

RAPPORT DU COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES LANGUES OFFICIELLES

SUR LA TENEUR DU PROJET DE LOI C-13, LOI MODIFIANT LA LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES, ÉDICTION LA LOI SUR L'USAGE DU FRANÇAIS AU SEIN DES ENTREPRISES PRIVÉES DE COMPÉTENCE FÉDÉRALE ET APPORTANT DES MODIFICATIONS CONNEXES À D'AUTRES LOIS

Le 1^{er} mars 2022, le gouvernement a déposé à la Chambre des communes le projet de loi C-13, Loi modifiant la Loi sur les langues officielles, édictant la Loi sur l'usage du français au sein des entreprises privées de compétence fédérale et apportant des modifications connexes à d'autres lois. Le 31 mai 2022, le Comité sénatorial permanent des langues officielles (le Comité sénatorial) a été autorisé à examiner la teneur de ce projet de loi.

Introduction

Le Comité sénatorial a tenu huit réunions, entendu 41 témoins, et reçu 22 mémoires, un suivi et un cartable d'information dans le cadre de l'étude préalable du projet de loi C-13¹. Il a été saisi de plusieurs enjeux et de propositions d'amendements, mais a plus particulièrement porté son attention sur l'examen des dispositions suivantes :

- la partie 1 du projet de loi C-13 modifiant la [Loi sur les langues officielles](#) (LLO), en particulier les modifications prévues :
 - à l'objet;
 - à la partie VII;
 - aux pouvoirs du commissaire aux langues officielles.
- la partie 2 du projet de loi C-13 édictant la Loi sur l'usage du français au sein des entreprises privées de compétence fédérale (LUFEPFC).

Dans le cadre de son étude préalable du projet de loi C-13, le Comité sénatorial a retenu les sept principaux thèmes suivants.

1. La situation particulière du français et l'épanouissement des communautés anglophones du Québec

Les témoignages et les mémoires appuient, en grande majorité, l'engagement à protéger et à promouvoir le français. Bien que certains contestent la prémisse voulant que le français soit en déclin au Québec², il est généralement admis que cette langue est en situation minoritaire au Canada et en Amérique du Nord en raison de l'usage prédominant de l'anglais et que cette reconnaissance a sa place dans la LLO modifiée.

Toutefois, les individus et organismes issus des communautés anglophones du Québec craignent les effets nuisibles que cette reconnaissance pourrait avoir sur l'épanouissement de

¹ Les listes détaillées des témoins entendus et des mémoires reçus se trouvent aux Annexes A et B.

² Réseau du patrimoine anglophone du Québec (RPAQ); Fédération québécoise des associations foyer-école (FQAFE).

leurs communautés³. Ils dénoncent l'asymétrie législative qui se trouve sous certaines formes dans le projet de loi C-13. Ils remettent en question la territorialisation des droits linguistiques qui se caractérise par la reconnaissance de dynamiques linguistiques provinciales et territoriales particulières. Ces deux approches marquent, selon eux, un tournant dans la façon de concevoir la politique linguistique canadienne.

D'autres, au contraire, considèrent l'approche asymétrique justifiée, puisqu'elle a pour but de donner vie au principe d'égalité réelle des deux langues officielles reconnu par la jurisprudence⁴. Le projet de loi C-13 inscrit celui-ci parmi les principes clés devant guider l'interprétation de la LLO, tout comme celui du caractère réparateur et de l'interprétation large et libérale des droits linguistiques. Cela pousse certains à dire que l'approche proposée par le projet de loi C-13 est équilibrée⁵. Mais pour d'autres, il y a des craintes qu'un autre objectif de la LLO, celui de l'égalité de statut et d'usage des deux langues officielles, en subisse les contrecoups⁶. Le commissaire aux langues officielles (le commissaire) ne semble pas s'en inquiéter et propose même d'inscrire l'égalité réelle parmi les principes d'interprétation de la nouvelle LUFPCF⁷.

C'est dans ce contexte que les communautés anglophones du Québec réclament des mesures de protection supplémentaire pour faire en sorte que la LLO ne diminue pas les droits constitutionnels qui leur sont reconnus. Cela pourrait prendre la forme d'un nouveau principe d'interprétation de la LLO qui s'ajoute à ceux déjà nommés⁸. À l'inverse, d'autres souhaitent l'ajout d'un principe d'interprétation touchant aux dynamiques linguistiques provinciales et territoriales ou à la protection et à la promotion du français⁹. À la lumière de ces visions contradictoires, il semble que le projet de loi C-13 mérite des clarifications pour ne pas que l'engagement à protéger et à promouvoir le français s'oppose à l'objectif d'appuyer le développement des minorités francophones et anglophones en vue de les protéger.

Parmi les solutions proposées pour réduire les ambiguïtés, on note l'ajout dans la LLO d'une définition des « minorités francophones et anglophones ». Cette expression pourrait être caractérisée de manière générale comme « une minorité linguistique dans une province ou un territoire donné » ou de manière précise en référant aux « communautés d'expression française en situation minoritaire à l'extérieur du Québec » ou aux « communautés d'expression anglaise en situation minoritaire au Québec »¹⁰. Cela dit, des réticences sont exprimées à savoir qu'une telle définition pourrait ne pas être suffisamment inclusive¹¹.

Par ailleurs, les témoignages et les mémoires se contredisent sur la pertinence d'inclure ou non des références à la [Charte de la langue française](#) (CLF) dans la LLO et dans la LUFPCF.

³ Quebec Community Groups Network (QCGN); Comité spécial sur la politique linguistique (CSPL); FQAFE; Robert Leckey; Association des commissions scolaires anglophones (ACSAQ).

⁴ Linda Cardinal; Érik Labelle Eastaugh; Michel Doucet; Benoît Pelletier.

⁵ Linda Cardinal; Michel Doucet; Benoît Pelletier.

