

**MÉMOIRE POUR LA CONSULTATION PUBLIQUE
SUR LE PROJET DE LOI N^o 14 :
LOI MODIFIANT LA CHARTE DE LA LANGUE FRANÇAISE,
LA CHARTE DES DROITS ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE
ET D'AUTRES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES**

Présenté par le
Conseil supérieur de la langue française

Février 2013

Dépôt légal — 2013
Bibliothèque et Archives Canada
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN : 978-2-550-67018-6 (PDF)

INTRODUCTION

Le Conseil supérieur de la langue française se réjouit de participer à l'exercice, peu fréquent et pour cause, qui consiste à « ouvrir » la Charte de la langue française pour y apporter des adaptations et des améliorations que la situation et l'expérience rendent nécessaires. L'exercice est en effet peu courant, d'autant plus que la politique linguistique du Québec est un sujet non seulement crucial, mais éminemment délicat. Toutefois, depuis plusieurs années, des préoccupations se sont exprimées dans plusieurs milieux. Le projet de loi n^o 14 est une occasion unique de s'ouvrir aux préoccupations de la population et des élus. Au cours des dernières années, le Conseil a lui-même fait quelques constats qu'il jugeait importants et a suggéré dans ses avis au gouvernement des voies d'intervention dans le but d'optimiser les moyens d'assurer le statut du français au Québec.

Une bonne partie de ce que le Conseil pourrait dire sur les objectifs poursuivis par le projet de loi n^o 14 apparaît dans l'avis intitulé *Redynamiser la politique linguistique du Québec*, rendu public en mars 2013. Il a été produit justement pour enrichir la réflexion entourant les travaux relatifs à ce projet de loi. Il apparaît tout de même opportun de reprendre dans le présent mémoire les principaux éléments de cet avis.

Notre propos adopte une perspective d'ensemble et n'entre pas, sauf exception, dans les détails de la rédaction des différents articles du projet de loi n^o 14.

CONTENU DU MÉMOIRE

Dans un premier temps, nous présenterons cinq principes qui peuvent guider l'action au moment de l'adoption d'une politique linguistique ou d'une loi. Dans un deuxième temps, des orientations et des pistes d'action seront explicitées pour exposer le cadre d'analyse du Conseil sur la situation linguistique et les grands enjeux auxquels doit répondre la politique linguistique du Québec. Enfin, dans un troisième temps, nous commenterons quelques aspects du projet de loi n^o 14. Bien évidemment, le Conseil reste dans son rôle, laissant aux élus, à la Commission de la culture et de l'éducation et à l'Assemblée nationale le soin de légiférer de façon à répondre aux attentes du Québec en 2013.

1. QUELQUES MOTS SUR LES PRINCIPES

L'avis *Redynamiser la politique linguistique du Québec* propose une réflexion sur des points qui favorisent l'adhésion sociale à une loi comme celle qu'examine la Commission. Le Conseil considère que l'adhésion à un projet est renforcée, entre autres, par la prise en compte des cinq principes qui suivent.

LE PRINCIPE DE GLOBALITÉ ET DE COHÉRENCE

En deux mots, nous estimons qu'une législation ne constitue pas à elle seule une politique linguistique; tout comme la politique linguistique ne se limite pas au pré carré des organismes voués à son application. Il s'agit d'un ensemble qui touche toute la société et qui doit mettre en œuvre dans sa globalité l'action et les attitudes de l'État lui-même. Nous nous réjouissons donc de voir le projet de loi n° 14 modifier non seulement la Charte de la langue française, mais également un ensemble d'autres lois, dont la Loi sur les normes du travail, le Code des professions et la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance. Il s'agit en soi d'une démarche globale favorisant la cohérence et une plus grande portée de l'action de l'État dans le dossier linguistique. La loi est le siège des principes, des grandes options qui engagent. Elle n'est pas le lieu des choses administratives ou mineures et surtout pas des critères ou paramètres susceptibles de varier avec le temps ou la conjoncture.

