

Au-delà des nombres : le droit du public canadien à des services fédéraux dans la langue officielle de son choix

L'HONORABLE MICHEL
BASTARACHE, C.C.* , MARK C.
POWER**, JEAN-PIERRE HACHEY***
ET MATHIEU STANTON****

I. INTRODUCTION

Le Canada a célébré récemment le quarantième anniversaire de la *Loi sur les langues officielles*¹. Durant ces quarante années, des progrès considérables ont été réalisés dans les communications avec le public, la prestation des services fédéraux et l'appui aux communautés de langue officielle en situation minoritaire. Néanmoins, si c'est le temps de dresser un bilan des réalisations, il est aussi nécessaire de constater que les communautés de langue officielle en situation minoritaire demeurent menacées par des pressions assimilatrices écrasantes et très inquiétantes.

La puissance de ces forces assimilatrices et leur impact sur la société canadienne est bien illustrée par les observations suivantes du Commissariat aux langues officielles du Canada, formulées en 2001 :

En Colombie-Britannique, en Alberta et en Saskatchewan, dans sept familles d'origine française sur dix, on ne transmet pas sa langue maternelle aux enfants. Dans l'ensemble du Canada, le taux d'assimilation chez les francophones en situation minoritaire est passé de 35 à 37 pour cent de 1991 à 1996. Le phénomène s'accélère malgré tous les efforts consentis pour le ralentir².

* Avocat-conseil au bureau d'Ottawa de Heenan Blaikie s.r.l. Anciennement juge à la Cour suprême du Canada et à la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick.

** Professeur adjoint au Programme de common law en français de la Section de common law de la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa et avocat au bureau d'Ottawa de Heenan Blaikie s.r.l.

*** Avocat au bureau d'Ottawa de Heenan Blaikie s.r.l.

**** Avocat au bureau de Vancouver de Heenan Blaikie s.r.l.

¹ LRC 1985, c 31 (4^e supp) ; en 1969, le gouvernement fédéral dirigé par le très honorable Pierre Elliott Trudeau fit adopter la première *Loi sur les langues officielles*, LRC 1970, c O-2.

² Commissariat aux langues officielles, *Nos langues officielles : Pour finir un siècle et commencer un millénaire*, 2001 (publication soulignant le 30^e anniversaire du Commissariat aux langues officielles).

Par ailleurs, « le pouvoir d'attraction du français auprès de la population allophone est resté quasi inexistant dans le reste du Canada [à l'extérieur du Québec] : avec un taux de francisation relative de 0,3 % en 1996 comme en 1971, l'attrait du français auprès des allophones y demeure pratiquement nul »³. Il faut donc se demander si, aujourd'hui, malgré les meilleures intentions du législateur, certaines dispositions de la *Loi sur les langues officielles* relatives aux communications avec le public et la prestation des services sont mal conçues pour lutter contre l'assimilation linguistique et culturelle et si elles ne doivent pas de ce fait être modifiées.

La partie IV de la *Loi sur les langues officielles*, la partie de la loi qui porte sur la langue des services et communications avec le public, est appelée à devenir la caisse de résonance des efforts visant à lutter contre l'assimilation linguistique et culturelle. Il ne faut pas perdre de vue le fait que dans certaines communautés minoritaires de langue officielle, les bureaux fédéraux désignés bilingues sont souvent l'unique lieu où l'on peut utiliser la langue minoritaire, voire le seul employeur qui permet l'utilisation de la langue minoritaire dans le milieu de travail. Dans ces communautés, les services fédéraux ont une valeur intrinsèque en ce qu'ils communiquent à la communauté entière le statut égal des langues officielles du Canada. Ailleurs au pays, là où il existe déjà une complétude institutionnelle⁴ au profit des communautés de langue officielle en situation minoritaire, les bureaux fédéraux désignés bilingues jouent, au minimum, un rôle symbolique fort important tout en offrant aux diplômés l'occasion de travailler dans la langue officielle de leur choix.

Cet article affronte deux défis principaux. Dans un premier temps, une analyse du régime juridique présentement en vigueur – qui détermine l'étendue des services devant être offerts dans les deux langues officielles par les institutions fédérales, à l'extérieur de la région de la capitale nationale⁵ – sera effectuée. Dans un deuxième temps, cet article proposera deux principes qui devraient sous-tendre toute réforme du régime actuel. D'abord, qu'il serait souhaitable d'offrir des services dans les deux langues officielles à toute personne capable de communiquer dans ces langues, sans égard à leur sentiment d'appartenance

³ Charles Castonguay, « Assimilation linguistique et remplacement des générations francophones et anglophones au Québec et au Canada » (2002) 43 : 1 *Recherches sociographiques* 168 au para 57 (version électronique).

⁴ Voir généralement, Raymond Breton, « Institutional completeness of ethnic communities and the personal relations of immigrants » (1964) 70 : 2 *American Journal of Sociology* 193 ; *Lalonde c Ontario (Commission de restructuration des soins de santé)* (2001), 56 RJO (3^e) 577 (CA).

⁵ L'article 22 de la *Loi sur les langues officielles* prévoit que le siège ou l'administration centrale des institutions fédérales doivent offrir leurs services dans les deux langues officielles, ainsi que leurs bureaux situés dans la région de la capitale nationale. La « région de la capitale nationale » est définie à l'article 2 de la *Loi sur la capitale nationale* LRC, 1985, c N-4 comme étant le « Le siège du gouvernement du Canada et ses alentours, plus particulièrement définis dans l'annexe [ce qui capte les villes d'Ottawa (On) et de Gatineau (Qc)] ».

culturelle, leurs origines ethniques ou l'utilisation de ces langues au foyer ou au travail. Ensuite, que le concept sociologique de la spécificité de la communauté devrait figurer en tant que critère juridique *obligatoire*, aux fins du processus de désignation des bureaux fédéraux bilingues à l'extérieur de la région de la capitale nationale.

Il y a lieu de se pencher sur la problématique identifiée par cet article en raison des nombreux changements jurisprudentiels et démographiques qui seront effleurés dans la première partie. La partie IV de la *Loi sur les langues officielles*, qui gouverne la prestation des services et les communications avec le public dans les langues officielles, n'a jamais été modifiée depuis son adoption en 1988. Par ailleurs, le règlement pris en application de cette partie en 1992 n'a été modifié qu'une seule fois, suite à une déclaration d'inconstitutionnalité prononcée par la Cour fédérale au terme d'un litige portant sur la langue des services offerts par la Gendarmerie royale du Canada (« GRC ») sur un tronçon de l'autoroute transcanadienne⁶ en Nouvelle-Écosse. Il appert aujourd'hui que plusieurs aspects du régime réglementaire en matière de prestation des services et des communications avec le public ne tiennent pas suffisamment compte de la réalité démographique canadienne et des principes constitutionnels applicables en cette matière⁷.

À ce sujet il existe actuellement peu de doctrine. Le chapitre de Nicole Vaz et de Pierre Foucher, publié en 2004, décrit l'état du droit en cette matière, tant au niveau fédéral que provincial et territorial⁸. Quant au chapitre d'Amélie Lavictoire et de Christine Ruest, publié en 2008, l'analyse se concentre sur l'utilité de la garantie constitutionnelle⁹ applicable en matière de communications entre les administrés et les institutions fédérales¹⁰. Cet article aide donc à combler en partie une lacune importante dans la doctrine portant sur ce domaine important.

Par ailleurs, le régime fédéral de communications avec le public et de prestation des services est vivement critiqué par plusieurs¹¹. Ainsi, à l'heure

⁶ *Doucet c Canada*, 2004 CF 1444, [2005] 1 RCF 671 ; voir généralement la *Loi favorisant et aidant la construction d'une route transcanadienne*, 13 Geo VI, c 40 [abrogée].

⁷ *DesRochers c Canada (Industrie)*, [2009] 1 RCS 194 ; *Doucet c Canada*, *ibid* ; *Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick Inc c Canada*, [2008] 1 RCS 383.

⁸ Michel Bastarache, dir, *Les droits linguistiques au Canada*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2004 aux pp 275-397.

⁹ *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada (R-U)*, 1982, c 11, para 20(1).

¹⁰ Joseph Eliot Magnet, dir, *Official Languages of Canada*, Markham, LexisNexis, 2008 aux pp 235-260.

¹¹ Voir par ex Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, *La mise en œuvre de la Loi sur les langues officielles : une nouvelle approche – une nouvelle vision*, Ottawa, novembre 2009 ; Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel*, vol 2, Ottawa, 2009-2011 ; PL S-220, *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (communications avec le public et prestation des services)*, 40^e lég, 3^e sess, 2010 (mort au Feuilleton).

actuelle, un examen sérieux du régime à la lumière de ces critiques s'impose et constitue un effort académique pertinent, en vue de déceler des solutions concrètes à un problème qui est d'actualité au Canada comme ailleurs¹².

Cet article ne prétend pas analyser de façon exhaustive le régime fédéral de communications avec le public et de prestation des services en matière de langues officielles. Un tel exercice n'est pas possible en raison des contraintes d'espace et serait peu utile étant donné les changements continuels dans ce domaine, tant sur le plan jurisprudentiel qu'administratif. L'objectif de ce texte est plutôt de déceler certaines des failles structurelles les plus importantes dans le régime actuel et de proposer deux principes qui pourraient dorénavant contribuer à orienter le processus de désignation de bureaux fédéraux bilingues.

II. LE RÉGIME FÉDÉRAL DE PRESTATION DES SERVICES ET DES COMMUNICATIONS AVEC LE PUBLIC

Avant d'aller plus loin, il est nécessaire de comprendre l'essentiel du processus par lequel le gouvernement fédéral désigne certains de ses bureaux comme étant bilingues et d'autres (la vaste majorité) comme étant des lieux où les services fédéraux seront offerts dans une seule langue officielle. Ensuite, un survol de l'évolution jurisprudentielle en cette matière et de certains changements sociologiques pertinents permettra de constater que ce régime de communications et de prestation des services au public est périmé et nécessite une révision approfondie.

A. Le régime actuel : un calcul mécanique conduit à la désignation de bureaux fédéraux bilingues

La Constitution du Canada prévoit que le public a le droit d'employer l'une ou l'autre des langues officielles pour communiquer avec les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada et pour en recevoir les services¹³. Ce droit constitutionnel connaît par contre certaines limites. En effet, dans plusieurs circonstances ce droit n'existera que lorsqu'il aura été démontré que l'emploi des langues officielles fait l'objet d'une « demande importante »¹⁴. Le critère constitutionnel de la demande importante est repris par la *Loi sur les langues officielles* et est défini par le *Règlement sur les langues officielles – communications avec*

¹² Voir par ex Iryna Ulasiuk, « Language Rights in Relations with Public Administration: European Perspectives » (2011) 18 *International Journal on Minority and Group Rights* 93.

¹³ *Loi constitutionnelle de 1982*, *supra* note 9, para 20(1).

¹⁴ L'autre limite à l'exercice du droit étant en fonction de la « vocation du bureau », *Loi constitutionnelle de 1982*, *supra* note 13, para 20(1).

le *public et prestation des services*¹⁵ (« Règlement »), qui a été préparé en 1989¹⁶ et a été pris en application de la loi en 1992.

Le Règlement a un impact réel sur le développement des communautés de langue officielle. Lorsque l'emploi des langues officielles fait l'objet d'une demande importante, il s'ensuit que le public a le droit de communiquer avec les institutions fédérales dans la langue officielle de son choix et d'en recevoir les services. Afin de déterminer s'il existe une demande importante au sens de la *Loi sur les langues officielles*, le Règlement se fonde sur le concept de la « population de la minorité francophone ou anglophone »¹⁷. Cette dernière est déterminée, suivant le Règlement, en utilisant « l'estimation faite par Statistique Canada conformément à la méthode I en fonction [...] du plus récent recensement décennal »¹⁸.

La méthode I de Statistique Canada (« méthode I ») est un calcul administratif qui permet de déterminer la première langue officielle parlée (« PLOP ») des Canadiennes et des Canadiens, en utilisant certaines données tirées du plus récent recensement décennal¹⁹. Concrètement, la PLOP tient compte, premièrement, de la connaissance des langues officielles, deuxièmement, de la langue maternelle et, troisièmement, de la langue parlée le plus souvent à la maison²⁰. C'est par le crible du Règlement que les données relatives à la PLOP sont mises en application. Ainsi, la mise en œuvre de la demande importante variera selon les dispositions alambiquées²¹ du Règlement, notamment en fonction des distinctions qui y sont faites entre les grands centres urbains et les villes de moindre envergure, les villages et les zones rurales.

¹⁵ DORS/92-48.