⁶ QCGN; CSPL; Réseau de recherche sur les communautés québécoises d'expression anglaise (RRCQEA); RPAQ; FQAFE; Robert Leckey; ACSAQ.

⁷ Commissariat aux langues officielles (CLO).

⁸ QCGN; CSPL; RRCQEA; Corporation d'employabilité et de développement économique communautaire (CEDEC).

⁹ Gouvernement du Québec; Benoît Pelletier.

¹⁰ Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (FCFA); Juriste Power; QCGN; FQAFE.

¹¹ Michel Doucet.

L'opposition à cette inclusion est d'autant plus forte dans le contexte de l'adoption récente par l'Assemblée nationale du Québec de la [Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français](#) qui fait usage de la disposition de dérogation. La plupart des individus et organismes issus des communautés anglophones du Québec demandent que cette référence à la CLF soit retirée du projet de loi C-13¹². Ils craignent que son inscription dans le préambule et à la partie VII de la LLO ne légitime une approche restrictive du gouvernement fédéral envers leurs communautés.

Des témoins soulignent d'ailleurs que les principes soutenus par la loi fédérale et la loi provinciale sont aux antipodes. La première vise la protection des minorités et la seconde vise la protection de la majorité d'expression française dans un territoire donné, ce qui rend la référence à la CLF discutable¹³. Le cas du Québec semble en effet inusité, puisque les références aux autres provinces dans le projet de loi C-13 touchent à des dispositions de nature constitutionnelle, faisant de la CLF la seule loi provinciale dont il est fait mention. Malgré les fortes réticences à cet égard, il y a des demandes contraires pour calquer encore davantage le régime fédéral à celui du Québec¹⁴.

Finalement, le projet de loi C-13 édicte la LUFEPFCF, qui prévoit des droits et des obligations concernant l'usage du français en tant que langue de service et langue de travail relativement aux entreprises privées de compétence fédérale au Québec et, deux ans plus tard, dans des régions à forte présence francophone. Le fait d'édicter une loi distincte de la LLO pour les entreprises privées est salué par certains¹⁵. Mais d'autres questionnent que cette mesure législative ne s'applique pas également aux francophones et aux anglophones¹⁶. Un expert estime que la LUFEPFCF ne met pas en péril le respect des droits des consommateurs anglophones au Québec, même si elle ne fait pas la promotion active de ces droits¹⁷. Les organismes anglophones du Québec croient au contraire à la nécessité d'appliquer un régime bilingue à l'échelle du pays sans le restreindre à des régions précises¹⁸.

Les témoignages et les mémoires notent que l'imposition d'un double régime aux entreprises privées de compétence fédérale du Québec pourrait créer de la confusion. Le projet de loi C-13 permet à ces entreprises de s'exclure de l'application de la LUFEPFCF. Le gouvernement du Québec demande d'appliquer exclusivement le régime provincial tel que défini par la CLF¹⁹. Un organisme anglophone du Québec exige plutôt l'application de la LUFEPFCF sans permettre aux entreprises de s'y exclure²⁰. Le commissaire souhaite réexaminer l'article 6 de la LUFEPFCF afin de réduire l'incertitude du public²¹. Dans les faits, plusieurs entreprises appliquent déjà les dispositions de la CLF de manière volontaire²². Si la collaboration entre les deux paliers de gouvernement n'est pas optimale, il pourrait y avoir matière à recours dans les cas où les

¹² QCGN; CSPL; RRCQEA; RPAQ; FQAFE; ACSAQ.

¹³ L'honorable Michel Bastarache; Juristes Power; Michel Doucet; Robert Leckey.

¹⁴ Gouvernement du Québec; Benoît Pelletier.

¹⁵ CLO; David Robitaille.

¹⁶ QCGN; CSPL; CEDEC.

¹⁷ David Robitaille.

¹⁸ QCGN; CSPL; FQAFE; CEDEC.

¹⁹ Gouvernement du Québec.

²⁰ QCGN.

²¹ CLO.

²² Association des banquiers canadiens (ABC); ETCOF.

dispositions des deux régimes se contredisent²³. Ces débats juridiques pourraient provoquer de l'incertitude auprès des employeurs²⁴.

En ce qui concerne l'application de la LUFPCF dans les régions à forte présence francophone, beaucoup d'incertitude persiste du fait qu'elle sera définie par réglementation. Des attentes sont tout de même exprimées pour calquer l'offre de service par ces entreprises au modèle suivi par les institutions fédérales selon le critère de la demande importante²⁵. Au Nouveau-Brunswick, un expert s'attend à ce que les dispositions ne s'appliquent pas seulement aux régions à forte présence francophone, mais sur l'ensemble de son territoire²⁶. Le commissaire compte sur une meilleure cohérence entre les dispositions de la LLO et de la nouvelle LUFPCF²⁷. En somme, bien que les nouvelles obligations linguistiques visant les entreprises privées de compétence fédérale soient bien accueillies, le fait de les appliquer à une seule langue ou à des régions précises soulève des débats.

2. La collaboration fédérale-provinciale-territoriale

Dans son document de réforme intitulé [*Français et anglais : Vers une égalité réelle des langues officielles au Canada*](#), le gouvernement fédéral s'est engagé à accroître la reddition de compte dans les ententes fédérales-provinciales-territoriales. Il s'agit d'un enjeu de longue date qui transcende les deux communautés de langue officielle en situation minoritaire – francophones et anglophones – et pour lequel celles-ci demandent des solutions durables.

C'est dans ce contexte que plusieurs réclament avec vigueur des dispositions dans la LLO portant sur des clauses linguistiques exécutoires, incluant l'ajout de mesures de reddition de compte et de transparence²⁸. D'autres estiment que cet enjeu pourra être réglé par des mesures administratives ou par l'exercice d'un plus grand leadership du gouvernement fédéral²⁹. Un expert est indifférent à la manière de s'attaquer au problème, mais admet son importance et confirme que cela ne constitue pas une entrave constitutionnelle³⁰. D'autres s'opposent littéralement à l'imposition de clauses linguistiques ou reconnaissent qu'une telle modification législative sera difficile à faire accepter au Québec³¹.

