

LES DROITS LINGUISTIQUES AU CANADA : UN MINIMALISME INQUIÉTANT

Claudette Tardif et Marie-Joie Brady

Malgré des avancées symboliques en matière de bilinguisme et de dualité linguistique au Canada, notamment l'apprentissage du français digne de mention du premier ministre Harper, « l'application de la *Loi sur les langues officielles* se fait d'une façon de plus en plus minimaliste et les droits linguistiques des francophones, loin d'être acquis, se dissipent lentement », affirment la sénatrice Claudette Tardif et la politologue Marie-Joie Brady. Un changement de cap est nécessaire, affirment-elles, d'autant plus que les francophones en milieux minoritaires vivent déjà dans une situation précaire. Elles passent en revue les récents développements dans la gouvernance des langues officielles et proposent plusieurs pistes d'action : « Avec un mandat renouvelé et renforcé à la suite des élections récentes, le gouvernement a maintenant l'occasion de jouer un rôle de leader, d'apporter un nouveau souffle au fait français au Canada. »

Despite some symbolic progress in bilingualism and linguistic duality in Canada, and here Prime Minister Harper's learning of French is worth highlighting, "the *Official Languages Act* is being applied in an increasingly minimal way, and the linguistic rights of French-speaking Canadians, far from being a given, are slowly eroding," say Senator Claudette Tardif and political scientist Marie-Joie Brady. A change in direction is necessary, they argue, especially since French-speaking Canadians in minority areas are already in a precarious situation. They review recent developments in official languages governance and offer several courses of action: "With a renewed and strengthened mandate following the recent general election, the government can now lead the way to breathe new life into the French fact in Canada."

A en croire le premier ministre Stephen Harper et son apprentissage du français digne de mention, la francophonie va pour le mieux au Canada, particulièrement en cette année de célébrations du 400^e anniversaire de la fondation de la ville de Québec par Samuel de Champlain :

Le 400^e anniversaire de la fondation de la ville de Québec nous rappelle [...] que la langue française est la langue fondatrice du Canada. C'est à partir de cette date que nous avons véritablement commencé à devenir ce que nous sommes aujourd'hui, car la fondation de Québec marque aussi la fondation de l'État canadien. L'année 2008 est donc l'occasion de faire découvrir au reste du monde la vitalité et la richesse de la francophonie de toutes les régions du Canada et de rappeler combien l'apport des neuf millions de Canadiens et Canadiennes qui parlent le français marque à la fois l'histoire et l'avenir de notre pays.

Dans cette déclaration à l'occasion de la Journée internationale de la Francophonie, le 19 mars 2008, Stephen Harper réaffirme son engagement envers le fait français et la dualité

linguistique. Cela pourrait laisser croire que l'aube commence à poindre dans les rapports entre francophones et anglophones du Canada. Derrière ces gestes symboliques, la mer est toutefois plus houleuse. Dans son tout dernier rapport, publié en mai 2008, le commissaire aux langues officielles Graham Fraser a constaté « que la mise en œuvre de la *Loi* plafonne », et il s'interroge sur l'avenir des langues officielles du pays. À l'instar du commissaire Fraser et de plusieurs intervenants communautaires du milieu de la Francophonie canadienne, un constat s'impose : l'application de la *Loi sur les langues officielles* se fait d'une façon de plus en plus minimaliste, et les droits linguistiques des francophones, loin d'être acquis, se dissipent lentement. Nous ne pouvons que faire écho à ses inquiétudes.

Les droits linguistiques au Canada sont liés au statut égal et prédominant des langues officielles, l'anglais et le français. Ils visent à assurer le maintien et l'épanouissement des deux communautés linguistiques officielles. Définis dans la Charte canadienne des droits et libertés et dans la *Loi sur les langues officielles*, les droits linguistiques ont été ren-

forcés dernièrement, en 2005, par la modification de la partie VII de la Loi. Cette dernière prévoit maintenant que les institutions fédérales ont l'obligation juridique de mettre en place des mesures positives pour assurer l'épanouissement et le développement des minorités francophones et anglophones du Canada.

