



RAPPORT FINAL D'ENQUÊTE DU COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES

PATRIMOINE CANADIEN

JANVIER 2019

N/Réf. : 2017-1268-EI et 2017-1468-EI

1. Allégations

Entre janvier et mai 2017, le Commissariat aux langues officielles (le Commissariat) a reçu trois plaintes contre Patrimoine canadien (PCH) à la suite de reportages des médias sur des allégations concernant Hockey Canada. Les situations qui ont donné lieu aux plaintes sont décrites ci-après.

2017-1268-EI

Lors du Championnat mondial junior de 2017 de la Fédération internationale de hockey sur glace (FIHG), qui s'est déroulé à Montréal et à Toronto en décembre 2016 et en janvier 2017, des représentants de Hockey Canada ont interdit aux joueurs d'Équipe Canada de parler français pendant les activités, les entraînements et les parties.

2017-1468-EI

Lors du Championnat mondial junior de 2017 de la FIHG, un joueur d'Équipe Canada a affirmé à la télévision qu'il était interdit de parler français dans le vestiaire durant le championnat.

À maintes reprises, l'une des personnes qui ont déposé une plainte (le plaignant) a envoyé des courriels en français à Hockey Canada et a reçu des réponses en anglais uniquement. Le plaignant est d'avis que PCH devrait prendre des mesures positives pour promouvoir la reconnaissance et l'usage des deux langues officielles par Hockey Canada, un organisme auquel il offre une aide financière.

2. Question

L'enquête visait à déterminer si PCH avait pris des mesures positives pour respecter ses obligations linguistiques en vertu de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* (la *Loi*), soit favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada, appuyer leur développement et promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne.

3. Cadre juridique

L'enquête a tenu compte de la partie VII (Promotion du français et de l'anglais) et de l'esprit de la *Loi*.

La partie VII de la *Loi* stipule que le gouvernement du Canada doit favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada, appuyer leur développement ainsi que promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne. Aux termes du paragraphe 41(2) de la *Loi*, toute institution fédérale doit veiller à ce que soient prises des mesures positives pour mettre en œuvre ces engagements.

L'enquête a aussi tenu compte de la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor. Aux termes du paragraphe 6.5.14 de cette politique, les administrateurs généraux ont la responsabilité suivante :

S'assurer que, lorsque les programmes de paiements de transfert soutiennent des activités au profit des membres des communautés des deux langues officielles, que leur conception et mise en œuvre respectent les obligations du gouvernement du Canada selon la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* et que les services et les avantages seront accessibles dans les deux langues officielles conformément à la *Loi sur les langues officielles*.¹

4. Méthodologie

L'enquête a tenu compte des renseignements et des documents fournis par les plaignants et par PCH, y compris les réponses de l'institution aux questions du Commissariat ainsi que les copies des accords de contribution et des rapports d'activité de PCH, des lettres de Hockey Canada et d'une lettre que la ministre des Sports et des Personnes handicapées a envoyée aux organismes nationaux de sport (ONS).

Nous avons aussi consulté le guide de PCH sur l'élaboration de clauses de langues officielles dans les accords de paiements de transfert, des échanges par courriel entre l'un des plaignants et Hockey Canada ainsi que des sources d'information accessibles au public, comme le site Web du Conseil du Trésor du Canada, de PCH et de Hockey Canada.

De plus, des représentants du Commissariat et de Sport Canada se sont rencontrés le 28 janvier 2018 afin de discuter de certaines questions et d'éclaircir des éléments.

Le rapport final d'enquête tient compte des commentaires reçus. Les conclusions sont maintenues.

5. Contexte

Hockey Canada est l'organisme national qui régit le hockey local partout au pays. Il collabore avec treize membres à l'échelle provinciale et territoriale, la Ligue canadienne de hockey et U Sports (anciennement Sport interuniversitaire canadien). Hockey Canada supervise la gestion des programmes de hockey au Canada, du niveau débutant aux équipes et aux compétitions de haute performance, y compris les

¹ Conseil du Trésor du Canada, *Politique sur les paiements de transfert*, avril 2012. Version en ligne (<https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=13525>) consultée le 22 août 2018.

championnats mondiaux et les Jeux olympiques d'hiver. Hockey Canada est un organisme privé qui reçoit une aide financière de Sport Canada, une direction générale de PCH.