LE PRINCIPE DE DÉTERMINATION ET D'EFFICACITÉ

Le Conseil a fait remarquer dans plusieurs de ses avis que la seule force de la loi, en tant qu'instrument juridique, n'est pas toujours suffisante pour entraîner les effets voulus. La loi, en effet, doit être portée par une volonté politique claire et affichée, par la détermination évidente du gouvernement et du législateur de promouvoir les principes et les changements nécessaires à la pérennité d'un Québec français. Un des signes d'une volonté politique claire réside dans les moyens financiers, administratifs, organisationnels ou autres que l'État met au service de l'objectif. En soi, le projet de loi n° 14 est une démonstration de cette volonté et de cette détermination. Là encore, nous ne formulons pas de pronostic détaillé sur l'efficacité de telle ou telle disposition : attentif à l'aspect législatif de la politique linguistique du Québec, le Conseil ne s'érige pas pour autant en juriconsulte portant un jugement sur la valeur juridique des dispositions du projet. Vos travaux y veilleront. Il importe d'assurer un suivi de toutes les dispositions comportant des obligations ou des restrictions, sous peine d'amoindrir la crédibilité, donc la force, de ces dispositions, voire de la loi elle-même. Il en découle que les mesures et les initiatives prises dans le cadre de la politique linguistique doivent l'être pourvu que l'État estime avoir la volonté et la capacité de les faire appliquer.

LE PRINCIPE D'ENCOURAGEMENT

Il s'agit d'une dimension plus diffuse, que le Conseil a mise de l'avant dans plusieurs de ses avis ces dernières années. C'est un esprit qui fait ressortir de préférence les avantages de tel ou tel aspect de la politique linguistique : il est des moments, il est des situations où l'encouragement et la mise en place de circonstances favorables peuvent opportunément compléter l'ordre et la rigueur de la loi. Nous notons que dans plusieurs de ses dispositions, le projet de loi n° 14 tient compte de cette complémentarité. Certes, comme on l'a vu, la loi fait partie de la démonstration de la volonté politique. Mais il est habile, dans le sens noble du mot, d'assortir les prescriptions classiques de la loi de mesures qui tiennent plus de la promotion, de l'établissement d'un cadre favorable à l'amélioration des compétences, des réflexes et des comportements linguistiques. C'est ce que nous avons remarqué à plusieurs reprises dans le projet de loi n° 14. De plus, l'État, dans toutes ses composantes, doit jouer un rôle moteur en ce qui a trait à la promotion du français comme langue commune. Les moyens de l'État, même indirects, comme des incitatifs fiscaux, peuvent aussi servir de levier de la francisation. L'inclusion de mesures d'encouragement dans la politique linguistique est essentielle.

LE PRINCIPE D'ACCEPTABILITÉ SOCIALE

À l'instar de toutes les politiques et de toutes les lois, la politique linguistique sera d'autant plus efficace si elle obtient l'adhésion du plus grand nombre. Une mesure qui n'est pas sentie comme légitime ou qui est perçue comme trop contraignante par une partie importante de notre société peut être vaine et éventuellement préjudiciable à l'ensemble de la politique linguistique. C'est la prérogative de l'État de l'adopter ou non, certes, mais le risque à courir est celui de voir la population retirer en tout ou en partie son approbation et son soutien à la politique en question. Toutefois, il faut se souvenir que les campagnes de sensibilisation ou d'information sont des leviers importants, des compléments non négligeables. Là encore, l'acceptabilité sociale ou tout simplement l'applicabilité ou le rendement attendu de telle ou telle mesure législative semblent avoir été pris en compte. Le projet de loi n° 14 propose des correctifs à la situation linguistique qui répondent à des préoccupations sociales souvent exprimées. C'est ainsi que l'on porte une attention particulière à la maîtrise de la langue française dans tous les établissements scolaires, particulièrement dans les collèges qui ne sont pas assujettis à la Charte de la langue française.

