd'hui plus que jamais, il est nécessaire de clarifier la partie VII de la *Loi*. La modernisation la plus récente de la *Loi*, achevée en juin 2023, a considérablement élargi les dispositions incluses à la partie VII. Les institutions fédérales ont besoin de directives claires sur la manière de gérer leurs nouvelles obligations. La réglementation se rattachant à la partie VII est d'une grande importance pour préserver les acquis de la décision de la Cour d'appel fédérale; le gouvernement doit saisir cette occasion de clarifier une fois pour toutes l'étendue des droits garantis par la partie VII de la *Loi*.

2. L'IMPORTANCE DE LA PARTIE VII

La partie VII exprime l'engagement du gouvernement fédéral 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. En effet, la partie VII de la *Loi* donne effet au paragraphe 16(3) de la *Charte* et prévoit également la mise en œuvre du préambule et de l'objet de la *Loi* elle-même, tel qu'il est énoncé à l'article 2.

En plus de cet engagement de longue date, de nouveaux engagements ont été ajoutés à la suite de la modernisation de la *Loi*. Le gouvernement du Canada s'est engagé à protéger et à promouvoir la langue française ainsi qu'à renforcer les possibilités pour les minorités francophones et anglophones de faire des apprentissages de qualité, en contexte formel, non formel ou informel, dans leur propre langue tout au long de leur vie, y compris de la petite enfance jusqu'à l'enseignement postsecondaire.

La *Loi* modernisée établit également un processus plus détaillé que doivent suivre toutes les institutions fédérales avant et après avoir pris des mesures positives. Pour les institutions fédérales, la première étape consiste à effectuer une analyse préliminaire pour comprendre les besoins des CLOSM et l'impact de leurs décisions sur les engagements du gouvernement. À la suite de cette analyse, les institutions fédérales doivent prendre des mesures positives concrètes pour mettre en œuvre les engagements du gouvernement décrits dans la partie VII. Enfin, une fois les mesures positives prises, les institutions fédérales doivent les évaluer et les suivre dans le temps.

De plus, la partie VII de la *Loi* modernisée introduit des changements à l'obligation de ne pas nuire aux engagements du gouvernement, y compris le développement des CLOSM. Si les institutions fédérales prennent des décisions qui pourraient avoir une incidence négative sur les engagements du gouvernement, elles doivent éviter ou, à tout le moins, atténuer ces impacts négatifs.

La modernisation de la *Loi*, et plus particulièrement de la partie VII, est un pas en avant sur le chemin de la progression vers l'égalité réelle des deux langues officielles, qui demeure l'objectif ultime de la partie VII de la *Loi*. L'accent est délibérément mis sur l'aspect de la progression, car il

s'agit précisément de l'objectif de la partie VII : l'avancement continu et soutenu des CLOSM par rapport à la population de langue officielle majoritaire et des deux langues officielles. Autrement dit, la partie VII de la *Loi* vise à compenser les pressions exercées sur les membres des CLOSM pour qu'ils s'assimilent, et le concept de « progression » ou « d'avancement » vers l'égalité réelle est incompatible avec l'idée de *statu quo*. Des mesures positives visant à atteindre l'objectif de la partie VII doivent donc être prises par les institutions fédérales.

De nombreuses nouvelles dispositions ont été ajoutées dans la partie VII, y compris, sans toutefois s'y limiter, des dispositions traitant explicitement des clauses linguistiques dans les accords fédéraux-provinciaux-territoriaux et des obligations pour les institutions d'établir des mécanismes d'évaluation et de surveillance relativement aux mesures positives et aux accords fédéraux-provinciaux-territoriaux.