Hockey Canada a reçu des contributions financières distinctes de Sport Canada pour le Championnat mondial junior de 2017 de la FIHG en vertu du volet Manifestations internationales unisport du Programme d'accueil. L'organisme reçoit également une aide financière annuelle de Sport Canada au titre du Programme de soutien au sport. En plus de ces contributions fédérales, l'événement et l'organisme ont bénéficié d'autres sources de soutien financier.

5.1 Position des plaignants

5.1.1 Interdiction de parler français dans l'environnement de l'équipe

Les trois plaignants déplorent le fait que des représentants de Hockey Canada ont interdit aux joueurs d'Équipe Canada de parler français durant les activités, les entraînements et les parties en préparation et lors du Championnat mondial junior de 2017 de la FIHG. Ils affirment que PCH, une institution fédérale qui fournit une aide financière à Hockey Canada, devrait prendre des mesures positives pour garantir que cet organisme promeut la pleine reconnaissance et l'usage des deux langues officielles.

L'un des plaignants est d'avis qu'il est inacceptable d'interdire l'utilisation de l'une des langues officielles du Canada – le français dans le cas présent – lors d'une activité qui a lieu au pays, car une telle mesure viole les droits fondamentaux garantis par la Constitution canadienne et la *Loi*. Un autre plaignant estime qu'en raison de la nature symbolique du hockey au sein de la société canadienne, cette mesure pourrait nuire à l'épanouissement des minorités francophones du pays, en particulier dans le milieu du hockey.

5.1.2 Communications écrites en anglais uniquement

En ce qui a trait à l'allégation selon laquelle Hockey Canada a répondu en anglais seulement à des courriels en français, l'un des plaignants est d'avis que cet organisme devrait toujours offrir ses services aux membres du public et communiquer avec eux de façon égale dans les deux langues officielles, car il reçoit une aide financière de PCH, une institution fédérale visée par la *Loi*.

5.2 Position de l'institution fédérale

5.2.1 Interdiction de parler français dans l'environnement de l'équipe

PCH a expliqué qu'il s'attend à ce que les organismes bénéficiaires respectent les obligations linguistiques énoncées dans les accords de contribution. Dans le cas présent, Hockey Canada, l'organisme bénéficiaire, a conclu des accords avec Sport Canada. La Politique fédérale concernant l'accueil de manifestations sportives

internationales² de PCH stipule clairement que les projets pour lesquels des fonds sont demandés doivent satisfaire à des exigences minimales, y compris respecter les normes établies dans la *Loi*.

Selon PCH, les accords comprennent des clauses de langues officielles en vertu desquelles l'organisme bénéficiaire s'engage à :

promouvoir le français et l'anglais, à appuyer le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire [...], à diffuser les communications, les annonces et les renseignements destinés au public dans les deux langues officielles [...] et à organiser ses activités, ses services et ses programmes de façon à répondre aux besoins des deux communautés linguistiques. [TRADUCTION LIBRE]

Ces obligations contractuelles s'inscrivent dans un cadre plus large de normes redditionnelles et d'indicateurs de rendement pour les ONS, c'est-à-dire l'actuel Cadre de financement et de responsabilité en matière de sport (CFRS VI) de Sport Canada.

PCH a affirmé que Hockey Canada avait confirmé qu'il avait tout mis en œuvre afin de créer un environnement bilingue pour Équipe Canada durant le Championnat mondial junior de 2017 de la FIHG. Par exemple, des entraîneurs, des directeurs et du personnel francophones étaient disponibles pour aider les joueurs francophones qui avaient des questions ou qui souhaitaient obtenir du soutien.

