

RAPPORT PRÉLIMINAIRE D'ENQUÊTE DU COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES

PATRIMOINE CANADIEN

AVRIL 2021

N/Réf. : 2020-1746-EI

1. Allégations

La personne qui a déposé la plainte (le plaignant) allègue que Hockey Canada se conforme à un règlement de la Fédération internationale de hockey sur glace (FIHG) qui empêche l'utilisation d'accents sur les chandails des joueurs francophones au championnat mondial junior. Le plaignant estime que Patrimoine canadien (PCH) devrait prendre des mesures positives pour favoriser la reconnaissance et l'usage des deux langues officielles par Hockey Canada, une organisation à laquelle l'institution offre une aide financière.

2. Question et cadre juridique

L'enquête a tenu compte des parties IV (Communications avec le public et prestation des services) et VII (Promotion du français et de l'anglais) de la *Loi sur les langues officielles* (la *Loi*). Elle visait à déterminer si PCH avait enfreint l'article 25 et les paragraphes 41(1) et 41(2) de la *Loi* ainsi que la *Politique sur les paiements de transfert* (la *Politique*) du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT).

Plus précisément, l'article 25 est ainsi libellé :

Il incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que, tant au Canada qu'à l'étranger, les services offerts au public par des tiers pour leur compte le soient, et à ce qu'il puisse communiquer avec ceux-ci, dans l'une ou l'autre des langues officielles dans le cas où, offrant elles-mêmes les services, elles seraient tenues, au titre de la [partie IV], à une telle obligation.

L'article 41 de la partie VII de la *Loi* énonce l'engagement du gouvernement du Canada à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada, à appuyer leur développement ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne. Au titre du paragraphe 41(2) de la *Loi*, toute institution fédérale doit veiller à ce que des mesures positives soient prises pour mettre en œuvre cet engagement.

3. Méthodologie

L'enquête a tenu compte des documents et des renseignements que le plaignant et PCH ont fournis par téléphone et par courriel entre janvier 2020 et janvier 2021. De plus, on a consulté des sources d'information publiques, comme le rapport annuel 2019-2020 de Hockey Canada, les lignes directrices du programme des uniformes de la FIHG ainsi que la *Politique* et la *Directive sur les paiements de transfert* (la *Directive*) du SCT.

4. Information prise en considération dans le cadre de l'enquête

4.1 Contexte

La FIHG est l'organe directeur du hockey sur glace à l'échelle internationale. Elle régit le livre de règlements internationaux et les lignes directrices en matière d'arbitrage, en plus de présider les championnats mondiaux à tous les niveaux. La FIHG compte 81 pays membres, qui sont représentés par l'organe directeur du sport dans leur nation¹ (p. ex. Hockey Canada pour le Canada). Il n'existe aucune relation directe entre la FIHG et PCH.

Hockey Canada est une organisation privée qui finance ses activités principalement par le biais de manifestations nationales et internationales, de commandites, de financement non gouvernemental et de dons². L'organisation reçoit également des fonds de Sport Canada, une direction générale de PCH, dans le cadre du Programme de soutien au sport (PSS). Ce programme appuie le développement d'athlètes et d'entraîneurs canadiens en offrant une aide financière aux organisations admissibles. Lorsque des manifestations sportives sont tenues au Canada, Hockey Canada peut recevoir des fonds supplémentaires dans le cadre du volet Manifestations internationales unisport (MIU) du Programme d'accueil de PCH. Par exemple, Hockey Canada a reçu des fonds de ce programme pour le championnat mondial de hockey sur glace des moins de 20 ans de 2021 de la FIHG, qui a eu lieu du 26 décembre 2020 au 5 janvier 2021 à Edmonton et à Red Deer, en Alberta.

4.2 Position du plaignant

Le plaignant allègue que Hockey Canada se conforme à un règlement de la FIHG qui empêche l'utilisation d'accents sur les chandails des joueurs francophones au championnat mondial junior. Par conséquent, et comme PCH offre une aide financière à Hockey Canada, il soutient que l'institution n'a pas pris de mesures positives pour favoriser la reconnaissance et l'usage des deux langues officielles dans la société canadienne.

4.3 Position de l'institution fédérale

4.3.1 Politique sur les uniformes

PCH a expliqué que le championnat mondial junior est avalisé par la FIHG et que, par conséquent, Hockey Canada doit respecter les politiques et les procédures de la FIHG. Selon la politique actuelle de la FIHG, aucun accent ou tréma ne peut figurer sur les chandails au championnat mondial junior. L'institution a affirmé qu'il est difficile d'envisager une situation où Hockey Canada pourrait ajouter des accents aux chandails des joueurs canadiens sans enfreindre les règles et les politiques de la FIHG.

