

Le multiculturalisme, l'immigration francophone hors Québec et la *Loi sur les langues officielles*

André Braën

Volume 50, numéro 1, 2020

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1070092ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1070092ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Éditions Wilson & Lafleur, inc.

ISSN

0035-3086 (imprimé)

2292-2512 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Braën, A. (2020). Le multiculturalisme, l'immigration francophone hors Québec et la *Loi sur les langues officielles*. *Revue générale de droit*, 50(1), 179–202.
<https://doi.org/10.7202/1070092ar>

Résumé de l'article

Depuis les années 1970, les autorités canadiennes ont mis en place une politique de multiculturalisme axée sur le respect et la promotion de la diversité ethnique dans notre société. Une loi a été adoptée par le Parlement du Canada et une disposition interprétative a été insérée dans la Charte canadienne des droits et libertés. Le multiculturalisme est-il ici synonyme de multilinguisme ? Sur le plan juridique, les langues immigrantes jouissent-elles d'une protection ? Quels sont leur rapport et leur interaction avec la Loi sur les langues officielles et quel rôle le Commissariat aux langues officielles joue-t-il à cet égard ? Par ailleurs, la législation sur l'immigration fixe, parmi ses objectifs, la progression des minorités de langue officielle. De la même façon, la Loi sur les langues officielles impose aux autorités fédérales le devoir d'appuyer et de promouvoir cette progression. Elle fait aussi dépendre d'un nombre minimal d'individus la prestation de services publics dans la langue officielle minoritaire. Les pratiques actuelles des autorités canadiennes relatives à l'immigration francophone hors Québec respectent-elles les obligations que la loi impose à l'État fédéral ? Cinquante ans après son adoption et alors que l'on s'interroge sur la modernisation de la Loi sur les langues officielles, comment celle-ci doit-elle prendre en compte l'immigration et ses retombées sur le plan linguistique ? Quel rôle le Commissariat aux langues officielles doit-il assumer dans ce domaine ?

Le multiculturalisme, l'immigration francophone hors Québec et la *Loi sur les langues officielles*

ANDRÉ BRAËN*

RÉSUMÉ

Depuis les années 1970, les autorités canadiennes ont mis en place une politique de multiculturalisme axée sur le respect et la promotion de la diversité ethnique dans notre société. Une loi a été adoptée par le Parlement du Canada et une disposition interprétative a été insérée dans la Charte canadienne des droits et libertés. Le multiculturalisme est-il ici synonyme de multilinguisme ? Sur le plan juridique, les langues immigrantes jouissent-elles d'une protection ? Quels sont leur rapport et leur interaction avec la Loi sur les langues officielles et quel rôle le Commissariat aux langues officielles joue-t-il à cet égard ? Par ailleurs, la législation sur l'immigration fixe, parmi ses objectifs, la progression des minorités de langue officielle. De la même façon, la Loi sur les langues officielles impose aux autorités fédérales le devoir d'appuyer et de promouvoir cette progression. Elle fait aussi dépendre d'un nombre minimal d'individus la prestation de services publics dans la langue officielle minoritaire. Les pratiques actuelles des autorités canadiennes relatives à l'immigration francophone hors Québec respectent-elles les obligations que la loi impose à l'État fédéral ? Cinquante ans après son adoption et alors que l'on s'interroge sur la modernisation de la Loi sur les langues officielles, comment celle-ci doit-elle prendre en compte l'immigration et ses retombées sur le plan linguistique ? Quel rôle le Commissariat aux langues officielles doit-il assumer dans ce domaine ?

MOTS-CLÉS :

Multiculturalisme, immigration, langues officielles, progression, minorités.

ABSTRACT

Since the 1970s, Canada has implemented a multiculturalism policy that focuses on respecting and promoting ethnic diversity in the Canadian society. Legislation was

* Professeure émérite, Faculté de droit, Section de droit civil, Université d'Ottawa.

passed by the Parliament of Canada and an interpretative provision was inserted into the Canadian Charter of Rights and Freedoms. Do immigrant languages have legal protection and what are their relationships and their links to the Official Languages Act? In this regard, what role does the Office of the Commissioner of Official Languages play? On the other hand, immigration law sets the development of official language minorities among its objectives. Similarly, the Official Languages Act imposes on the federal government the duty to support and promote this development. It also makes the provision of public services in the official minority language dependent on a minimum number of individuals. Does the current management of Canadian authorities on Francophone immigration outside Quebec meet the obligations that the law imposes on the federal government? Fifty years after its passage and as questions are raised about its modernization, how should the Official Languages Act take into account immigration and its linguistic impact? What role should the Commissioner of Official Languages assume in this area?

KEY-WORDS :

Multiculturalism, Immigration, Official Languages, Development, Minorities.

SOMMAIRE

Introduction	180
I. Le multiculturalisme et les langues officielles	183
A. Le multiculturalisme	183
B. L'article 27 de la <i>Charte canadienne des droits et libertés</i>	185
C. Le multiculturalisme et la dualité linguistique	188
II. L'immigration francophone hors Québec et les langues officielles	191
A. Préliminaires	191
B. La gestion de l'immigration francophone hors Québec en chiffres	192
C. Une action gouvernementale déficiente?	194
D. Les obligations incombant à l'État fédéral	198
Conclusion	201

INTRODUCTION

L'histoire explique la réalité linguistique canadienne ainsi que le régime juridique qui lui est actuellement applicable, lequel varie selon que l'on se place sur le plan fédéral ou encore sur les plans provincial ou territorial. Les garanties relatives à l'utilisation du français et de

l'anglais ainsi qu'à leur statut se trouvent, en effet, dans des textes constitutionnels et aussi dans des lois adoptées par le Parlement du Canada, dont la *Loi sur les langues officielles*¹, ou encore par la législation d'une province ou d'un territoire. Au Canada, ce sont les langues des deux colonisateurs qui se sont affrontées à coup de protections constitutionnelles et législatives, le pays ayant, à cet égard, longtemps pratiqué une politique d'assimilation et de dévalorisation des langues autochtones².

Depuis les années 1970, les autorités canadiennes ont mis en place une politique de multiculturalisme axée sur le respect et la promotion de la diversité ethnique dans notre société. L'article 27 de la *Charte canadienne des droits et libertés*³ rappelle que toute interprétation de la *Charte canadienne* doit concorder avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens. En 1988, le Parlement canadien a adopté la *Loi sur le multiculturalisme canadien*⁴, dans laquelle il énonce sa politique en matière de multiculturalisme. En ce qui concerne l'aspect linguistique, celle-ci vise à maintenir et à valoriser les langues autres que les deux langues officielles. Le multiculturalisme est-il ici synonyme de multilinguisme ? Sur le plan juridique, les langues immigrantes jouissent-elles, au Canada, d'une quelconque protection ? Quels sont leur rapport et leur interaction avec la *Loi sur les langues officielles* et le bilinguisme que cette dernière met en place ? La question se pose d'autant plus que cette année marque le 50^e anniversaire de son adoption par le Parlement canadien et que sa modernisation est envisagée par le Comité sénatorial permanent des langues officielles et par le Commissariat aux langues officielles (CLO)⁵. C'est à ce questionnement que s'attarde la première partie de notre analyse.

1. *Loi sur les langues officielles*, LRC 1985, c 31 (4^e supp).

2. Très récemment, le Parlement canadien a adopté la *Loi sur les langues autochtones*, dont l'objet vise à revaloriser les langues des Premières Nations. Voir LC 2019, c 23.

3. *Charte canadienne des droits et libertés*, art 20, 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 [*Charte canadienne*].

4. *Loi sur le multiculturalisme canadien*, LRC 1985, c 24 (4^e supp).

5. La loi a été adoptée en 1969. Voir les rapports du Comité sénatorial permanent des langues officielles, en ligne : <sencanada.ca/fr/comites/ollo/rapports/42-1>. Voir aussi Canada, Commissariat aux langues officielles (CLO), « Modernisation de la *Loi sur les langues officielles*: recommandations du commissaire aux langues officielles pour une loi actuelle, dynamique et robuste » (9 mai 2019), en ligne : <www.clo-ocol.gc.ca/fr/publications/autres/2019/modernisation-llo-recommandations> [Modernisation de la loi].

