



N/Réf. : 2014-0114
N/SSIC (WebCIMS) : 88377

17 NOV. 2014

Monsieur Jean-Paul Perreault
Président, Impératif français
C.P. 449, succ. Aylmer
Gatineau (Québec) J9H 5E7

Monsieur,

Veillez trouver ci-joint un exemplaire du rapport préliminaire d'enquête au sujet du dossier cité en rubrique. La situation visée par votre plainte portait sur le site Web de l'organisme Le Ballet national du Canada (<http://national.ballet.ca/>) et les autres outils de communication de l'organisme, qui sont en anglais seulement alors que l'organisme reçoit des fonds du Conseil des Arts du Canada.

Nous vous invitons à nous faire parvenir vos commentaires portant sur les conclusions préliminaires d'enquête dans un délai de 30 jours suivant la date de la présente lettre. Ils seront pris en considération lors de la rédaction du rapport final. Si nous ne recevons pas de réponse dans ce délai, nous présumerons que vous acceptez les conclusions de ce rapport préliminaire d'enquête.

En terminant, nous tenons à vous informer qu'un exemplaire du rapport préliminaire d'enquête a aussi été transmis à l'institution impliquée dans cette enquête afin de recueillir ses commentaires.

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les plus distingués.

Graham Fraser

P.j.

LES OBLIGATIONS DU CONSEIL DES ARTS DU CANADA CONCERNANT LE SITE WEB DU BALLET NATIONAL DU CANADA

CONSEIL DES ARTS DU CANADA

NOVEMBRE 2014

N/Réf. : 2014-0114

Rapport préliminaire d'enquête

1. Allégations

Voici la situation telle que rapportée par la personne qui a porté plainte le 28 février 2014 au Commissariat aux langues officielles (le Commissariat) : le site Web du Ballet national du Canada (<http://national.ballet.ca>) et les autres outils de communication de l'organisme, qui reçoit des fonds du Conseil des arts du Canada, sont sans version française. Selon la personne qui a porté plainte, le Conseil a manqué à ses obligations en vertu de la partie VII. Selon elle, cela est symptomatique d'un manque de disponibilité de services en français de la part de tels organismes.

2. Contexte

Le Conseil des arts du Canada (ci-après le Conseil) est une société de la Couronne fédérale créée en vertu de la *Loi sur le Conseil des Arts du Canada*. Indépendant du gouvernement même si ses dirigeants sont nommés par le gouverneur en conseil, le Conseil reçoit des fonds du Parlement du Canada et jouit d'une autonomie dans sa gouvernance.

Fondé en 1951, « The National Ballet of Canada » (ci-après le Ballet national du Canada) est une compagnie artistique de danse à but non lucratif ayant son siège à Toronto, en Ontario. Le site Web de l'organisme et ses outils de médias sociaux (Facebook, Twitter, Tumblr et Pinterest) étaient en anglais seulement au moment de la plainte. Aucun exemple d'autres outils de communication de l'organisme n'a été fourni au Commissariat.

3. Question

L'enquête visait à déterminer la nature et l'étendue des obligations du Conseil par rapport au site Web du Ballet national du Canada en vertu des parties IV et VII de la *Loi* au moment des faits allégués. Plus précisément, elle visait à déterminer si l'absence d'une clause linguistique dans l'entente de subvention et si les pratiques du Conseil en ce qui concerne le financement versé à l'organisme respectent les obligations du Conseil aux termes de l'article 25 et du paragraphe 41(2) de la *Loi*.

4. Cadre juridique

L'enquête a été menée en vertu des parties IV et VII et de l'esprit de la *Loi*.

La partie IV de la *Loi*, qui vise à assurer au public l'accès à des services de qualité égale dans les deux langues officielles, impose aux institutions fédérales l'obligation de veiller à ce que le public puisse communiquer avec leur siège ou leur administration centrale, et en recevoir les services, dans l'une ou l'autre des langues officielles. En vertu de l'article 25 de la *Loi*, les services offerts au public par des tiers agissant pour le compte des institutions fédérales doivent être offerts dans les deux langues officielles de la même manière que si elles offraient elles-mêmes ce service. Ces obligations existent qu'elles soient, ou non, explicitement mentionnées dans les contrats.