¹ Fédération internationale de hockey sur glace, « [The world governing body](#) », page Web consultée le 20 janvier 2021.

² Hockey Canada, « Finances », Rapport annuel de 2019-2020, s. l. n. d., page 28. Version en ligne (<https://www.hockeycanada.ca/fr-ca/corporate/about/downloads>) consultée le 25 mars 2021.

PCH a fourni une copie des lignes directrices du programme des uniformes de la FIHG (2018-2019 – 2021-2022), lesquelles prévoient ce qui suit :

Lettres à utiliser sur les chandails

Aucune lettre spéciale ne peut être utilisée sur les chandails. Par exemple :

Ä = AE

Ö = OE

Ü = U

É = E

À = A

etc. [Traduction]³

PCH a affirmé que son pouvoir d'intervention dans les affaires de Hockey Canada se limite au contenu des ententes de contribution conclues avec cette organisation.

4.3.2 Ententes de contribution

PCH a expliqué que les ententes de contribution conclues avec Hockey Canada dans le cadre du PSS et du volet MIU du Programme d'accueil comprennent des clauses linguistiques exhaustives. Il a fourni une copie de ces ententes, qui contiennent chacune une section sur les exigences en matière de langues officielles.

L'entente conclue dans le cadre du PSS stipule que Hockey Canada doit s'acquitter de responsabilités liées à la promotion des langues officielles du Canada et au soutien du développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire (CLOSM). De plus amples renseignements sont donnés dans les clauses qui portent sur les sujets ci-après : communications avec le public; communications avec les athlètes, les entraîneurs et les officiels de niveau national et prestation de services; participation des deux communautés de langue officielle aux activités de Hockey Canada; intégration, par Hockey Canada, de mesures de rendement de responsabilisation à ses activités conformément au Cadre de financement et de responsabilité en matière de sport⁴ de Sport Canada.

Qui plus est, l'entente conclue dans le cadre du PSS comprend 14 autres clauses axées sur l'organisation et la tenue de compétitions nationales, clauses qui traitent des sujets suivants : recrutement d'employés et de bénévoles; participation des CLOSM; matériel promotionnel et relatif à des activités; logos; affichage; documentation écrite pour les athlètes, les entraîneurs et les autres officiels; sites Web et comptes de médias sociaux des manifestations; communications par haut-parleur; services de sécurité, d'urgence et de soins médicaux; cérémonies d'ouverture et de fermeture; hymne national; autres

³ Fédération internationale de hockey sur glace, « Letters to be used for name bars », IIHF Uniform Program Guidelines 2018/19 – 2021/22, s. l. n. d., page 6.

⁴ Le Cadre de financement et de responsabilité en matière de sport de Sport Canada est un outil objectif exhaustif qui permet de garantir que les fonds du gouvernement du Canada sont alloués à des organismes nationaux de sport qui contribuent directement aux priorités et aux objectifs fédéraux en matière de sport. Il comprend trois principaux volets : admissibilité, détermination du financement et responsabilisation.

activités associées aux manifestations sportives de Hockey Canada. Ces 14 clauses figurent également dans l'entente de contribution conclue dans le cadre du volet MIU du Programme d'accueil pour le championnat des moins de 20 ans tenu en décembre 2020 et janvier 2021 (décrit précédemment).

4.3.3 Volet MIU du Programme d'accueil – Exigences redditionnelles

Selon l'entente conclue dans le cadre du volet MIU du Programme d'accueil, en vigueur du 1^{er} avril 2020 au 31 mars 2021, Hockey Canada doit soumettre à Sport Canada un rapport provisoire avant le 1^{er} décembre 2020, puis un rapport final avant le 15 février 2021. L'annexe D de l'entente énonce les exigences redditionnelles de Hockey Canada et indique, à la section 2.4, que l'organisation doit faire rapport sur ses obligations en matière de langues officielles prévues à des clauses précises de l'entente. En outre, les clauses linguistiques de l'entente exigent que Hockey Canada soumette à Sport Canada des exemples de produits dans les deux langues officielles du Canada avant le 1^{er} décembre 2020.

4.3.4 Cadre de financement du PSS – Fiches de rendement

PCH a affirmé que Sport Canada procède à la refonte du cadre de financement du PSS. Selon une approche progressive, Sport Canada a élaboré un mécanisme de fiches de rendement pour réviser l'ancien cadre et évaluer les progrès des bénéficiaires de financement en ce qui concerne le respect des priorités clés, comme les langues officielles. Ce processus devrait se terminer en 2022.