¹⁶ Des consultations du Secrétariat du Conseil du Trésor ont eu lieu avec le Commissaire aux langues officielles, les représentants des associations minoritaires et d'autres intéressés au sujet d'un avant-projet de réglementation à l'automne 1989 voir : Commissariat aux langues officielles, *Rapport spécial présenté au Parlement en vertu de l'article 67 de la Loi sur les langues officielles au sujet du dépôt des avant-projets de réglementation et plus particulièrement de l'avant-projet de règlement sur les communications avec le public et la prestation des services*, 25 octobre 1990.

¹⁷ *Règlement sur les langues officielles – communications avec le public et prestation des services*, *supra* note 15, art 3.

¹⁸ *Règlement sur les langues officielles – communications avec le public et prestation des services*, *supra* note 15, art 2.

¹⁹ L'honorable juge Boivin a noté dans l'affaire *Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada c Canada* (Procureur général), 2010 CF 999 (CanLII) au para 32, que le Règlement « exige la tenue d'un recensement comme outil pour déterminer le nombre suffisant pour la mise en œuvre de la Partie IV de la *Loi sur les langues officielles* ».

²⁰ *Règlement sur les langues officielles – communications avec le public et prestation de services*, *supra* note 15, art 2.

²¹ Même les fonctionnaires de la Direction des langues officielles, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, peuvent avoir de la difficulté à expliquer clairement l'application du Règlement. Voir leur témoignages à cet effet : Chambre des communes, Comité permanent des langues officielles, 37^e lég, 2^e sess, *Témoignages*, 4 décembre 2002.

À titre d'exemple, considérons l'alinéa 6(1)f) du Règlement qui définit comme bureau devant assurer des services dans les deux langues officielles un détachement de la GRC qui offre des services sur des tronçons de l'autoroute transcanadienne où se trouve un lieu d'entrée dans une autre province qui est officiellement bilingue, et au moins cinq (5) pour cent de la demande de ces services faite par le public à ce bureau, au cours d'une année, est dans cette langue. Il n'y a que le Nouveau-Brunswick qui soit bilingue ; plus encore, comment accorder quelque importance aux contacts de la population en transit sur une route avec un bureau de la GRC ? Le contact se fera s'il survient une contravention ou un accident. Est-ce que la fréquence de ceux-ci est une mesure du besoin d'assurer le service ? Est-ce que le service sur l'autoroute transcanadienne ne devrait pas avoir un rapport avec le droit à la mobilité et à la sécurité ? Et comment la désignation comme province bilingue intervient-elle ici alors que le gouvernement fédéral ne reconnaît pas le besoin d'assurer des services équivalents aux personnes partout sur le territoire du Nouveau-Brunswick?²² Est-ce que le service le long de l'autoroute transcanadienne n'a pas d'abord un rapport avec les nécessités relatives à la sécurité et la santé du public ? Enfin, pourquoi donner effet, sur le plan des services fédéraux, au statut du français dans la province du Nouveau-Brunswick mais non dans les autres juridictions où la langue bénéficie d'un statut, telles l'Ontario²³, le Manitoba²⁴, l'Île-du-Prince-Édouard²⁵, la Nouvelle-Écosse²⁶ et les trois territoires²⁷ ?

D'ailleurs, la définition même de la population à desservir selon la PLOP est problématique à plusieurs égards. Prenons, par exemple, une personne bilingue qui déclare avoir les deux langues officielles comme langues maternelles, qui a été éduquée en français, qui utilise les deux langues régulièrement au travail, mais qui parle plus souvent l'anglais à la maison afin de communiquer avec son conjoint. Cette personne sera définie comme étant « anglophone » en vertu du régime actuel. Il est important de souligner qu'en milieu minoritaire il n'est pas inhabituel que l'anglais soit la langue dominante au foyer²⁸. Ainsi, plusieurs

²² Voir *Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick Inc c Canada*, [2008] 1 RCS 383, 2008 CSC 15.

²³ *Loi sur les services en français*, LRO 1990, c F 32 ; *Loi sur les Tribunaux judiciaires*, LRO 1990, c C 43.

²⁴ *Loi de 1870 sur le Manitoba*, 33 Victoria, c 3 (Canada); *Charte de la ville de Winnipeg*, LM 2002, c 39 (CanLII).

²⁵ *French Language Services Act*, RSPEI 1988, c F-15.1 (CanLII).

²⁶ *Loi sur les services en français*, SNS 2004, c 26 (CanLII).

²⁷ *Loi sur les langues*, LRY 2002, c 133 (CanLII) ; *Loi sur les langues officielles*, LRTN-O 1988, c O-1 (CanLII) ; *Loi sur les langues officielles*, LRTN-O (Nu) 1988, c O-1 (CanLII) et la *Loi sur la protection de la langue inuit*, LNun 2008, c 17 (CanLII).

²⁸ « Au cours des trente dernières années, on a assisté à une augmentation des transferts linguistiques au sein des minorités francophones à l'extérieur du Québec. En 1971, 30 p. cent des francophones parlaient une autre langue que le français le plus souvent à la maison, d'ordinaire l'anglais, comparativement à 37 p. cent en 1996 et à 38 p. cent en 2001 ». Voir

enfants de parents ayant des droits sous l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*²⁹(« *Charte* »), c'est-à-dire des personnes qui sont inscrites ou qui pourraient être inscrites dans une école de langue française, ne sont pas comptabilisées en fonction de la PLOP comme étant francophones. Voilà des enfants canadiens pour lesquels le français est une langue maternelle, qui parlent le français et qui fréquentent des écoles de langue française, mais qui ne sont pas comptabilisés parmi la clientèle susceptible de demander des services fédéraux dans cette langue. De tels exemples abondent dans un pays pluraliste comme le Canada, où les tribunaux ont souvent été appelés à se pencher sur des questions de cette nature.

B. Le régime actuel au regard de l'évolution de la jurisprudence

Il est permis de croire que plusieurs aspects du régime réglementaire actuel, relatif aux communications et aux services dans la langue de la minorité, ne sont plus valides sur le plan juridique. Cette affirmation découle principalement de l'évolution de la jurisprudence relative aux communications avec le public et de la prestation des services aux termes de la *Charte* et de la *Loi sur les langues officielles*.

Il y a eu une évolution importante dans la pensée juridique et les valeurs qui constituent le fondement même des droits linguistiques. À la fin des années soixante, le concept d'égalité des langues elles-mêmes fut introduit³⁰. Ensuite la notion d'égalité des locuteurs³¹ est apparue mais tout en retenant une approche interprétative formelle et restrictive quant à celle-ci³². Subséquemment, les tribunaux ont fourni des interprétations qui ont fait ressortir que la finalité des garanties linguistiques était d'assurer la permanence et le développement des communautés de langue officielle et qu'une approche communautaire était nécessaire à cette fin³³. Finalement, les tribunaux ont tranché que l'appui institutionnel était essentiel pour réaliser l'égalité dans les faits, et que la notion d'égalité ne devait pas être appauvrie dans le contexte de la législation linguistique³⁴.

Louise Marmen et Jean-Pierre Corbeil, *Les langues au Canada : Recensement de 2001*, Nouvelles perspectives canadiennes, Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux, 2004, p 111.

²⁹ Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R-U), 1982, c 11.

³⁰ Voir *supra* note 1.

³¹ *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 RCS 721 au para 31 (CanLII).

³² *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick Inc c Association of Parents for Fairness in Education*, [1986] 1 RCS 549 au para 65 (CanLII).

³³ *Ford c Québec (Procureur général)*, [1988] 2 RCS 712 aux pp 748 et 749; *Renvoi relatif à la Loi sur les écoles publiques (Man)*, art 79(3), (4) et (7), [1993] 1 RCS 839 à la p 850.

³⁴ *R c Beaulac*, [1999] 1 RCS 768 au para 24 ; *DesRochers c Canada (Industrie)*, *supra* note 7 au para 51.

En éducation, cela a conduit à la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Mahé c Alberta* de reconnaître que le droit à l'instruction dans la langue de la minorité provinciale ou territoriale, aux termes de l'article 23 de la *Charte*, comporte le droit de recevoir cette instruction dans des établissements homogènes dont la gestion et le contrôle seront assurés par les représentants de la minorité linguistique³⁵. Dans le domaine du droit criminel, cela a conduit à une affirmation dans l'affaire *R c Beaulac* que le droit à un procès dans la langue officielle de son choix suppose que le système judiciaire ne fera pas qu'accommoder les accusés mais qu'il sera structuré de façon à assurer un accès égal à un système de justice de qualité égale, aux membres des deux communautés linguistiques à desservir³⁶. Concernant le devoir d'offrir des services dans les deux langues officielles, la Cour suprême du Canada a tranché dans l'affaire *DesRochers* que l'obligation du gouvernement fédéral ne consiste pas seulement à assurer les communications avec le public et la prestation des services dans les deux langues officielles de façon égale, mais comprend aussi l'obligation de garantir la prestation de services d'égale qualité, ce qui suppose que ceux-ci soient adaptés, lorsque cela s'avère nécessaire, aux besoins particuliers de chaque communauté linguistique à desservir³⁷.

C. Le régime actuel au regard des changements sociétaux

Le contexte sociolinguistique a aussi beaucoup changé depuis 1969 et même depuis 1988, dans la mesure où la population canadienne s'est enrichie par une immigration importante de personnes qui, pour la plupart, n'avaient ni l'anglais ni le français comme langue maternelle ou langue d'usage. À titre d'exemple, en 2008, le Canada a accueilli presque 250 000 immigrants sur son territoire³⁸. De ceux-ci presque soixante pourcent avaient une connaissance de l'anglais et moins

³⁵ « [I]l est indispensable à cette fin que, dans chaque cas où le nombre le justifie, les parents appartenant à la minorité linguistique aient une certaine mesure de gestion et de contrôle à l'égard des établissements d'enseignement où leurs enfants se font instruire. Cette gestion et ce contrôle sont vitaux pour assurer l'épanouissement de leur langue et de leur culture ». Voir *Mahé c Alberta*, [1990] 1 RCS 342 à la p 35 (CanLII).

³⁶ « Les tribunaux saisis d'affaires criminelles sont donc tenus d'être institutionnellement bilingues afin d'assurer l'emploi égal des deux langues officielles du Canada. À mon avis, il s'agit d'un droit substantiel et non d'un droit procédural auquel on peut déroger ». Voir *R. c Beaulac*, *supra* note 34 au para 28 (CanLII).

³⁷ « Ce qui compte, c'est que les services [fédéraux] offerts soient de qualité égale dans les deux langues. L'analyse est forcément comparative. Ainsi, dans la mesure où Simcoe Nord, conformément aux objectifs des programmes, faisait des efforts pour toucher la communauté linguistique majoritaire et l'engager dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes, il lui incombait d'en faire autant pour la communauté linguistique minoritaire ». Voir *DesRochers c Canada (Industrie)*, *supra* note 7 au para 54 (CanLII).

³⁸ Citoyenneté et immigration Canada, *Faits et chiffres 2008 – Aperçu de l'immigration : résidents permanents et temporaires*, en ligne : Citoyenneté et immigration Canada <<http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/statistiques/faits2008/permanents/20.asp>> (consulté le 6 septembre 2011).

de cinq pourcent une connaissance du français. Moins de cinq pourcent de ces personnes connaissaient l'anglais et le français, mais plus de trente-trois pourcent n'avaient aucune connaissance des langues officielles³⁹. L'immigration dite « francophone »⁴⁰ n'est pas proportionnelle au poids démographique des communautés francophones et acadiennes du Canada⁴¹ : ceci est inéquitable, contribue à réduire le poids relatif de ces communautés alors que leurs effectifs absolus – en fonction de la langue maternelle – sont en croissance⁴², et ne semble pas respecter l'objet même de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*⁴³. Par ailleurs, les nouveaux arrivants francophones s'intègrent davantage à la communauté de langue anglaise, réduisant de ce fait la proportion de la population dont le français est la langue principale⁴⁴.

Qui plus est, les populations minoritaires de langue française qui étaient largement situées dans des zones rurales se sont déplacées en grand nombre vers des centres urbains⁴⁵ où elles ne constituent pas une proportion importante de la population totale ; ceci a réduit l'importance des noyaux francophones⁴⁶ et créé

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ « Connaissances linguistiques : Les catégories de connaissance des langues officielles, chez les résidents permanents, sont au nombre de quatre : anglais seulement, français seulement, français et anglais, ou ni l'un ni l'autre. Il s'agit d'un indicateur à déclaration volontaire pour préciser la connaissance de l'une ou l'autre des langues officielles ». Voir Citoyenneté et immigration Canada, *Glossaire des termes et concepts*, en ligne : Citoyenneté et immigration Canada <<http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/statistiques/faits2008/glossaire.asp>> (consulté le 6 septembre 2011).