Au début de l'enquête, le Conseil fait valoir que le fait d'accorder une subvention ne crée pas de relation de tiers entre le Conseil et le Ballet national du Canada, puisque ce dernier ne livre aucun service au nom du Conseil et n'agit pas pour son compte. Les renseignements recensés ont permis de confirmer qu'aucune relation de tiers n'existe entre le Conseil et le Ballet national du Canada. Par conséquent, le présent rapport ne se penche pas sur la partie IV de la *Loi*. En l'absence d'une relation de tiers au sens de l'article 25 de la *Loi*, les obligations des institutions relèvent de la partie VII de la *Loi*.

L'article 41 de la partie VII prévoit des obligations qui incombent aux institutions fédérales, dont le Conseil, de prendre des mesures positives en vue du développement et de l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire, ainsi que de faire la promotion du français et de l'anglais dans la société canadienne. Par le fait même, les institutions fédérales doivent agir de manière à ne pas nuire à l'atteinte de ces objectifs.

5. Méthodologie

Une rencontre a eu lieu le 14 avril 2014 avec la championne des langues officielles, les responsables de la coordination des langues officielles et le directeur de la Division des disciplines artistiques du Conseil. Le 13 mai 2014, le Conseil a fourni par écrit une réponse détaillée définissant sa position. L'entente de subvention liant le Conseil au Ballet national du Canada, le dossier de candidature de l'organisme pour le financement de même que les lignes directrices du programme de subventions pluriannuelles et annuelles de création et production en danse ont été consultés.

6. Information considérée dans le cadre de l'enquête

6.1 Appui du Conseil au Ballet national du Canada

Le Conseil verse au Ballet national du Canada un financement pluriannuel de plus de 2,5 millions de dollars par année dans le cadre d'un programme d'appui à la création et à la production en danse. L'entente de subvention, signée en juin 2013, s'étend jusqu'en 2016-2017. Selon le Conseil, cet appui financier représente entre 6 et 10 p. 100 du budget total de l'organisme.

Le Conseil a confirmé qu'il n'imposait pas au Ballet national du Canada l'obligation contractuelle d'avoir un site Web bilingue en contrepartie du financement versé. Conformément aux *Lignes directrices sur l'utilisation de l'image de marque* du Conseil, le logo et la signature du Conseil sur le site Web du Ballet national du Canada se devaient d'être bilingues, ce qui était le cas au moment de la plainte.

6.2 Position de l'institution fédérale

L'utilisation du terme « national » par un organisme qui fonctionne en anglais seulement semble, selon l'institution, être la raison fondamentale qui a mené à la plainte. Le Conseil estime que les processus et les pratiques encadrant le versement des fonds au Ballet national du Canada sont adéquats et lui permettent de respecter l'esprit et la lettre de la *Loi*. En cours d'enquête, le Conseil a fait part de sa réticence à inclure des clauses linguistiques dans un programme de subventions. Selon ses représentants, la distinction avec un programme de contribution est importante, puisque cela ne crée pas de réciprocité ou de relation de nature transactionnelle, outre une reddition de comptes minimale (rapport financier).

Selon le Conseil, le Ballet national du Canada n'est qu'une des compagnies artistiques qu'il subventionne, qui fonctionnent dans l'une ou l'autre des langues officielles. Le Conseil indique qu'il souhaite maintenir une distance vis-à-vis des organismes qu'il subventionne pour respecter leur liberté artistique. Imposer des obligations en matière de langues officielles à des organismes artistiques indépendants qu'il appuie financièrement serait, selon le Conseil, onéreux et peu respectueux à ce chapitre.

Le Conseil a fait valoir les autres gestes qu'il pose pour favoriser la partie VII de la *Loi*, notamment sa participation à la *Feuille de route pour les langues officielles du Canada 2013-2018* (ci-après *Feuille de route*), dans le cadre de laquelle seront investis 2,75 millions de dollars dans une stratégie d'accès aux marchés pour les artistes et organismes artistiques des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Il a aussi mentionné les prix littéraires du gouverneur général, des prix bilingues d'envergure nationale sous sa responsabilité. Le Conseil a fait aussi valoir qu'il promeut la dualité linguistique de par le fait que ses programmes d'appui à l'écriture et au théâtre sont distincts en français et en anglais, ce qui n'est toutefois pas le cas de la section de la danse.