Par ailleurs, les nombres sont essentiels en matière de langues. Si l'immigration nourrit le multiculturalisme, il reste qu'à son arrivée au Canada, le nouvel arrivant est invité à se joindre à l'une des deux communautés de langue officielle. Or, quel est l'apport de l'immigration à cet égard ? Depuis l'*Acte d'Union de 1840*, qui donnait suite au *Rapport Durham*⁶, et jusqu'à aujourd'hui, l'immigration au Canada a toujours profité quasi exclusivement à la communauté de langue anglaise du Canada, et ce, même au Québec, qui peine toujours à intégrer sa propre immigration à la majorité francophone. En ce qui a trait au soutien de la francophonie hors Québec, le gouvernement fédéral vise, d'ici 2023, à atteindre, pour l'extérieur du Québec⁷, une cible de 4,4 % d'immigrants francophones par rapport au nombre total d'immigrants accueillis chaque année. Cette proportion varie selon les époques, et pour la fixer, les autorités fédérales semblent s'appuyer sur la taille de la francophonie hors Québec du moment. Mais pourquoi ce seuil de 4,4 %, qui confine la francophonie à une minorisation perpétuelle à l'extérieur du Québec ? Pourquoi pas 15, 35, ou 50 %, compte tenu du rattrapage à faire ? La progression des communautés de langue officielle est pourtant un objectif nommément désigné dans la législation sur l'immigration⁸. De la même façon, la *Loi sur les langues officielles* impose à l'État fédéral le devoir d'appuyer et de promouvoir cette progression ; en outre, elle fait aussi dépendre la prestation de services publics dans la langue officielle minoritaire de l'existence d'un nombre minimal d'individus. La gestion de l'immigration réalisée par les autorités fédérales répond-elle à cet objectif fixé par le législateur ? Quelle est la nature des obligations imposées à l'État fédéral dans ce domaine ? Quel peut être le rôle que le Commissaire aux langues officielles doit assumer à cet égard ? C'est à cette problématique que s'attarde la deuxième partie de notre analyse. Nous voulons, en effet, vérifier les effets des pratiques fédérales dans ce domaine et leur conformité avec la loi, en particulier avec la *Loi sur les langues officielles*. C'est parce que

6. *Acte d'Union*, (1840) 3 & 4 Vict, c 35 (R-U). Lord Durham, *Rapport sur les affaires de l'Amérique du Nord britannique* (1839), traduit de l'anglais et reproduit sous le titre *Rapport Durham*, Montréal, Éditions Sainte-Marie, 1969. Rappelons que Lord Durham recommandait la minorisation, si ce n'est l'assimilation de la population française du Canada, au moyen de l'union du Haut-Canada et du Bas-Canada, ainsi qu'une immigration anglaise accrue.

7. Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada, « Plan d'action fédéral-provincial-territorial visant à accroître l'immigration francophone à l'extérieur du Québec » (2 mars 2018), en ligne : <www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/organisation/publications-guides/plan-action-federal-provincial-territorial-immigration-francophone.html>.

8. Voir ci-dessous la section II.A, au 2^e paragraphe.

le Québec contrôle une partie de son immigration, en vertu d'une entente administrative conclue avec les autorités fédérales⁹, que nous avons limité notre analyse au cas de l'immigration francophone à l'extérieur du Québec.

I. LE MULTICULTURALISME ET LES LANGUES OFFICIELLES

A. Le multiculturalisme

Selon le recensement de 2016, l'anglais était la langue maternelle de 56 % (19 460 855 individus) de la population canadienne (estimée alors à 34 767 255 individus), le français, de 20,6 % de cette population (7 166 705 individus), alors que plus de 21,1 % (soit 7 321 060 individus) de la population avait déclaré une langue maternelle autre : il s'agit ici des langues de l'immigration et des langues autochtones¹⁰. Plus de 98 % de toute la population déclarait parler anglais ou français, et moins de 2 % d'entre elle ne parlait aucune des deux langues officielles. Il faut souligner, comme on le verra, que c'est l'anglais qui est très massivement adopté par les nouveaux arrivants. Le recensement confirmait le recul constant du français comme langue maternelle, lequel est concentré au Québec, mais est aussi présent sur tout le territoire canadien. De 2011 à 2016 seulement, le recul du français était de 1,6 %¹¹. En outre, 1 400 685 individus (soit 4,3 % du total) avaient déclaré une identité autochtone¹². On remarque donc une forte

9. En vertu de l'*Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains*, 5 février 1991, le Québec assume la responsabilité de la sélection des immigrants dits économiques. Les demandeurs de la catégorie du regroupement familial et les demandeurs d'asile se trouvant au Canada sont exclus de cette compétence provinciale. Le Québec établit ses propres seuils d'immigration et élabore ses politiques et programmes connexes. Enfin, il adopte des lois et des règlements, et définit ses propres critères de sélection. Voir en ligne : <www.cacnada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/organisation/mandat/politiques-directives-operationnelles-ententes-accords/ententes/federaux-provinciaux/quebec/accord-canada-quebec-relatif-immigration-admission-temporaire-aubains.html>.

10. Statistique Canada, « Langue – Faits saillants en tableaux, Recensement de 2016 » (28 août 2017), en ligne : <www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/hltfst/lang/Tableau.cfm?Lang=F&T=11&Geo=00&SP=1&view=2&age=1>.

11. *Ibid.*

12. Statistique Canada, « Les langues autochtones des Premières nations, des Métis et des Inuits » (25 octobre 2017), en ligne : <www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/as-sa/98-200-x/2016022/98-200-x2016022-fra.cfm>. En 2016, seulement 260 550 autochtones déclaraient pouvoir parler une langue autochtone parmi les 851 560 (60,8 %) membres des Premières

croissance des langues immigrantes, de sorte qu'il est possible de prévoir que le nombre de leurs locuteurs (sans compter les locuteurs de langues autochtones) dépassera celui des individus ayant le français comme langue maternelle.

Quant au multiculturalisme, celui-ci se fonde sur l'idée que tous les citoyens sont égaux. Il leur permet de conserver leur identité, d'être fiers de leurs ancêtres et d'éprouver un sentiment d'appartenance. Sur le plan juridique, le multiculturalisme trouve son fondement à l'article 27 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1969*¹³ et permet aux minorités de jouir de leur propre culture, de professer et de pratiquer leur propre religion et de parler leur propre langue en commun avec les autres membres de leur communauté. Par essence, le multiculturalisme se fonde aussi sur le principe de la non-discrimination et sur celui de la protection d'un groupe donné¹⁴.

Faisant suite aux travaux de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme¹⁵, les autorités fédérales mettaient en place, dès les années 1970, une politique de multiculturalisme axée sur le respect et la promotion de la diversité ethnoculturelle dans la société

Nations, les 451 795 (32,3 %) Métis et les 59 445 (4,2 %) Inuits. C'est donc une minorité qui parle encore une langue autochtone, la grande majorité ayant été anglicisée (ou, dans une très moindre mesure, francisée). Il reste plus de 60 langues autochtones encore parlées au Canada, mais, en raison de l'ampleur de l'assimilation, ces langues sont en péril, sauf quelques-unes (le cri, l'inuit et l'ojibwé). Les autorités fédérales collaborent quand même à la mise en place d'un régime juridique applicable aux langues autochtones dans les trois territoires fédéraux. Les accords territoriaux ou d'autonomie gouvernementale avec les nations autochtones contiennent quelquefois certaines garanties linguistiques applicables dans certaines provinces. Voir André Braën, « Le régime linguistique des territoires fédéraux du Canada » dans *Rovesciare Babele. Economia ed ecologia delle lingue regionali e minoritarie / Renverser Babel. Économie et écologie des langues régionales et minoritaires*, Rome, Aracne Srl., 2011, 165; André Braën, « Le statut des langues autochtones au Canada: le cas de l'inuit au Nunavut » (2009) 87 R du B can 739; André Braën, « Le statut juridique des langues autochtones du Québec » dans Ludovic Hennebel et Hélène Tigrouja, dir, *Humanisme et droit*, Paris, Pedone, 2013, 155; Naiomi Metallic, « Les droits linguistiques des peuples autochtones » dans Michel Bastarache et Michel Doucet, dir, *Les droits linguistiques au Canada*, 3^e éd, Cowansville (QC), Yvon Blais, 2013, 891. Voir aussi *Loi sur les langues autochtones*, supra note 2.

13. Lequel énonce ce qui suit:

Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue.