Il faut rappeler que la Fédération des francophones de la Colombie-Britannique a demandé l'autorisation d'en appeler à la Cour suprême du Canada sur l'enjeu des clauses linguistiques dans les ententes de dévolution. Plutôt que d'attendre une clarification des tribunaux, certains avancent qu'il faut autoriser le gouvernement fédéral à transiger directement avec les communautés de langue officielle en situation minoritaire lorsque nécessaire, dans les cas où

²³ David Robitaille; Benoît Pelletier.

²⁴ ETCOF.

²⁵ FCFA.

²⁶ Michel Doucet.

²⁷ CLO.

²⁸ FCFA; Juristes Power; François Larocque; Société Santé en français (SSF); Fédération culturelle canadienne-française (FCCF); Fédération des francophones de la Colombie-Britannique (FFCB); Fédération de la jeunesse canadienne-française (FJCF); Michel Doucet; QCGN; CLO.

²⁹ Linda Cardinal; l'honorable Michel Bastarache; Association des collèges et universités de la francophonie canadienne (ACUFC).

³⁰ Érik Labelle Eastaugh.

³¹ Gouvernement du Québec; Benoît Pelletier.

les clauses linguistiques ne sont pas respectées³². Il semble approprié, selon un expert, d'en définir le contenu et les paramètres minimaux³³.

Par ailleurs, le projet de loi C-13 reconnaît l'importance de la collaboration avec les provinces et territoires et y consacre un tout nouvel article dans la LLO. Des modifications contradictoires sont réclamées au nouveau paragraphe 45.1(1) de la LLO. Alors qu'un gouvernement provincial demande que la consultation des provinces soit renforcée³⁴, des organismes francophones veulent qu'elle soit mieux circonscrite afin qu'elle ne devienne pas un frein à la prise de mesures positives et à la présence d'institutions fortes pour les communautés³⁵. Selon une experte, il y a lieu de mieux définir la collaboration fédérale-provinciale-territoriale et de favoriser l'échange de bonnes pratiques³⁶.

L'enjeu de la collaboration intergouvernementale fait également intervenir la question des services fournis par les tiers. Des témoins demandent de modifier l'article 25 de la LLO pour faciliter l'identification des tiers agissant pour le compte des institutions fédérales³⁷. Cela inclurait un énoncé au sujet des provinces et des territoires, ce que ne prévoit pas actuellement le projet de loi C-13. Le commissaire propose d'étendre les obligations touchant aux services fournis par les tiers à la LUFPCF³⁸.

Comme mentionné dans la section précédente de ce rapport, il y a également des demandes du côté des communautés anglophones du Québec pour supprimer du nouveau paragraphe 45.1(1) les références à la CLF³⁹. Le gouvernement du Québec s'y oppose et exige même la conclusion d'une entente-cadre avec le gouvernement fédéral favorisant une mise en œuvre de la partie VII de la LLO dans le respect de la spécificité du Québec et reconnaissant que le français est la langue officielle et commune de cette province⁴⁰.

Finalement, un expert veut voir les références aux dispositions constitutionnelles du Nouveau-Brunswick élargies au principe d'offre de services bilingues dans toute la province⁴¹. Cela permettrait d'assurer une plus grande cohérence dans l'application du régime linguistique de cette province reconnu par la Constitution.

3. L'agence responsable de la mise en œuvre et de la coordination de la Loi sur les langues officielles

Le projet de loi C-13 définit autrement les responsabilités de mise en œuvre et de coordination de la LLO et les renforce. Ainsi, certaines responsabilités autrefois discrétionnaires du Conseil du Trésor deviennent statutaires, et ce dernier est appelé à exercer de nouveaux pouvoirs pour ce qui est de la mise en œuvre des mesures positives de la partie VII. Patrimoine canadien, de

³² FCFA; Juristes Power; François Larocque; FFCB.

³³ François Larocque.

³⁴ Gouvernement du Québec.

³⁵ FCFA; ACUFC.

³⁶ Hélène Asselin.

³⁷ FCFA; Juristes Power; François Larocque; CLO.

³⁸ CLO.

³⁹ QCGN; CSPL; RRCQEA; RPAQ; FQAFE; ACSAQ.

⁴⁰ Gouvernement du Québec.

⁴¹ Michel Doucet.

son côté, se voit officiellement confier le rôle de coordination pangouvernementale de la LLO, en plus de se voir chargé de l'application de la nouvelle LUFPCF.

Les témoignages et les mémoires s'opposent concernant l'institution à qui confier la mise en œuvre et la coordination de la LLO. Certains souhaitent que l'ensemble des pouvoirs soient transférés au Conseil du Trésor⁴². D'autres demandent le maintien d'une responsabilité partagée entre Patrimoine canadien et le Conseil du Trésor ou proposent des mécanismes renforcés de coordination interministérielle⁴³. D'autres encore remettent en question la capacité du Conseil du Trésor de remplir ce nouveau rôle, vu son manque de leadership dans des dossiers comme la langue de travail ou la formation linguistique pour lesquels les progrès restent lents⁴⁴. Des témoins restent évasifs sans prendre formellement position⁴⁵. Une experte souligne le fait que le Conseil du Trésor ne fait pas de prestation de programmes, qu'il ne peut pas avoir d'autorité sur les programmes et les politiques des autres ministères et que son rôle consiste à vérifier et surveiller les exigences administratives des autres ministères⁴⁶.

Le commissaire croit que les pouvoirs du Conseil du Trésor doivent être élargis à l'ensemble de la partie VII⁴⁷. Il réclame avec l'appui d'autres témoins le retrait de son pouvoir de déléguer ses attributions aux administrateurs généraux des institutions fédérales⁴⁸. En somme, l'idée d'un renforcement des responsabilités de mise en œuvre et de coordination de la LLO reçoit un fort appui, mais continue de soulever des débats.