Malgré cette reconnaissance récente de l'égalité des communautés linguistiques officielles, la partie est loin d'être

langues officielles commence à éroder les gains des dernières années. À titre d'exemple, le commissaire aux langues officielles a noté dans son rapport de 2008 que seulement 23 p. 100 des institutions étudiées ont recours à l'offre active de services bilingues. Air Canada est sans doute un cas d'espèce. En effet, malgré l'attention, année après année, que lui portent non seulement le Commissariat aux langues officielles mais également les médias franco-

Au minimalisme déjà décrit s'ajoute une approche de cas par cas, généralisée en matière de droits linguistiques et particulière à la langue de travail des fonctionnaires. Le déménagement de centres administratifs d'organismes fédéraux dans des régions non bilingues illustre cette approche. À titre d'exemple, mentionnons la relocalisation récente de la Commission canadienne du tourisme d'Ottawa à Vancouver, une région unilingue. La Commission a fait exception à la règle et permis aux employés de travailler dans la langue officielle de leur choix. Cependant, cette reconnaissance des employés francophones ou bilingues à Vancouver n'est qu'une reconnaissance temporaire des droits linguistiques, une exception à la règle dans une région unilingue et non un

La formation en français au sein des Forces est déficiente, et la fermeture du Collège militaire de Saint-Jean en 1995 y a certes contribué. La réouverture de l'établissement en 2008 fait partie d'une nouvelle vague d'efforts de francisation. Toutefois, les militaires francophones ont encore un accès restreint à l'entraînement et à la formation dans leur langue, et ce, malgré les demandes répétées de l'ombudsman pour que l'on rectifie la situation.

gagnée pour le fait français. La situation des francophones de l'extérieur du Québec demeure précaire, comme l'indiquent les résultats en matière de langue maternelle du recensement de 2006. Selon ce recensement et les données produites par Statistique Canada, le nombre de francophones au Canada augmente, mais leur poids démographique est toujours en baisse. Les personnes dont la langue maternelle est le français représentaient 22,1 p. 100 de la population canadienne en 2006, comparativement à 22,9 p. 100 en 2001. Entre 2001 et 2006, la population francophone a augmenté de près de 110 000 personnes, mais elle affiche le taux de croissance le plus faible, soit 1,6 p. 100, en comparaison de celui des anglophones (3 p. 100) et celui des allophones (18 p. 100). Enfin, 4,1 p. 100 de la population canadienne à l'extérieur du Québec ont le français comme langue maternelle, une baisse de 0,3 p. 100 depuis 2001. Cette diminution est représentative d'une tendance qui se poursuit depuis plus d'un demi-siècle, tendance toutefois ralentie grâce aux mesures de protection et de promotion des droits linguistiques.

Une application de plus en plus minimaliste de la *Loi sur les*

phones du pays, la compagnie aérienne continue de faire aussi mauvaise figure.

Le même minimalisme s'observe dans l'offre d'outils et de mécanismes de formation linguistique dans les institutions fédérales, lesquels sont souvent inadéquats pour répondre aux besoins. Le cas des Forces armées canadiennes en est un exemple marquant. En effet, la formation en français au sein des Forces est déficiente, et la fermeture du Collège militaire de Saint-Jean en 1995 y a certes contribué. La réouverture de l'établissement en 2008 fait partie d'une nouvelle vague d'efforts de francisation. Toutefois, les militaires francophones ont encore un accès restreint à l'entraînement et à la formation dans leur langue, et ce, malgré les demandes répétées de l'ombudsman pour que l'on rectifie la situation. De plus, la nouvelle « approche fonctionnelle » adoptée par les Forces armées en matière de compétences linguistiques de ses officiers suscite de l'inquiétude. En limitant les exigences de bilinguisme aux seuls superviseurs des unités bilingues ou françaises, celle-ci consacre la prédominance de l'anglais, puisque les échanges entre les superviseurs de ces unités et des unités unilingues anglaises se dérouleront fort probablement en anglais.

droit reconnu et acquis pour tous les citoyens canadiens.

De plus, le renouvellement de la fonction publique pose des défis sur le plan du bilinguisme. Comme le note le commissaire aux langues officielles, plus de la moitié des fonctionnaires actuels sont âgés entre 45 et 64 ans. Cela signifie qu'un nombre impressionnant de nouveaux fonctionnaires devront rejoindre les rangs de la fonction publique afin de combler le vide laissé par les départs à la retraite. Conjointement au défi du nombre, la fonction publique est également confrontée au besoin de s'assurer que ses effectifs sont non seulement représentatifs de la diversité de la population canadienne, mais qu'ils sont aptes à remplir les obligations linguistiques du gouvernement fédéral. Il lui faudra donc former un plus grand nombre de fonctionnaires ou recruter du personnel déjà bilingue. Toutefois, les compétences linguistiques ne suffisent pas.