3. MA POSITION ET CELLE DE MON PRÉDÉCESSEUR SUR LA PARTIE VII

Après l'adoption des modifications législatives apportées à la *Loi* en 2005, l'un de mes prédécesseurs, Graham Fraser, a proposé trois principes directeurs aux institutions fédérales souhaitant s'acquitter de leurs obligations en vertu de la partie VII de la *Loi* : 1) la nécessité pour chaque institution de développer un « réflexe » partie VII; 2) l'importance de la mobilisation des citoyens et des communautés; 3) la nécessité d'adopter un processus continu d'amélioration des programmes et des politiques. À l'époque, le commissaire Fraser souhaitait éviter les définitions ou les énumérations de « mesures positives » trop précises, ne voulant pas limiter l'innovation ou la créativité ou encore restreindre de façon trop importante le processus décisionnel des institutions fédérales.

Cinq ans plus tard, le commissaire Fraser relevait de sérieux problèmes dans la mise en œuvre de la partie VII par les institutions fédérales, qualifiant l'approche de mise en œuvre de fragmentaire. Plus particulièrement, il signalait des lacunes importantes, comme l'absence, dans la partie VIII de la *Loi*, d'un rôle de surveillance pour le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT) en ce qui concerne la mise en œuvre de la partie VII. Bien que le paragraphe 41(3) de la *Loi* permettait au gouverneur en conseil de prendre des règlements fixant les modalités d'exécution des obligations prévues à la partie VII, le commissaire Fraser recommandait d'ajouter dans la *Loi* des dispositions particulières obligeant le Conseil du Trésor à recommander des mesures réglementaires pour veiller à ce que de telles initiatives soient prises.

Constatant que la situation ne s'était guère améliorée, le commissaire Fraser suggérait, dans un discours prononcé en 2015 lors de la réunion annuelle du Programme d'appui aux droits linguistiques, que le temps était venu de réfléchir « [TRADUCTION] à la possibilité d'élaborer un cadre réglementaire qui pourrait, par exemple, clarifier les processus décisionnels que les

institutions doivent respecter pour s’acquitter de leur obligation d’être proactives et de ne pas nuire au développement et à l’épanouissement des communautés de langue officielle¹⁸ ».

J’ai repris les propos du commissaire Fraser dans mon document de positionnement de 2019 sur la modernisation de la *Loi*, dans lequel je soulignais la nécessité de doter la partie VII d’un règlement. Afin d’établir des paramètres plus clairs permettant aux institutions fédérales de s’acquitter efficacement et complètement de leurs obligations en vertu de la partie VII, j’ai recommandé que le gouverneur en conseil, en consultation avec les CLOSM du Canada et d’autres groupes intéressés, prenne des règlements précisant les modalités d’exécution des obligations des institutions fédérales en vertu de la partie VII de la *Loi*. Comme le temps l’a montré, l’absence d’une telle réglementation a laissé beaucoup trop de latitude dans l’interprétation et l’exécution des obligations des institutions fédérales en vertu de la partie VII.

Une fois de plus, en 2022, j’ai indiqué, dans le mémoire sur la modernisation de la *Loi* que j’ai présenté au Parlement, que les dispositions de la *Loi* concernant la promotion du français et de l’anglais et l’appui au développement et à l’épanouissement des communautés (les dispositions de la partie VII) ont suscité beaucoup d’incompréhension et d’inaction de la part des institutions fédérales au fil des ans. Le mémoire que j’ai présenté aux comités parlementaires chargés d’examiner le projet de loi C-13 (qui a modernisé la *Loi*) a réitéré la nécessité de clarifier les choses au moyen d’un règlement d’application de la partie VII solide.

4. PROBLÈMES LIÉS À LA MISE EN ŒUVRE DE LA PARTIE VII AU FIL DES ANS

En tant qu’ombudsman des langues officielles, j’enquête sur les plaintes relatives aux infractions à la *Loi*. Le non-respect par les institutions fédérales de la partie VII de la *Loi* a donné lieu à une multitude de plaintes déposées auprès du Commissariat aux langues officielles (le Commissariat) au fil des ans. Au cours de l’exercice 2022-2023, j’ai reçu 44 plaintes recevables liées à la partie VII. Ce nombre a atteint le total impressionnant de 1 546 au cours de l’exercice 2021-2022, principalement en raison de la nomination d’une gouverneure générale qui ne parlait pas couramment le français.