14. Voir Dale Gibson, « Section 27 of the Charter: More Than a Rhetorical Flourish » (1990) 28:3 *Alta L Rev* 589.

15. Canada, Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme: introduction générale, Livre I. Les langues officielles*, Ottawa, Bureau du conseil privé, 1967.

canadienne. En 1988, le Parlement canadien adoptait la *Loi sur le multiculturalisme canadien*¹⁶, dans laquelle il énonce sa politique en la matière, et qui consiste, sur le plan linguistique, parallèlement à l'affirmation du statut privilégié des deux langues officielles et à l'élargissement de leur usage, à maintenir et à valoriser les autres langues (les autres langues signifiant les langues non officielles et les langues autochtones) ainsi incorporées au patrimoine linguistique du Canada¹⁷. Le ministre du Patrimoine canadien est chargé de l'application de la loi¹⁸; son mandat lui permet d'adopter des mesures pour faciliter l'acquisition et la rétention de connaissances linguistiques dans chacune des langues qui contribuent au patrimoine multiculturel du Canada, de même que leur utilisation¹⁹.

B. L'article 27 de la *Charte canadienne des droits et libertés*

La *Loi sur les langues officielles* précise qu'elle ne fait pas obstacle au maintien et à la valorisation des langues autres que le français et l'anglais²⁰. Pour sa part, l'article 22 de la *Charte canadienne* précise que ses dispositions n'ont pas pour effet de porter atteinte aux droits et aux privilèges antérieurs ou postérieurs à la *Charte canadienne* et découlant de la coutume, dont jouiraient les langues autres que le français et l'anglais. Bref, l'attribution de droits et de privilèges aux deux langues officielles ne peut donc pas être interprétée comme ayant été faite au détriment des droits que la loi ou la coutume peut avoir reconnus à d'autres langues. Enfin, l'article 27 de la *Charte canadienne* énonce que « toute interprétation de la présente charte doit concorder avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens ». Cette disposition pose une règle d'interprétation quant à la concordance de la *Charte canadienne* avec le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel du Canada. Elle contient, de toute évidence, un aspect défensif, puisqu'il s'agit de

16. *Loi sur le multiculturalisme canadien*, supra note 4.

17. *Ibid*, art 3(1)i.

18. *Décret chargeant le ministre du Patrimoine canadien de l'application de la loi*, TR/2015-104 Gaz C II.

19. *Loi sur le multiculturalisme canadien*, supra note 4, art 5(1)f. Selon les rapports annuels du ministre, il semble que peu ait été fait à cet égard. Toutefois, il existe des programmes de financement concernant les deux langues officielles et, aussi, certaines initiatives concernant les langues autochtones.

20. *Loi sur les langues officielles*, supra note 1, art 83(2).

maintenir et de valoriser ce patrimoine multiculturel, et les tribunaux sont donc invités à interpréter la *Charte canadienne* de la sorte²¹.

Cet article 27 a été invoqué à plusieurs reprises par la Cour suprême du Canada pour interpréter et définir des droits et libertés garantis par la *Charte canadienne*, comme la liberté d'opinion et de religion ou le droit à l'égalité, ou encore pour analyser le caractère raisonnable d'une limitation aux droits garantis, comme le prévoit l'article premier de la *Charte canadienne*. Par exemple, dans l'arrêt *R c Keegstra*²², il fallait vérifier la constitutionnalité d'une disposition du *Code criminel* faisant du discours haineux un acte criminel²³. Pour le tribunal, cette disposition va clairement à l'encontre de la liberté d'opinion, mais se justifie dans le cadre d'une société libre et démocratique qui tient compte du multiculturalisme et, donc, de l'égalité entre les groupes et de la non-discrimination. Le discours haineux brise l'harmonie entre les groupes, qui est recherchée par le multiculturalisme. Selon le tribunal, l'article 27 contient un engagement envers une vision multiculturelle, qui lui permet d'en tenir compte dans son appréciation de ce qu'est une société libre et démocratique²⁴. Cette vision reste quand même limitée, et le juge LeBel de la Cour suprême du Canada, dans *R c N.S.*²⁵, affirme, toujours à propos de l'article 27, que le Canada reconnaît l'importance que revêt le multiculturalisme et accepte, ce faisant, de changer tous les jours. Or, du même coup, la reconnaissance du multiculturalisme doit se faire dans le cadre de la Constitution elle-même et elle reste ancrée dans les traditions politiques et juridiques canadiennes. Si la Constitution exige une ouverture aux nouvelles différences qui apparaissent au Canada, elle requiert aussi l'acceptation du principe selon lequel elle demeure en contact avec les racines de notre société démocratique contemporaine²⁶. En définitive, l'article 27 apparaît donc être une disposition purement interprétative, semblable, quant à ses effets, au préambule d'un texte de loi, et elle est confinée à une dimension

21. Joseph E Magnet, « Multiculturalism in the Canadian *Charter of Rights and Freedoms* » dans Gérard A Beaudoin et Errol Mendes, dir, *The Canadian Charter of Rights and Freedoms*, 3^e éd, Scarborough, Carswell, 1996, 182. Voir aussi Michel Bastarache, « Le principe d'égalité des langues officielles » dans Bastarache et Doucet, *supra* note 12, 89.

22. *R c Keegstra*, [1990] 3 RCS 697 aux pp 757–58, 1990 CanLII 24 (CSC).

23. *Code criminel*, LRC 1985, c C-46, art 319.

24. *R c Keegstra*, *supra* note 22 aux pp 757–58, juge Dickson.

25. *R c N.S.*, 2012 CSC 72, [2012] 3 RCS 726. Cette affaire traite des cas où une personne qui porte le niqab pour des motifs religieux peut être sommée de l'enlever pendant un témoignage lors d'une instance criminelle.

26. *Ibid* au para 72.

individuelle plutôt que collective. C'est en termes individualistes et libéraux, et non en termes de groupes, que cet article a, en effet, été défini par les tribunaux²⁷.

Sur le plan linguistique à proprement parler, la Cour d'appel de l'Ontario, dans *Re Minority Languages Educational Rights*²⁸, juge que l'article 23(3)b) de la *Charte canadienne*, relatif aux établissements scolaires et à leur gestion par la minorité de langue officielle d'une province, doit être interprété à la lumière de l'article 27. C'est pourquoi l'enseignement donné à la minorité doit l'être dans un environnement scolaire qui est celui de la minorité, et c'est à partir de ce moment que les établissements d'enseignement pourront être considérés comme reflétant la culture de la minorité et comme lui appartenant. Mais, dans *Mahe c Alberta*²⁹, le même tribunal explique que l'article 27 de la *Charte canadienne* n'est pas utile pour interpréter l'article 23 sur les droits scolaires. L'article 23 est assorti de réserves et comporte une méthode d'évaluation qui lui est propre. Il renferme une notion d'égalité entre les groupes linguistiques de langues officielles du Canada et constitue d'abord et avant tout une exception aux dispositions des articles 15 et 27, en ce qu'il accorde à ces groupes, anglophone et francophone, un statut spécial par rapport à tous les autres groupes linguistiques au Canada. Pour le juge Dickson de la Cour suprême du Canada, « il serait déplacé d'invoquer un principe d'égalité destiné à s'appliquer universellement à "tous" pour interpréter une disposition qui accorde des droits particuliers à un groupe déterminé »³⁰.

Dans *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick c Association of Parents for Fairness in Education*³¹, on s'interroge sur un éventuel conflit entre le principe de la progression du statut des deux langues officielles, inscrit à l'article 16(3) de la *Charte canadienne* et à l'article 27 de celle-ci, dans la mesure où le premier privilégie le français et l'anglais par rapport aux autres langues. Pour le juge Wilson de la Cour suprême du Canada, il faut interpréter les diverses dispositions en fonction de leur statut particulier. L'article 27 n'a pas pour objet d'empêcher le cheminement vers l'égalité de statut du français et de celui de l'anglais

27. Bastarache, *supra* note 21 à la p 89.

28. *Re Minority Languages Educational Rights*, (1984) 47 OR (2d) 1, 10 DLR (4th) 491 (ON CA).

29. *Mahe c Alberta*, [1990] 1 RCS 342, 1990 CanLII 133 (CSC).

30. *Ibid* à la p 369.