Comme le mentionne Graham Fraser dans son dernier rapport, malgré un nombre croissant de cadres bilingues, il semble que l'anglais non seulement prédomine toujours dans la fonction publique, mais que le bilinguisme soit perçu uniquement comme un outil de



CP Photo

En mai 2008, le commissaire aux langues officielles, Graham Fraser, déposait son plus récent rapport, dans lequel il constatait « que la mise en œuvre de la Loi plafonne ». Comme lui, la sénatrice Claudette Tardif et Marie-Joie Brady s'inquiètent de ce que l'application de la *Loi sur les langues officielles* « se fait d'une façon de plus en plus minimaliste. »

communication, sans être reconnu pour sa valeur intrinsèque. Le commissaire souligne que cette approche n'a rien de condamnable en soi mais que les compétences linguistiques doivent être accompagnées des valeurs fondamentales de la langue et des valeurs culturelles des deux collectivités linguistiques afin d'atteindre, au sein de la fonction publique, les objectifs fixés.

La gouvernance des langues officielles au Canada vit de grands changements depuis 2006. Le centre de coordination des langues officielles, le Secrétariat aux langues officielles, est passé de la direction du Bureau du Conseil privé à celle du ministère du Patrimoine canadien. Un seul ministre est maintenant responsable des deux rôles distincts : d'une part la coordination de l'ensemble des activités des institutions fédérales liées aux langues

officielles et la mise en œuvre globale de la Loi — il s'agit surtout de veiller à ce que les partenaires gouvernementaux remplissent leurs responsabilités prévues dans la Loi — d'autre part la gestion des activités de Patrimoine canadien. Cette double charge ministérielle signale à la population que le gouvernement ne valorise pas le rôle de coordination qui était jusqu'à maintenant au cœur de la structure de gouvernance des langues officielles.

En raison de changements apportés à la gouvernance des langues officielles, Patrimoine canadien joue un rôle limité. De par son mandat sectoriel, il n'a ni l'autorité ni la capacité d'influence de son prédécesseur, le Bureau du Conseil privé, qui pouvait donner des directives à tout l'appareil étatique en tant qu'agence centrale. En plus, le gouvernement fédéral a aboli le comité ministériel sur les langues officielles. Le rôle de coordi-

nation du ministre des langues officielles s'exerce maintenant lors de rencontres bilatérales auprès de collègues dont les portefeuilles comportent des responsabilités en la matière. Ainsi, le navire des langues officielles est non seulement mené par un gouvernail trop faible pour celui-ci, mais il a maintenant un rameur à la place du capitaine. L'équipage n'a plus les moyens de se concerter sur la direction que devrait prendre le navire. Il n'y a de là qu'un pas pour dire que le bateau commence à prendre l'eau.

Ces reculs, tous aussi préoccupants les uns que les autres, ne se comparent pas à l'effet de l'abolition du Programme de contestation judiciaire sur les droits linguistiques au Canada. Les francophones à l'extérieur du Québec demeurent le plus souvent dépendants des décisions des tribunaux, lesquelles forcent parfois les

gouvernements provinciaux et fédéral à offrir de meilleurs services en français aux minorités de langue officielle. Toutefois, pour que les tribunaux soient saisis de questions portant sur les droits linguistiques, les francophones doivent pouvoir amener leurs causes devant ceux-ci.

Au Canada, de 1978 à 1992 et de 1994 à 2006, le Programme de contestation judiciaire servait à faciliter l'accès des minorités aux tribunaux afin de faire respecter les droits de ceux-ci tels que définis dans la Charte. Dans le dernier rapport annuel, les administrateurs du Programme notaient qu'ils fonctionnaient depuis 1994 avec un budget annuel de 2,75 millions de dollars, dont un quart finançait des causes de droits linguistiques et trois quarts allaient à des causes d'égalité. De 1994 à 2006, 403 demandes de financement de causes portant sur les droits linguistiques (comprenant les appels pour une seule et même cause) ont été faites, dont 304 ont été acceptées. Des 304 demandes financées en droits linguistiques, 151 portaient sur les droits scolaires, 35 sur les droits judiciaires et 63 sur les droits linguistiques relatifs au travail et aux services.