4. Le rétablissement du poids démographique des communautés francophones en situation minoritaire

Les témoignages et les mémoires soutiennent l'ajout dans le projet de loi C-13 de dispositions visant à obliger l'adoption d'une politique en matière d'immigration francophone qui comprend des objectifs, des cibles et des indicateurs. Toutefois, plusieurs expriment des réticences quant à l'objectif de ladite politique et réclament que celle-ci favorise le rétablissement du poids démographique des minorités francophones, et non seulement le maintien ou l'accroissement de celui-ci⁴⁹.

Le gouvernement du Québec veut circonscrire l'objectif de cette politique en s'assurant qu'elle respecte les ententes fédérales-provinciales en matière d'immigration, dont celle en vigueur dans cette province⁵⁰. Une experte propose d'en élargir la portée en vue de renforcer le fait français dans l'ensemble du pays⁵¹. Le commissaire tient à ce qu'elle s'applique à l'ensemble du continuum en immigration et à toutes les catégories d'immigrants⁵². Il ajoute que la politique doit être assortie de mécanismes de transparence, de reddition de compte et de

⁴² FCFA; Juristes Power; François Larocque; SSF; FCCF; FFCB; FJCF; CLO; Hélène Asselin.

⁴³ Linda Cardinal; l'honorable Michel Bastarache.

⁴⁴ Michel Doucet; Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC).

⁴⁵ Érik Labelle Eastaugh; QCGN.

⁴⁶ Linda Cardinal.

⁴⁷ CLO.

⁴⁸ CLO; FCFA; Juristes Power; François Larocque.

⁴⁹ FCFA; Juristes Power; François Larocque; Érik Labelle Eastaugh; FFCB; FJCF; CLO.

⁵⁰ Gouvernement du Québec.

⁵¹ Hélène Asselin.

⁵² CLO.

consultation, ce à quoi un expert répond qu'il n'est pas nécessaire de prévoir des mesures précises de consultation dans le secteur de l'immigration parce que des obligations générales de consultation existent déjà à la partie VII de la LLO⁵³.

À ces propositions de nature législative s'ajoutent des propositions de nature administrative : des cibles en immigration francophone plus ambitieuses visant à rattraper les retards perdus, des programmes adaptés aux besoins des francophones ou encore des mesures visant à tirer profit du bassin potentiel des étudiants étrangers francophones⁵⁴.

Finalement, le projet de loi C-13 prévoit que les dispositions de la nouvelle politique en matière d'immigration francophone entreront en vigueur par décret. Le commissaire demande d'imposer un délai maximal pour l'entrée en vigueur de celle-ci⁵⁵.

5. L'étendue des pouvoirs du commissaire aux langues officielles

Le projet de loi C-13 met à la disposition du commissaire de nouveaux pouvoirs qui lui permettront d'assurer la conformité des institutions fédérales à la LLO et la conformité des entreprises privées de compétence fédérale à la LUFEPFCF. Ainsi, en fonction du régime en vigueur et selon les cas visés, le commissaire pourra faire usage de modes substitutifs de règlement des différends, conclure des accords de conformité, rendre des ordonnances, infliger des sanctions administratives pécuniaires ou rendre publics le sommaire, les conclusions et les recommandations de ses enquêtes. Les témoignages et les mémoires appuient l'élargissement de ces pouvoirs, mais demandent des précisions additionnelles à certains égards. Le commissaire présente lui-même plusieurs propositions d'amendements pour améliorer les pouvoirs à sa disposition.

En ce qui concerne les ordonnances, le commissaire souhaite obtenir la capacité de rendre une ordonnance à même son rapport d'enquête, sans avoir au préalable fait des recommandations à l'institution fédérale⁵⁶. D'autres témoins demandent que ces pouvoirs soient élargis à la partie VII de la LLO, plutôt que simplement aux parties IV et V comme le prévoit actuellement le projet de loi C-13⁵⁷. À l'inverse, un organisme représentant les aéroports exprime des inquiétudes quant à la nature et la portée des pouvoirs d'ordonnance et souhaite que ceux-ci soient mieux circonscrits⁵⁸. Le commissaire ajoute le besoin de retirer du projet de loi C-13 la nature *de novo* des recours applicables aux ordonnances⁵⁹.

En ce qui concerne les sanctions administratives pécuniaires, un expert considère que les nouveaux pouvoirs du commissaire sont une bonne chose à condition qu'il les utilise à bon escient⁶⁰. Il pourrait cependant y avoir de la confusion dans les rôles de juge et partie que ce dernier sera appelé à jouer. Ce même expert doute que les sanctions, peu importe leur montant, n'incitent réellement à une meilleure conformité. Le commissaire demande que le

⁵³ CLO; Érik Labelle Eastaugh.

⁵⁴ FCFA; Linda Cardinal, Érik Labelle Eastaugh; FFCB; ACUFC.

⁵⁵ CLO.

⁵⁶ CLO.

⁵⁷ FCFA; Juristes Power; François Larocque; Michel Doucet.

⁵⁸ Conseil des aéroports du Canada (CAC).

⁵⁹ CLO.

⁶⁰ Michel Doucet.

montant des sanctions soit versé à un Fonds pour la dualité linguistique plutôt qu'au receveur général⁶¹. Il réclame aussi que les sanctions s'appliquent à toutes les institutions fédérales ayant des obligations en vertu des parties IV et V de la LLO ainsi qu'aux entreprises privées de compétence fédérale assujetties à la LUFPCF, une proposition qui reçoit l'appui d'autres témoins⁶². Là encore, le commissaire demande le retrait du projet de loi C-13 de la nature *de novo* des recours applicables aux sanctions administratives pécuniaires⁶³. Il propose aussi d'imposer un délai maximal pour l'entrée en vigueur de celles-ci.