⁴¹ En fonction de la première langue officielle parlée on compte 7 536 315 francophones à l'échelle du pays, soit 24 % de la population, voir Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, *Profil des communautés francophones et acadiennes du Canada*, 3^e ed, 2009, à la p 5, en ligne : Fédération des communautés francophones et acadienne <http://profils.fcfa.ca/user_files/users/44/Media/Canada/canada_fr.pdf>.

⁴² Statistique Canada, *Le portrait linguistique en évolution*, Recensement de 2006, Ottawa, Ministère de l'industrie, 2007, en ligne : Statistique Canada <<http://www12.statcan.ca/census-recensement/2006/as-sa/97-555/pdf/97-555-XIE2006001-fra.pdf>>.

⁴³ LC 2001, c 27, l'al 3(1)b.1) prévoit qu'un objet en matière d'immigration est « de favoriser le développement des collectivités de langues officielles [sic] minoritaires au Canada ».

⁴⁴ Selon le professeur Charles Castonguay : « [...] à l'âge de 45 ans, les francophones issus de l'immigration adoptent davantage la langue anglaise que la langue française dans toutes les régions métropolitaines de recensement à l'extérieur de la "bilingual belt", c'est-à-dire la zone de bilinguisme entourant le Québec ». Voir Chambre des communes, Comité permanent des langues officielles, *Rapport 3 – Recrutement, accueil et intégration : quel avenir pour l'immigration dans les communautés de langues officielles en situation minoritaire ?*, 40^e lég, 3^e sess à la p 31.

⁴⁵ Rodrigue Landry, « Libérer le potentiel caché de l'exogamie : Profil démologique des enfants des ayants droit francophones selon la structure familiale » dans Commission nationale des parents francophones, *Là où le nombre le justifie...IV*, octobre 2003, en ligne : Commission nationale des parents francophones <http://cnpf.ca/documents/Exogamie_potentiel_10dec.03.pdf>.

⁴⁶ À titre d'exemple, dans l'affaire *Forum des maires de la Péninsule acadienne c Canada* (Agence d'inspection des aliments), 2003 CF 1048, [2004] 1 RCF 136 au para 5, la Cour fédérale confirma

une situation difficile pour les francophones déménagés en zone urbaine en matière d'accès à des services en français⁴⁷. Ce mouvement a aussi accentué l'incidence de l'exogamie, qui a souvent amené des francophones à s'identifier comme appartenant à des foyers où l'on retrouve des personnes parlant le plus souvent l'anglais⁴⁸. Enfin, soulignons l'émergence remarquable d'un réseau d'institutions – scolaires, communautaires, culturelles, sportives et autres – opérées par les communautés de langue officielle. Si la complétude de ce réseau demeure imparfaite, il n'en demeure pas moins que ces institutions, gérées par et pour les communautés de langue officielle, contribuent à leur façon à stabiliser, voire à augmenter, les demandes que les institutions fédérales communiquent avec le public et assurent la prestation de leurs services dans plus d'une langue officielle⁴⁹.

D. Le constat : un régime caduc

Le régime linguistique actuel qui découle de la *Loi sur les langues officielles* et du Règlement et directives qui assurent sa mise en œuvre précède ou n'a pas été adapté à tous ces changements jurisprudentiels, démographiques et sociolinguistiques. Ceci est particulièrement vrai de l'obligation d'offrir des services dans les deux langues officielles, sauf exceptions, « là où la demande est importante ». La *Loi sur les langues officielles* n'offre que quelques facteurs non obligatoires à considérer pour définir la demande et laisse la définition du droit et des mécanismes de mise en œuvre à la réglementation. Cette dernière est très technique, objective et axée sur les besoins de l'administration.

À titre d'exemple considérons Truro, une ville de taille moyenne située en Nouvelle-Écosse. Au-delà des nombres⁵⁰, la communauté francophone et acadienne de Truro semble bien vivante. L'École acadienne de Truro offre l'enseignement en français de la maternelle à la 12^e année et deux centres

l'allégation de la demanderesse que « la réorganisation administrative de la défenderesse a été faite au détriment des régions francophones du nord-est du Nouveau-Brunswick ».

⁴⁷ À titre d'exemple, les 79 000 locuteurs francophones d'Edmonton, répartis sur un territoire de plus de 600 kilomètres carrés, ont accès à des services en français dans un seul et unique bureau de poste, tout comme la communauté francophone de Vancouver qui peut seulement recevoir des services en français au bureau de poste situé au 349, rue Georgia O. Voir Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Burolis*, en ligne : Burolis <<http://www.tbs-sct.gc.ca/ollo/appollo/burolis/search-recherche/search-recherche-fra.aspx>> (consulté le 30 août 2011).

⁴⁸ Voir par ex Jules Rocque, « Le phénomène des couples mixtes et l'école de langue française en milieu francophone minoritaire dans l'Ouest canadien », *Cahiers Franco-canadiens de l'Ouest*, vol. 21, n° 1-2 (2009) 249.

⁴⁹ Raymond Breton, « Institutional Completeness of Ethnic Communities and the Personal Relations of Immigrants », *supra* note 4.

⁵⁰ Sur une population de plus de 11 000 personnes 1,1% ont le français comme première langue officielle parlée voir Statistique Canada, *Profil – Langue, mobilité et migration*, Recensement de 2001.

socioculturels desservent la communauté francophone et acadienne⁵¹. Malgré cette vitalité objective, aucun bureau de la Société canadienne des postes, une institution fédérale de première ligne, n'offre des services en français⁵².

Au lieu de simplement répondre froidement aux exigences bureaucratiques, la réglementation en matière de langues officielles devrait plutôt avoir pour objectif d'encourager l'usage des deux langues officielles et de promouvoir le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Or, le Règlement actuel se réfère uniquement à des données statistiques pour établir si les nombres justifient des services et communications dans la langue de la minorité, nombres qui ne tiennent pas compte des immigrants allophones qui s'identifient à la communauté linguistique minoritaire⁵³, des familles exogames⁵⁴, des Canadiennes et des Canadiens qui ont été instruits dans des écoles d'immersion⁵⁵ et qui choisissent de s'identifier parfois ou en permanence à la communauté linguistique minoritaire, ou encore des membres du public qui ont une certaine connaissance du français et qui souhaiteraient pouvoir s'en servir de temps à autre⁵⁶. Ceci est incompatible avec le texte législatif⁵⁷ lui-même et, notamment, avec le paragraphe 20(1) de la *Charte*, qui prévoit l'accès « au public », et non aux seuls membres de la minorité linguistique, à des services dans les deux langues officielles. Cela ignore aussi le facteur, non obligatoire, faut-il reconnaître, de la spécificité de la minorité inclus au paragraphe 32(2) de la *Loi sur les langues officielles*⁵⁸. On suppose mécaniquement et sans réflexion sérieuse que seuls les francophones tels que définis demanderont le service dans la langue minoritaire.

⁵¹ Le Centre communautaire francophone de Truro et le Jardin d'enfants de Truro.

⁵² Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Burolis*, en ligne : Burolis <<http://www.tbs-sct.gc.ca/ollo/apollo/burolis/search-recherche/search-recherche-fra.aspx>> (consulté le 27 février 2011).

⁵³ Le critère de la langue parlée le plus souvent à la maison est particulièrement problématique en milieu minoritaire. « Cette définition n'inclut pas les francophones qui parlent l'anglais ou une autre langue le plus souvent à la maison ». Voir Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques, *Qui sont les francophones ? Analyse de définitions selon les variables du recensement* par Éric Forgues, Rodrigue Landry et Jonathan Boudreau, Moncton, Consortium national de formation en santé, 2009 aux pp 10-11.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.* ; Il est à noter qu'en 2008-2009 il y avait 328 363 étudiants inscrits dans des programmes d'immersion française au primaire et au secondaire, au Canada. Voir Canadian Parents for French, *Enrolment Trends 2008-2009*, Reports, en ligne : Canadian parents for French <<http://www.cpf.ca/eng/resources-reports-enrolment-0809.html>>.

⁵⁶ Michael Aquilino, « Qui suis-je ? : Identité linguistique et exclusion des non-ayants-droit par l'article 23 de la Charte » (2006-2007) 38 RD Ottawa 67.

⁵⁷ L'article 21 de la *Loi sur les langues officielles* prévoit que « [l]e public a, au Canada le droit de communiquer avec les institutions fédérales et d'en recevoir les services conformément à la présente partie » [nous soulignons].

⁵⁸ Le paragraphe 32(2) prévoit que le gouverneur en conseil peut, en vue de déterminer la « demande importante » tenir compte notamment « de la spécificité de cette minorité » de langue officielle.

Le problème principal est d'avoir restreint l'accès aux services généraux du gouvernement fédéral, sauf exceptions, aux endroits où il y existe une demande importante sans avoir prescrit dans la partie IV de la *Loi sur les langues officielles* des paramètres obligatoires, clairs, et compatibles avec l'objet même de la partie, qui est d'assurer un accès égal à des services d'égale qualité aux deux communautés linguistiques de langue officielle, au public en somme, et d'encourager l'usage de la langue minoritaire pour promouvoir le maintien et le développement des communautés de langue officielle. Il faut que les critères à établir reflètent les valeurs qui animent la *Loi sur les langues officielles* et qu'ils tiennent compte de la réalité. À ce compte, il est important de réaliser que les facteurs psychologiques sont très importants⁵⁹ lorsqu'il est question du comportement des membres d'une communauté en situation minoritaire et que l'offre active de services aura une incidence très grande⁶⁰ sur l'effort individuel et collectif de contrer les pressions assimilatrices et de demander des services. La personne francophone en situation minoritaire accusée d'un crime grave qui est appelée à comparaître devant un juge ne sera pas portée à demander d'être entendue en français, si elle est bilingue, même imparfaitement, parce qu'elle aura l'impression d'incommoder celui devant lequel elle se trouve vulnérable⁶¹. La personne francophone en situation minoritaire qui souffre d'insécurité culturelle alors qu'elle est bilingue n'aura pas toujours le réflexe de demander d'être servie en français dans une institution formellement bilingue mais où il est clair que le service en français est un simple accommodement à en juger par l'ambiance de l'établissement et l'usage laborieux du français par les prestataires des services⁶². De là l'importance d'une approche institutionnelle, comme l'enseigne la Cour suprême du Canada dans les affaires *Beaulac*⁶³ et *DesRochers*⁶⁴.

⁵⁹ Linda Cardinal, Nathalie Plante et Anik Sauvé, « De la théorie à la pratique : Les mécanismes d'offre des services en français dans le domaine de la justice en Ontario » dans *Volume 2 : Les perceptions des fonctionnaires et des usagères et usagers*, 2010, en ligne : Chaire de recherche sur la francophonie et les politiques publiques Université d'Ottawa <http://www.socialsciences.uottawa.ca/crfpp/fra/documents/theorie_pratique_vol2_fr_000.pdf>.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Suite à une modification en 2008 au *Code criminel*, LRC 1985, c C-46, le juge doit aviser l'accusé de son droit à un procès dans la langue officielle de son choix dans tous les cas. D'ailleurs, la Cour suprême du Canada a tranché que « [l]a disponibilité de sténographes judiciaires, la charge de travail des procureurs ou des juges bilingues et les coûts financiers supplémentaires de modification d'horaire ne doivent pas être pris en considération parce que l'existence de droits linguistiques exige que le gouvernement satisfasse aux dispositions de la Loi en maintenant une infrastructure institutionnelle adéquate et en fournissant des services dans les deux langues officielles de façon égale ». Voir *R c Beaulac*, *supra* note 34 au para 39.

⁶² Linda Cardinal, Nathalie Plante et Anik Sauvé, *De la théorie à la pratique : Les mécanismes d'offre des services en français dans le domaine de la justice en Ontario*, *supra* note 59.

⁶³ *R c Beaulac*, *supra* note 34 au para 39.

⁶⁴ *DesRochers c Canada (Industrie)*, *supra* note 7 au para 51.