LE PRINCIPE D'EXEMPLARITÉ

L'État, avec son bras législatif et son appareil exécutif, ne peut se contenter d'ordonner : il doit également afficher une conduite exemplaire en regard de la politique linguistique charpentée par la loi. Cette conduite exemplaire est d'autant plus importante qu'elle renforce le rôle moteur que l'État et ses composantes doivent avoir vis-à-vis des autres acteurs de la société dans la poursuite des objectifs de la Charte. Au-delà de sa rigueur dans l'application de ses propres lois, l'État peut exercer une influence dynamique en montrant son entrain, au moins de deux manières : d'abord en se donnant un programme diligent de mise en œuvre de ces mesures, pour lui-même et pour l'ensemble des intervenants assujettis à la Charte; ensuite, en faisant la promotion des comportements exemplaires qu'il constaterait partout dans la société. Nous estimons que le projet de loi n° 14 est de nature à faire progresser les choses dans ce sens.

2. GRANDES ORIENTATIONS ET PISTES D' ACTIONS

On l'a vu, le Conseil constate avec satisfaction la convergence du projet de loi n° 14 et des principes dégagés par son récent avis; on a vu également, en évocation sommaire, plusieurs points encourageants. Le Conseil saisit cette occasion pour rappeler brièvement des perspectives qui lui sont chères.

Dans le travail considérable qui consiste à mettre à jour une législation aussi foisonnante que la Charte, ne perdons pas de vue un certain nombre d'objectifs.

D'abord, renforcer la cohésion sociale de la collectivité québécoise autour du français, langue commune.

Ensuite, responsabiliser les institutions, les entreprises et les citoyens, au moyen d'une politique linguistique claire, dynamique, entraînante.

Enfin, réaffirmer la place centrale du français, langue commune, au cœur de nos ambitions collectives.

Cela étant, les perspectives à l'horizon ne doivent pas nous faire oublier certaines priorités, certaines urgences. Le Conseil a choisi d'en mentionner quelques-unes. Notre plus récent avis fait état de ces urgences, de ces priorités en les assortissant de recommandations. Bien sûr, il serait trop long de les rappeler toutes ici : l'avis est disponible sur les sites Web du Conseil et de la ministre responsable de la Charte de la langue française. Voici les quatre domaines d'action que nous avons retenus.

LA FRANCISATION DES IMMIGRANTS ET LEUR INSERTION SOCIALE DANS LES RÉSEAUX FRANCOPHONES DE TRAVAIL ET DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Inutile en effet de revenir sur l'importance de l'immigration pour les conditions de notre avenir collectif. L'intégration linguistique, entre autres, est essentielle. Nous connaissons les moyens de la réussir : la politique linguistique est là pour servir cet objectif par des mesures concrètes, réalistes et spectrales dans la société québécoise.

LE FRANÇAIS, LANGUE DU TRAVAIL ET DES SERVICES

On constate que le français ne semble plus progresser de façon significative comme langue du travail dans les entreprises privées depuis environ une vingtaine d'années, comme en font foi les études publiées par l'Office québécois de la langue française en novembre dernier ainsi que des données publiées dans le dernier avis du Conseil. En observant l'évolution de la nature linguistique du marché du travail au Québec, il est clair que l'évolution des dernières années va plutôt dans le sens d'une bilinguisation progressive du monde du travail. Plusieurs facteurs peuvent servir à expliquer cette tendance. On évoque généralement la mondialisation des marchés et le réseautage des entreprises à l'échelle internationale. Somme toute, certains phénomènes exercent encore de la pression sur le français dans le monde du travail, et d'autres en exercent de plus en plus, ce qui remet en question le fait que des pans importants des milieux de travail ne soient pas visés par des efforts de francisation. Rappelons en effet que les entreprises de moins de 50 employés ne sont pas assujetties, sauf exception, aux dispositions de la Charte sur la francisation des entreprises. Dans le contexte où l'usage du français ne progresse plus dans plusieurs milieux de travail, il apparaît opportun d'envoyer un signal clair quant à la place que les Québécois veulent accorder au français comme langue normale et habituelle du travail.