Les témoignages et les mémoires soulignent que les dispositions linguistiques applicables au secteur des transports varient selon le type d'institution ou selon l'entreprise. Des clarifications à cet égard sont donc réclamées. Par exemple, Air Canada demande que les obligations applicables aux transporteurs aériens – y compris les pouvoirs du commissaire à leur égard – soient uniformisées⁶⁴. Cela pourrait se faire en élargissant l'application des sanctions administratives pécuniaires à d'autres transporteurs ou en assurant que l'offre de services soit déterminée par le critère de la demande importante pour toutes les lignes aériennes.

Le commissaire est lui-même d'avis qu'il y a de grandes disparités dans les obligations applicables au public voyageur et réclame plusieurs modifications à ce chapitre⁶⁵. Il souligne le caractère fragmenté, voire incohérent, des régimes applicables aux voyageurs et l'interprétation restrictive de ces dispositions par les institutions fédérales qui interagissent avec eux. Il propose de s'inspirer de la décision de la Cour fédérale dans [Thibodeau c. Administration de l'aéroport international de St. John's](#) pour revoir ces dispositions. Les administrations portuaires veulent des clarifications sur la définition des « services aux voyageurs » au nouvel article 65.2 de la LLO⁶⁶.

Un organisme représentant les aéroports s'inquiète des effets possibles des sanctions administratives pécuniaires sur les activités des aéroports, car ils ne contrôlent qu'une petite partie des services offerts aux voyageurs⁶⁷. De leur côté, les administrations portuaires remettent en question le fait que leurs obligations linguistiques diffèrent de celles des administrations aéroportuaires⁶⁸. Cela tient au fait que leurs lois constitutives énoncent des obligations linguistiques différentes. Les administrations portuaires vont même jusqu'à demander d'être exclues de l'application de la partie VII de la LLO, mais suggèrent de le faire par l'entremise d'un changement à la [Loi maritime du Canada](#) plutôt qu'à la LLO. De plus, elles demandent d'être protégées contre les plaintes vexatoires ou de mauvaise foi faites par le public.

En ce qui concerne les pouvoirs applicables aux entreprises privées de compétence fédérale, des modifications à la LUFPCF sont réclamées afin de préciser les paramètres des pouvoirs d'enquête du commissaire, notamment le délai selon lequel il peut transmettre une plainte au

⁶¹ CLO.

⁶² CLO; Hélène Asselin; Air Canada.

⁶³ CLO.

⁶⁴ Air Canada.

⁶⁵ CLO.

⁶⁶ Association des administrations portuaires canadiennes (AAPC).

⁶⁷ CAC.

⁶⁸ AAPC.

Conseil canadien des relations industrielles⁶⁹. Là aussi, des modifications sont exigées afin de protéger les entreprises contre les plaintes vexatoires ou de mauvaise foi faites par le public⁷⁰.

Par ailleurs, un expert souligne que les modes substitutifs de règlement des différends sont plus ou moins appropriés en ce qui touche aux droits linguistiques et risquent d'avoir peu d'effet vu que le rapport de force avantage la majorité et non les minorités⁷¹. Les accords de conformité sont quant à eux bien perçus⁷². Toutefois, le commissaire veut qu'on permette au plaignant d'exercer un recours s'il se sent lésé dans ses droits malgré la conclusion d'un accord de conformité, et ce même si le commissaire lui-même considère que l'accord a été respecté⁷³. Un organisme représentant les aéroports voit d'un bon œil les modifications à l'article 58 de la LLO, qui permettront de gagner du temps sans avoir à traiter d'enjeux désuets ou déjà résolus⁷⁴. Finalement, le gouvernement du Québec fait bande à part en demandant que le commissaire exerce ses pouvoirs de façon cohérente avec les mesures fédérales, provinciales et territoriales visant la promotion et la protection du français⁷⁵.

6. La prise de règlements

Plusieurs détails concernant la mise en œuvre du projet de loi C-13 dépendront de la réglementation, notamment en ce qui a trait à la partie VII, à certaines dispositions de la LUFPCF et aux sanctions administratives pécuniaires. Un pouvoir de réglementation est actuellement prévu aux parties V et VI de la LLO, mais le gouvernement fédéral ne s'est pas engagé à mettre des mesures réglementaires de l'avant à ces deux égards. Certains souhaitent qu'il le fasse et que la prise de règlements devienne obligatoire en vertu des parties IV, V, VI et VII⁷⁶. Le seul engagement figurant dans le document de réforme concernait la partie VII, mais sans délai précis. Le commissaire encourage le gouvernement à l'adopter rapidement⁷⁷.

Les attentes à l'égard de la prise de règlements sont grandes, car la compréhension de plusieurs dispositions du projet de loi C-13 en dépend. Cela influencera aussi les coûts associés à sa mise en œuvre⁷⁸. L'importance de la consultation dans ce contexte a été soulignée par plusieurs⁷⁹. Le commissaire demande même d'inscrire cette obligation de consultation dans la LLO⁸⁰.

Les témoins débattent de la pertinence de consacrer le temps nécessaire pour modifier la LLO et la LUFPCF ou accélérer son adoption en laissant à la réglementation le soin d'en préciser les détails. Pour certains, les changements législatifs sont essentiels pour favoriser la progression vers l'égalité des deux langues officielles et éviter d'autres reculs sans avoir à

⁶⁹ ETCOF.

⁷⁰ ETCOF.

⁷¹ Michel Doucet.

⁷² Michel Doucet; CLO; ABC.

⁷³ CLO.

⁷⁴ CAC.

⁷⁵ Gouvernement du Québec.

⁷⁶ CLO; Hélène Asselin.

⁷⁷ CLO.

⁷⁸ Bureau du directeur parlementaire du budget.

⁷⁹ FCFA; CLO; ETCOF.

⁸⁰ CLO.

attendre la prochaine révision périodique prescrite par le nouvel article 93.1 de la LLO⁸¹. Un expert croit d'ailleurs que c'est à cette disposition portant sur l'examen de la LLO aux 10 ans qu'il faut énoncer l'obligation pour le gouvernement de réagir à ladite révision dans un délai prescrit⁸². Le commissaire souhaite là aussi y assortir un devoir de consultation⁸³.