Nous ne sommes pas entièrement dépourvus de précédents lorsqu'il est question de décider des nombres qui suffiraient pour que l'on pose des gestes en faveur de communautés de langue officielle en situation minoritaire. La Cour suprême du Canada a statué plusieurs fois sur l'évaluation des nombres suffisants pour justifier l'ouverture d'une école ou la création d'un conseil scolaire pour le bénéfice de la communauté de langue officielle en situation minoritaire. Dans l'affaire *Arsenault-Cameron c Île-du-Prince Édouard* elle a refusé d'accepter que les nombres utilisés pour satisfaire les besoins généraux de l'administration soient compatibles avec l'objet de l'article 23 de la *Charte* :

Les questions de transport auraient dû être appliquées différemment dans le cas des enfants de la minorité linguistique pour au moins deux raisons. Premièrement, contrairement aux enfants de la majorité linguistique, les enfants visés par l'art.23 devaient faire un choix entre fréquenter une école locale dans la langue de la majorité et fréquenter une école moins accessible dans la langue de la minorité. La décision du ministre créait une situation qui avait pour effet de dissuader de nombreux enfants visés par l'art. 23 de fréquenter l'école de la minorité linguistique en raison de la durée du transport. Un tel facteur dissuasif n'existerait pas dans le cas des enfants de la majorité. Deuxièmement, le choix de transporter les élèves aurait une incidence sur l'assimilation des enfants de la minorité linguistique tandis que les modalités de transport n'avaient aucune répercussion culturelle sur les enfants de la majorité linguistique⁶⁵.

Dans l'affaire *Mahé c Alberta*⁶⁶, on peut lire à la page 384 :

Que doivent prendre en considération les tribunaux qui étudient la question de la « justification par le nombre » – la demande actuelle, la demande potentielle, ou autre chose ? [...] À mon sens, le chiffre pertinent aux fins de l'art. 23 est le nombre de personnes qui se prévaudront en définitive du programme ou de l'établissement envisagés. Il sera normalement impossible de connaître le chiffre exact, mais on peut en avoir une idée approximative en considérant les paramètres dans lesquels il doit s'inscrire – la demande connue relative au service et le nombre total de personnes qui pourraient éventuellement se prévaloir du service.

L'approche de la Cour suprême du Canada est incompatible avec le régime fédéral mis en place depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur les langues officielles* de 1988 relativement à la prestation de services là où il y a une demande importante. Ceci s'explique par le fait que la demande est évaluée par le gouvernement fédéral de façon mécanique, mathématique, sans tenir compte du devoir constitutionnel de desservir tout le public qui fait le choix d'être servi dans une langue officielle ou l'autre ou qui pourrait faire un tel choix, et de favoriser des moyens qui auront pour effet de soutenir les minorités de langue officielle. À titre d'exemple, considérons la municipalité de Brampton, en Ontario, où les bureaux du gouvernement ontarien offrent depuis 2007 leurs services dans les deux langues officielles alors que seul un bureau fédéral⁶⁷ sur six dessert la communauté

⁶⁵ [2000] 1 RCS 3 au para 50.

⁶⁶ [1990] 1 RCS 342.

⁶⁷ Le seul bureau étant la gare ferroviaire : Via Rail Inc, 31, rue Church, Brampton (Ontario).

francophone de cette même localité⁶⁸. Le fait de sous-estimer les nombres chez la population minoritaire est déjà un problème d'envergure⁶⁹ parce qu'il réduit l'accès aux services et favorise l'assimilation. Adopter une évaluation purement objective est une approche troublante parce qu'elle force le gouvernement à s'éloigner de l'objet fondamental de la *Loi sur les langues officielles* et de l'article 20 de la *Charte*, qui est de favoriser le maintien des communautés de langue officielle en situation minoritaire⁷⁰.

Il est d'ailleurs assez singulier que la demande doive précéder l'offre de services pour établir le nombre nécessaire pour soulever l'obligation gouvernementale⁷¹. Serait-ce la responsabilité de la minorité linguistique de démontrer qu'il y aurait une demande potentielle suffisante ? L'article 28 de la *Loi sur les langues officielles*, qui exige l'offre active des services offerts par les institutions fédérales, ne codifie-t-il pas le principe selon lequel, en matière de communications avec le public et de prestation des services, « l'offre crée sa propre demande »⁷² ?

III. UNE RÉFORME FONDÉE SUR DES PRINCIPES CLAIRS

Cette deuxième partie met de l'avant deux principes qui devraient sous-tendre toute réforme éventuelle du régime fédéral de désignation des services et des communications dans la langue de la minorité. Premièrement, il est suggéré que les communications et les services fédéraux soient offerts aux personnes

⁶⁸ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Burolis*, en ligne : Burolis <<http://www.tbs-sct.gc.ca/ollo/appollo/burolis/search-recherche/search-recherche-fra.aspx>> (consulté le 27 février 2011).

⁶⁹ « [L]e fait d'utiliser l'information sur la langue d'usage au foyer, sous-estime probablement la population qui pourrait demander à recevoir des services dans cette langue. » Voir Statistique Canada, *Professionnels de la santé et minorités de langue officielle au Canada*, 2001 et 2006, no de catalogue 91-550-XWF à la p. 13, en ligne : Statistique Canada <<http://www.statcan.gc.ca/pub/91-550-x/91-550-x2008001-fra.pdf>>.

⁷⁰ Selon la Cour suprême du Canada il y a lieu d'adopter une évaluation qualitative plutôt que strictement objective ou mathématique sous l'article 23 de la *Charte* (droits à l'instruction dans la langue de la minorité) : *Solski (Tuteur de) c Québec (Procureur général)*, [2005] 1 RCS 201, aux paras 28 et 35 ; *Nguyen c Québec (Éducation, Loisir et Sport)*, [2009] 3 RCS 208, au para 28. Une approche objective ou mathématique est problématique dans certaines circonstances : à titre d'exemple, l'immigrant français qui parle un français impeccable n'est pas admissible, sous l'article 23 de la *Charte*, à l'instruction en français en milieu minoritaire ; en Ontario, cette situation inéquitable est contrecarrée par l'application de l'article 293 de la *Loi sur l'éducation*, LRO 1990, c. E.2, qui prévoit un processus d'admission pour les élèves « non-francophones » ; voir aussi *La Commission scolaire francophone du Yukon No. 23 c Procureure générale du Territoire du Yukon*, 2011 YKSC 57, para 762.

⁷¹ Linda Cardinal, Nathalie Plante et Anik Sauvé, *De la théorie à la pratique : Les mécanismes d'offre des services en français dans le domaine de la justice en Ontario*, *supra* note 59.

⁷² En science économique, l'idée voulant que l'offre crée sa propre demande (la loi de Say) est attribuée à Jean-Baptiste Say (1767-1832).

pouvant communiquer dans la langue officielle. Deuxièmement, la spécificité de la communauté visée devrait figurer parmi les critères obligatoires servant à désigner les bureaux fédéraux tenus de communiquer et d'offrir leurs services dans les deux langues.

A. La communication et l'offre de services à toute personne pouvant communiquer dans la langue officielle en question sans égard au sentiment d'appartenance, aux origines ethniques ou à l'utilisation de cette langue au foyer ou au travail

L'identité est un aspect éminemment personnel de l'être humain. Celle-ci est dynamique et peut évoluer avec le temps et varier selon la localisation géographique. À titre d'exemple, une personne bilingue habitant l'ouest de l'Île de Montréal pourrait très bien fréquenter un centre communautaire où la langue dominante est l'anglais et y entretenir des contacts sociaux avec plusieurs dans cette langue, à un point tel qu'elle se perçoive comme étant un membre à part entière de cette communauté. Au bureau, par contre, il est possible que le français soit sa langue d'usage alors qu'au foyer elle choisit d'alterner entre l'anglais et le français avec ses enfants, pour favoriser leur apprentissage des deux langues officielles⁷³. Avec ses parents elle pourrait communiquer dans une langue non-officielle : la langue maternelle de son père, par exemple. Quelle catégorie, anglophone ou francophone, lui conviendrait le mieux et avec quelle catégorie linguistique s'identifierait-elle ? Si elle déménageait à Toronto ces réponses varieraient sûrement. Vu la nature changeante de l'identité, quelle est l'utilité de procéder sur une base identitaire en vue de déterminer dans quelle langue ou dans quelles langues les autorités publiques devraient la comptabiliser, pour les fins de la détermination de la demande suffisante ?

Plusieurs Canadiennes et Canadiens déclarent avoir les deux langues officielles comme langues maternelles lorsqu'ils répondent au recensement⁷⁴. Ce phénomène est particulièrement marqué au sein des familles exogames où un parent transmet l'anglais aux enfants alors que l'autre parent leur enseigne, simultanément, le français. Ainsi, onze pour cent des enfants issus d'unions

⁷³ Voir *Charte de la langue française*, LRQ, c C-11, chapitre V ; Voir Richard Y. Bourhis (ed), *The Vitality of the English-Speaking Communities of Quebec: From Community Decline to Revival*, Montréal, CEETUM, Université de Montréal, 2008.

⁷⁴ En 2006, 98 625 Canadiennes et Canadiens déclaraient avoir les deux langues officielles comme langues maternelles alors que 10 790 déclaraient avoir le français, l'anglais et une langue non-officielle comme langues maternelles, voir Statistique Canada, *Population selon la langue maternelle, par province et territoire, Recensement de 2006*, en ligne : Statistique Canada <<http://www40.statcan.ca/102/cst01/demo11a-fra.htm>>.

exogames au Québec, en 2001, déclaraient l'anglais et le français comme langues maternelles, alors que dans les autres provinces cinq pour cent de ces enfants s'identifiaient comme étant officiellement bilingue⁷⁵. Malgré que ces enfants soient officiellement bilingues et donc susceptibles de requérir des services fédéraux dans l'une ou l'autre langue officielle, le Règlement les classe sous la bannière anglophone dès lors que l'anglais est utilisé plus souvent que le français au foyer. Avec un taux d'exogamie en pleine croissance⁷⁶ il y aurait lieu, bien sûr, d'adapter le Règlement à cette nouvelle réalité.

Cette inquiétude quant aux différentes façons de classer la population canadienne sur le plan linguistique n'est pas nouvelle. Il y a presque trente ans, l'honorable juge Robert, siégeant alors à la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick, s'exprimait comme suit dans l'affaire *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick* :

Dans les différentes lois, règlements et directives précités, on trouve les termes langue maternelle, langue officielle, langue dominante, première langue apprise et encore comprise, personnes parlant l'autre langue et, enfin, francophones et anglophones. L'usage incessant de ces différents termes est peut être de mise mais il contribue à embrouiller la pensée du législateur. De plus, comme nous le fit constater le Dr. McKay, linguiste et expert en bilinguisme et « testing », chacun de ces termes a plusieurs significations [...] ⁷⁷.

En effet, la pensée des rédacteurs du Règlement demeure, aujourd'hui, quelque peu embrouillée à cet égard dû à l'utilisation de termes aussi vagues et imprécis que « minorité francophone ou anglophone » et du concept statistique relié de la « première langue officielle parlée ».

B. L'identité détermine l'accès aux services : une situation intenable

Soulignons d'emblée que la *Charte* garantit au « public » le droit de communiquer avec les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada dans la langue officielle de son choix⁷⁸. Ce droit constitutionnel est mis en œuvre par la *Loi sur les langues officielles*, qui repose elle aussi sur la notion du « public », comme l'atteste le préambule et l'article 21 :

⁷⁵ Louise Marmen et Jean-Pierre Corbeil, *supra* note 28 à la p 82.

⁷⁶ Rodrigue Landry, *supra* note 45.

⁷⁷ *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick c Minority Language School Board No 50* (1983), 48 RN-B (2^e) 36 à la p 42.

⁷⁸ *Loi constitutionnelle de 1982*, *supra* note 9.

« Préambule Attendu: qu'elle [la Constitution] prévoit en outre des garanties quant au droit du public à l'emploi de l'une ou l'autre de ces langues pour communiquer avec les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada ou pour en recevoir les services;	« Preamble AND WHEREAS the Constitution of Canada also provides for guarantees relating to the right of any member of the public to communicate with, and to receive available services from, any institution of the Parliament or government of Canada in either official language;
Droits en matière de communication 21. Le public a, au Canada, le droit de communiquer avec les institutions fédérales et d'en recevoir les services conformément à la présente partie. »	Rights relating to language of communication 21. Any member of the public in Canada has the right to communicate with and to receive available services from federal institutions in accordance with this Part. »

Pourtant, le Règlement, lui, définit la demande importante en fonction de la population de la minorité francophone ou anglophone, un concept qui ne semble pas concorder avec le cadre législatif établi par sa loi habilitante.

Le concept législatif du « public » en est un qui témoigne d'ouverture et qui invite d'inclure toute personne qui voudrait l'être, alors que celui de la « minorité francophone » est plutôt restrictif et s'applique difficilement à une société canadienne en constante mutation. Dans une étude portant sur l'immigration, publiée en 2002, le Commissariat aux langues officielles faisait le constat suivant :

[L]a diversité est un phénomène nouveau, surtout dans les communautés francophones minoritaires. Dans le passé, ces communautés réussissaient à se maintenir grâce à leurs réseaux et, dans certaines régions, à l'arrivée de Québécois, qui sont de souche rapprochée. Aujourd'hui, elles accueillent des immigrants qui, oui, parlent français, mais ne partagent pas les mêmes origines ethniques et culturelles⁷⁹.