À la suite des enquêtes menées par le Commissariat, qui ont conclu que certaines plaintes étaient fondées en vertu de la partie VII, nous avons reçu des réponses d’institutions fédérales soulevant la question de l’absence d’un règlement pris en vertu de la partie VII de la *Loi*. Ces institutions soutiennent qu’en raison de l’absence d’une « méthodologie » réglementaire pour prendre des mesures positives, elles disposent d’une grande marge de manœuvre quant au choix des mesures qu’elles prennent pour mettre en œuvre la partie VII. Bien que les institutions fédérales aient la latitude de choisir les mesures positives à prendre pour mettre en œuvre leurs obligations en vertu de la partie VII, leur obligation de mettre des mesures concrètes de l’avant

¹⁸ Commissaire aux langues officielles. *Allocution dans le cadre de la réunion annuelle du Programme d’appui aux droits linguistiques (PADL) à l’Université d’Ottawa, 23 novembre 2015.*

n'est pas amoindrie pour autant et elles doivent respecter la méthodologie établie dans la décision de la Cour d'appel fédérale dans *Canada (Commissaire aux langues officielles) c Canada (Emploi et Développement social)*. Néanmoins, l'idée qu'un cadre réglementaire aiderait les institutions fédérales à savoir quand et comment agir dans le cadre de la partie VII a ses mérites.

D'après mon expérience, les infractions à la partie VII sont rarement délibérées et découlent généralement d'un problème systémique comme :

- une mauvaise compréhension des obligations de la partie VII par les institutions fédérales;
- dans certains cas, une incompréhension de la manière dont la partie VII s'applique au mandat de l'institution fédérale;
- une application incohérente de la partie VII au sein des institutions fédérales;
- des décisions prises sans avoir suffisamment tenu compte des besoins et des intérêts des CLOSM;
- des décisions qui, de manière non intentionnelle, ont une incidence défavorable sur les CLOSM.

L'enquête menée dans l'affaire des réductions budgétaires importantes et des décisions prises à CBC/Radio-Canada en 2009 est un exemple illustrant l'importance d'une bonne mise en œuvre de la partie VII. Les décisions prises par CBC/Radio-Canada concernant CBEF Windsor, la seule radio de langue française du sud-ouest de l'Ontario, ont été dénoncées avec vigueur par la communauté francophone de la région, qui soutenait que la radio et les services qu'elle offrait étaient essentiels à son développement et à son épanouissement. L'enquête que le Commissariat a menée sur cette question a établi que CBC/Radio-Canada avait pris ces décisions sans tenir compte de l'ensemble de la communauté desservie par la station. J'ai conclu que CBC/Radio-Canada n'avait pas respecté ses obligations en vertu de la partie VII de la *Loi* de consulter la communauté de langue officielle en situation minoritaire du sud-ouest de l'Ontario avant les compressions budgétaires et qu'elle n'avait pas effectué d'analyse d'impact de cette décision.

À mon avis, ce cas illustre clairement la nécessité d'adopter un règlement pour mettre en œuvre la partie VII. L'existence d'un règlement visant à assurer la mise en œuvre de la partie VII aurait pu faciliter les discussions entre la CLOSM et l'institution fédérale, en faisant en sorte que les membres de cette communauté restent bien informés et soient fréquemment consultés. La partie VII a pour objet d'appuyer le développement des minorités francophones et anglophones et d'encourager les progrès vers l'égalité réelle des deux langues officielles. La lutte contre l'érosion des CLOSM est donc l'un des objectifs qui doivent guider les institutions fédérales dans leur processus décisionnel. Ainsi, les institutions fédérales doivent être à l'écoute des besoins des CLOSM de partout au pays et y rester attentives, en plus de tenir compte à tout moment des répercussions de leurs décisions sur ces communautés.