31. *Acadiens du Nouveau-Brunswick c Association of Parents for Fairness in Education*, [1986] 1 RCS 549, 1986 CanLII 66 (CSC).

jusqu'à ce que toutes les autres langues parlées au Canada acquièrent le même statut. Cela constituerait une atteinte au statut particulier que l'article 16 de la *Charte canadienne* confère au français et à l'anglais³². Michel LeBel est d'avis qu'on ne peut séparer langue et culture. Or, la Constitution ne privilégie que deux langues et les deux minorités qui les parlent : les minorités de langue maternelle différente « se voient peu à peu intégr[e]s dans l'une ou l'autre des deux principales communautés linguistiques avec l'absorption culturelle que cela implique »³³.

C. Le multiculturalisme et la dualité linguistique

Ainsi, sur le plan juridique, la notion de multiculturalisme a peu à voir dans la progression des langues officielles, pas plus d'ailleurs que dans l'évolution du statut juridique des langues immigrantes elles-mêmes. Tout au plus, on pourrait, à cet égard, avancer qu'une mesure gouvernementale favorisant l'apparition d'une langue immigrante devrait, en principe et en accord avec les articles 15 et 27 de la *Charte canadienne*, être accessible aussi aux autres langues. Sur le plan politique, le multiculturalisme reste une valeur importante. Pour Elke Winter, le multiculturalisme est un élément qui sert à construire l'identité canadienne, laquelle se positionne ainsi avec plus d'empathie en comparaison avec les politiques assimilatrices des États-Unis ou encore par rapport au nationalisme québécois perçu comme étant ethnique³⁴. Cette politique du multiculturalisme reste largement acceptée par le Canada anglophone, mais elle est contestée par le Québec francophone, pour lequel le multiculturalisme a pour conséquence de placer le groupe francophone sur le même pied que tous les autres groupes au Canada et de faire fi de la notion de peuple fondateur. En 2008, une commission d'enquête (Bouchard-Taylor)³⁵ propose que le Québec

32. *Ibid* au para 144.

33. Michel LeBel, « Quelques réflexions autour de l'article 27 de la *Charte canadienne des droits et libertés* », communication présentée au colloque de la Fondation canadienne des droits de la personne, Ottawa, 1985, et citée dans Bastarache, *supra* note 21 à la p 116.

34. Elke Winter, « Becoming Canadian: Making Sense of Recent Changes to Citizenship Rules » (2014) 44 IRPP 1 ; CERIS, *Multiculturalism Research Synthesis 2009–2013, A CERIS Report Submitted to Citizenship and Immigration Canada*, Ottawa, 2014.

35. Québec, Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles, *Rapport. Fonder l'avenir, le temps de la conciliation* (Gérard Bouchard et Charles Taylor, coprésidents), Québec, Gouvernement du Québec, mai 2008.

adopte une politique d'*interculturalisme* pour favoriser des rapports harmonieux entre les cultures. Cette politique suggère un mode d'intégration des immigrants qui ne cherche pas à abolir les différences, mais qui vise la formation d'une identité commune dans laquelle le pluralisme est favorisé, mais aussi l'intégration des nouveaux arrivants au groupe francophone, majoritaire dans la province, mais minoritaire sur les plans canadien et nord-américain, ce qui n'est évidemment pas le cas pour la majorité anglophone du Canada.

En matière de langues, le multiculturalisme n'équivaut donc pas, au Canada, au multilinguisme, étant donné que le principe de la dualité linguistique³⁶ s'oppose à cette équivalence et constitue une exception à l'égalité de toutes les langues. Comme on l'a vu, sur le plan linguistique, le concept de langue officielle est une exception à l'idéal multiculturel et chacun est invité à choisir entre les deux communautés de langues officielles. Le Commissaire aux langues officielles déclarait, d'ailleurs, que le bilinguisme et le multiculturalisme sont des politiques siamoises, mais avec des objets tout à fait différents, la diversité culturelle et la dualité linguistique se complétant³⁷. Il est aussi évident qu'au Canada, le multiculturalisme utilise l'anglais comme langue commune³⁸ et il est à parier, à notre avis, que si ce n'était pas le cas, l'acceptation de cette politique serait contestée³⁹. Or, il se pourrait que la variété des langues présentes au Canada soulève, à long terme, des difficultés relatives au statut de langue officielle accordé au français, à

36. Voir *ibid* au para 23.

37. Graham Fraser, « Diversité linguistique et culturelle, enjeux de cohabitation – Rôle de la francophonie dans les communications internationales » (20 mars 2013), en ligne (vidéo) : CLO <www.clo-ocol.gc.ca/fr/nouvelles/discours/2013/2013-03-20_2>.

38. Toronto et Vancouver sont les villes les plus multiculturelles du Canada ; des centaines de langues y sont parlées, mais la langue de communication dans l'espace public reste évidemment l'anglais.

39. Richmond est une ville de la banlieue de Vancouver et la majorité de sa population est d'origine asiatique. Face à la montée de l'affichage commercial uniquement en langue chinoise, de nombreux citoyens ont exigé des autorités municipales qu'elles réglementent l'affichage commercial de manière à imposer l'utilisation de l'anglais, la langue commune du Canada. Voir par ex Douglas Todd, « Chinese Signs: After Dismissing Complaints, Is Richmond Getting Serious », *Vancouver Sun* (8 décembre 2015). Il est ironique de constater qu'à la même époque, en Ontario, certains contestaient la validité de règlements municipaux imposant le bilinguisme anglais-français dans l'affichage commercial, en invoquant la liberté d'expression, laquelle permettrait à un commerçant de n'afficher que dans une langue, en l'occurrence l'anglais. Les municipalités en question voulaient faire ressortir, dans l'affichage commercial sur leur territoire, leur caractère francophone. Voir *Galganov c Russell (Municipalité de)*, 2012 ONCA 409.

moins de le renforcer, dans notre cas à l'extérieur du Québec, notamment en augmentant le nombre de ses locuteurs et en lui assurant une plus grande visibilité dans l'espace public.

On peut en effet anticiper le jour (si ce n'est déjà le cas à certains endroits) où le nombre de locuteurs de langues immigrantes sera supérieur à celui des locuteurs de langue française. Quel sera alors l'effet de cette situation sur la survie de la dualité anglais-français ? On imagine que, dans un tel cas, le statut de langue officielle accordé au français pourrait être contesté et devenir un enjeu politique⁴⁰. Un sondage récent laisse entrevoir que, même si le bilinguisme officiel reste populaire auprès de la jeunesse canadienne⁴¹, la préférence pour le français comme langue seconde l'est moins. En 2019, ce n'était plus que 61 % des anglophones hors Québec qui jugeaient le bilinguisme important et, là encore, ils n'étaient plus que 67 % à préférer le français comme langue seconde, et plus du tiers des répondants allophones préconisaient l'apprentissage d'une langue seconde autre que le français⁴². Ce déclin de la popularité du français est-il un résultat du multiculturalisme ? Chose certaine, la langue officielle majoritaire au Canada, c'est-à-dire l'anglais, ne semble pas souffrir de cette politique du multiculturalisme puisque le pluralisme linguistique s'exprime d'abord dans cette langue. Le discours officiel a beau dissocier le multiculturalisme et la dualité linguistique, il reste que les effets réels du multiculturalisme peuvent différer selon la langue officielle concernée, majoritaire ou minoritaire. En outre, on peut légitimement se demander dans quelle mesure le multiculturalisme constitue un facteur pouvant expliquer en partie le déclin du français.

40. La *Loi constitutionnelle de 1982* constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R-U), 1982, c 11 prévoit qu'une modification de la Constitution touchant l'usage du français ou de l'anglais nécessite l'accord du Parlement et de toutes les législatures (art 41c), ou l'accord du Parlement et de la législature concernée, dans le cas d'une modification d'une disposition ne touchant qu'une province (art 43).

41. Les résultats de ce sondage ont été publiés dans le journal *La Presse* du 21 mai 2019. Il a été effectué pour le compte de six institutions de recherche (le Centre Mowat, le Canada West Foundation, le Centre d'analyse politique — Constitution et fédéralisme, l'Institut de recherche en politiques publiques, l'Environics Institute for Survey Research, et le Brian Mulroney Institute of Government).

42. Il s'agit du chinois et de l'espagnol. Rappelons qu'en 2016, plus de 7 millions d'individus au Canada déclaraient parler une langue immigrante à la maison. Voir Statistique Canada, « Un paysage linguistique de plus en plus diversifié : données corrigées du Recensement de 2016 » (17 août 2017), en ligne : <www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/170817/dq170817a-fra.htm>.