Comme mentionné dans les sections précédentes de ce rapport, le commissaire demande d'imposer un délai maximal pour l'entrée en vigueur du régime des sanctions administratives pécuniaires⁸⁴. Il sollicite aussi des amendements à la LLO elle-même plutôt que dans la réglementation qui suivra, notamment pour ce qui est de désigner les organismes visés par ce régime. Il propose de s'inspirer de la [Loi canadienne sur l'accessibilité](#).

Pour un organisme représentant les banques, les délais de mise en œuvre de la LUFPCF et de sa réglementation doivent être suffisamment flexibles⁸⁵. Des témoins s'avancent sur certains critères à considérer pour développer la réglementation, notamment à l'égard de la définition des régions à forte présence francophone, du seuil des employés ou des entités à assujettir aux sanctions administratives pécuniaires⁸⁶.

7. Les mesures positives

Le projet de loi C-13 énonce de nombreux changements à la partie VII de la LLO auxquels les témoignages et les mémoires démontrent un fort appui. Cela dit, des modifications sont demandées pour préciser la nature de l'obligation des institutions fédérales de prendre des mesures positives et sur la manière dont l'obligation doit être exécutée.

En rédigeant le projet de loi C-13, le gouvernement fédéral a tenu compte de la décision de la Cour d'appel fédérale dans [Canada \(Commissaire aux langues officielles\) c. Canada \(Emploi et Développement social\)](#). Mais selon les témoignages et les mémoires, certaines dispositions ne permettent pas d'assurer la pleine mise en œuvre de cette décision et c'est pourquoi des modifications additionnelles sont réclamées. Comme mentionné dans les sections précédentes de ce rapport, le commissaire demande que la responsabilité du Conseil du Trésor s'étende à l'ensemble de la partie VII, et non seulement aux mesures positives⁸⁷.

Plusieurs demandent de renforcer l'obligation de prendre des mesures positives en retirant les mentions « qu'elles estiment indiquées » aux nouveaux paragraphes 41(5) et 41(7) de la LLO⁸⁸. Certains suggèrent de remplacer par l'expression les mesures « nécessaires »⁸⁹. Le commissaire souhaite pour sa part obliger la prise de mesures positives sur la base d'analyses d'impact, en vue de les mettre en œuvre de manière continue, sans se limiter aux décisions « structurantes » ni à celles qui ont des impacts négatifs « directs »⁹⁰. Un expert confirme que

⁸¹ FCFA; Juristes Power, CLO.

⁸² Michel Doucet.

⁸³ CLO.

⁸⁴ CLO.

⁸⁵ ABC.

⁸⁶ FCFA; David Robitaille; CLO.

⁸⁷ CLO.

⁸⁸ FCFA; Juristes Power; François Larocque; Érik Labelle Eastaugh; QCGN; FQAFE; CLO.

⁸⁹ FCFA; Juristes Power; François Larocque.

⁹⁰ CLO.

les mesures positives constituent une obligation continue qui s'applique dans tous les contextes et qui ne doit pas être laissée à la discrétion des institutions fédérales⁹¹. Il souligne que le nouvel alinéa 41(7)b) de la LLO constitue un recul par rapport à la décision de la Cour d'appel fédérale, puisqu'il n'oblige pas d'éliminer les effets négatifs d'une décision potentielle prise par une institution fédérale, mais simplement de le considérer. Des changements sont réclamés par lui et d'autres en vue de préciser cette disposition⁹².

Par ailleurs, il y a des demandes pour que les dispositions du nouveau paragraphe 41(8) de la LLO touchant à la consultation des communautés de langue officielle en situation minoritaire soient renforcées. Les dispositions portant sur les activités de dialogue et de consultation du projet de loi C-11, Loi modifiant la Loi sur la radiodiffusion et apportant des modifications connexes et corrélatives à d'autres lois, toujours à l'étude au Parlement, sont citées en exemple. Certains souhaitent les transposer telles quelles dans le projet de loi C-13⁹³. L'idée est d'assurer une consultation effective avec les communautés, ce qui s'inspire du droit autochtone, en particulier de la décision de la Cour suprême du Canada dans [Nation haida c. Colombie-Britannique \(Ministre des Forêts\)](#)⁹⁴.

Finalement, bien que le nouveau sous-alinéa 41(6)c)(v) de la LLO énonce un ensemble de secteurs essentiels à l'épanouissement des minorités francophones et anglophones que les mesures positives peuvent appuyer, il y a des demandes pour que la liste soit plus exhaustive. Par exemple, elle pourrait refléter l'appui aux secteurs de la santé publique, des arts, du patrimoine, du développement économique, du développement du marché du travail, de la jeunesse et de la recherche⁹⁵. Certains demandent de préciser que l'appui à ces secteurs essentiels est une obligation minimale qui tient compte du mandat des institutions fédérales⁹⁶. Selon le commissaire, la portée du nouvel alinéa 41(6)c) doit être définie par règlement⁹⁷.

Conclusion

Après avoir mené une étude en profondeur sur la modernisation de la LLO, de 2017 à 2019, et proposé des recommandations pratiques au gouvernement fédéral pour en revoir les dispositions, le Comité sénatorial se réjouit du dépôt tant attendu du projet de loi C-13. Les réactions sont multiples et somme toute plutôt positives. Le Comité sénatorial constate toutefois une diversité de points de vue sur les moyens à prendre pour protéger et promouvoir les droits des minorités linguistiques.

Le projet de loi C-13 doit :

- reconnaître que la sécurité et la vitalité de la langue française nécessitent une attention particulière;
- prendre des mesures afin de favoriser l'égalité réelle d'usage et de statut du français et de l'anglais;

⁹¹ Érik Labelle Eastaugh.

⁹² Érik Labelle Eastaugh; FCFA; Juristes Power; François Larocque; SSF; FCCB; FJCF.