5. PRINCIPES DIRECTEURS POUR UNE RÉGLEMENTATION RIGOUREUSE DE LA PARTIE VII

Comme je l'ai indiqué à propos du règlement se rattachant à la partie IV de la *Loi*, l'une des conséquences de la quasi-constitutionnalité de la *Loi* est que ses règlements sont quasi législatifs. Tout comme la *Loi* est un instrument qui traduit les principes de la Constitution canadienne et de la *Charte*, le texte du règlement se fonde sur les principes énoncés dans la *Loi*. Par conséquent, le règlement qui sera finalement adopté pour mettre en œuvre la partie VII de la *Loi* sera invariablement reconnu comme un instrument clé dans l'application des valeurs fondamentales énoncées à la fois dans la *Loi* et dans la *Charte*. La Cour fédérale l'a récemment confirmé de façon explicite dans l'affaire *Thibodeau c Autorité aéroportuaire du Grand Toronto*¹⁹. Elle a déclaré que « [c]ertains règlements, comme le *Règlement* qui fait l'objet du présent litige [le règlement d'application de la partie IV], assurent une portée concrète de droits et garanties qui puisent leur source dans la *Charte*; il serait donc logique que l'interprétation du *Règlement* soit guidée par les mêmes principes applicables aux lois dites quasi constitutionnelles, que les règlements ont pour objet de mettre en œuvre²⁰ ». En d'autres termes, « les principes d'interprétation applicables à la [*Loi*] s'appliquent également à son règlement », ce qui signifie que « l'interprétation d[*u*] *Règlement* doit donc recevoir l'approche téléologique, y compris la même interprétation large et libérale applicable aux droits linguistiques²¹ ».

Compte tenu des années d'expérience du Commissariat en matière d'enquête sur des plaintes relatives à la partie VII, et à la suite d'une analyse approfondie de la *Loi* récemment modernisée, j'estime que les cinq principes suivants doivent guider l'élaboration du règlement concernant la partie VII :

- I. **Préserver les principes établis dans la décision de la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Canada (Commissaire aux langues officielles) c Canada (Emploi et Développement social)*, notamment :**
 - a. **Appuyer le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire**

La partie VII a pour objet d'appuyer le développement des minorités francophones et anglophones et de favoriser la progression vers l'égalité réelle des deux langues officielles. Contrer l'érosion des communautés de langue officielle en situation minoritaire fait partie des objectifs devant orienter les mesures positives.
 - b. **Appliquer la norme d'égalité réelle**

Les mesures positives doivent être guidées par la norme de l'égalité réelle, laquelle exige parfois que les services que les communautés de langue officielle en situation minoritaire reçoivent diffèrent de ceux reçus par la majorité. Cette distinction repose sur l'idée que l'on doit tenir compte de leur situation et de leurs besoins particuliers.

¹⁹ 2024 CF 274 [AAGT].

²⁰ AAGT, au paragr. 37.

²¹ AAGT, au paragr. 38.

c. **Saisir le caractère continu de l'obligation**

L'obligation de prendre des mesures positives est une obligation continue : elle s'applique tant et aussi longtemps qu'une institution fédérale peut agir afin d'atteindre l'objectif envisagé.

d. **Connaître les besoins des communautés de langue officielle en situation minoritaire**

Les institutions fédérales doivent être à l'écoute et demeurer attentives aux besoins des communautés de langue officielle en situation minoritaire aux quatre coins du pays, et s'interroger sur l'impact de leurs décisions sur ces communautés.

e. **L'obligation de favoriser et de ne pas nuire**

L'obligation de « favoriser » comprend nécessairement celle de ne pas nuire. Cela implique des mesures proactives de la part des institutions fédérales.

f. **Appliquer la partie VII à un nombre illimité de situations**

La partie VII peut s'appliquer à un nombre illimité de situations, peu importe la région, la communauté de langue officielle en situation minoritaire, l'institution concernée ou la situation en cours. L'obligation peut cibler une politique, un programme, un processus décisionnel ou une initiative particulière d'une institution fédérale, notamment.

