

RAPPORT PRÉLIMINAIRE D'ENQUÊTE DU COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES

PATRIMOINE CANADIEN

AVRIL 2021

N/Réf. : 2021-0098-EI

1. Allégations

La personne qui a déposé la plainte (le plaignant) allègue que les webinaires que Hockey Canada offre aux entraîneurs et aux joueurs de hockey canadiens sont presque exclusivement en anglais.

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 Patrimoine canadien (PCH) a 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 Conseil du Trésor du Canada (CT).

Plus précisément, l'article 25 de la *Loi* 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 présente partie, 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. Aux termes 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 courriel en février 2021. De plus, on a consulté des sources d'information publiques, comme le rapport annuel 2019-2020 de Hockey Canada ainsi que la *Politique* et la *Directive sur les paiements de transfert* (la *Directive*) du CT.

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

4.1 Contexte

Hockey Canada est une organisation privée qui finance ses activités principalement par des manifestations nationales et internationales, des commandites, du financement non gouvernemental et des dons¹. 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. De plus, lorsque des manifestations sportives sont tenues au pays, Hockey Canada peut recevoir des fonds supplémentaires dans le cadre du volet Manifestations internationales unisport (MIU) du Programme d'accueil de PCH.

4.2 Position du plaignant

Le plaignant allègue que PCH a omis de prendre des mesures positives pour promouvoir la reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne, expliquant que Hockey Canada, qui reçoit une aide financière de PCH, offre des webinaires presque exclusivement en anglais sur son site Web (https://hockeycanada.ca/fr-ca/hockey-programs/pond-to-podium?fbclid=IwAR37GvcA5-eON4DDo6aS6H9icutRDeDz6usFoMVxCOnSci_ApZL34vnQ8Lg2). Selon lui, il en résulte que les Canadiens d'expression française et d'expression anglaise n'ont pas un accès égal aux webinaires.

À l'appui de ses allégations, le plaignant a transmis un lien vers la page « Série de développement Parcours vers le podium » du site Web de Hockey Canada. Selon le paragraphe d'introduction, les séances sont offertes en anglais, à moins d'indication contraire. Au total, neuf webinaires sont listés sur la page. Pour deux d'entre eux, il est indiqué que les réponses aux questions seront fournies en français et en anglais. Pour un autre webinaire, il est précisé que certaines parties seront présentées en français.

4.3 Position de l'institution fédérale

PCH a expliqué que Sport Canada offre, par le biais du PSS, une aide financière à Hockey Canada, qui peut utiliser ces fonds pour assumer les coûts relatifs à l'administration générale, à la gouvernance, aux salaires, à l'élaboration de programmes, entre autres. Il a ajouté que dans le cas des manifestations sportives tenues au pays, Hockey Canada peut aussi recevoir des fonds dans le cadre du volet MIU du Programme d'accueil.

Selon PCH, les accords de financement entre l'institution et Hockey Canada sont établis au moyen d'ententes de contribution qui comprennent des clauses linguistiques strictes auxquelles l'organisation est contractuellement liée.

¹ 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 21 avril 2021.

² Hockey Canada, « Série de développement Parcours vers le podium ». Page Web consultée le 21 avril 2021.

a) Clauses linguistiques – Webinaires

En réponse à la plainte, PCH a affirmé que Hockey Canada est, conformément à l'entente de contribution conclue dans le cadre du PSS, soumis à l'obligation ci-après :

4.1.3 Organiser les activités, les services et les programmes de façon à répondre aux besoins des deux communautés de langue officielle et à encourager la participation des membres de ces deux communautés. [traduction]

PCH a allégué qu'en l'espèce, Hockey Canada n'avait que partiellement respecté la clause 4.1.3, car certains webinaires de la série de développement « Parcours vers le podium » étaient offerts dans les deux langues officielles, tandis que d'autres ne l'étaient qu'en anglais.