Ce Programme amenait un équilibre entre le gouvernement chargé d'appliquer ces lois et les gouvernés visés par celles-ci. Les tribunaux canadiens ont reconnu qu'on ne pouvait s'attendre à ce que les gouvernements appliquent et contestent simultanément les lois, d'où l'importance de soutenir l'accès au système judiciaire pour des causes d'intérêt public. L'abolition du Programme entrave ces droits, car, faute de fonds, les personnes et les groupes qui se sentent lésés ou souhaitent porter leur cause en appel auront plus de difficulté à accéder aux tribunaux. On laisse ainsi des pratiques problématiques se reproduire, et une jurisprudence possiblement moins favorable aux droits linguistiques risque de prendre forme.

En 2003, le Plan d'action pour les langues officielles visait à insuffler

un élan renouvelé aux langues officielles et à l'engagement du gouvernement fédéral en la matière. La Feuille de route pour la dualité linguistique canadienne, dévoilée en juin 2008, ajoute certains nouveaux éléments à l'ancien Plan d'action 2003-2008, tels l'appui à l'immigration francophone, des programmes en arts et culture, et le programme de bourses universitaires en traduction. Cependant, plusieurs lacunes existent. Tout d'abord, la Feuille de route semble indiquer qu'il y a bonification des budgets par rapport à l'ancien Plan d'action. Ce constat est toutefois erroné, puisqu'il prend comme point de comparaison l'année 2003, sans tenir compte de l'augmentation annuelle du budget entre 2003 et 2008. Il y a bien une augmentation par rapport au budget du Plan d'action de 2003, mais il n'en existe aucune dans plusieurs domaines par rapport à l'année 2008, l'année finale du plan d'action.

De plus, la Feuille de route ne contient aucun volet sur la fonction publique, alors que le dernier rapport du commissaire aux langues officielles y soulignait l'importance du renforcement de la dualité linguistique. Bien

De 1994 à 2006, 403 demandes de financement de causes portant sur les droits linguistiques (comprenant les appels pour une seule et même cause) ont été faites, dont 304 ont été acceptées. Des 304 demandes financées en droits linguistiques, 151 portaient sur les droits scolaires, 35 sur les droits judiciaires et 63 sur les droits linguistiques relatifs au travail et aux services.

que plus de 85 p. 100 des cadres soient bilingues selon le commissaire aux langues officielles, les employés et les cadres hésitent toujours à travailler dans la langue officielle de leur choix, ce qui donne l'impression que « la fonction publique n'incarne pas véritablement les valeurs de la dualité linguistique », comme le commissaire Graham Fraser le soulignait cette année.

La faiblesse du budget pour l'appui aux communautés de langue officielle en situation minoritaire est également remarquable. Un budget de 22,5 millions de dollars est loin de répondre à la

demande, et les communautés risquent de ne pouvoir se développer de manière optimale. Les montants alloués au développement économique semblent également pâtir d'une allocation arbitraire, car ils paraissent, à prime abord, être répartis inégalement par rapport aux besoins des différentes provinces.

Le nouveau Programme d'appui aux droits linguistiques, remplaçant en partie le Programme de contestation judiciaire, ne permettra pas de soutenir toutes les plaintes relatives aux langues officielles. En effet, celles touchant les droits prévus dans la *Loi sur les langues officielles* ou les lois provinciales et territoriales ne seront pas admissibles, réduisant ainsi fortement l'étendue du Programme. Les critères d'admissibilité au Programme sont particulièrement obscurs. Les requérants devront « démontrer que leur cause est susceptible de faire avancer l'état du droit linguistique et qu'ils ont fait des efforts sérieux pour en venir à un règlement à l'amiable ». Cette condition, soulignant l'ajout d'une étape de médiation dans le processus de poursuite judiciaire, manque de critères d'évaluation rigoureux. De plus, une médiation peut rendre encore plus difficile le processus judiciaire pour les Canadiens ordinaires, voire même les

pénaliser. Ce nouveau critère est bien plus un obstacle à la promotion des droits linguistiques qu'un atout. La Feuille de route semble prometteuse mais ne sera pas suffisante au développement et à l'épanouissement optimal des communautés de langue officielle.

Les graves lacunes observées depuis 2006 signifient que, afin de rectifier la situation et d'effectuer un changement de cap favorable, le gouvernement devra s'investir activement dans le domaine. Avec un mandat renouvelé et fortifié à la suite des élec-

tions récentes, il a maintenant l'occasion de jouer un rôle de leader, d'apporter un nouveau souffle au fait français au Canada et de renverser la tendance de minimalisme grandissant en matière de respect des droits linguistiques. Il faudra présenter une vision d'ensemble des politiques gouvernementales et de la fonction publique à cet égard, plutôt que de proposer du financement pour des projets à la pièce. Depuis la modification de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*, les communautés linguistiques offi-

munissant ainsi les mesures positives de points de repère. Des moyens d'évaluation et d'amélioration des programmes et politiques fédérales de la partie VII doivent être intégrés systématiquement aux nouvelles politiques mises en place afin d'atteindre ces cibles.