II. Fournir des instructions claires à toutes les institutions fédérales pour qu'elles agissent concrètement

Des obligations incomprises peuvent difficilement être mises en œuvre et encore moins être respectées par les institutions fédérales. Le règlement devrait outiller les institutions fédérales afin qu'elles comprennent leurs obligations, en détaillant celles-ci de façon claire et précise. La mise en œuvre des obligations à la partie VII dépend d'une démarche précise qui illustre l'ensemble des responsabilités de chaque institution fédérale.

III. Établir des balises applicables à l'ensemble des programmes, des politiques, des initiatives et des décisions des institutions fédérales

Comme la partie VII peut s'appliquer à un nombre illimité de situations et puisque l'ensemble des institutions fédérales sont assujetties à la partie VII de la *Loi*, chacune d'entre elles doit voir son mandat reflété dans les règlements pris en vertu de la partie VII. Cela permettra à l'ensemble des institutions fédérales, peu importe la diversité de leurs mandats et de leurs programmes, d'obtenir des instructions tangibles à respecter dans la réalisation de leurs activités.

Par ailleurs, conformément à la nature continue de l'obligation de prendre des mesures positives, le règlement devrait mettre l'accent sur la nécessité pour les institutions de toujours corriger le tir lorsque leurs mesures n'ont pas d'effets positifs concrets sur les engagements du gouvernement fédéral.

IV. Veiller à ce qu'un cadre qui établit des responsabilités de façon claire soit mis en place dans chaque institution fédérale

La mise en œuvre de la partie VII de la *Loi* requiert une gouvernance efficace au sein de l'appareil fédéral, ainsi que dans chaque institution. L'infrastructure nécessaire doit être mise en place afin d'atteindre la pleine réalisation des objectifs de la partie VII. En

l'absence de processus établis comprenant du personnel spécialisé ayant suivi la formation nécessaire et possédant l'expertise voulue, la mise en œuvre de la partie VII restera confuse et désorganisée.

V. Permettre une plus grande transparence et une meilleure reddition de comptes en ce qui a trait aux mesures prises

Il est essentiel que la partie VII de la *Loi* soit empreinte d'une plus grande transparence et qu'elle favorise une meilleure reddition de comptes. Le règlement devrait faciliter les échanges entre les communautés de langue officielle en situation minoritaire et les institutions fédérales, en veillant à ce que ces communautés demeurent bien informées et fréquemment consultées.

6. CONCLUSION

Le Commissariat a fait part de ces principes au SCT à la fin de l'année 2023, lesquels ont servi de base aux discussions tenues au cours de la phase de « préconsultation » du processus réglementaire. Ces principes ont également été communiqués aux principaux intervenants, à savoir la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada et le Quebec Community Groups Network, qui ont tous deux exprimé leur appui à ces principes et leur souhait de les voir guider la rédaction du règlement concernant la partie VII. Le Commissariat a également présenté au SCT des propositions plus détaillées pour le règlement concernant la partie VII, que je souhaite voir intégrées dans le règlement éventuel.

Comme le prévoit la *Loi*, le SCT doit tenir des consultations sur son projet de règlement et le déposer au Parlement avant qu'il soit réputé être en vigueur. Je suivrai ce dossier de très près et prendrai soin d'analyser le projet de règlement lorsqu'il sera rendu public.

En terminant, je ne saurais trop insister sur l'importance d'intégrer les cinq principes que j'ai énoncés dans un règlement se rattachant à la partie VII, car ils donneront sans aucun doute force et sens à la partie VII modernisée et contribueront à l'avancement de l'égalité réelle des CLOSM et des langues officielles. Comme nous l'attendons patiemment depuis 2005, il est grand temps d'adopter un règlement utile et exhaustif sur la partie VII.