Toutes les entreprises de compétence québécoise sont certes soumises aux obligations générales de la Charte, mais la plupart des entreprises de moins de 50 employés l'ignorent. Par ailleurs, l'Office peut utiliser son pouvoir d'intervention particulier dans certaines entreprises (article 151 de la Charte). Cela dit, cette possibilité d'intervention ne permet toutefois pas d'entreprendre un grand chantier de francisation auprès de milliers d'entre elles.

La situation du français comme langue normale et habituelle du travail dans les petites entreprises de moins de 50 employés n'est pas uniforme partout au Québec. Elle semble problématique particulièrement sur l'île de Montréal, région où est pourtant concentrée la majorité des nouveaux arrivants. En tenant compte de la quantité de petites entreprises et de leur réalité linguistique et économique, il serait souhaitable que des mesures structurantes soient prises pour y favoriser l'usage du français.

LA MAÎTRISE DU FRANÇAIS PAR TOUS LES QUÉBÉCOIS

Le concept de français, langue commune est un vecteur important de la cohésion sociale dans une société qui, très majoritairement francophone depuis des siècles, comporte néanmoins une importante communauté anglophone, elle-même historique, et de plus en plus de Québécois d'arrivée plus récente. Par ailleurs, la maîtrise de la langue française est aussi un facteur de fierté pour l'individu et un facteur d'efficacité en circonstances de travail et de communication en général. Pour travailler en français, il faut non seulement connaître cette langue, mais également la maîtriser suffisamment pour accomplir adéquatement l'ensemble des tâches où la communication et le traitement de l'information jouent un rôle de premier plan. À cet égard, l'ensemble de la main-d'œuvre québécoise doit être suffisamment outillé sur le plan linguistique, qu'il s'agisse des travailleurs de langue maternelle française ou encore de ceux de langue maternelle anglaise ou autre. Pour ce faire, plusieurs stratégies et mesures sont nécessaires. Mentionnons, par exemple, qu'il importe de prévenir les problèmes liés à un faible degré d'alphabétisme (ou de littératie) et, plus largement, les difficultés scolaires en amont, lorsque cela est possible, c'est-à-dire dès l'enfance et l'adolescence. Le Conseil croit fermement que toutes les initiatives visant à augmenter l'alphabétisme doivent être encouragées et soutenues financièrement. Mentionnons également que les collèges publics comme privés de langue française doivent s'efforcer d'attirer un plus grand nombre d'élèves, notamment des élèves allophones et anglophones, en bonifiant tant l'offre et la qualité de leurs programmes, dont l'offre de cours d'anglais langue seconde, que leurs mesures de soutien linguistique.

L'EXEMPLARITÉ ET LE RÔLE MOTEUR DE L'ADMINISTRATION ET DU SECTEUR PUBLIC

On l'a vu, l'État, dans toutes ses composantes, doit être exemplaire, jusqu'à la qualité de la langue française employée. Il faut ajouter que le rôle d'exemplarité et d'entraînement de l'État ne porte pas seulement sur le statut et la qualité de la langue française employée dans les ministères et organismes ainsi que dans le reste du secteur public : il s'agit également d'appliquer les lois et la politique linguistique, de façon à être compris, et en faisant apparaître le mieux possible le but, l'utilité et autant que possible l'objectif social derrière chaque exigence. En adoptant la Charte de la langue française, le gouvernement considérait que le secteur public avait un rôle particulier : il devait non seulement participer à la francisation du monde du travail, mais il devait aussi y jouer un rôle exemplaire et moteur. Cette volonté gouvernementale est toujours présente. En fait foi la nouvelle version de la *Politique gouvernementale relative à l'emploi et à la qualité de la langue française dans l'Administration*, approuvée par le Conseil des ministres en mars 2011. Compte tenu de l'évaluation de la situation linguistique en 2012, il est clair que ce cadre doit être maintenu. Mais il faut le redynamiser.

Rappelons que cette politique constitue un instrument concret, pour l'ensemble des ministères et organismes de l'État, pour guider leurs actions en matière linguistique. Toutefois, des études de l'Office québécois de la langue française ont fait état de résultats insuffisants en cette matière. L'une d'entre elles, en 2005-2006, portait sur « les exigences linguistiques applicables aux personnes morales, aux entreprises ou aux sociétés établies au Québec, qu'il s'agisse de fournisseurs ou d'utilisateurs de produits et services de l'Administration¹ », et a montré que ces exigences linguistiques n'étaient pas toujours prises en compte par les ministères et organismes de l'Administration.