Ainsi, pour déterminer dans quelle langue officielle un récent immigrant voudra être servi par les institutions fédérales de sa localité, il sera souvent tout à fait inutile de considérer sa langue maternelle ou la langue qu'il utilise le plus souvent au foyer, comme le fait le Règlement. Le seul critère pertinent à examiner dans un tel cas devrait être la capacité de l'immigrant d'utiliser la langue.

Dans l'arrêt *Solski*⁸⁰, la Cour suprême du Canada devait décider du droit d'un enfant de fréquenter l'école de langue anglaise en fonction de critères objectifs énoncés dans la *Charte de la langue française*⁸¹. Elle dira au paragraphe 31 :

⁷⁹ Commissaire aux langues officielles, *L'immigration et les langues officielles : Obstacles et possibilités qui se présentent aux immigrants et aux communautés*, novembre 2002 aux pp 6-7.

⁸⁰ *Solski (Tuteur de) c Québec (Procureur général)*, *supra*, note 70.

Cependant, de nombreuses personnes remplissent les conditions requises par l'art. 23 sans appartenir à la minorité, même les francophones hors Québec qui ont choisi de faire instruire leurs enfants en anglais. À cet égard, même si, en définitive, l'art. 23 vise la protection et l'épanouissement des communautés linguistiques minoritaires, le par. 23(2) s'applique, indépendamment de la possibilité que les parents ou les enfants admissibles ne soient pas francophones ou anglophones ou qu'ils ne parlent pas ces langues à la maison. Les conditions qui doivent être remplies en vertu de l'art. 23 reflètent le fait que les néocanadiens décident notamment d'adopter l'une ou l'autre langue officielle, ou les deux à la fois, en tant que participants au régime linguistique canadien.

En ce qui concerne les communications et la prestation des services par les institutions fédérales, aucune raison de principe justifierait que le régime linguistique canadien n'en fasse pas autant. Il est crucial pour l'avenir des communautés francophones en milieu minoritaire d'attirer vers elles davantage une proportion importante de nouveaux immigrants et, de façon générale, de permettre à ceux-ci d'adopter librement l'une ou l'autre des langues officielles, voire les deux.

Dans la même étude de 2002, le Commissariat aux langues officielles décrivait l'immigration en milieu minoritaire de la façon suivante :

Les communautés francophones minoritaires n'attirent pas un nombre d'immigrants suffisant par rapport à leur poids démographique : près d'un million de francophones vivent à l'extérieur du Québec, mais seulement 44 000 d'entre eux sont des immigrants. Cela signifie que moins d'un francophone minoritaire sur vingt est un immigrant. Il devrait y en avoir quatre fois plus, si on prend la proportion d'immigrants au sein de la population anglophone du Canada comme point de comparaison⁸².

Le Canada accueille entre 200 000 et 250 000 nouveaux immigrants à chaque année⁸³ ; le régime linguistique devrait donc être conçu en fonction de cette réalité et avoir comme objectif de faciliter l'attraction et l'intégration des nouveaux immigrants aux communautés de langue officielle. Il est temps que le Règlement prenne acte de l'évolution de la société canadienne à cet égard en permettant à tous les étrangers qui choisiront de s'installer au Canada de participer pleinement à sa vie collective, dans la langue officielle de leur choix⁸⁴.

C. Des modèles plus généreux : sources d'inspiration pour une réforme éventuelle ?

Il y a lieu de s'inspirer de la jurisprudence de la Cour suprême du Canada où il est question du choix de la langue officielle par le citoyen et de sa faculté de s'identifier à l'une ou l'autre des communautés linguistiques. Dans l'affaire *R. c*

⁸¹ LRQ c C-11.

⁸² Commissaire aux langues officielles, *L'immigration et les langues officielles : Obstacles et possibilités qui se présentent aux immigrants et aux communautés*, *supra* note 79 à la p 6.

⁸³ *Ibid* à la p 3.

⁸⁴ Voir *supra* note 43.

Beaulac la Cour était appelée à décider ce que signifie « la langue de l'accusé ». Elle dira au paragraphe 33 :

Une méthode simple, comme la langue maternelle ou la langue employée à la maison, ne convient pas, notamment parce qu'elle n'offre pas de solution pour de nombreuses situations possibles dans une société multiculturelle et ne répond pas au fait que la langue n'est pas une caractéristique statique. Certaines personnes soutiennent qu'elles ont deux langues maternelles. Certaines personnes ont une langue maternelle qui n'est ni le français ni l'anglais, et parlent à la maison soit leur langue maternelle, soit leur langue maternelle et le français ou l'anglais, ou le français et l'anglais. Il se peut que leur langue au travail soit l'anglais ou le français. Il se peut que leur langue de contacts sociaux ne soit pas la même que leur langue au travail. La langue d'usage d'une personne peut changer lorsque cette personne change d'emploi, se marie ou divorce, ou se fait de nouveaux amis. On pourrait décrire beaucoup d'autres situations de ce genre, mais cela n'est pas nécessaire.

Ainsi, la Cour suprême du Canada reconnaît la fluidité de l'identité de la personne et les difficultés que toute catégorie fondée sur cette base pourrait poser.

Dans l'affaire *R. c. Beaulac*, la Cour suprême du Canada tranche qu'en matière criminelle, l'accusé pourra réclamer un procès dans la langue officielle de son choix, en autant qu'il puisse donner des directives à son avocat dans cette langue. Selon la Cour :

Aux fins des par. 530(1) et 530(4) [du Code criminel], la langue de l'accusé est l'une ou l'autre des deux langues officielles avec laquelle cette personne a des liens suffisants. Ce n'est pas forcément la langue dominante. Si l'accusé a une connaissance suffisante d'une langue officielle pour donner des directives à son avocat, il pourra affirmer cette langue comme sa langue, indépendamment de sa capacité de parler l'autre langue officielle⁸⁵.

Il est à noter que les droits linguistiques garantis par les articles 530 et 530.1 du *Code criminel* s'appliquent à l'échelle du Canada, sans égard à la population de la minorité francophone ou anglophone de l'endroit en question.

La récente *Loi sur les langues officielles*⁸⁶ du Nunavut utilise, tout comme son équivalent fédéral, le concept de la demande importante, mais propose une formulation plus inclusive de celui-ci. À son paragraphe 12(3), cette loi prévoit ce qui suit :

⁸⁵ *R. c. Beaulac*, *supra* note 34 au para 34 [nous soulignons].

⁸⁶ *Loi sur les langues officielles*, LNu 2008, c 10.

<p>« 12. [...] Autres bureaux où la demande est importante</p> <p>(3) L'obligation d'une institution territoriale prévue au paragraphe (2), au regard des communications et des services, vaut également pour ses autres bureaux si l'emploi d'une langue officielle y fait l'objet, à cet égard, d'une demande importante comme l'attestent:</p> <p>a) soit la proportion de la population desservie par un bureau, qui a identifié la langue officielle comme sa langue maternelle ou <u>sa langue préférée, et la spécificité de cette population</u> ;</p> <p>b) soit le volume des communications ou des services entre un bureau et les utilisateurs de chaque langue officielle. »</p> <p>[Nous soulignons]</p>	<p>« 12. [...] Other offices where significant demand</p> <p>(3) A territorial institution has the duty described in subsection (2) with respect to its other offices if there is a significant demand for communications with and services from the office in an Official Language as evidenced by any of the following:</p> <p>a) the proportion of the population served by an office who have designated the Official Language as their first or <u>preferred language, and the particular characteristics of that population</u>;</p> <p>b) the volume of communications or services between an office and members of the public using each Official Language. »</p> <p>[Emphasis ours]</p>
---	---

En intégrant au sein du régime le droit au service dans sa « langue préférée », le législateur territorial semble reconnaître que sur le plan de l'identité linguistique, il est préférable d'accorder une certaine latitude aux individus et qu'il faut éviter l'utilisation de définitions restrictives. Le législateur fédéral pourrait très bien s'inspirer du modèle mis en place au Nunavut, qui d'ailleurs utilise obligatoirement, tel que reproduit ci-haut, le critère de la spécificité de la population.

En Ontario, la *Loi sur les services en français*⁸⁷ garantit au public le droit de recevoir les services du gouvernement provincial en français dans vingt-cinq (25) régions désignées. En 2009, le gouvernement de l'Ontario adoptait une nouvelle définition de ce qui constitue la population « francophone » de la province en vue de déterminer où elle devrait offrir ses services en français et communiquer dans cette langue. Suivant cette nouvelle « définition inclusive de la francophonie », la clientèle francophone potentielle est déterminée en calculant le nombre de

⁸⁷ Voir *supra* note 23.

personnes dont la langue maternelle est le français ainsi que le nombre de personnes ayant une langue maternelle autre que le français ou l'anglais, mais qui ont une connaissance du français et utilisent cette langue à la maison⁸⁸. Malgré le titre que porte cette définition, elle demeure problématique en raison de l'importance des mariages exogames au sein des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Certes, la nouvelle définition ontarienne rend le régime en vigueur dans cette province plus inclusive mais du point de vue du régime fédéral la définition ontarienne représente le statu quo.

La Cour suprême du Canada réaffirma dans l'affaire *Solski* l'importance d'adopter une analyse souple et génèreuse en vue d'identifier les bénéficiaires des droits linguistiques :

Il importe également d'adopter un point de vue socioculturel et de tenir compte de la situation de chaque enfant pour déterminer si des programmes d'enseignement dans la langue de la minorité sont offerts ou l'étaient. En examinant la situation qui existe dans une province autre que le Québec, il faut se rappeler qu'il se pourrait que des parents assimilés aient envoyé leur enfant à l'école de la majorité linguistique et que, dans la dernière portion du cheminement scolaire de l'enfant, ils se soient ravisés et l'aient inscrit à l'école de la minorité linguistique pour l'aider à réintégrer la communauté linguistique minoritaire et à en adopter la culture. Il se peut que l'enfant ait disposé d'un programme d'enseignement dans la langue de la minorité pendant tout son cheminement scolaire, mais que le choix de l'y inscrire ne soit devenu viable que lorsque les parents assimilés ont décidé de l'aider à rétablir des liens avec la communauté linguistique minoritaire et sa culture. Dans ce contexte, l'objet réparateur du par. 23(2) [de la *Charte*] entre en jeu et, comme nous l'avons vu, le droit qu'il garantit doit être interprété de manière à faciliter la réintégration, dans la communauté culturelle que l'école de la minorité est censée protéger et contribuer à épanouir, des enfants qui ont été isolés de cette communauté. Dans ces circonstances, il serait bon et conforme à l'objet du par. 23(2) que les frères et sœurs de cet enfant reçoivent leur instruction dans la langue de la minorité. Tout cela pour souligner que l'application de l'art. 23 doit tenir compte des disparités très réelles qui existent entre la situation de la communauté linguistique minoritaire du Québec et les communautés linguistiques minoritaires des territoires et des autres provinces⁸⁹.

Alors que l'analyse de la Cour dans l'affaire *Solski* porte sur les droits linguistiques dans le domaine scolaire, le raisonnement est transposable en matière de prestation des communications et des services gouvernementaux. Tout régime linguistique doit prendre acte de la situation socioculturelle spécifique des communautés de langue officielle vivant en milieu minoritaire, en portant une attention particulière au phénomène de l'assimilation et de l'impact de celui-ci sur

⁸⁸ Gouvernement de l'Ontario, *Profil de la communauté francophone de l'Ontario*, 2009, en ligne : Francophones on Ontario <<http://www.ontario.ca/fr/communities/francophones/profile/index.htm>>. Cette définition de la francophonie ontarienne a été adoptée suite à une recommandation du commissaire aux services en français de l'Ontario voir Commissariat aux services en français de l'Ontario, *Ouvrir la voie*, Rapport annuel 2007-2008, à la p 29, en ligne : Commissariat aux services en français de l'Ontario <http://www.csf.gouv.on.ca/files/files/ODA_Rapport_annuel_FR_2007-2008MB.pdf>.

⁸⁹ *Solski (Tuteur de) c Québec (Procureur général)*, *supra* note 70 au para 44.

l'identité des membres de ces communautés ainsi que l'importance d'amplifier la force d'attraction de celles-ci aux yeux des nouveaux arrivants au pays. L'intégration et l'épanouissement sont de mise et toute mesure qui est incompatible avec ces objets devrait être écartée.