- Les ententes entre le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et territoriaux et les communautés, particulièrement en matière d'enseignement dis-

anglophone vivant en situation minoritaire.

Ces suggestions doivent toutefois s'accompagner, avant de les appliquer, d'un constat : l'horizon du monde des langues officielles n'est pas des plus roses. Un minimalisme grandissant dans l'application de la *Loi sur les langues officielles*, un désengagement du gouvernement fédéral en la matière et un affaiblissement des structures de gouvernance des langues officielles ont fragilisé les acquis des communautés de langue officielle. Comme le disait feu le

sénateur Simard : « Ça prend 15 ans pour faire reconnaître un droit, mais ça ne prend que 15 minutes pour le perdre. » Une diminution de l'accès aux tribunaux combinée à un leadership vacillant de la part du

La promotion de la dualité linguistique, en tant que notion structurante de l'identité canadienne et non simplement cadre pour offrir des services dans les deux langues officielles, doit faire partie intégrale d'une vision d'ensemble de la dualité linguistique et des langues officielles au Canada.

cielles demandent et attendent des initiatives d'envergure et des subventions proportionnelles aux besoins. Les deux nouveaux ministres, la ministre de la Francophonie Josée Verner et le ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles James Moore, devraient travailler en collaboration avec les fonctionnaires et les communautés linguistiques partout au pays pour améliorer et raviver la partie VII. Voici quelques recommandations dont on devrait tenir compte :

- La promotion de la dualité linguistique, en tant que notion structurante de l'identité canadienne et non simplement cadre pour offrir des services dans les deux langues officielles, doit faire partie intégrale d'une vision d'ensemble de la dualité linguistique et des langues officielles au Canada.
- À la lumière des nouvelles obligations découlant de la partie VII, la signification des « mesures positives » doit être définie, et toute nouvelle politique, entente, décision et tout nouveau programme doivent être examinés systématiquement.
- Des cibles pour le rayonnement du bilinguisme et de la dualité linguistique dans la fonction publique doivent être établies,

pensé dans la langue de la minorité et de services d'assistance à l'intégration des immigrants dans les communautés de langue officielle, doivent être renforcées, avec le but de sensibiliser les gouvernements provinciaux aux avantages que représentent des communautés de langue officielle épanouies. De plus, des clauses linguistiques doivent être incluses dans les ententes de contribution au développement économique et communautaire visant les communautés de langue officielle.

- Une application plus généreuse des règlements sur les langues officielles, tel celui concernant les communications avec le public et la prestation de services, doit être mise en œuvre. Ainsi, le règlement existant pourrait être modifié ou un nouveau règlement créé pour définir davantage ce que constitue une « demande importante » afin de déterminer s'il y a ou non obligation de communiquer et de fournir des services dans les deux langues officielles. Au lieu de tenir compte uniquement de critères numériques, le gouvernement doit élargir les critères afin de tenir compte de la « spécificité » de la communauté francophone ou

gouvernement fédéral pourraient signifier qu'une certaine décentralisation des questions linguistiques vers les provinces se profile. Par contre, les cadres législatif et administratif dans les provinces sont au pire absents, au mieux jeunes et encore peu intégrés à la culture politique de celles-ci. Les communautés minoritaires de langue officielle ont raison de s'inquiéter.

L'approche du 40^e anniversaire de la *Loi sur les langues officielles*, en 2009, offre un excellent incitatif au gouvernement fédéral pour offrir une vision renouvelée de la notion de dualité linguistique et des langues officielles au Canada. Il est du ressort du gouvernement fédéral de profiter de cet anniversaire pour frapper un grand coup afin de non seulement colmater les fuites dans le bateau, mais de redonner du contenu au bilinguisme et à la dualité linguistique, des caractéristiques fondamentales de l'identité canadienne.

Claudette Tardif est membre du Sénat canadien, où elle siège au Comité sénatorial permanent des langues officielles. Marie-Joie Brady est doctorante à l'Université d'Ottawa, boursière de la Fondation Trudeau et conseillère indépendante en matière de politique linguistique.