⁹³ FCFA; Juristes Power; François Larocque; FCCF; ACSAQ.

⁹⁴ Juristes Power; ACSAQ.

⁹⁵ SSF; FCCF; CEDEC; FJCF; RRCQEA.

⁹⁶ FCFA; Juristes Power.

⁹⁷ CLO.

- continuer à protéger les droits des minorités francophones et anglophones partout au Canada;
- appuyer le développement et favoriser l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire.

De plus, il va aussi de soi que l'ensemble de mesures en appui aux langues officielles doivent répondre et s'adapter aux défis auxquels ces langues sont confrontées dans les différentes régions du pays. Des actions en ce sens doivent être déployées afin de protéger la vitalité des deux langues officielles et encourager leur développement par et pour les membres des communautés de langue officielle en situation minoritaire du Canada.

Dans le cadre de ses délibérations sur le projet de loi C-13, le Comité sénatorial demande au gouvernement du Canada de considérer sans délai les enjeux soulevés dans ce rapport. L'adoption d'une LLO modernisée est plus qu'attendue. Le Comité sénatorial anticipe grandement son étude lorsque le projet de loi C-13 lui sera renvoyé par le Sénat. En outre, si le projet de loi est adopté par les deux Chambres du Parlement et reçoit la sanction royale, le Comité sénatorial s'engage à suivre la mise en œuvre et à surveiller les progrès accomplis pour ce qui est de répondre aux enjeux soulevés, y compris lors du développement de la réglementation.

ANNEXE A – TÉMOINS

Nom de l'organisme et porte-parole	Date
<p>Bureau du directeur parlementaire du budget</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Yves Giroux, directeur parlementaire du budget ▪ Karatina Michalyshyn, analyste 	
<p>Quebec Community Groups Network</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ L'honorable Joan Fraser, membre du conseil d'administration et ancienne sénatrice ▪ Eva Ludvig, présidente ▪ Marion Sandilands, conseillère 	13.06.2022
<p>Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Liane Roy, présidente ▪ Alain Dupuis, directeur général 	16.06.2022
<p>ETCOF</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Derrick Hynes, président et chef de la direction ▪ Reno Vaillancourt, président du conseil 	
<p>Commissariat aux langues officielles</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Raymond Théberge, commissaire aux langues officielles ▪ Pierre Leduc, commissaire adjoint, Direction générale des politiques et communications ▪ Isabelle Gervais, commissaire adjointe, Direction générale de l'assurance de la conformité ▪ Me Pascale Giguère, avocate générale 	
<p>Air Canada</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ David Rheault, vice-président, Relations gouvernementales et avec les collectivités ▪ Me Marc Barbeau, vice-président général et chef des Affaires juridiques 	20.06.2022
<p>Conseil des aéroports du Canada</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Chris Phelan, vice-président, Affaires gouvernementales et industrielles 	

Nom de l'organisme et porte-parole	Date
<p>À titre personnel</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Linda Cardinal, vice-rectrice adjointe à la recherche, Université de l'Ontario français 	
<p>À titre personnel</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Érik Labelle Eastaugh, professeur agrégé et directeur, Observatoire international des droits linguistiques, Université de Moncton 	
<p>À titre personnel</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ François Larocque, professeur et titulaire de la Chaire de recherche, Droits et enjeux linguistiques, Faculté de droit, Section de common law, Université d'Ottawa 	26.09.2022
<p>À titre personnel</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ David Robitaille, professeur titulaire, Section de droit civil, Faculté de droit, Université d'Ottawa 	
<p>Association des banquiers canadiens</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Eric Prud'homme, directeur, Direction du Québec ▪ Charles Docherty, conseiller général adjoint 	
<p>Fédération des associations de juristes d'expression française de common law</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Me Daniel Boivin, président 	
<p>À titre personnel</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ L'honorable Michel Bastarache, ancien juge de la Cour suprême du Canada 	03.10.2022
<p>À titre personnel</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Benoît Pelletier, professeur éminent, Section de droit civil, Faculté de droit, Université d'Ottawa 	
<p>Société Santé en français</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Antoine Désilets, directeur général 	
<p>Association des collèges et universités de la francophonie canadienne</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Martin Normand, directeur, Recherche stratégique et relations internationale 	17.10.2022

Nom de l'organisme et porte-parole	Date
Fédération culturelle canadienne-française <ul style="list-style-type: none"> ▪ Nancy Juneau, présidente ▪ Marie-Christine Morin, directrice générale 	17.10.2022
Fédération des francophones de la Colombie-Britannique <ul style="list-style-type: none"> ▪ Lily Crist, présidente du conseil d'administration 	
Juristes Power <ul style="list-style-type: none"> ▪ Me Mark Power, avocat ▪ Me Darius Bossé, avocat 	24.10.2022
À titre personnel <ul style="list-style-type: none"> ▪ Michel Doucet, professeur émérite, Faculté de droit, Université de Moncton 	
Fédération de la jeunesse canadienne-française <ul style="list-style-type: none"> ▪ Marguerite Tölgyesi, présidente 	
À titre personnel <ul style="list-style-type: none"> ▪ Robert Leckey, doyen et titulaire de la chaire Samuel Gale, Faculté de droit, Université McGill 	
Association des commissions scolaires anglophones du Québec <ul style="list-style-type: none"> ▪ Dan Lamoureux, président ▪ Russell Copeman, directeur général 	
Corporation d'employabilité et de développement économique communautaire <ul style="list-style-type: none"> ▪ John Buck, président-directeur général 	
Alliance de la Fonction publique du Canada <ul style="list-style-type: none"> ▪ Alexandre Silas, vice-président exécutif régional ▪ Rosane Doré Lefebvre, agente des communications 	31.10.2022
Association des administrations portuaires canadiennes <ul style="list-style-type: none"> ▪ Daniel-Robert Gooch, président et directeur général 	

ANNEXE B – MÉMOIRES

Asselin, Hélène, [Projet de loi C-13 – Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des langues officielles](#), 15 juin 2022.