PCH a affirmé que pour corriger le tir, Sport Canada communiquerait avec Hockey Canada afin de lui rappeler ses obligations linguistiques, de lui donner des conseils concernant l'offre de webinaires aux Canadiens et de discuter des mesures qui pourraient être mises en place en vue d'éviter d'autres incidents du genre.

b) Mesures en place – Article 41 de la Loi

PCH a affirmé avoir pris diverses mesures afin de respecter ses obligations prévues à l'article 41 de la *Loi*.

i. Clauses linguistiques

Tout d'abord, PCH a expliqué que toutes les ententes de contribution conclues dans le cadre du PSS et du volet MIU du Programme d'accueil comprennent des clauses linguistiques exhaustives. À l'appui de ses dires, il a fourni une copie de l'entente conclue avec Hockey Canada dans le cadre du PSS pour la période allant d'avril 2020 à mars 2021. Le document comprend une section sur les obligations en matière de langues officielles, laquelle explique que le bénéficiaire du financement doit : organiser les activités, les services et les programmes de façon à répondre aux besoins des deux communautés de langue officielle et à encourager la participation des membres de ces deux communautés; communiquer avec le public dans les deux langues officielles; fournir des services aux athlètes, aux entraîneurs et aux officiels dans la langue officielle de leur choix.

Qui plus est, PCH a affirmé que toutes les ententes de contribution conclues dans le cadre du PSS et du volet MIU du Programme d'accueil comprennent 14 autres clauses linguistiques axées sur l'organisation et la tenue de compétitions nationales, clauses qui traitent des sujets suivants : recrutement d'employés et de bénévoles; participation des communautés de langue officielle en situation minoritaire (CLOSM); matériel promotionnel et relatif aux manifestations; 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 et de soins médicaux; cérémonies d'ouverture et de fermeture; hymne national.

L'institution n'a pas fourni de copie d'une entente de contribution conclue dans le cadre du volet MIU du Programme d'accueil.

ii. Cadre de financement du PSS – Fiche de rendement

PCH a ensuite indiqué que Sport Canada révisait actuellement le cadre de financement du PSS et que ce faisant, l'organisation avait élaboré des fiches de rendement, un mécanisme pour évaluer les progrès des bénéficiaires de financement en ce qui concerne le respect de certaines priorités clés, comme les langues officielles.

PCH a expliqué que durant la première phase de ce processus, Sport Canada avait examiné et évalué les politiques linguistiques des bénéficiaires de financement et leur avait communiqué les résultats de cet exercice en décembre 2019. Lors de cette phase, un document – ou outil de référence – avait été élaboré pour aider les organismes de sport à améliorer le contenu de leur politique en matière de langues officielles. Ce document a été transmis aux bénéficiaires de financement en juillet 2020. PCH en a fourni une copie, où l'on peut lire ce qui suit :

Les organismes sportifs 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. Ils doivent y inclure des énoncés d'engagement exhaustifs, harmonisés avec les clauses de leurs ententes de contribution et rédigés de manière à leur permettre de respecter leurs obligations linguistiques. [traduction]

En outre, l'outil de référence traite des sujets suivants, dans l'optique des langues officielles : communications, programmes et services, participation des deux communautés de langue officielle, satisfaction des besoins de ces deux communautés et compétitions nationales. PCH a allégué assurer un suivi auprès des bénéficiaires de financement afin de répondre à leurs questions et de leur donner des conseils, au besoin.

PCH mène actuellement la deuxième phase de la révision du cadre du PSS. Il a expliqué que pendant cette phase, Sport Canada évaluerait les documents de gouvernance en français et en anglais des bénéficiaires selon les critères ci-après : qualité linguistique, égalité du contenu et mise à disposition du public dans les deux langues officielles.

La révision du cadre de financement du PSS devrait se terminer d'ici 2022.

iii. Correspondance – Obligations en matière de langues officielles

Enfin, 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 mentionné que Sport Canada assurait, lorsque des lacunes sont portées à son attention, un suivi auprès des bénéficiaires de financement par courriel, par téléphone, par conférence téléphonique ou par des moyens de communication plus officiels.