D'après PCH, Sport Canada a examiné et évalué les politiques linguistiques des bénéficiaires de financement durant la première phase de ce processus et a communiqué les résultats à l'institution en décembre 2019. Pendant la même phase, un document – ou outil de référence – a été élaboré pour aider les organismes de sport à améliorer le contenu de leur politique en matière de langues officielles⁵. Ce document a été transmis aux bénéficiaires de financement en juillet 2020. PCH a fourni au Commissariat aux langues officielles (le Commissariat) une copie de cet outil de référence, qui dispose notamment ce qui suit :

Les organismes de sport sont fortement encouragés à se doter d'une politique distincte en matière de langues officielles qui tient compte des clauses linguistiques concernant les communications, les programmes et services, les deux communautés de langue officielle et les compétitions nationales. Les déclarations d'engagement doivent être exhaustives, harmonisées avec les clauses des ententes de contribution et rédigées de manière à permettre aux organismes de respecter leurs obligations linguistiques. [Traduction]

L'outil de référence fournit des orientations quant à la mise en œuvre des clauses linguistiques des ententes du PSS. Il traite des sujets ci-après : communications, programmes et services, participation des deux communautés de langue officielle, satisfaction des besoins des deux communautés de langue officielle et compétitions nationales. PCH a allégué assurer un suivi auprès des organisations afin de répondre à leurs questions et de leur donner des conseils.

⁵ Sport Canada, « REFERENCE TOOL for National Sport Organizations, National Multisport Service Organizations and Canadian Sport Centres and Institutes », s. l. n. d., pages 1-4.

PCH a affirmé qu'il est actuellement à la phase 2 de la révision du cadre du PSS. Pendant cette phase, les bénéficiaires de financement doivent soumettre des documents de gouvernance dans les deux langues officielles. L'institution a indiqué qu'elle évaluera ultérieurement ces documents en fonction des critères ci-après : qualité linguistique, égalité du contenu dans les deux langues officielles, accessibilité au public en français et en anglais.

4.3.5 Correspondance – Obligations en matière de langues officielles

PCH a affirmé que Sport Canada communique régulièrement avec les bénéficiaires de financement au sujet des langues officielles. Comme preuve, il a fourni trois communications différentes envoyées aux bénéficiaires de financement entre mars 2017 et mai 2019, communications qui soulignent l'importance de respecter les clauses linguistiques.

De plus, PCH a fourni un document d'information qui explique qu'il communique avec les bénéficiaires de financement du PSS deux fois par an pour leur rappeler leurs obligations linguistiques comprises dans les ententes de contribution.

Enfin, PCH a mentionné que Sport Canada assure, lorsqu'il est informé de lacunes, un suivi auprès des bénéficiaires de financement par courriel, par conférence téléphonique ou par des moyens de communication plus officiels.

5. Analyse

5.1 Services fournis pour le compte d'institutions fédérales

L'article 25 de la *Loi* porte sur les services et les communications que des tiers offrent au public pour le compte d'institutions fédérales au titre d'un contrat, d'un accord ou d'une entente de partenariat. Selon cet article, le tiers doit fournir les services ou assurer les communications dans les deux langues officielles dans les cas où l'institution serait tenue à cette obligation si elle offrait elle-même les services ou les communications en question. Par conséquent, l'article 25 s'applique uniquement si le tiers qui offre les services ou qui assure les communications est une entité distincte de l'institution fédérale visée par une enquête et que ce tiers agit pour le compte de cette institution. Toutefois, une aide financière du gouvernement fédéral, l'exigence que le tiers rende compte de l'utilisation d'une telle aide financière à une institution fédérale ou l'inclusion de clauses linguistiques dans une entente ne garantissent pas l'application de l'article 25 de la *Loi*.

Pour les besoins de la plainte, l'enquête a révélé que Hockey Canada est une organisation privée et une entité distincte de PCH. Cependant, l'enquête a aussi révélé que l'article 25 de la *Loi* ne s'applique pas en l'espèce, car PCH n'exerce pas un contrôle suffisant sur les décisions ou les activités de Hockey Canada, notamment celles liées au championnat mondial junior. Même si l'institution offre une aide financière à Hockey Canada et le soumet à certaines obligations, y compris des obligations linguistiques, son pouvoir d'intervention dans les affaires de l'organisation se limite au contenu des ententes de contribution. En outre, Hockey Canada compte d'autres sources de financement et continuerait probablement de fournir ses services sans l'aide financière de PCH.