Association des commissions scolaires anglophones du Québec, [Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des langues officielles dans le cadre de son examen de la teneur du projet de loi C-13, Loi modifiant la Loi sur les langues officielles et édictant la Loi sur l'usage du français au sein des entreprises privées de compétence fédérale et apportant des modifications connexes à d'autres lois](#), 24 octobre 2022.

Association des administrations portuaires canadiennes, [Mémoire au Comité sénatorial permanent des langues officielles concernant le projet de loi C-13](#), 14 septembre 2022.

Barreau du Québec, [Commentaires et observations – Projet de loi n° C-13 – Loi visant l'égalité réelle entre les langues officielles du Canada](#), mai 2022.

Bureau du directeur parlementaire du budget, [Estimation des coûts du projet de loi C-13, Loi visant l'égalité réelle entre les langues officielles du Canada](#), 2 juin 2022.

Bureau du directeur parlementaire du budget, [Suivi à la réunion du 13 juin 2022](#), 15 juin 2022.

Cardinal, Linda, [Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des langues officielles](#), 26 septembre 2022.

Collège Mathieu, [Lettre au président du Comité sénatorial des langues officielles](#), 27 septembre 2022.

Comité spécial sur la politique linguistique, [Mémoire législatif présenté Comité sénatorial permanent des langues officielles et au Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes – Projet de loi C-13, Loi modifiant la Loi sur les langues officielles, édictant la Loi sur l'usage du français au sein des entreprises privées de compétence fédérale et apportant des modifications connexes à d'autres lois \(titre abrégé : Loi visant l'égalité réelle entre les langues officielles du Canada\)](#), septembre 2022.

Commissariat aux langues officielles, [Mémoire au Comité sénatorial permanent des langues officielles : Projet de loi C-13 : Loi modifiant la Loi sur les langues officielles, édictant la Loi sur l'usage du français au sein des entreprises privées de compétence fédérale et apportant des modifications connexes à d'autres lois – Une occasion historique à saisir : Pour une modernisation complète de la LLO](#), 20 juin 2022.

Corporation d'employabilité et de développement économique communautaire, [Présentation faite au Comité permanent des langues officielles sur son examen de la Loi C-13, une loi visant à modifier la Loi sur les langues officielles, à promulguer la Loi sur l'utilisation du français dans les entreprises privées de compétence fédérale et d'apporter des modifications connexes à d'autres lois](#), 24 octobre 2022.

ETCOF, [Présentation de l'ETCOF en lien avec le projet de loi C-13 \(Loi modifiant la Loi sur les langues officielles, édictant la Loi sur l'usage du français au sein des entreprises privées de compétence fédérale et apportant des modifications connexes à d'autres lois\)](#), 9 juin 2022.

Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, [Propositions de modifications au projet de loi C-13, Loi modifiant la Loi sur les langues officielles, édictant la Loi sur l'usage du français au sein des entreprises privées de compétence fédérale et apportant des modifications connexes à d'autres lois](#), mai 2022.

Fédération québécoise des associations foyer-école, [Réponse au projet de loi C-13 : Loi modifiant la Loi sur les langues officielles, édictant la Loi sur l'usage du français au sein des entreprises privées de compétence fédérale et apportant des modifications connexes à d'autres lois](#), Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des langues officielles, 17 octobre 2022.

Gouvernement du Québec, [Propositions d'amendements du gouvernement du Québec concernant le projet de loi C-13, Loi modifiant la Loi sur les langues officielles, édictant la Loi sur l'usage du français au sein des entreprises privées de compétence fédérale et apportant des modifications connexes à d'autres lois](#), 1^{er} juin 2022.

Juges en Chef de la Cour d'appel fédérale, la Cour fédérale et la Cour d'appel de la Cour martiale du Canada, [Lettre au Comité sénatorial permanent des langues officielles](#), 13 juin 2022.

Juristes Power, [Le projet de loi C-13 : des éléments essentiels à une modernisation réussie de la Loi sur les langues officielles demeurent absents](#), Cartable d'information présenté au Comité sénatorial permanent des langues officielles, 24 octobre 2022.

Programme de contestation judiciaire, [Lettre au président du Comité sénatorial permanent des langues officielles](#), 22 avril 2022.

Programme de contestation judiciaire, [Mémoire concernant le projet de loi C-13, Loi modifiant la Loi sur les langues officielles, édictant la Loi sur l'usage du français dans les entreprises privées de compétence fédérale et apportant des modifications connexes à d'autres lois](#), 3 novembre 2022.

Quebec Community Groups Network, [Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des langues officielles – Projet de loi C-13, Loi visant l'égalité réelle entre les langues officielles du Canada](#), juin 2022.

Réseau de recherche sur les communautés québécoises d'expression anglaise, [Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des langues officielles au sujet du projet de loi C-13 : Loi modifiant la Loi sur les langues officielles, édictant la Loi sur l'usage du français au sein des entreprises privées de compétence fédérale et apportant des modifications connexes à d'autres lois](#), octobre 2022.

Réseau du patrimoine anglophone du Québec, [La communauté anglophone du Québec : une partie intégrante de la société québécoise et canadienne – Mémoire présenté au Comité sénatorial des langues officielles](#), 17 octobre 2022.

Société culturelle canadienne des sourds, [Projet de loi C-13, Loi modifiant la Loi sur les langues officielles, édictant la Loi sur l'usage du français au sein des entreprises privées de compétence fédérale et apportant des modifications connexes à d'autres lois \(titre abrégé : Loi visant l'égalité réelle entre les langues officielles du Canada\) – Amendements proposés au projet de loi C-13, Loi modifiant la Loi sur les langues officielles, en vue de l'inclusion des langues des signes](#), Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des langues officielles, octobre 2022.

Société des plaideurs, [Lettre au président du Comité sénatorial permanent des langues officielles officielles](#), 19 octobre 2022.