II. L'IMMIGRATION FRANCOPHONE HORS QUÉBEC ET LES LANGUES OFFICIELLES

A. Préliminaires

Depuis la création de la fédération canadienne, l'immigration au Canada a été principalement de souches britannique et américaine. Au début du XX^e siècle, elle s'est européanisée pour s'internationaliser à compter des années 1960. Jusqu'à aujourd'hui, l'immigration au Canada a profité quasi exclusivement à la communauté anglophone, même au Québec⁴³. Si la francophonie au Canada a pu compter sur la croissance naturelle de sa population pour se maintenir et progresser, ce n'est certes plus le cas aujourd'hui et l'immigration constitue le facteur le plus important pour assurer sa croissance démographique comme celle du Canada tout entier.

Sur le plan constitutionnel, l'immigration est un sujet de compétence législative concurrente, le Parlement canadien et la législature d'une province pouvant adopter des lois s'y rattachant. En cas de conflit, toutefois, il est expressément prévu que les dispositions fédérales prévaudront⁴⁴. La plus importante mesure adoptée par le Parlement est la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*⁴⁵. Depuis 2001, cette dernière précise, à son article 3, les objets qu'elle poursuit en matière d'immigration dont, entre autres, ceux « d'enrichir et de renforcer le tissu social et culturel du Canada dans le respect de

43. Par exemple, au cours de la décennie 1901–1910, sur 1 631 892 immigrants arrivant au Canada, seulement 15 835 viennent de France. Les députés Henri Bourassa et Armand Lavergne dénoncent la situation en 1907 devant le Parlement canadien, affirmant que le fédéral cherchait à « noyer » les Canadiens français. Au cours de la décennie suivante, le Canada accueillera 1 712 256 immigrants, dont seulement 12 197 Français. Voir Jacques Lacoursière, *Histoire populaire du Québec*, t 4: 1896 à 1960, Sillery, Septentrion, 1997 à la p 56.

44. *Loi constitutionnelle de 1867* (R-U), 30 & 31 Vict, c 3, art 95, reproduite dans LRC 1985, ann II, no 5:

Dans chaque province, la législature pourra faire des lois relatives à l'agriculture et à l'immigration dans cette province; et il est par la présente déclaré que le Parlement du Canada pourra de temps à autre faire des lois relatives à l'agriculture et à l'immigration dans toutes les provinces ou aucune d'elles en particulier; et toute loi de la législature d'une province relative à l'agriculture ou à l'immigration n'y aura d'effet qu'aussi longtemps et que tant qu'elle ne sera incompatible avec aucune des lois du Parlement du Canada.

Il faut aussi mentionner la compétence législative sur la naturalisation et les aubains que la Constitution attribue au Parlement canadien, mais de manière exclusive cette fois. Voir l'article 91(25) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, supra note 44.

45. *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, LC 2001, c 27.

son caractère fédéral, bilingue et multiculturel» (art 3(1)b) et « de favoriser le développement des collectivités de langues officielles minoritaires au Canada » (art 3(1)b.1). La même disposition énonce, de plus, que l'interprétation et la mise en œuvre de la loi doivent avoir pour effet, entre autres, « d'assurer que les décisions prises en vertu de la présente loi sont conformes à la *Charte canadienne des droits et libertés*, notamment en ce qui touche les principes, d'une part, d'égalité et de protection contre la discrimination et, d'autre part, d'égalité du français et de l'anglais à titre de langues officielles du Canada » (art 3(3)d), et « de soutenir l'engagement du gouvernement du Canada à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada » (art 3(3)e). Ce sont là les seules dispositions de cet instrument législatif qui traitent directement des minorités de langue officielle. Or, qu'en est-il vraiment des pratiques fédérales en la matière ?

B. La gestion de l'immigration francophone hors Québec en chiffres

D'abord, du point de vue démographique, le français comme langue maternelle et langue d'usage au Canada a connu un recul de 2011 à 2016. C'est là une réalité que révèlent les données des recensements précédents effectués par Statistique Canada⁴⁶. Comme nous l'avons vu, le poids démographique de la population de langue maternelle française est en baisse continue et ne représentait plus, en 2016, que 20,6 % de la population totale du Canada, même si, par ailleurs, celle-ci avait crû en chiffres absolus, passant de 7 054 970 à 7 166 705 individus⁴⁷. En ce qui concerne la francophonie hors Québec, la minorité de langue française définie comme première langue officielle parlée (PLOP)⁴⁸ a vu, de 2011 à 2016, son pourcentage diminuer de 3,7 % à 3,6 %, même si, en chiffres absolus, son nombre

46. Voir ci-dessus la section I.A au 1^{er} paragraphe. Voir Statistique Canada, « Thème du Recensement de 2016 : langue » (dernière modification le 16 décembre 2019), en ligne : <www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/rt-td/lang-fra.cfm>, et « Langue – Faits saillants en tableaux, Recensement de 2016 », *supra* note 10.

47. Ces chiffres sont tirés d'une mise à jour effectuée le 2 août 2019. Voir Statistique Canada, « Mise à jour des données du Recensement de 2016 sur la langue » (dernière modification le 29 août 2017), en ligne : <www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/ref/lang/lang-note-fra.cfm>. La mise à jour laisse entrevoir un déclin plus important de la francophonie, et elle est passée totalement inaperçue dans l'actualité.

48. Il s'agit de la première langue officielle parlée. Ce critère de Statistique Canada tient davantage compte de la population allophone, c'est-à-dire celle dont la langue maternelle (première langue apprise dans l'enfance et encore comprise) n'est ni l'anglais ni le français.

a augmenté de 946 375 individus en 2011 à 954 805 en 2016. Les chiffres varient évidemment d'une province à l'autre et peuvent être influencés par les migrations interprovinciales.

Au chapitre de l'immigration à proprement parler, on sait qu'il s'agit là du facteur le plus important à la base de l'accroissement actuel de la population canadienne. C'est elle qui explique également la diversité des langues en sol canadien. De 2011 à 2016, le Canada a accueilli plus de 1,2 million d'immigrants. En 2011, 15,7 % des immigrants étaient de langue maternelle anglaise, 5,9 %, de langue maternelle française, alors que 78,5 % avaient une langue autre que le français ou l'anglais. En 2016, les proportions étaient respectivement de 15,9 %, 5,2 % et 78,9 %. Parmi les immigrants de langue maternelle autre que l'anglais ou le français, 82,5 % ont déclaré avoir l'anglais comme PLOP, 10,8 %, le français, et 6,8 %, n'avoir ni le français ni l'anglais comme PLOP. On constate donc que les transferts linguistiques profitent massivement à l'anglais. En ce qui concerne la situation hors Québec, toujours en 2016, 90,8 % des immigrants ont déclaré l'anglais comme PLOP, 2 %, le français, et 7,2 %, n'avoir ni le français ni l'anglais⁴⁹. On constate donc l'apport, s'il en est, plutôt modeste de l'immigration au maintien de la francophonie hors Québec. Enfin, précisons que le ministre de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté du Canada est tenu, en vertu de la loi, de remettre au Parlement canadien un rapport annuel précisant, notamment, le profil linguistique des ressortissants étrangers devenus résidents permanents du Canada⁵⁰. Or, le rapport de l'année 2018 indique qu'en 2016, 4 396 résidents permanents (soit 1,8 % du total), admis à l'extérieur du Québec, avaient une connaissance du français, contre 4 702 (soit 2 % du total) en 2017⁵¹. On pourrait allonger indéfiniment les chiffres à cet égard et le constat resterait le même : dans l'état actuel des choses, l'immigration ne profite pas ou peu au maintien de la francophonie hors Québec et ne contribue pas ou peu à son évolution. Il faudrait, selon le constat que les autorités

49. Statistique Canada, « Immigration et langue au Canada, 2011 et 2016 » (dernière modification le 28 janvier 2019), en ligne : <www150.statcan.gc.ca/n1/pub/89-657-x/89-657-x2019001-fra.htm>.

50. *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, supra note 45, art 94(2)b.1. Précisons que l'immigrant, une fois reçu, devient résident permanent.