7. Analyse

L'obligation des institutions fédérales en vertu de la partie VII de la *Loi* consiste en la prise de mesures positives pour concrétiser l'engagement du gouvernement du Canada décrit à l'article 41 et, de manière générale, de ne pas nuire à cette mise en œuvre. La partie VII se distingue de l'article 25 de la *Loi*, car elle n'impose pas aux institutions l'obligation d'inclure des clauses linguistiques dans toutes les ententes de contribution ou de subventions avec les bénéficiaires. Comme il sera explicité plus loin, les institutions doivent toutefois déterminer, en tenant compte de facteurs pertinents, si une telle clause devrait ou non être incluse dans leurs ententes de financement.

Afin de pleinement respecter son obligation prévue au paragraphe 41(2), toute institution fédérale qui appuie financièrement une organisation en vertu d'une entente de paiements de transfert doit démontrer qu'elle a pris diverses mesures s'inscrivant dans un processus décisionnel qui consiste notamment à :

- 1) Déterminer, compte tenu de certains facteurs, si une clause linguistique doit être incluse dans l'entente. L'institution tiendra compte notamment de la nature de l'évènement ou de l'activité bénéficiant du financement, de la clientèle visée, de l'envergure de l'activité (d'international à local), de l'importance symbolique du projet et du niveau de la participation fédérale;
- 2) Dans l'affirmative, déterminer la nature de la clause linguistique qu'il serait, compte tenu de certains facteurs, approprié d'inclure dans l'entente;
- 3) Prendre toutes les mesures voulues ou appropriées pour inclure la clause linguistique dans l'entente, ce qui implique la nécessité d'expliquer à l'organisme bénéficiaire la raison d'être de la clause et la disponibilité de l'institution pour l'aider à la mettre en œuvre;
- 4) Dans l'impossibilité d'inclure une clause linguistique, prendre des mesures de rechange appropriées pour engager l'organisme à respecter l'esprit des parties IV et VII, selon le cas, dans le cadre de ses activités.

Dans les situations où l'inclusion d'une clause linguistique a été jugée nécessaire, l'institution doit :

- 5) Aider l'organisme bénéficiaire à comprendre les obligations linguistiques énoncées dans l'entente, s'assurer de sa capacité de les mettre en œuvre et, au besoin, l'appuyer dans la mise en œuvre des clauses linguistiques prévues dans l'entente de subvention ou de contribution ou toute autre entente de financement;
- 6) Évaluer la mise en œuvre des clauses linguistiques;
- 7) Prendre les mesures appropriées dans les circonstances pour aider l'organisme à respecter ses engagements si l'évaluation démontre qu'il ne les respecte pas de manière satisfaisante.

Donc, dans le cadre de la mise en œuvre de ses obligations prévues au paragraphe 41(2) et, plus particulièrement, lorsque le Conseil conclut une entente de subvention avec un organisme, il doit déterminer s'il est approprié, selon les particularités de chaque cas visé, d'inclure une clause visant à favoriser la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne ou le développement et l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire.

Toutefois, l'absence d'une clause linguistique n'est pas suffisante en soi pour conclure qu'une institution a manqué à son obligation en vertu de la partie VII. L'institution doit être en mesure de démontrer qu'elle a suivi un processus décisionnel en rapport avec l'inclusion (ou non) d'une telle clause.

Le Conseil du Trésor a incorporé en 2008 dans sa *Politique sur les paiements de transfert* une disposition particulière (l'article 6.5.14) portant sur la nécessité d'inclure, dans certaines circonstances, des clauses linguistiques dans des programmes de paiements de transfert. La *Directive sur les paiements de transferts et les Lignes directrices* du Conseil du Trésor précisent les circonstances dans lesquelles des clauses linguistiques devraient être incluses dans les ententes de financement et de contribution. Ces instruments ne s'appliquent pas au Conseil, puisqu'il n'appartient pas à l'administration publique centrale. Cependant, ces exigences peuvent servir à illustrer comment les obligations en matière de langues officielles se traduisent dans les cas où une institution fédérale – comme le Conseil – exerce son pouvoir de dépenser dans le cadre de son mandat. Leur lecture démontre que la distinction établie par le Conseil entre « subvention » et « contribution » en ce qui a trait à la pertinence d'inclure des exigences linguistiques ne correspond pas aux pratiques de référence dans l'appareil fédéral.