L'exemplarité de l'État recouvre bien d'autres aspects qu'il serait trop long d'évoquer ici, tels que l'intégration des travailleurs allophones et anglophones au sein des effectifs des ministères et organismes.

Dans le projet de loi n° 14, des précisions intéressantes sont apportées à plusieurs dispositions relatives à la langue de l'Administration.

1. OFFICE QUÉBÉCOIS DE LA LANGUE FRANÇAISE, *Rapport annuel de gestion 2005-2006*, Montréal, OQLF, 2006, p. 43.

3. QUELQUES REMARQUES SUR LE PROJET DE LOI N° 14 À LA LUMIÈRE DE L'AVIS DU CONSEIL

Six éléments du projet de loi n° 14 nous semblent particulièrement intéressants, toujours dans la perspective qui est celle d'un organisme-conseil : sans négliger les détails pertinents, nous nous situons néanmoins sur le plan des grandes options qui engagent. Nous avons vu dans ce projet de loi des pistes de progrès que nous mentionnerons à la volée, car, comme nous l'avons dit, nous n'irons pas dans le détail de l'applicabilité, présumant que cela a été étudié en amont du texte et que le travail parlementaire s'en préoccupera aussi en aval.

Nous constatons que le gouvernement a décidé d'engager le ministre même dans la gestion de haut niveau de l'application de la loi. Ce que nous comprenons de cette innovation est au moins le fait que le législateur envoie le ministre au plus près du front des opérations, pour assurer mieux encore le succès de la loi et de la politique linguistique. En soi, le niveau très supérieur de l'engagement du gouvernement lance un message intéressant. Le Conseil a lui-même déjà souligné dans le passé l'opportunité d'envoyer un message clair et symbolique de la volonté politique.

Sans hiérarchie d'importance, mentionnons tout d'abord la question de la reddition de comptes des universités et des collèges quant à l'application de leur politique linguistique. Nos universités et nos cégeps sont des établissements d'enseignement supérieur; l'attention qu'ils portent au statut et à la qualité du français doit être exemplaire et le Conseil est heureux de voir le législateur se saisir du moyen de renforcer les choses dans ce domaine.

S'agissant des articles concernant les exigences de connaissance de la langue officielle pour l'admission aux ordres professionnels, nous nous réjouissons de voir le législateur porter son attention sur les niveaux et sur la qualité de la formation en français des professionnels, tout en tenant compte de façon plus précise encore des situations variées que propose le contexte d'une immigration différente et celui d'une mobilité accrue.

L'Administration doit peser de tout son poids dans les marchés linguistiques intérieur et extérieur pour faire rayonner la langue française chaque fois que cela est possible. L'article 16 de la Charte exprime d'ailleurs cette volonté. Afin que cette volonté soit affirmée plus fortement, le Conseil recommande au gouvernement, dans son dernier avis, d'ajouter les parties soulignées à l'article 16 de la Charte de la langue française et de faire en sorte que le règlement qui doit accompagner cet article soit rédigé et mis en vigueur rapidement. L'article 16 énonce que :

« Dans ses communications écrites avec les autres gouvernements et avec les personnes morales [et sociétés²] établies au Québec, l'Administration utilise uniquement la langue officielle. Toutefois, le gouvernement peut déterminer, de manière appropriée (règlement, directive, etc.), les cas, les conditions ou les circonstances où une autre langue peut être utilisée en plus de la langue officielle. »