51. Ministre de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté, « Rapport annuel au Parlement sur l'immigration, 2018 » (dernière modification le 29 novembre 2018), en ligne : <www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/organisation/publications-guides/rapport-annuel-parlement-immigration-2018.html>.

fédérales ont elles-mêmes formulé en 2016⁵², accueillir 275 000 nouveaux immigrants francophones d'ici 2036 pour maintenir le pourcentage démographique de la population de langue française au Canada à l'extérieur du Québec. Or, compte tenu des chiffres actuels en la matière, cette cible ne sera jamais atteinte.

C. Une action gouvernementale déficiente ?

Pour Jack Jedwab⁵³, ce n'est que depuis 2002 que les autorités fédérales s'intéressent véritablement à la question de l'immigration francophone hors Québec. Quoiqu'il en soit, de nombreuses études ont été menées à cet égard et le sujet paraît bien documenté⁵⁴, qu'il s'agisse, par exemple : (1) de la préférence d'établissement des immigrants francophones dans les grandes villes canadiennes, comme Ottawa, Toronto et Vancouver, plutôt que dans les régions où les francophones sont concentrés ; (2) du transfert linguistique, puisqu'un immigrant francophone sur deux optera pour l'anglais une fois installé au Canada ; (3) de la nécessité de coordonner les efforts de tous les intervenants, y compris les organismes de la minorité francophone, au chapitre de la promotion, du recrutement, de l'accueil, de l'établissement, de l'intégration économique (travail et reconnaissance de la compétence professionnelle) et sociale, et de la participation de

52. Voir Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada, *supra* note 7. Voir aussi Statistique Canada, « Projections linguistiques pour le Canada, 2011 à 2036 » (dernière modification le 2 février 2017), en ligne : <www150.statcan.gc.ca/n1/pub/89-657-x/89-657-x2017001-fra.htm>.

53. Canada, CLO, « L'immigration et l'épanouissement des communautés de langue officielle au Canada : politiques, démographie et identité » (février 2002), par Jack Jedwab, n° de catalogue SF31-54/2001, en ligne : <www.clo-ocol.gc.ca/sites/default/files/immigr_2002_f.pdf>. Rappelons qu'en 2018, le pourcentage de la population francophone à l'extérieur du Québec était évalué à 3,6 % de la population totale ; voir ci-dessus, la section II.B, au 1^{er} paragraphe.

54. *Ibid.* Voir aussi Canada, CLO, « L'immigration et les langues officielles : obstacles et possibilités qui se présentent aux immigrants et aux communautés » (novembre 2002), par Carsten Quell, en ligne : <www.clo-ocol.gc.ca/html/stu_etu_imm_02_table_f.php>. Voir Canada, CLO, « Rapport annuel 2014–2015 » (dernière modification le 13 septembre 2018), en ligne : <www.clo-ocol.gc.ca/html/stu_etu_imm_022002_f.php>. Dans ce rapport, le CLO explique sa stratégie d'intervention en immigration pour les communautés francophones de 2013 à 2016, laquelle poursuit deux objectifs, soit : (1) inciter les institutions fédérales et leurs partenaires à soutenir l'immigration dans les communautés francophones, et (2) examiner dans quelle mesure le gouvernement canadien assume la responsabilité qui lui incombe de travailler pour l'accroissement du nombre d'immigrants francophones. Voir aussi Canada, CLO, « La gouvernance des minorités de langue officielle au Canada : une étude préliminaire » (novembre 2001), par Linda Cardinal et Marie-Ève Hudon, en ligne : <www.clo-ocol.gc.ca/html/stu_etu_112001_f.php>. Voir généralement les publications de l'Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques, en ligne : <www.icrml.ca/fr/recherches-et-publications/publications-de-l-icrml>.

l'immigrant francophone à sa société d'accueil ; (4) de la concurrence qu'exerce le Québec à cet égard, puisque l'immigration francophone l'intéresse au premier chef, etc. Un rapport conjoint du Commissaire aux langues officielles et du Commissaire aux services en français de l'Ontario⁵⁵, préparé en 2014, plaide pour une approche intégrée censée guider l'action gouvernementale en matière d'immigration francophone. Quatre principes sont ainsi mis de l'avant :

- l'immigration doit contribuer au maintien, voire à l'augmentation du poids démographique des communautés francophones ;
- les politiques et les programmes fédéraux, provinciaux et territoriaux en matière d'immigration doivent être conçus et adaptés pour répondre aux besoins de recrutement, d'accueil, d'intégration, de formation et de rétention d'immigrants francophones dans les communautés francophones ;
- l'établissement de solides partenariats fédéral-provincial-territorial et l'élaboration de stratégies à long terme sont requis dans ce domaine ;
- des mécanismes de reddition de comptes sont nécessaires afin d'évaluer les progrès réalisés.

En vertu de leurs pouvoirs en matière d'immigration, les autorités fédérales formulent les exigences relatives à l'admission des immigrants, en fixent les niveaux et définissent les diverses catégories d'immigration. C'est le fédéral qui traite les demandes d'asile ou de réunion des familles présentées au Canada. Enfin, les autorités fédérales fixent les critères d'admissibilité aux programmes d'établissement dans les provinces et territoires. On sait que le Québec a conclu son propre accord avec les autorités fédérales visant à déterminer leur rôle respectif dans ce domaine⁵⁶. Ces dernières ont aussi conclu des accords bilatéraux avec d'autres provinces et territoires⁵⁷. Ces « accords-cadres

55. Canada, CLO, « Agir maintenant pour l'avenir des communautés francophones : pallier le déséquilibre en immigration » (novembre 2014), rapport conjoint du Commissaire aux langues officielles, Graham Fraser, et du Commissaire aux services en français de l'Ontario, François Boileau, en ligne : <www.clo-ocol.gc.ca/fr/publications/etudes/2014/pallier-desequilibre-immigration>. Notons que le poste de Commissaire aux services en français de l'Ontario a été aboli en 2019.

56. *Supra* note 8. Le rôle assumé par le Québec est beaucoup plus important que celui des autres provinces.

57. Pour la liste de ces accords, voir Canada, « Politiques, instructions ministérielles, ententes et accords » (dernière modification le 23 avril 2019), en ligne : <www.canada.ca/fr/immigration-

bilatéraux en matière d'immigration » précisent les rôles et les responsabilités respectifs du Canada et de la province ou du territoire relativement à la collaboration touchant des questions d'immigration⁵⁸. Toutes les ententes soulignent, parmi leurs objectifs, que l'immigration doit aussi profiter aux communautés francophones. De surcroît, le lecteur peut avoir l'impression qu'il s'agit là d'un énoncé standardisé et obligatoire que l'on retrouve automatiquement dans les textes, sans compter que seuls les accords avec l'Ontario et le Nouveau-Brunswick sont accompagnés d'une annexe portant spécifiquement sur l'immigration francophone et qui établit des cibles dans ce domaine⁵⁹, mais les vœux pieux ne sauraient ici masquer les déficiences du système.

Si diverses mesures ont été prises par les autorités fédérales⁶⁰ dans le but d'augmenter le nombre d'immigrants francophones à l'extérieur du Québec, il faut bien constater que les résultats ne sont pas au rendez-vous. Comme on l'a vu, les initiatives mises en place par les autorités fédérales ne se sont pas traduites par une augmentation du poids démographique de la francophonie hors Québec, si ce n'est une augmentation insignifiante en chiffres absolus. Or, des efforts additionnels et, surtout, des résultats significatifs sont requis. Nous croyons que les pratiques et décisions actuelles ne respectent pas l'article 3 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*⁶¹. La chute incessante

refugies-citoyennete/organisation/mandat/politiques-directives-operationnelles-ententes-accords/ententes/federaux-provinciaux.html>.

58. Ces accords (qu'il s'agisse d'accords-cadres d'une plus grande portée ou d'ententes établissant les autorisations relatives au Programme des candidats des provinces seulement) sont en vigueur dans neuf provinces et deux territoires (à l'exception du Nunavut et du Québec). Dans le cadre du Programme des candidats des provinces, les provinces et territoires ont le pouvoir de désigner des personnes comme étant des résidents permanents pour répondre à des besoins précis du marché du travail et en matière de développement économique.