Tel que souligné précédemment, la Constitution garantit au « public » le droit de communiquer avec les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada dans la langue officielle de son choix et d'en recevoir les services⁹⁰. Pourtant, le Règlement actuel se fonde sur une vision très unidimensionnelle, très statique de la francophonie, qui s'oppose à l'approche de la Cour suprême du Canada dans son adoption des critères d'identification des autochtones et Métis dans l'affaire *Powley*, par exemple :

L'auto-identification, les liens ancestraux et l'acceptation par la communauté sont des facteurs qui établissent l'identité métisse dans le cadre d'une revendication fondée sur l'art. 35 [de la *Loi constitutionnelle de 1982*]. En l'absence d'une identification formelle, les tribunaux devront statuer au cas par cas sur la question de l'identité métisse en tenant compte de la manière dont la communauté se définit, de la nécessité que l'identité puisse se vérifier objectivement et de l'objet de la garantie constitutionnelle⁹¹.

Est-ce que la personne s'identifie à la communauté en question ? Cette même personne possède-t-elle « un lien réel avec la communauté historique dont les pratiques fondent le droit revendiqué »⁹² ? Enfin, la personne est-elle acceptée par la communauté en question ? Voilà comment la Cour suprême du Canada procède en vue de déterminer l'appartenance d'une personne à une communauté métisse donnée. Dans le contexte d'une société pluraliste, comme la société canadienne, ne serait-il pas cohérent d'adopter une méthode similaire en misant davantage sur les critères d'auto-identification et d'acceptation par la communauté afin de définir la composition des communautés de langue officielle, aux fins du régime de prestation des services fédéraux ? Une telle approche aurait le mérite d'inclure les personnes vivant en milieu minoritaire qui voudraient intégrer la communauté et donc contribuerait à promouvoir la vitalité de celle-ci.

Il est important de bien se rappeler que les communautés francophones en milieu minoritaire ont vécu longtemps sous le joug de l'Église catholique et formaient un groupe ethnique homogène ; ces communautés n'admettaient pas facilement les prétendus étrangers⁹³. Cette époque est révolue et des francophones d'origines ethniques et culturelles variées se côtoient et forment ensemble une

⁹⁰ *Loi constitutionnelle de 1982*, *supra* note 9.

⁹¹ *R c Powley*, [2003] 2 RCS 207 ; voir généralement Sébastien Grammond, *Identity Captured by Law: Membership in Canada's Indigenous Peoples and Linguistic Minorities*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 2009.

⁹² *R c Powley*, *supra* note 91 au para 32.

⁹³ Voir Jack Jedwab, *L'immigration et l'épanouissement des communautés de langue officielle au Canada : Politique, démographie et identité*, Étude du Commissariat aux langues officielles, 2002, en ligne : Commissariat aux langues officielles <http://www.ocol-clo.gc.ca/html/stu_etu_imm_022002_p5_f.php#sectionD3>.

nouvelle francophonie canadienne, dynamique et ouverte sur le monde ; la francophonie catholique, elle aussi, se caractérise aujourd'hui par la diversité et l'inclusion. À titre d'exemple, ce qui autrefois était l'Association canadienne-française de l'Ontario est devenue maintenant l'Assemblée de la francophonie de l'Ontario avec objectif « de créer un organisme de représentation plus représentatif, plus inclusif et plus fort pour l'ensemble de la francophonie de l'Ontario »⁹⁴. La diversité ethnoculturelle est donc maintenant au centre de ce qu'est l'Ontario français. La situation est semblable ailleurs au pays, incluant au Manitoba⁹⁵.

Le législateur fédéral dispose donc de plusieurs sources qui pourraient nourrir sa réflexion en vue d'une réforme éventuelle du Règlement. Les développements jurisprudentiels et législatifs récents pourraient guider ce dernier vers la conception d'un nouveau régime réellement inclusif et effectif.

IV. UNE RÉFLEXION S'IMPOSE

Le Règlement actuel fut adopté il y a plus de vingt (20) ans, il y a de cela une génération. L'heure est arrivée de réfléchir sur l'efficacité du régime actuel et sa capacité de contribuer à la protection des communautés de langue officielle en situation minoritaire ainsi qu'à leur développement et leur épanouissement.

La première question qui se pose est de savoir s'il est approprié de définir le droit à des communications et à des services en fonction de nombres de personnes faisant partie de la population en situation minoritaire pour estimer si la demande est « importante ». En somme, il revient à se demander si la demande est importante eu égard aux besoins de l'administration ou eu égard au maintien de la communauté de langue officielle en situation minoritaire. Il est certain que les besoins de l'administration et le coût des services sont des préoccupations dont il faut tenir compte, mais ces considérations ne devraient sans doute pas être déterminantes à elles seules, pas plus dans le cas de l'article 20 de la *Charte* que dans celui de l'article 23 de cette même *Charte*. La Cour suprême du Canada a d'ailleurs laissé entendre encore une fois dans l'arrêt *DesRochers*⁹⁶ que les considérations financières et administratives ne sont pas en soi suffisantes pour justifier une limite aux droits constitutionnels garantis par l'article 20 de la *Charte*, dont l'article 22 de la *Loi sur les langues officielles* constitue une mesure de mise en

⁹⁴ Assemblée de la francophonie de l'Ontario, « Historique », en ligne : Assemblée de la francophonie de l'Ontario <http://www.monassemblee.ca/fr/Historique_2>.

⁹⁵ Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, Communiqué « Rapport du comité permanent des langues officielles sur l'immigration : vers une politique sur l'immigration francophone dans les communautés » (1 décembre 2010), en ligne : Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada <http://fcfa.virtuo.ca/fr/Communiqués_21/Communiqués_2010_32#1 décembre 2010>.

⁹⁶ *DesRochers c Canada (Industrie)*, *supra* note 7.

œuvre. Ne serait-il pas plus respectueux de l'objet de la loi de tenir compte, aussi, de l'existence d'une communauté à desservir en fonction de critères qualitatifs comme l'état des infrastructures institutionnelles, de la cohésion culturelle, en somme de la « spécificité de la minorité », tel que prévu à l'alinéa 32(2)a) de la *Loi sur les langues officielles* ?

La deuxième question qui se pose est celle de savoir si le recours à la méthode I de Statistique Canada dans l'appréciation de l'importance de la demande pour des communications et des services dans une langue est compatible avec l'objet de la partie IV de la Loi, qui est de définir la demande du « public ». Le Règlement a pour effet de classer la population en deux catégories, anglophones et francophones, en supposant que seuls les francophones tels que définis par Statistique Canada sauront faire appel à des services en français. Ceci est manifestement faux⁹⁷. Il est important de tenir compte notamment des francophones qui vivent dans des familles exogames et des familles qui prétendent être bilingues sans langue dominante.

Une étude importante des définitions selon les variables du recensement, « *Qui sont les francophones ?* », a été publiée par l'Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques en 2009. Les chercheurs examinent toutes les combinaisons possibles et concluent que la définition qui combine la langue maternelle et la connaissance des deux langues officielles permet d'inclure toutes les personnes qui peuvent potentiellement s'identifier aux francophones, sans les empêcher de s'identifier à d'autres communautés linguistiques⁹⁸. Elle permet aussi d'écarter l'idée qu'il faut associer *a priori* les nouveaux arrivants à une communauté linguistique en particulier, mais continue de ne pas inclure les personnes de langue maternelle anglaise qui connaissent le français et l'anglais. Tel que déjà discuté, l'Ontario a récemment changé sa définition de la population francophone de la province pour adopter celle dont il est question ci-devant mais en excluant les personnes qui parlent le plus souvent l'anglais à la maison⁹⁹. Cette approche est, tel que déjà mentionné, à écarter sur l'échiquier fédéral en raison de l'importance des mariages exogames en milieu minoritaire.

Au fond, il s'agit de savoir si une définition identitaire est recherchée ou bien s'il serait plutôt souhaitable de privilégier une définition pertinente à une autre fin, telle la légitimité du choix en vue de l'obtention d'un service. Il semble que le gouvernement devrait permettre au plus grand nombre possible de faire un choix, c'est-à-dire de demander des services dans l'une ou l'autre langue, voire de s'associer à une communauté linguistique librement, ou encore aux deux au cours de leur vie, peut-être même simultanément. Il faut donc s'éloigner du concept de minorité sur ce plan et porter notre attention aux communautés de langue

⁹⁷ R c Beaulac, *supra* note 34 au para 33.

⁹⁸ Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques, *supra* note 53 à la p 42.

⁹⁹ Gouvernement de l'Ontario, *supra* note 88.

officielle, une notion plus large, qui rassemble les membres de la minorité, les personnes qui s’y associent et celles qui parlent la langue sans être de langue maternelle française. Cette notion plus large comprend donc les catégories de personnes qui entrent dans les définitions de la méthode I de Statistique Canada, mais aussi des locuteurs de langue française, qu’ils choisissent ou non de s’identifier à la communauté de langue minoritaire.

Pour toutes ces raisons il nous semble opportun que les communications et les services fédéraux soient offerts dans les deux langues officielles en fonction de la comptabilisation de toute personne capable de communiquer dans ces langues, sans égard à leur sentiment d’appartenance, origines ethniques ou utilisation de ces langues au foyer ou au travail. Ce principe devrait guider toute révision éventuelle du Règlement.

A. La spécificité de la communauté en tant que critère juridique obligatoire

Parmi les critères prévus par la *Loi sur les langues officielles* pouvant servir à déterminer la demande importante figure la « spécificité de cette minorité »¹⁰⁰. Or, le Règlement n’utilise pas ce critère qualitatif, préférant s’en tenir aux critères strictement numériques pour définir la demande importante. Ainsi, le réseau institutionnel d’une communauté minoritaire particulière – ses écoles, ses centres communautaires, ses institutions culturelles et médiatiques, entre autres – n’est pas une considération pertinente aux fins du calcul réglementaire, sous le régime actuel. Cette décision d’évacuer toute considération qualitative du processus de désignation linguistique des bureaux fédéraux a été prise au détriment des communautés de langue officielle en milieu minoritaire, semble aller à l’encontre de l’intention du législateur et mérite donc d’être ravisée.

Le paragraphe 32(2) de la *Loi sur les langues officielles* prévoit les critères qui peuvent servir afin de déterminer l’importance de la demande :

¹⁰⁰ *Loi sur les langues officielles*, *supra* note 1 au para 32(2).

<p>« Règlements</p> <p>32.(1) Le gouverneur en conseil peut, par règlement :</p> <p> a) déterminer, pour l'application de l'article 22 ou du paragraphe 23(1), les circonstances dans lesquelles il y a demande importante;</p> <p> b) en cas de silence de la présente partie, déterminer les circonstances dans lesquelles il incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que le public puisse communiquer avec leurs bureaux, ou recevoir les services de ceux-ci, dans l'une ou l'autre langue officielle;</p> <p> c) déterminer les services visés au paragraphe 23(2) et les modalités de leur fourniture;</p> <p> d) déterminer pour le public et les voyageurs les cas visés à l'alinéa 24(1)a) et les circonstances visées à l'alinéa 24(1)b);</p> <p> e) définir « population de la minorité francophone ou anglophone » pour l'application de l'alinéa (2)a).</p> <p>Critères</p> <p>(2) Le gouverneur en conseil peut, pour déterminer les circonstances visées aux alinéas (1)a) ou b), tenir compte :</p>	<p>« Regulations</p> <p>32. (1) The Governor in Council may make regulations</p> <p> (a) prescribing the circumstances in which there is significant demand for the purpose of paragraph 22(b) or subsection 23(1);</p> <p> (b) prescribing circumstances not otherwise provided for under this Part in which federal institutions have the duty to ensure that any member of the public can communicate with and obtain available services from offices of the institution in either official language;</p> <p> (c) prescribing services, and the manner in which those services are to be provided or made available, for the purpose of subsection 23(2);</p> <p> (d) prescribing circumstances, in relation to the public or the travelling public, for the purpose of paragraph 24(1)(a) or (b); and</p> <p> (e) defining the expression "English or French linguistic minority population" for the purpose of paragraph (2)(a).</p> <p>Where circumstances prescribed under paragraph(1)(a) or (b)</p> <p>(2) In prescribing circumstances under paragraph (1)(a) or (b), the Governor in Council may have regard to</p>
---	---

<p>a) de la population de la minorité francophone ou anglophone de la région desservie, <u>de la spécificité de cette minorité</u> et de la proportion que celle-ci représente par rapport à la population totale de cette région;</p> <p>b) du volume des communications ou des services assurés entre un bureau et les utilisateurs de l'une ou l'autre langue officielle;</p> <p>c) de tout autre critère qu'il juge indiqué. »</p> <p>[Nous soulignons]</p>	<p>(a) the number of persons composing the English or French linguistic minority population of the area served by an office or facility, <u>the particular characteristics of that population</u> and the proportion of that population to the total population of that area;</p> <p>(b) the volume of communications or services between an office or facility and members of the public using each official language; and</p> <p>(c) any other factors that the Governor in Council considers appropriate. »</p> <p>[Emphasis ours]</p>
---	---

Les rédacteurs du Règlement ont choisi de tenir compte de tous les critères suggérés par le législateur, sauf celui de la spécificité de la communauté. Pourtant, les représentants des communautés de langue officielle en milieu minoritaire ont soulevé cette lacune lors des consultations sur l'avant-projet du Règlement :

Conformément à l'article 84 de la Loi, l'avant-projet du Règlement a fait l'objet de consultations auprès des associations minoritaires de langue officielle, c'est-à-dire les associations de francophones nationales, provinciales et territoriales à l'extérieur du Québec et les associations d'anglophones provinciales et régionales du Québec. Le Commissaire aux langues officielles a aussi été consulté. Les intervenants étaient satisfaits de certains aspects de l'avant-projet, mais jugeaient que dans l'ensemble, celui-ci ne tenait pas suffisamment compte de la spécificité des minorités linguistiques francophones et anglophones. L'avant-projet a donc été modifié afin d'augmenter le nombre de localités où les principaux services fédéraux devraient être offerts dans les deux langues officielles [nous soulignons]¹⁰¹.