La question de la langue du travail est touchée dans le projet de loi n° 14, notamment en introduisant des dispositions qui visent directement les entreprises de 26 à 49 employés. Une des principales recommandations de l'avis du Conseil allait d'ailleurs en ce sens, à la différence qu'il s'agissait des entreprises de 25 à 49 employés. On remarque que l'ensemble des nouvelles dispositions visant les entreprises de 26 à 49 employés permet une certaine souplesse et des adaptations dans leur application, comme, par exemple, à l'article 151.6 du projet de loi. Le Conseil est tout à fait d'accord avec cette approche, qui trouve écho dans plusieurs des recommandations figurant dans son dernier avis. Le Conseil tient néanmoins à faire remarquer que selon l'état actuel du texte, se pose la question du suivi du processus de francisation dont il s'agit. Le projet de loi ne semble pas prévoir de suivi systématique du processus de francisation, suivi qui serait analogue à celui qui s'applique actuellement aux entreprises de cinquante employés et plus (articles 139, 140 et 146 de la Charte). Par ailleurs, aucun mécanisme clair de reddition de comptes ne semble avoir été prévu, non plus que la délivrance d'un certificat de francisation à la fin du processus. Or, rappelons qu'à l'heure actuelle, l'article 22 de la politique linguistique gouvernementale prévoit que :

« L'Administration n'accorde ni contrat, ni subvention, ni avantage, quelle qu'en soit la valeur, à une entreprise assujettie aux articles 135 à 154 de la Charte, si cette entreprise ne possède pas d'attestation d'inscription, ou si elle n'a pas fourni, dans le délai prescrit, l'analyse de sa situation linguistique, ou si elle n'a pas d'attestation d'application de programme ni de certificat de francisation, ou si son nom figure sur la Liste des entreprises non conformes au processus de francisation publiée sur le site Web de l'Office québécois de la langue française [...]. »

Si cette politique n'est pas modifiée, peut-on en conclure que les entreprises de 26 à 49 employés pourront continuer à obtenir des contrats du gouvernement, qu'ils aient ou non entrepris une démarche de francisation? De plus, l'absence d'une attestation d'inscription ou de francisation, peu importe la forme qu'elle emprunte, rend plus difficile l'application d'une telle politique.

2. L'article 6 du projet de loi n° 14 propose d'ajouter les mots entre crochets à l'article 16 de la Charte de la langue française.

La disposition proposée semble se limiter à un processus de type volontaire. Le Conseil est parfaitement conscient, comme il l'a toujours été, de la nécessité pour l'État de restreindre autant que possible son intervention prescriptive, normative, de même que la mise en place de contrôles de type bureaucratique. Il est néanmoins utile, à notre avis, que le justiciable ait une indication précise de ce que la loi attend de lui, mais aussi un signe, même symbolique, de la volonté politique qui sous-tend la mesure législative. Si le suivi administratif, si léger soit-il, est absent du processus, il faut craindre que le justiciable constate que l'État lui-même se désintéresse du suivi de la règle; avec les conséquences qu'on peut supposer quant à la détermination des entreprises en question à s'y conformer.

S'agissant cette fois de la langue de travail, le Conseil est satisfait de voir qu'on aborde la question des recours des travailleurs dont les droits linguistiques sont parfois négligés. Nombre d'entre eux ne travaillent pas dans un cadre où une convention collective et les recours formels qui s'y rattachent peuvent les protéger. Une modification des recours telle qu'elle est proposée dans le projet de loi, laquelle fait intervenir la Commission des normes du travail, est sans doute un pas dans la bonne direction.

CONCLUSION

Depuis l'adoption de la Charte de la langue française, la situation du français a progressé au Québec. Toutefois, le chantier n'est pas terminé. Plusieurs éléments du projet de loi n° 14 semblent être à même de contribuer à l'avancement de ce chantier. En fait, tous les éléments de la politique linguistique, incluant ceux qui ne sont pas touchés par le projet de loi, doivent contribuer à l'objectif de faire du français la langue de l'État et de la Loi aussi bien que la langue normale et habituelle du travail, de l'enseignement, des communications, du commerce et des affaires, pour reprendre le préambule de la Charte. Il appartient aussi à une politique linguistique, dans une ambiance positive de développement collectif et individuel, de stimuler la fierté qu'ont les Québécois de toutes origines de partager une langue commune et de vivre et prospérer dans une société francophone.