59. Voir Canada, « Accord Canada-Ontario sur l'immigration – Annexe C: Immigrants d'expression française 2018 » (dernière modification le 18 avril 2018), en ligne : <www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/organisation/mandat/politiques-directives-operationnelles-ententes-accords/ententes/federaux-provinciaux/ontario/accord-immigration-2017-immigrants-expression-francaise.html>. Voir aussi Canada, « Accord Canada-Nouveau Brunswick sur l'immigration – Annexe B: Immigrants d'expression française » (dernière modification le 31 mars 2017), en ligne : <www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/organisation/mandat/politiques-directives-operationnelles-ententes-accords/ententes/federaux-provinciaux/nouveau-brunswick/accord-canada-nouveau-brunswick-immigration/annexb-immigrants-expression-francaise.html>. Ces deux ententes mettent de l'avant les principes déjà mentionnés ; voir ci-dessus la section II.B, au 2^e paragraphe, pour une approche intégrée de l'action gouvernementale en la matière.

60. Voir Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada, *supra* note 7.

61. Voir ci-dessus la section II.A, au 2^e paragraphe.

du poids démographique de la minorité francophone hors Québec, désavantagée par une immigration bénéficiant quasi exclusivement à la collectivité anglophone, ne favorise pas sa progression, contrairement à ce que la loi prévoit. Les décisions des autorités fédérales en matière d'immigration ne sont pas plus conformes au principe d'égalité des deux langues officielles et ne favorisent pas l'épanouissement de la communauté francophone hors Québec. Au contraire, elles fragilisent la francophonie hors Québec.

Il faut aussi retenir que la variation du nombre absolu d'immigrants francophones ne peut avoir qu'un effet relatif, puisque c'est tout le contexte de la francophonie hors Québec qui est en cause. Plus celle-ci sera forte et visible, plus elle sera attrayante pour l'immigration ; à l'inverse... L'État fédéral doit déployer des efforts significatifs pour soutenir la progression et l'épanouissement de la minorité francophone hors Québec, et non pas se contenter de souhaits sur papier et de prévisions optimistes. L'État fédéral, en matière d'immigration⁶², doit être beaucoup plus proactif en imposant des cibles plus ambitieuses, en améliorant le recrutement des candidats et en augmentant son aide financière à l'ensemble du processus d'intégration de l'immigrant à la francophonie hors Québec. À supposer qu'une province se montre récalcitrante et peu encline à accueillir l'immigration francophone⁶³, il faudrait alors rappeler que la compétence prioritaire dans ce domaine appartient aux autorités fédérales. Il reste toutefois que la collaboration de la province demeurera toujours essentielle, compte tenu de ses compétences exclusives, notamment en matière d'éducation. En effet et par exemple, rien sur le plan constitutionnel n'obligerait une province à permettre aux enfants d'immigrants francophones qui ne sont pas citoyens canadiens à fréquenter une école francophone⁶⁴.

62. Viser le poids démographique actuel de la francophonie hors Québec est, à notre avis, une cible nettement insuffisante, compte tenu du rattrapage à faire et de la nécessité d'une progression véritable.

63. On connaît les luttes épiques qui ont marqué et qui marquent toujours l'histoire de la francophonie hors Québec.

64. L'article 23 de la *Charte canadienne*, *supra* note 3, confère aux citoyens canadiens les droits scolaires qui y sont énoncés. Puisqu'il s'agit là d'un minimum, une province peut y ajouter en ouvrant l'accès aux écoles de la minorité aux enfants dont les parents n'ont pas la citoyenneté canadienne. Voir Yves LeBouthillier, « Le droit à l'instruction en français dans les provinces canadiennes à majorité anglophone : le statut des enfants de parents immigrés » (1993) 24:2 RGD 255.

D. Les obligations incombant à l'État fédéral

Si la gestion de l'immigration francophone hors Québec par le gouvernement fédéral n'atteint pas les objectifs prévus dans la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, qu'en est-il de sa conformité avec la *Charte canadienne* et la *Loi sur les langues officielles*? Ces textes accordent des droits et des privilèges aux langues officielles elles-mêmes ainsi qu'aux individus qui les parlent. Ces droits et privilèges linguistiques doivent être interprétés de manière conforme à leur objet et de manière compatible avec le maintien et l'épanouissement des collectivités de langue officielle⁶⁵. Si un droit linguistique comporte implicitement une dimension collective, il faut rappeler que la jurisprudence, quant à elle, préfère l'interpréter comme étant un droit individuel et personnel⁶⁶. Il n'en demeure pas moins que, même sur le plan juridique, les nombres peuvent être importants, sinon essentiels.

En effet, le concept de la dualité linguistique⁶⁷ est fondé sur l'existence de deux collectivités au Canada, l'une de langue française et l'autre de langue anglaise, et l'article 16 de la *Charte canadienne* exprime l'essence de ce principe. Implicitement, le maintien d'une collectivité repose sur l'existence d'un nombre significatif de locuteurs, et si ce nombre connaît une baisse constante et continue, de sorte que l'on peut s'interroger sur sa pérennité, il est, à notre avis, évident que ce phénomène s'attaque, dès lors, à l'essence même de la dualité linguistique et en remet en cause l'existence. Il en va de même lorsque le poids relatif d'une collectivité au sein de la société canadienne rétrécit constamment. L'État fédéral est au premier chef responsable du maintien de la dualité linguistique et de son épanouissement.

65. *R c Beaulac*, [1999] 1 RCS 768, 1999 CanLII 684 (CSC).

66. Par ex, l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, supra note 44 et les articles 14 et 15 de la *Loi sur les langues officielles*, supra note 1, permettent l'emploi du français ou de l'anglais devant les tribunaux fédéraux. Dans l'arrêt *Mazraani c Industrielle Alliance, Assurance et services financiers inc*, 2018 CSC 50, [2018] 3 RCS 261, la Cour suprême du Canada a jugé que ces dispositions doivent être interprétées comme protégeant le droit personnel d'un individu de faire le choix de s'exprimer dans une langue officielle. Ce droit n'a rien à voir avec la langue maternelle de l'individu ou avec sa maîtrise d'une langue officielle.

67. Ce concept renvoie à l'existence des deux groupes linguistiques du Canada dont la langue s'est vu attribuer une protection constitutionnelle. Voir *Renvoi sur l'opposition du Québec à une résolution pour modifier la Constitution*, [1982] 2 RCS 793, 1982 CanLII 219 (CSC); *Société des Acadiens c Association of Parents*, [1986] 1 RCS 549, 1986 CanLII 66 (CSC); *MacDonald c Ville de Montréal*, [1986] 1 RCS 460, 1986 CanLII 65 (CSC); *Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique c Colombie-Britannique*, 2013 CSC 42, [2013] 2 RCS 774; *Caron c Alberta*, 2015 CSC 56, [2015] 3 RCS 511.

L'article 16(3) de la *Charte canadienne* précise que la protection que la Constitution accorde, sur le plan juridique, aux deux langues officielles n'est qu'un minimum et que rien ne s'oppose à ce que le législateur fasse des ajouts en vue d'atteindre l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais⁶⁸. Ce principe de progression repose sur la raison d'être qu'est la présence sur le territoire canadien de deux communautés linguistiques. Sur le plan de la démographie, l'État fédéral est, à notre avis, tenu d'ajuster ses pratiques en matière d'immigration : (1) pour conserver, au minimum, le poids démographique actuel de la francophonie hors Québec ; et (2) pour favoriser sa croissance en termes de progression et d'épanouissement. S'il y a régression à ce chapitre, comment imaginer qu'il puisse éventuellement y avoir une progression vers l'égalité de statut et d'usage des deux langues officielles, alors même que le nombre de francophones est en baisse ? La progression n'en serait alors que factice.

La loi elle-même peut faire explicitement du nombre une condition essentielle à l'exercice, sinon à l'existence, d'un droit linguistique. Par exemple, les droits scolaires de la minorité de langue officielle, au chapitre du contenu, dépendent du nombre d'ayants droit⁶⁹. La prestation de services dans les deux langues officielles par le gouvernement fédéral et ses institutions, prévue par la *Charte canadienne*⁷⁰ et la *Loi sur les langues officielles*⁷¹, dépend aussi des nombres, et un règlement⁷² à saveur plutôt technique a été adopté pour recenser les régions du Canada où s'exerce une « demande importante »⁷³ de la part des membres d'une minorité de langue officielle. Or, il y a plus, si l'on considère l'engagement formel des autorités fédérales, qui

68. Voir Bastarache, *supra* note 21 aux pp 133–39.

69. Dans l'arrêt *Mahe c Alberta*, *supra* note 29, la Cour suprême du Canada affirme que l'article 23 de la *Charte canadienne*, *supra* note 3, possède un contenu variable et qu'en matière de droits scolaires, ce qui est requis dans chaque cas dépend de ce que le nombre justifie. L'article établit, en effet, une exigence variable pour garantir le type et le niveau de droits et de services qui sont appropriés pour offrir au nombre d'élèves en question l'instruction dans la langue de la minorité.