5.2 Promotion du français et de l'anglais

Afin de déterminer si PCH a rempli ses obligations prévues à l'article 41 de la *Loi*, il faut d'abord comprendre ses obligations au titre de la partie VII, puis analyser le respect de cet article de la *Loi* par l'institution fédérale.

5.2.1 Obligations des institutions fédérales au titre de la partie VII de la *Loi*

Les obligations prévues à la partie VII de la *Loi*, plus particulièrement à l'article 41, visent à appuyer l'épanouissement et le développement des CLOSM ainsi qu'à promouvoir l'égalité de statut et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne. La décision de 2018 de la Cour fédérale dans l'affaire *Fédération des francophones de la Colombie-Britannique (FFCB) c Canada (Emploi et Développement social) [EDSC]* donne des précisions sur les obligations des institutions fédérales prévues à l'article 41 de la *Loi*. Plus précisément, cette décision a confirmé que les institutions fédérales ont une obligation générale de prendre des mesures concrètes et intentionnelles à l'appui des deux engagements énoncés à la partie VII. Il est à noter que la partie VII ne garantit pas un résultat; elle exige simplement que les institutions fédérales adoptent des mesures positives concrètes.

Qui plus est, les mesures positives n'ont pas à être liées à un programme, une décision ou un accord en particulier de l'institution fédérale. Cependant, les institutions fédérales doivent adopter des mesures positives pour appuyer l'épanouissement et le développement de toutes les CLOSM. Par conséquent, lorsqu'une plainte concerne une CLOSM donnée, l'institution fédérale doit démontrer qu'elle a pris une mesure positive qui cible cette communauté.

Enfin, il incombe aux institutions fédérales de ne pas nuire au développement et à l'épanouissement des CLOSM ainsi qu'à la reconnaissance et à l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne. Lorsque des preuves claires et convaincantes démontrent que les actions d'une institution fédérale ont causé un préjudice, c'est-à-dire que les actions ont eu des incidences négatives ou indésirables, cette institution doit prendre des mesures positives pour réparer ou atténuer ce préjudice.

5.2.2 Obligation de prendre des mesures positives au titre du paragraphe 41(2) de la *Loi*

Selon la décision de la Cour fédérale dans l'affaire de la FFCB, les institutions fédérales ont seulement une obligation générale d'agir au titre du paragraphe 41(2), c'est-à-dire l'obligation de prendre des mesures positives concrètes et intentionnelles. Par conséquent, elles doivent prendre des mesures concrètes qui ont une incidence positive sur les CLOSM au Canada et qui contribuent au respect de l'engagement énoncé au paragraphe 41(1) de la *Loi*, soit favoriser l'épanouissement et le développement des CLOSM ainsi que promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne. Une mesure positive doit viser directement ou indirectement une CLOSM précise, mais elle n'a pas nécessairement à être liée à un secteur d'activité ou aux circonstances d'une plainte reçue par le Commissariat. De plus, selon la décision de la Cour fédérale, les mesures n'ont pas à être ciblées pour un programme, un processus décisionnel, une situation factuelle ou une initiative d'une

institution fédérale visée par une plainte. Toute mesure concrète prise en vue d'entraîner des répercussions positives directes ou indirectes sur la CLOSM concernée par la plainte sera donc considérée comme positive.

Dans le cas présent, comme Hockey Canada n'est pas visé par la *Loi*, toute obligation qui en découle incombe à PCH et non pas à l'organisation.

L'enquête a révélé que PCH avait pris plusieurs mesures en vue d'entraîner des répercussions positives sur les CLOSM au Canada et que ces mesures contribuent au respect de l'engagement à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne. Tout d'abord, PCH a inclus des clauses linguistiques exhaustives dans les ententes de contribution conclues avec Hockey Canada dans le cadre du PSS et du volet MIU du Programme d'accueil afin de garantir que le public puisse communiquer avec l'organisation, et en obtenir les services, dans les deux langues officielles. En outre, PCH correspond régulièrement avec Hockey Canada afin de répondre à ses questions, de lui offrir des conseils et de lui rappeler qu'il doit s'acquitter de ses responsabilités en matière de langues officielles indiquées dans les ententes de contribution. Par ailleurs, PCH a créé un outil de référence qu'il a transmis aux bénéficiaires de financement du PSS afin de les guider dans la mise en œuvre des clauses linguistiques. Enfin, dans le contexte de la révision du cadre de financement du PSS, PCH a évalué et continue d'évaluer les progrès des bénéficiaires de financement en matière de langues officielles tout en leur offrant de précieux conseils aux fins d'amélioration.