PCH a démenti l'allégation selon laquelle l'utilisation du français était interdite. L'institution a affirmé que ce sont les entraîneurs qui avaient décidé de désigner l'anglais comme la langue de l'équipe. La décision, qui a été approuvée par le directeur général de l'équipe, visait à bâtir rapidement un esprit d'équipe entre les 23 joueurs afin qu'ils puissent exceller sur la glace. D'après PCH, Hockey Canada a justifié sa décision comme suit : à l'instar de toutes les équipes nationales, l'équipe nationale junior du Canada est composée de joueurs des quatre coins du pays qui ne jouent pas ensemble régulièrement, et se connaissent à peine dans certains cas. PCH a affirmé que malgré la décision de désigner l'anglais comme la langue de l'équipe, aucun joueur n'avait reçu l'ordre de ne pas parler français. La décision des entraîneurs visait à accroître l'esprit d'équipe et la chimie entre les joueurs ainsi qu'à les aider à mieux se connaître et à se faire confiance, tant sur la patinoire qu'en dehors de la patinoire. Si une personne dans le groupe ne parlait pas français, les joueurs ou le personnel devaient interagir en anglais.

Lors de la rencontre du 28 janvier 2018, des représentants du Commissariat et de Sport Canada ont discuté de la décision de Hockey Canada de désigner l'anglais comme la langue d'Équipe Canada pendant le Championnat mondial junior de 2017 de la FIHG. Sport Canada a confirmé qu'il appuie la décision de Hockey Canada compte tenu du contexte et d'autres facteurs, comme l'esprit d'équipe, le rendement, l'excellence et les résultats.

² Patrimoine canadien, *Politique fédérale concernant l'accueil de manifestations sportives internationales*, janvier 2008. Version en ligne (<https://www.canada.ca/fr/patrimoine-canadien/services/politiques-lois-reglements-sport/politique-accueil-manifestations-sportives-internationales.html>) consultée le 22 août 2018.

5.2.2 Communications écrites en anglais uniquement

PCH a réitéré le fait qu'il s'attend à ce que Hockey Canada, en tant qu'organisme bénéficiaire, respecte les obligations linguistiques énoncées dans les accords de contribution. L'institution a admis que les communications écrites en anglais uniquement de Hockey Canada auraient dû être envoyées au destinataire dans sa langue officielle préférée.

À la suite de la plainte, PCH a assuré un suivi auprès de Hockey Canada afin de discuter de la situation. PCH a affirmé que Hockey Canada avait ensuite pris plusieurs mesures pour remédier aux incidents qui ont mené à la plainte. Entre autres, l'organisme a avisé ses employés, lors d'une assemblée générale, que toutes les communications écrites destinées à des membres du public doivent être rédigées dans la langue officielle préférée du destinataire, il a créé des messages bilingues de réponse automatique aux courriels et il fournit une formation sur les langues officielles aux nouveaux employés. De plus, Hockey Canada a réitéré son engagement à diffuser ses communications et à offrir ses services dans les deux langues officielles, engagement qu'il tient en employant trois traducteurs à temps plein et une équipe de communication composée de membres majoritairement bilingues.

5.2.3 Mesures positives

PCH est d'avis qu'il a pris des mesures positives pour respecter son obligation en tant qu'institution fédérale, c'est-à-dire promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne.

Selon l'institution, l'intégration de clauses de langues officielles dans les deux accords de contribution conclus par Sport Canada et Hockey Canada satisfait aux exigences linguistiques de la *Loi*. Ces clauses linguistiques obligent les organismes bénéficiaires à respecter certains engagements, notamment offrir des services à leurs membres (athlètes, entraîneurs, etc.) et au public et communiquer avec eux dans les deux langues officielles ainsi qu'organiser des activités, des services et des programmes qui répondent aux besoins des deux communautés linguistiques.