5. Analyse

a) 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 lorsque 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 assure les communications est une entité distincte de l'institution fédérale visée par une enquête et si ce tiers agit pour le compte de cette institution. Toutefois, une aide financière du gouvernement fédéral, l'obligation pour le tiers de rendre compte à l'institution fédérale de l'utilisation de cette aide financière ou l'inclusion de clauses linguistiques dans une entente ne sont pas suffisantes pour garantir, à eux seuls, l'application de l'article 25 de la *Loi*.

Dans le cas présent, 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 les webinaires de la série de développement « Parcours vers le podium ». Même si l'institution fournit une aide financière à Hockey Canada et le soumet à certaines obligations, dont 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 pourrait sans doute maintenir ses services sans l'aide financière de PCH.

b) 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 l'essence générale de ses obligations au titre de la partie VII, puis analyser son cas, à savoir s'il s'est conformé ou non à cet article de la *Loi*.

I. 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 favoriser 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 nui à ces objectifs, c'est-à-dire qu'elles ont eu une incidence négative ou indésirable, cette institution doit prendre des mesures positives pour réparer ou atténuer le préjudice causé.

II. 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), laquelle consiste à 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 ne doit pas nécessairement être liée à un secteur d'activité ou aux circonstances d'une plainte reçue par le Commissariat aux langues officielles (le Commissariat). De plus, selon la décision de la Cour fédérale, les mesures n'ont pas besoin d'avoir pour cible un programme, un processus décisionnel, une situation factuelle ou une initiative d'une institution fédérale visée par une plainte. Ainsi, 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.

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 a 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 l'entente de contribution conclue avec Hockey Canada dans le cadre du PSS 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.

III. 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 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*.

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.

Étant donné que PCH utilise, dans le contexte de la révision du cadre de financement du PSS, un mécanisme de fiches de rendement pour évaluer le rendement des bénéficiaires de financement du PSS en matière de langues officielles, il s'est acquitté de ses responsabilités prévues au paragraphe 6.5.2 de la *Directive*.

6. Conclusions

Le plaignant allègue que Hockey Canada, une organisation à laquelle PCH octroie une aide financière, offre des webinaires principalement en anglais à la population canadienne. Il allègue aussi que PCH n'a pas pris de mesures positives pour favoriser la reconnaissance et l'usage des deux langues officielles par Hockey Canada.

Tout d'abord, l'enquête a révélé que l'article 25 de la *Loi* ne s'applique pas, car PCH n'exerce pas un contrôle suffisant sur les décisions ou les activités de Hockey Canada relatives aux webinaires. Même si l'institution offre une aide financière à Hockey Canada et le soumet à certaines obligations, dont 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.

Ensuite, en ce qui concerne les mesures positives prises par PCH, je réitère que 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.

À la lumière de ce qui précède, l'enquête a révélé que PCH avait pris plusieurs mesures pour entraîner des répercussions positives sur les CLOSM du Canada. 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 qu'il a respecté la décision susmentionnée. Ce volet de la plainte s'avère donc également 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 conclus que ce volet de la plainte s'avère non fondé.

Finalement, bien que le présent rapport ne comprenne aucune recommandation, je tiens à souligner que PCH a affirmé qu'il mettrait en place des mesures correctives. L'institution a reconnu que Hockey Canada n'avait pas respecté une clause linguistique de l'entente conclue dans le cadre du PSS en offrant certains webinaires de la série de développement « Parcours vers le podium » en anglais seulement. PCH a allégué qu'il rappellerait à Hockey Canada ses obligations en matière de langues officielles et qu'il en discuterait avec l'organisation afin de déterminer les mesures qui seront prises pour éviter de tels incidents à l'avenir. J'encourage PCH à mettre en œuvre ces mesures rapidement.

Raymond Théberge
Commissaire aux langues officielles