Il n'est pas clair en quoi le fait d'augmenter le nombre de localités où certains services seraient offerts a répondu à la critique citée plus haut. Le fait demeure que le Règlement n'a pas incorporé des dispositions obligeant la considération de la spécificité de la communauté minoritaire en vue de déterminer quelles communautés pourraient bénéficier de l'offre des services fédéraux dans leur langue officielle.

¹⁰¹ Règlement sur les langues officielles – communications avec le public et prestation des services, Résumé de l'étude d'impact de la réglementation, (1991) Gaz CI, 1063.

D'ailleurs, selon le rapport annuel du Commissariat aux langues officielles de 1990, l'Association de la presse francophone, l'Association des médias régionaux du Québec, la Fédération des francophones hors Québec et Alliance-Québec ont souligné, lors des consultations sur l'avant-projet du Règlement :

[Que] le gouvernement doit trouver un moyen de tenir compte de la vitalité des communautés minoritaires, complément nécessaire des critères numériques. La Loi a d'ailleurs prévu des mesures réglementaires d'incitation, qui rejoignent ce concept de vitalité; cette vitalité se manifeste, par exemple, par la publication d'hebdomadaires dont la présence est importante, surtout à une période où la programmation régionale de Radio-Canada est réduite. La presse minoritaire représente également une forme essentielle d'offre active des services gouvernementaux¹⁰².

Malgré tout, le critère législatif de la spécificité est resté lettre morte.

B. L'intention du législateur

Le 22 mars 1988, lors des délibérations qui ont mené à l'adoption de la *Loi sur les langues officielles*, l'honorable Ramon Hnatyshyn, ministre de la Justice, avait déclaré devant le comité législatif que :

[C]ertaines caractéristiques de cette population [minoritaire de langue officielle], telles que ses institutions religieuses, sociales, culturelles, ou d'enseignement, [...] donnent – mieux que le font les chiffres seuls – une bonne indication de sa vitalité et de ses possibilités¹⁰³.

Plus tard, le 7 juillet 1988, lors des débats entourant le projet de loi qui deviendrait la nouvelle *Loi sur les langues officielles*, l'honorable Ramon Hnatyshyn a souligné l'importance du critère de la spécificité lorsqu'il a dit : « Selon ce critère d'ordre qualitatif, il peut arriver que la situation et les besoins particuliers de minorités linguistiques données soient tels qu'on les considère comme suffisamment important pour justifier la prestation de services bilingues, même si le facteur quantitatif pointe dans l'autre direction »¹⁰⁴.

Ainsi, le gouvernement fédéral de l'époque, sous la direction du très honorable Brian Mulroney, a jugé bon d'insérer à l'alinéa 32(2)a) de la *Loi sur les langues officielles*¹⁰⁵ le critère de la spécificité de la minorité. Malheureusement, ce critère facultatif fut entièrement écarté par les rédacteurs du Règlement. Le renversement de cette décision serait une bonne indication que le gouvernement prend des mesures positives aux termes de ses engagements en vertu de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*.

¹⁰² Commissaire aux langues officielles, *Rapport annuel 1990*, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1991 à la p 71.

¹⁰³ Chambre des communes, Comité législatif sur le projet de loi C-72, *Procès verbal*, 33^e lég 2^e sess, n°1 (22 mars 1988) à la p 37.

¹⁰⁴ Chambre des communes, *Débats*, 33^e lég 2^e sess, (7 juillet 1988) à la p 17222.

¹⁰⁵ *Supra* note 1.

Le résumé de l'étude d'impact du Règlement, publié dans la *Gazette du Canada* le 23 mars 1991, étale certaines autres mesures envisagées par les rédacteurs du Règlement, notamment :

On a également envisagé une approche basée sur le concept de la « demande potentielle », c'est-à-dire qu'on stimulerait la demande chez les minorités linguistiques qui ont, pendant longtemps, obtenu des services fédéraux dans la langue de la majorité, en leur fournissant des services dans les deux langues officielles dans certains bureaux pendant une « période d'essai » de plusieurs années ; à la suite de quoi, les services ne seraient dispensés que dans une seule langue si la demande n'était pas assez importante. Toutefois, une désignation des bureaux de « demande potentielle » pleinement conforme aux pouvoirs habilitants prévus par la *Loi sur les langues officielles* pose des problèmes d'ordre juridique. Cette approche aurait également dû comprendre une définition de la demande importante. On a proposé une règle unique, à caractère numérique, qui s'est révélée inadéquate parce qu'elle ne prenait pas en considération la diversité des institutions fédérales¹⁰⁶.

Le concept de la « demande potentielle » semble tout à fait compatible avec celui de la « demande importante » : le premier étant plutôt un outil qui permettrait de mesurer de façon plus équitable et avec une plus grande précision la demande importante dans une région particulière. Au lieu, les rédacteurs ont adopté un modèle par lequel l'offre des communications et des services fédéraux dans la langue de la communauté en situation minoritaire dépendra du volume des demandes reçues¹⁰⁷ pour lesdits services : une méthode tout à fait aberrante dans le contexte d'une communauté minoritaire de langue officielle.

V. VERS DES SOLUTIONS CONCRÈTES

Récemment, la Fédération des communautés francophones et acadienne (FCFA) du Canada s'est exprimée ainsi au sujet du Règlement :

Le Règlement actuel n'utilise [que] des formules statistiques complexes pour définir où résident les francophones au Canada et quels bureaux fédéraux sont tenus d'offrir des services et des communications dans les deux langues. Il en résulte une certaine confusion lorsque les citoyens francophones cherchent à savoir quel bureau fédéral de leur région a l'obligation de leur donner des services dans leur langue.

L'autre lacune est liée au fait qu'on n'utilise, justement, que des données statistiques pour définir ce qui constitue une collectivité francophone. On exclut ainsi des communautés qui, si elles sont de petite taille et ne constituent qu'une faible proportion de la population, n'en sont pas moins dynamiques et déterminées à vivre en français. Par exemple, dans la région des Kootenay, en Colombie-Britannique, on compte deux écoles francophones et une association francophone communautaire; pourtant, les deux centres de Service Canada n'ont aucune obligation d'offrir des services en français¹⁰⁸.

¹⁰⁶ *Supra* note 101 à la p 1061.

¹⁰⁷ Voir par ex l'al 5(1)n) du Règlement, *supra* note 15.

¹⁰⁸ Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, *La mise en œuvre de la Loi sur les langues officielles*, *supra* note 11 à la p 15.

Dans le deuxième volume de son rapport annuel 2009-2010, le Commissaire aux langues officielles du Canada dresse lui aussi un constat peu reluisant de l'état actuel du régime de communications et prestation des services au public :

En résumé, l'exercice des bulletins de rendement montre que, cette année encore, trop d'institutions fédérales ont de la difficulté à faire l'offre active et à offrir des services en français et en anglais aux Canadiens. Cela signifie concrètement que, parmi l'ensemble des personnes qui, chaque année, entrent en contact avec une institution fédérale, des milliers de personnes se voient toujours privées des droits que leur confère la *Loi sur les langues officielles*¹⁰⁹.

Ce n'est certainement pas en privant les Canadiennes et les Canadiens de leur droit à des services gouvernementaux dans la langue officielle de leur choix que l'épanouissement et le développement de ces derniers seront favorisés. Une simplification du régime s'impose afin de le rendre plus cohérent et de permettre à toute personne voulant recevoir des services dans l'une ou l'autre des langues officielles d'y avoir accès.

D'ailleurs, dans son rapport annuel 2005-2006, la Commissaire aux langues officielles du Canada avait recommandé au président du Conseil du Trésor qu'il « modernise le Règlement de façon à permettre aux Canadiennes et aux Canadiens de recevoir des services de qualité égale dans la langue officielle de leur choix »¹¹⁰. Selon la Commissaire, les principes directeurs qui devraient guider la rédaction d'une nouvelle réglementation en matière de langues officielles étaient le principe de l'égalité réelle¹¹¹, le principe du caractère réparateur des droits linguistiques, la mise en œuvre cohérente et efficace de la loi, la simplicité et l'accessibilité¹¹². Or, le gouvernement n'a pas donné suite à cette recommandation. Toutefois, en juin 2010, l'honorable sénatrice Maria Chaput – la première femme franco-manitobaine à siéger à la chambre haute – a déposé au Sénat du Canada le projet de loi S-220, *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles – communications avec le public et prestation des services*¹¹³. Ce projet de loi émanant du Sénat « propose une mise à jour de la partie IV de la *Loi sur les langues officielles* afin de l'ajuster aux contextes démographique, sociolinguistique, judiciaire et législatif actuels, qui ont changé énormément depuis l'adoption de la loi en 1988 »¹¹⁴.

¹⁰⁹ Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 2009-2010 : Au-delà des obligations*, vol II à la p 12.

¹¹⁰ Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 2005-2006*, Ottawa, à la p 31.

¹¹¹ Ce qui est maintenant acquis, suivant la décision de la Cour suprême du Canada dans *DesRochers*, *supra* note 7.

¹¹² Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 2005-2006*, Ottawa à la p 31.

¹¹³ *Débats du Sénat*, 40^e lég, 3^e sess, vol 147 n°36 (9 juin 2010) en ligne : LEGISinfo <<http://www.parl.gc.ca/LegisInfo/BillDetails.aspx?Language=F&Mode=1&billId=4684441>>.

¹¹⁴ Bureau de la sénatrice Maria Chaput, Communiqué, « Dépôt du projet de loi S-220 au Sénat : après 22 ans, l'heure d'agir pour mettre à jour la *Loi sur les langues officielles* est arrivée » (9 juin 2010), en ligne : Bureau de la sénatrice Maria Chaput <<http://mariachaput.ca/fr/nouvelles/284->

Le projet de loi S-220 propose quelques ajustements :

[I] assurera que la détermination de la demande importante soit balisée par des critères logiques, obligatoires, clairs, inclusifs et compatibles avec l'objet même de la loi ; [...] il instaurera un mécanisme de révision du régime de communications et de prestation de services qui s'appliquera après chaque recensement décennal ; [...] il garantira des services de qualité égale aux utilisateurs de l'une ou l'autre des langues officielles, en intégrant dans la loi ce principe reconnu par la Cour suprême du Canada ; [et] il visera à responsabiliser les décideurs en assurant que le public soit informé et consulté avant de soustraire un service ou une institution à l'application de la loi¹¹⁵.

L'adoption d'un projet de loi comme S-220 provoquerait une révision du Règlement. En remplaçant le critère facultatif « de la population de la minorité »¹¹⁶ avec le critère obligatoire « du nombre de personnes pouvant communiquer dans la langue de la minorité »¹¹⁷, en vue de déterminer les nombres suffisants de « francophones » requis pour justifier la prestation des services, un tel projet de loi, s'il devait être adopté, représenterait un virage vers un modèle plus inclusif. Cette modification aurait pour effet de s'assurer que la *Loi sur les langues officielles* tienne compte dorénavant de tous les utilisateurs qui choisiraient de se faire servir en français, sans distinction non fondée sur des principes. En d'autres mots, l'adoption d'un tel projet de loi aurait pour effet de réconcilier le cadre juridique applicable avec la réalité de la francophonie canadienne d'aujourd'hui, notamment en s'assurant de comptabiliser parmi la population francophone les enfants de couples exogames.