En outre, PCH a affirmé qu'en mars 2017, la ministre des Sports et des Personnes handicapées avait envoyé une lettre à tous les ONS, y compris à Hockey Canada, pour rappeler aux organismes bénéficiaires leurs obligations en matière de langues officielles. La lettre visait principalement à garantir que ces organismes comprennent leurs obligations et à leur rappeler que des agents de programme de PCH peuvent les aider à respecter les clauses linguistiques.

En ce qui concerne les mécanismes redditionnels de PCH à l'égard de Hockey Canada, des copies des rapports d'activité de l'organisme bénéficiaire ont été soumises au Commissariat relativement à deux programmes : le Programme d'accueil – Volet Manifestations internationales unisport et le Programme de soutien au sport.

Dans le cadre du Programme de soutien au sport, le rendement est mesuré selon cinq niveaux de progression, de « démarrage » (1) à « maturité » (5). Ces niveaux sont déterminés en fonction des autoévaluations des ONS et des discussions entre ces organismes et les agents de programme de Sport Canada. Ces derniers doivent ensuite déterminer les domaines dans lesquels le rendement doit être amélioré. Le rapport des

mesures de rendement de responsabilisation de Hockey Canada pour 2015-2016 et 2016-2017 comprenait deux indicateurs de rendement liés aux langues officielles. Le premier indicateur portait sur la capacité de l'organisme à diffuser des communications au public simultanément en français et en anglais, et le deuxième, sa capacité à offrir des programmes et des services dans les deux langues officielles. D'après la documentation fournie, Hockey Canada a obtenu la note de 5 aux deux indicateurs de rendement pour les deux périodes visées par le rapport.

Dans le cadre du Programme d'accueil – Volet Manifestations internationales unisport, seuls deux résultats peuvent être attribués aux objectifs de rendement : atteint ou non atteint. Dans le cas présent, les résultats relatifs au Championnat mondial junior de 2017 de la FIHG ont été déterminés à la suite de discussions entre des agents de programme de Sport Canada et des représentants de Hockey Canada. Le rapport d'activité final de Hockey Canada pour le Championnat mondial junior de 2017 de la FIHG compte onze indicateurs de rendement relatifs aux langues officielles. Ces indicateurs ciblaient généralement des éléments propres au championnat liés aux clauses linguistiques comprises dans l'accord de contribution. Selon la documentation fournie par PCH, les onze exigences ont fait l'objet d'une vérification, et Hockey Canada les a toutes respectées.

Lors de la réunion de janvier 2018, les représentants du Commissariat ont demandé aux représentants de Sport Canada pour quelles raisons les deux rapports d'activité indiquent qu'aucune amélioration n'est requise en matière de langues officielles (des notes parfaites ayant été attribuées dans ce domaine) alors que de multiples plaintes ont été déposées contre Hockey Canada à cet égard. Les représentants de Sport Canada ont souligné qu'il est parfois difficile de garantir que les organismes bénéficiaires respectent leurs obligations linguistiques lorsque leur capacité est limitée ou lorsqu'ils doivent rendre des comptes à de nombreux autres égards, comme la participation équitable, le dopage et la performance des athlètes.

PCH a affirmé que Sport Canada révisait actuellement le CFRS VI et que la nouvelle version devrait être mise en œuvre en 2019-2020. L'institution a aussi affirmé qu'une attention particulière sera accordée aux éléments liés aux langues officielles pour garantir que les mécanismes redditionnels permettent de mieux évaluer le rendement des organismes bénéficiaires à l'avenir.

6. Analyse

Comme Hockey Canada est un ONS qui n'est pas visé par la *Loi*, il incombe à PCH, et non à Hockey Canada, de veiller au respect des obligations prévues par la *Loi*. Par conséquent, il s'agissait de déterminer si PCH avait rempli son obligation de tenir les engagements du gouvernement fédéral énoncés à l'article 41 de la *Loi*, soit prendre des mesures positives pour favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada, pour appuyer leur développement et pour promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage des deux langues officielles dans la société canadienne. Il est important de noter que la partie VII ne garantit pas un résultat; elle exige uniquement que les institutions fédérales prennent des mesures positives.