70. *Charte canadienne*, *supra* note 3, art 20(1)a.

71. *Loi sur les langues officielles*, *supra* note 1, art 23.

72. *Règlement sur les langues officielles — communications avec le public et prestation des services*, DORS/92-48.

73. Selon le règlement, la référence est faite aux données recueillies par Statistique Canada et aux méthodes que cet organisme utilise pour déterminer les nombres applicables relativement aux minorités de langue officielle.

découle de l'article 41(1) de la *Loi sur les langues officielles*⁷⁴, à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones, à appuyer leur épanouissement et à promouvoir la pleine reconnaissance de l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne. C'est là une obligation positive et justiciable qui échoit à l'État fédéral⁷⁵. On sait que ce dernier a, en matière d'immigration, toute l'autorité voulue pour donner suite à son engagement à prendre des mesures positives, compte tenu de sa primauté dans ce domaine⁷⁶. Or, en ce qui concerne la minorité francophone hors Québec, l'action fédérale, en matière d'immigration, a été incapable d'arrêter le déclin de son poids démographique. Quant au nombre absolu de francophones, celui-ci stagne, contrairement à celui des anglophones. Concernant la pleine reconnaissance de l'usage du français en dehors du Québec, on a déjà dit qu'il faut un nombre significatif de locuteurs pour lui permettre de s'emparer d'une partie de l'espace public et de jouir d'une plus grande visibilité. Une minorité de langue officielle dont le poids démographique est en chute constante et dont les nombres en chiffres absolus stagnent s'épanouit-elle, progresse-t-elle ? Pourra-t-on lui garantir des services si les nombres diminuent constamment ? Comment assurer sa vitalité ? En bref, l'immigration, telle que pratiquée par l'État fédéral, ne participe ni au maintien, ni à la progression, ni à l'épanouissement de la francophonie hors Québec et, comme on l'a vu, les pratiques du fédéral vont à l'encontre du principe de la dualité linguistique, de la *Loi sur l'immigration et la protection du réfugié* ainsi que de la *Loi sur les langues officielles*.

La francophonie hors Québec se maintient à peine et, selon les prévisions, son poids démographique continuera à décliner. Les autorités fédérales, pour se conformer à leurs engagements, doivent réviser et hausser significativement leurs cibles en la matière ; sans compter que le recrutement, particulièrement dans les pays de la francophonie,

74. *Loi sur les langues officielles*, supra note 1, art 41 (1) : « Le gouvernement fédéral s'engage à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement, ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne ».

75. Voir Jennifer Klinck, Perri Ravon, Justin Dubois et Jean-Pierre Hachey, « Le droit à la prestation des services publics dans les langues officielles » dans Bastarache et Doucet, dir, supra note 12 aux pp 542–46.

76. L'article 41(2) de la *Loi sur les langues officielles*, supra note 1, précise « [qu'il] incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que soient prises des mesures positives pour mettre en œuvre cet engagement. Il demeure entendu que cette mise en œuvre se fait dans le respect des champs de compétence et des pouvoirs des provinces ».

doit devenir beaucoup plus proactif. À cet égard, on peut penser ici à la conclusion d'ententes bilatérales avec d'autres pays francophones et aussi à une collaboration avec l'Organisation internationale de la francophonie. Dans le contexte de la modernisation de la *Loi sur les langues officielles*, il importe, selon nous, que l'immigration devienne l'objet d'une reddition de comptes beaucoup plus transparente qu'elle ne l'est actuellement. Les recommandations du Commissaire aux langues officielles⁷⁷ et celles du Comité sénatorial permanent des langues officielles⁷⁸ concernant la modernisation de la loi effleurent à peine la question de l'immigration et ne proposent pas de pistes de solution concernant les carences actuelles. Aussi, croyons-nous que l'engagement des autorités fédérales envers le maintien et la progression des minorités de langue officielle, comme le formule l'article 41 de la loi, devrait dorénavant inclure le volet « immigration », de manière à mieux refléter la dualité canadienne à ce chapitre et le rôle des nouveaux arrivants dans le maintien et l'épanouissement d'une minorité de langue officielle. En plus de cet engagement, la *Loi sur les langues officielles* devrait aussi explicitement faire du titulaire du ministère de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté un chef de file dans ce domaine avec l'obligation de rendre des comptes annuellement au gouverneur en conseil. Quant au Commissaire aux langues officielles, ce dernier devrait faire rapport annuellement au Parlement canadien des résultats et des progrès accomplis dans ce domaine et lui présenter ses propres recommandations.

CONCLUSION

Si le multiculturalisme a peu d'incidence juridique sur le statut et les privilèges des deux langues officielles au Canada, sur le plan pratique, il en irait autrement si la démographie de la francophonie canadienne décroissait et si une langue immigrante comptait plus de locuteurs. L'apprentissage du français comme langue seconde au sein de la communauté anglophone doit être significativement renforcé et promu. La symbolique juridique rattachée aux langues officielles du Canada est puissante, mais ne se traduit pas par un raffermissement de la

77. CLO, Modernisation de la loi, *supra* note 5.

78. Sénat du Canada, Comité sénatorial permanent des langues officielles, « La modernisation de la *Loi sur les langues officielles*: la perspective des institutions fédérales et les recommandations » (25 juin 2019), en ligne : <sencanada.ca/fr/info-page/parl-42-1/ollo-modernisation-loi-langues-officielles>.

francophonie sur le terrain, bien au contraire! À cet égard, il reste qu'à notre avis, les nombres constituent le nerf de la guerre, et la révision, le cas échéant, de la *Loi sur les langues officielles* devrait absolument tenir compte de ce fait. À l'évidence, la quantité et la qualité des services offerts à la minorité francophone hors Québec se sont améliorées, même si, inversement, le poids de cette minorité a diminué. À long terme, si les symboles relatifs aux langues officielles du Canada perdent leur fondement, ils disparaîtront, tout simplement. Sur papier, les mesures fédérales concernant l'immigration et la francophonie hors Québec peuvent paraître impressionnantes, mais, selon les rapports, les résultats restent désolants et préoccupants. Les chiffres actuels confirment la minorisation perpétuelle que le Canada réserve à la francophonie hors Québec, si ce n'est simplement sa disparition à long terme. Les pratiques fédérales dans ce domaine ne sont pas conformes à la loi. Sans les nombres, les principes n'auront plus d'ancrage dans la réalité. Comme on l'a vu, ce sont eux qui fondent la dualité canadienne, le droit à des services publics de qualité dans la langue officielle de son choix ou encore le droit à des établissements scolaires, lesquels sont à la base de la vitalité d'une communauté. Ce sont les nombres qui permettent à une langue d'occuper une place dans l'espace public, de s'affirmer et de rendre le milieu de vie plus attrayant pour les nouveaux arrivants. À l'inverse, ce sont les nombres qui ont permis au gouvernement ontarien d'abolir, sous un prétexte d'équilibre budgétaire, comme il l'a fait à la fin de l'année 2018, le poste de Commissaire aux services en français de l'Ontario ou de suspendre la création d'une université francophone en Ontario, en invoquant, entre autres, la taille modeste de la communauté francophone ontarienne⁷⁹.

79. Le premier ministre Doug Ford avait notamment déclaré qu'après tout, il y avait dans sa province des communautés numériquement plus importantes que les communautés francophones. Il faut noter que, même si la minorité francophone ontarienne représente moins de 4 % de la population de la province, en chiffres absolus, c'est la plus importante minorité francophone au Canada, avec près d'un demi-million d'individus. Voir Gérard Lévesque, « Université et commissariat: il faut une protection constitutionnelle » (6 décembre 2018), en ligne: <l-express.ca/universite-et-commissariat-il-faut-une-protection-constitutionnelle>, et la *Loi édictant, modifiant et abrogeant diverses lois*, LO 2018, c 17, annexe 20.