5.2.3 Obligations des institutions fédérales au titre de la *Politique* et de la *Directive*

Selon le paragraphe 6.5.14 de la *Politique*, les administrateurs généraux ont la responsabilité ci-après :

S'assurer, 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*.

Puisque PCH a inclus des clauses linguistiques exhaustives relatives à la partie VII dans ses ententes de contribution conclues avec Hockey Canada, il s'est acquitté de ses responsabilités en matière de langues officielles prévues au paragraphe 6.5.14 de la *Politique*.

En outre, d'après le paragraphe 6.5.2 de la *Directive*, les institutions fédérales ont la responsabilité ci-après :

S'assurer, par l'évaluation des rapports du bénéficiaire et d'autres activités de surveillance jugées nécessaires, que le bénéficiaire de la contribution s'est conformé aux obligations et aux objectifs de rendement de l'entente de financement.

Au titre de l'entente qu'il a conclue dans le cadre du volet MIU du Programme d'accueil, Hockey Canada doit soumettre à PCH des rapports provisoire et final qui rendent compte de son respect des clauses linguistiques comprises dans l'entente de contribution. De plus, PCH utilise un mécanisme de fiches de rendement pour évaluer les bénéficiaires de financement du PSS dans de nombreuses catégories, y compris les langues officielles. À la lumière de ce qui précède, PCH s'est acquitté de ses responsabilités prévues au paragraphe 6.5.2 de la *Directive*.

6. Conclusions

Le plaignant allègue que Hockey Canada se conforme à un règlement de la FIHG qui empêche l'utilisation d'accents sur les chandails des joueurs francophones au championnat mondial junior. Il soutient donc que PCH n'a pas pris de mesures positives pour favoriser la reconnaissance et l'usage des deux langues officielles par Hockey Canada, une organisation à laquelle l'institution offre une aide financière.

La décision de la Cour fédérale dans l'affaire *FFCB c EDSC [2018]* donne une interprétation de ce qui constitue une mesure positive. Comme il est indiqué dans la décision, une mesure positive doit viser directement ou indirectement une CLOSM précise, mais elle n'a pas à être liée à un secteur d'activité ou aux circonstances d'une plainte reçue par le Commissariat. De plus, selon la décision de la Cour fédérale, les mesures n'ont pas à être ciblées pour un programme, un processus décisionnel, une situation factuelle ou une initiative d'une institution fédérale visée par une plainte. Par conséquent, toute mesure concrète prise en vue d'entraîner des répercussions positives directes ou indirectes sur la CLOSM concernée par la plainte sera considérée comme positive.

L'enquête a révélé que PCH avait pris plusieurs mesures qui ont eu une incidence positive sur les CLOSM du Canada même si elles ne se rapportent pas particulièrement aux allégations (chandails des joueurs de hockey au championnat mondial junior). Par conséquent, conformément à l'interprétation de l'article 41 de la *Loi* donnée dans la décision de la Cour fédérale dans l'affaire *FFCB c EDSC*, je dois conclure que PCH n'a pas enfreint son obligation générale d'agir prévue à l'article 41 de la *Loi* et que l'institution a respecté la décision susmentionnée. Ce volet de la plainte s'avère donc non fondé.

L'enquête a également révélé que l'article 25 de la *Loi* ne s'applique pas, car PCH n'exerce pas un contrôle suffisant sur les décisions et les activités de Hockey Canada relatives au championnat mondial junior. Même si l'institution offre une aide financière à Hockey Canada et le soumet à certaines obligations, y compris des obligations linguistiques, son pouvoir d'intervention dans les affaires de l'organisation se limite au contenu des ententes de contribution. À la lumière de ce qui précède, je dois conclure que PCH n'a pas enfreint ses obligations prévues à la partie IV de la *Loi* et que ce volet de la plainte s'avère non fondé.

En outre, l'enquête a permis d'établir que PCH s'était acquitté de ses responsabilités prévues au paragraphe 6.5.14 de la *Politique* et au paragraphe 6.5.2 de la *Directive*. Par conséquent, je dois conclure que ce volet de la plainte s'avère non fondé.

Enfin, je tiens à souligner que PCH a tenu compte des commentaires formulés à la suite d'enquêtes antérieures en vue d'apporter des améliorations relatives aux langues officielles dans le contexte de sa relation avec Hockey Canada. Par exemple, il veille à ce que les bénéficiaires de financement du PSS reçoivent des rappels semestriels concernant l'importance des langues officielles. J'encourage PCH à continuer d'envoyer ces rappels et à mettre en œuvre d'autres initiatives pour garantir que les bénéficiaires de financement respectent leurs obligations linguistiques en tout temps.

Raymond Théberge
Commissaire aux langues officielles