L'enquête a démontré que PCH avait pris plusieurs mesures qui visaient à appuyer les communautés de langue officielle en situation minoritaire au Canada et qui ont contribué au respect de l'engagement consistant à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne.

Entre autres, PCH a intégré des clauses linguistiques aux accords de contribution conclus par Sport Canada et Hockey Canada afin de garantir que les membres de cet organisme (athlètes, entraîneurs, etc.) et du public pouvaient communiquer avec lui et en recevoir les services dans les deux langues officielles.

De plus, PCH a rapidement rappelé à Hockey Canada qu'il a l'obligation de communiquer avec les membres du public dans la langue officielle de leur choix, comme il est stipulé dans ses accords de contribution. À la suite du rappel de PCH, Hockey Canada a pris des mesures pour garantir le respect des obligations en matière de langues officielles comprises dans les accords.

Par ailleurs, en mars 2017, PCH a envoyé une lettre à divers organismes bénéficiaires afin de réitérer l'importance du respect des obligations linguistiques et de leur rappeler que le Ministère pouvait les aider à remplir ces obligations.

L'enquête a aussi permis d'établir que Sport Canada, une direction générale de PCH, révise actuellement le CFRS VI. La nouvelle version accordera une importance accrue aux langues officielles.

Bien que l'enquête ait révélé que PCH a généralement pris des mesures positives pour remplir ses obligations linguistiques en vertu de la partie VII, elle a aussi mis en évidence le manque de rigueur de la méthode d'évaluation et l'absence d'un mécanisme de surveillance efficace pour garantir que les clauses linguistiques sont respectées en tout temps par les organismes bénéficiaires. Par conséquent, PCH n'a pas suivi les lignes directrices en matière de vérification énoncées dans son guide sur l'élaboration de clauses de langues officielles dans les accords de paiements de transfert, lequel stipule que les institutions fédérales sont chargées de surveiller le respect des clauses linguistiques des accords de paiements de transfert par le bénéficiaire, de surveiller la conformité de façon continue et de collaborer avec le bénéficiaire s'il éprouve de la difficulté à respecter ses engagements en matière de langues officielles.

L'enquête a permis de déterminer que les méthodes actuellement utilisées par PCH pour évaluer la façon dont un organisme bénéficiaire applique les clauses de langues officielles comprises dans un accord de contribution ne permettent pas de juger efficacement de la capacité de cet organisme à offrir un service dans les deux langues officielles en tout temps. En fait, l'enquête a démontré que PCH ignorait que Hockey Canada n'avait pas respecté les conditions énoncées dans les accords de contribution avant d'être informé des incidents par l'entremise des plaintes déposées au Commissariat.

En ce qui concerne l'allégation selon laquelle l'utilisation du français était interdite dans l'environnement de l'équipe, le Commissariat reconnaît que cette situation était regrettable. Toutefois, il faut noter de nouveau que la partie VII de la *Loi* ne garantit pas un résultat; elle exige uniquement que les institutions fédérales prennent des mesures positives. Dans le cas présent, l'enquête a révélé que PCH a pris de telles mesures.

7. Conclusions

À la lumière de ce qui précède, le Commissariat conclut que PCH a rempli ses obligations aux termes de la partie VII de la *Loi*. Par conséquent, la plainte s'avère non fondée et aucune recommandation n'est formulée.

Bien que l'enquête ait mis en évidence des lacunes relatives aux mécanismes redditionnels actuels de PCH, le Commissariat a pris en compte le fait que l'institution est en train de modifier ses façons de faire et de mettre en œuvre de nouveaux mécanismes redditionnels. Le Commissariat encourage donc PCH à poursuivre ses efforts visant à surveiller efficacement la capacité des organismes bénéficiaires, comme Hockey Canada, à respecter pleinement et en tout temps leurs obligations en matière de langues officielles.

Ce rapport constitue le rapport final d'enquête du commissaire aux langues officielles.

Ghislaine Saikaley
Commissaire adjointe
Direction générale de l'assurance
de la conformité