Dans le cas présent, la subvention offerte par le Conseil au Ballet national du Canada permet de soutenir un site Web qui s'adresse à tous les membres du public intéressés aux activités du Ballet national du Canada, ce qui inclut, entre autres, les deux communautés de langue officielle du Canada. Ainsi, dans son processus décisionnel, le Conseil devait tenir compte de l'envergure nationale des activités du Ballet national du Canada, ainsi que de la clientèle canadienne sollicitée par son site Web et susceptible d'être intéressée par ses activités. En effet, le Ballet national du Canada se définit comme le chef de file en répertoire classique au Canada et a présenté des spectacles aux quatre coins de la planète. Sa vision, telle qu'articulée dans sa demande de financement, est ni plus ni moins d'être un symbole de la culture canadienne. Il s'agit donc d'un organisme qui s'adresse, de par le mandat qu'il s'est donné, à un large public, et donc ses activités peuvent avoir un effet sur les locuteurs des deux langues officielles, dans la grande région de Toronto ou à l'échelle du pays.

L'argument invoqué par le Conseil relativement à l'importance de respecter la liberté artistique des organismes subventionnés traduit une compréhension erronée de la part du Conseil de la mise en œuvre de ses obligations en vertu du paragraphe 41(2). En effet, si à la suite de son analyse des différents facteurs pertinents le Conseil décidait d'inclure une clause linguistique dans l'entente avec le Ballet national du Canada, une telle clause ferait en sorte que le public en général serait informé dans les deux langues officielles des activités de l'organisme artistique. Il est difficile de comprendre comment une telle clause aurait pour effet d'influencer sa liberté artistique.

En cours d'enquête, le Conseil a fait valoir les autres gestes qu'il pose pour favoriser la partie VII de la *Loi*, notamment sa participation à la *Feuille de route*. La présente enquête ne visait aucunement les initiatives du Conseil dans leur ensemble pour appuyer la dualité linguistique et les communautés de langue officielle en situation minoritaire et ne porte pas de jugement sur les résultats obtenus par le Conseil à cet égard. L'article 58 de la *Loi* exige que le commissaire oriente son enquête vers le cas précis faisant l'objet de la plainte. Une enquête menée en vertu de la partie VII se limitera donc aux circonstances factuelles relatives à une décision particulière plutôt que d'examiner l'ensemble des mesures positives prises par une institution fédérale.

8. Conclusions

Afin de se conformer à ses obligations en vertu du paragraphe 41(2) dans le cadre de l'entente de subvention conclue avec le Ballet national du Canada dont les activités sont d'envergure nationale, le Conseil se devait d'évaluer l'impact des activités de l'organisme auprès des deux grandes collectivités de langue officielle et, en fonction de son analyse, d'identifier s'il était indiqué d'inclure des clauses linguistiques dans l'entente de subvention. En citant ses actions générales en vertu de la partie VII pour démontrer qu'il a respecté ses obligations en vertu de cette partie tout en faisant valoir qu'il serait trop onéreux d'imposer des exigences linguistiques à l'organisme au sujet de son site Web en raison du type de financement reçu, le Conseil n'a pas démontré qu'il a considéré les facteurs pertinents.

Ce faisant, il n'a pas respecté les obligations qui lui incombent en vertu du paragraphe 41(2) de la *Loi*. La plainte est donc fondée.

Le Conseil doit considérer les facteurs pertinents et prendre une décision éclairée sur l'inclusion d'une clause linguistique dans ses ententes de subvention, plutôt que de les rejeter d'emblée. Même si les institutions disposent d'une marge de manœuvre dans la manière de mettre en œuvre leur engagement à l'égard des communautés de langue officielle et de la dualité linguistique, la partie VII s'applique à toutes les activités des institutions fédérales. Ce n'est donc pas parce qu'une institution participe à la *Feuille de route* qu'elle n'a pas d'autres obligations dans l'exercice de son mandat. Cela ne signifie pas non plus que tous les groupes et compagnies artistiques que le Conseil subventionne doivent être soumis à des exigences linguistiques, mais bien qu'une analyse en ce sens doive être effectuée lors de l'établissement de chaque nouvelle entente.

9. Recommandations

Par conséquent, afin de respecter pleinement les obligations prévues à la partie VII de la *Loi*, il est recommandé que, **d'ici le 31 janvier 2015**, le Conseil des arts du Canada :

- 1. Examine la nécessité d'inclure des clauses linguistiques dans l'entente de subvention conclue avec le Ballet national du Canada et, le cas échéant, modifie l'entente;**
- 2. Mette en place un processus décisionnel lui permettant de déterminer à l'aide de facteurs objectifs et pertinents s'il est indiqué d'inclure des clauses linguistiques dans les ententes de financement.**