Les modifications proposées par l'honorable sénatrice Chaput visent à remédier à plusieurs des lacunes du cadre juridique du régime fédéral de communications avec le public et de prestation des services. Selon elle :

[I] est impératif que le régime linguistique canadien tienne pleinement compte du caractère réparateur des droits linguistiques, de l'égalité réelle de nos deux langues officielles, de la réalité sociolinguistique du Canada d'aujourd'hui, ainsi que des pressions assimilatrices qui menacent nos communautés de langue officielle en situation minoritaire¹¹⁸.

Le projet de loi S-220 semblait donc être la suite logique des plus récents développements jurisprudentiels¹¹⁹.

Le Commissaire aux langues officielles du Canada a donné son appui aux objectifs et à l'approche retenue par le projet de loi S-220 en déclarant devant le Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes que « le

introduction-of-bill-s220-in-the-senate-after-22-years-the-time-has-come-to-update-the-official-languages-act.html>.

¹¹⁵ *Débats du Sénat*, 40^e lég, 3^e sess, vol 147 n°38 (15 juin 2010) en ligne : LEGISinfo <<http://www.parl.gc.ca/LegisInfo/BillDetails.aspx?Language=F&Mode=1&billId=4684441>>.

¹¹⁶ *Loi sur les langues officielles*, *supra* note 1 à l'al 32(2)a).

¹¹⁷ PL S-220, *supra* note 11 à l'art.6.

¹¹⁸ *Débats du Sénat*, *supra* note 115.

¹¹⁹ Voir *Desrochers*, *supra* note 7.

projet de loi de la sénatrice Chaput est une initiative très importante. Elle touche notamment la difficulté que comporte une approche purement arithmétique face à la prestation de services dans les communautés de langue officielle en situation minoritaire. »¹²⁰ Par ailleurs, il est à noter que la substance du projet de loi S-220 bénéficie d'un appui sans réserve de la part des vingt-deux (22) organismes membres de la FCFA, dont la Fédération des associations de juristes d'expression française de common law¹²¹. Selon la FCFA, cette initiative « est un très grand pas en avant pour nous ramener à l'intention première de la *Loi sur les langues officielles*, qui est l'égalité réelle du français et de l'anglais dans la société canadienne »¹²². Toutefois cette approche ne fait pas l'unanimité¹²³.

D'ailleurs, en juin 2010, le gouvernement fédéral a annoncé l'élimination du formulaire long de recensement¹²⁴, en expliquant qu'il préférerait s'en tenir à l'utilisation du seul formulaire court pour le recensement de 2011. Cette décision gouvernementale a provoqué une vive réaction au sein de l'opinion publique avec plusieurs intervenants se rangeant contre celle-ci¹²⁵. Les impacts potentiels d'une telle décision sont nombreux¹²⁶ et touchent plusieurs domaines d'activités, notamment ceux se rapportant aux langues officielles. Concrètement, l'élimination du formulaire long de recensement, qui comportait plusieurs questions de nature linguistique et permettait donc de tracer un portrait linguistique fiable de la population canadienne, aurait empêché la mise en œuvre du Règlement. En effet, la méthode I de Statistique Canada requiert les données portant sur la connaissance des langues officielles et sur la langue parlée le plus souvent à la maison, qui étaient toutes les deux glanées à partir de questions contenues seulement dans le formulaire long de recensement.

Une des questions constitutionnelles fondamentales qui a préoccupé le constituant en 1867 portait sur la « représentation effective » à la Chambre des Communes de chaque région du Canada, et un vote égal pour chaque citoyen. En vertu de l'article 8 et du paragraphe 51(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, un recensement général, faisant énumération distincte des populations du Canada

¹²⁰ Chambre des communes, Comité permanent des langues officielles, *Témoignages*, 40^e lég, 3^e sess, (4 novembre 2010).

¹²¹ Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, Communiqué « 35^e assemblée générale de la FCFA : appui unanime au projet de loi de la sénatrice Chaput? » (14 juin 2010), en ligne : FCFA <http://fcfa.ca/fr/Communiqués_21/Communiqués_2010_32#14 juin 2010>.

¹²² *Ibid.*

¹²³ Voir discours de l'honorable sénateur Gerald J Comeau, *Débats du Sénat*, 40^e lég, 3^e sess, vol 147 n°78 (14 décembre 2010) en ligne : LEGISinfo <<http://www.parl.gc.ca/LegisInfo/BillDetails.aspx?Language=F&Mode=1&billId=4684441>>.

(2010) Gaz C I, 1731.

¹²⁵ Voir par ex l'éditorial, « On Census, let's hear from 'ordinary' Canadians », *The Globe and Mail* (17 août 2010).

¹²⁶ Voir par ex T. Grant, « Census changes to complicate central bank's analyses, Carney says », *The Globe and Mail* (16 septembre 2010).

doit être effectué à tous les dix (10) ans¹²⁷. Ainsi, les circonscriptions électorales doivent être découpées en tenant compte notamment des diversités linguistiques, géographiques, culturelles, politiques des provinces ainsi que de la grandeur de la population et des caractéristiques rurales et urbaines. Le recensement général du Canada doit faire la collecte de données fiables portant notamment sur les communautés de langue officielle en situation minoritaire, pour satisfaire au droit des Canadiennes et Canadiens à la représentation effective.

Se fondant sur d'autres motifs, une demande de contrôle judiciaire a été présentée devant la Cour fédérale, soulevant l'illégalité de la décision gouvernementale d'éliminer la quasi-totalité des questions de nature linguistique du recensement¹²⁸. Sans doute en réaction à ce recours judiciaire, le ministre responsable a annoncé l'intention du gouvernement d'inclure dans le formulaire court les deux questions de nature linguistique exclues¹²⁹, requises pour dériver la variable pertinente suivant la méthode I de Statistique Canada, en plus de la question portant sur la langue maternelle qui y avait été maintenue¹³⁰. Ce recul partiel du gouvernement fédéral assurera que l'exercice de révision, prévu au Règlement, aura lieu suite au recensement de 2011. Malheureusement, lors de ce recensement, Statistique Canada se sera abstenu de demander aux Canadiennes et aux Canadiens quelles langues ils utilisent au travail ainsi que quelles langues, autres que le français et l'anglais, ils connaissent assez bien pour soutenir une conversation¹³¹. Ces questions figuraient antérieurement au recensement. De ce fait, la fiabilité du portrait démo-linguistique du Canada sera quelque peu réduite. Bref, les connaissances reliées aux communautés de langue officielle seront appauvries.

L'heure de revoir et de repenser le régime fédéral de communications et de prestation de services au public est arrivée. Depuis l'adoption de la nouvelle *Loi sur les langues officielles* en 1988, les contextes démographique, sociolinguistique, judiciaire et législatif ont tant changé : urbanisation, exogamie, avènement du droit au choix de sa langue officielle et nouvelle partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. Ironiquement, le gouvernement fédéral semble s'intéresser davantage à masquer la réalité de la francophonie canadienne d'aujourd'hui¹³², plutôt

¹²⁷ *Loi constitutionnelle de 1867* (R-U), 30&31 Vict, c 3, art 8.

¹²⁸ *Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada c Canada* (Procureur général), 2010 CF 999 (CanLII).

¹²⁹ Industrie Canada, Communiqué, « Déclaration du ministre de l'Industrie Tony Clement à propos des changements apportés au Recensement de la population de 2011 » (11 août 2010), en ligne : Industrie Canada <<http://www.ic.gc.ca/eic/site/ic1.nsf/fra/05762.html>>.

¹³⁰ (2010) *Gaz C I*, 2285.

¹³¹ *Ibid.*

¹³² Bureau de la sénatrice Maria Chaput, Communiqué, « L'Acadie désignée région unilingue anglophone : la sénatrice Maria Chaput est abasourdie » (10 mars 2011), en ligne : Bureau de la sénatrice Maria Chaput <<http://mariachaput.ca/fr/nouvelles/300-acadia-designated-as-a-unilingual-anglophone-region-senator-maria-chaput-is-stunned.html>>.

qu'adapter les outils à sa disposition – comme le Règlement – en vue d'appuyer réellement le développement et l'épanouissement des communautés de langue officielle.

VI. CONCLUSION : UN RÈGLEMENT À RAJUSTER

Selon son résumé d'étude d'impact, publié en 1991, « le Règlement est une expression concrète de l'engagement du gouvernement à appuyer le développement des minorités francophones et anglophones, engagement énoncé à la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. »¹³³ Il serait donc tout à fait conforme avec la jurisprudence et les principes d'interprétation des lois de soutenir que le régime fédéral de communications avec le public et de prestation des services devrait être conçu suivant les exigences de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* et, plus spécifiquement, en considérant la spécificité de la communauté à desservir, notamment la vitalité institutionnelle de cette dernière. Les résultats de la partie IV de la *Loi sur les langues officielles* – c'est-à-dire la mesure dans laquelle le régime favorise l'épanouissement et le développement des communautés de langue officielle – seraient donc évalués en fonction des circonstances factuelles pertinentes¹³⁴, en vertu de la partie VII.

Le Règlement tel que rédigé est très complexe et prévoit des règles pour tous genres de services comme l'immigration, le trafic maritime, et le sauvetage en mer. L'approche ne semble toutefois pas être clairement appuyée par des principes directeurs identifiables. Afin de s'assurer de rejoindre la clientèle potentielle entière il serait souhaitable que les communications et les services fédéraux soient offerts dans les deux langues officielles à toute personne capable de communiquer dans ces langues, sans égard à leur sentiment d'appartenance, origines ethniques ou utilisation de ces langues au foyer ou au travail. Il est illogique qu'aux termes du régime actuel, des enfants de parents ayant des droits au sens de l'article 23 de la *Charte* puissent bénéficier d'institutions éducatives de langue minoritaire mais pas de services fédéraux dans cette même langue. Une définition véritablement inclusive de la francophonie se fait attendre et devrait servir de principe directeur lors d'une réforme éventuelle du Règlement.

Aussi, le critère de la spécificité des communautés minoritaires, prévu timidement par le législateur à l'alinéa 32(2)a) de la *Loi sur les langues officielles*, n'aurait pas dû être mis de côté dans la mise en œuvre de la partie IV de la *Loi sur les langues officielles*. Cette dimension qualitative devrait être considérée et respecterait donc les obligations de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* ; c'est là qu'il est question de la considération des besoins de la communauté à desservir. L'on devrait tenir compte de la nature des services et de l'impact sur la

¹³³ *Supra* note 101, 1060.

¹³⁴ *Picard c Canada (Office de la propriété intellectuelle)*, 2010 CF 86 (CanLII) au para 68.

communauté. Plus encore, la *Loi sur les langues officielles* devrait élargir le cadre de référence en établissant une discrétion ministérielle pour promouvoir l'usage de la langue minoritaire afin de revitaliser les communautés les plus vulnérables.

La présence d'institutions religieuses, sociales, culturelles, d'enseignement, et autres, dans les communautés de langue officielle en situation minoritaire, permet très souvent de mesurer avec justesse la vitalité de cette dernière, même lorsque les chiffres semblent indiquer autrement. Le législateur a bien compris ceci en 1988 en précisant que la spécificité de la communauté minoritaire devrait figurer parmi les critères servant à déterminer l'existence de la demande importante. Toutefois, ce critère facultatif est resté lettre morte, et ce, au détriment des communautés. Une révision du Règlement s'impose et celle-ci devrait rectifier cette lacune en transformant ce critère facultatif en principe directeur obligatoire.

Par ailleurs, ne serait-il pas tout à fait logique que le gouvernement fédéral s'ajuste à la situation des provinces et territoires qui auraient donné un accès plus grand que celui que prévoit la législation fédérale en offrant un service aussi étendu, par exemple dans tous les bureaux fédéraux situés dans une région ontarienne désignée en vertu de la *Loi sur les services en français*¹³⁵ ou desservant l'une de ces régions ?

Le sentiment d'appartenance, les origines ethniques et l'utilisation d'une langue officielle au foyer ou au travail sont des considérations qui n'ont pas leur place au sein d'un régime fédéral de communications et de prestations des services qui se veut véritablement inclusif et équitable. Celui-ci devrait plutôt s'appuyer sur la capacité du public canadien à communiquer dans les langues officielles ainsi que sur la spécificité des communautés de langue officielle. En sus, le développement et l'épanouissement de ces communautés devront être au cœur même de toute réforme éventuelle ; leur survie l'exige.

¹³⁵ Voir l'annexe de la *Loi sur les services en français*, *supra* note 23.