

TALQ

Brief

Senate Standing Committee on Official Languages (OLLO)

**Draft Regulations under
Part VII of the Official Languages Act**

Ottawa, February 2026

**View our presentation to the Senate Standing
Committee on Official Languages [here](#).**

Executive Summary

This brief examines the draft *Official Languages (Advancement of Equality of Status and Use of English and French) Regulations* tabled in the House of Commons on December 9, 2025.

TALQ is the organization representing Canada's English linguistic minority communities (the English-speaking Community of Quebec) at the level of public policy and governance. Its role is system-level representation: advancing the community's interests in legislation, funding frameworks, and federal–provincial agreements and holding governments accountable to their obligations to our minority language community. TALQ translates diverse regional and sectoral realities into coherent policy positions, ensuring that the English-speaking Community of Quebec has agency as an official-language minority community with distinct rights and structural needs.

The Regulations, as currently drafted, are necessary but not sufficient to discharge Canada's responsibility under Part VII. By their very nature—and apparently by some degree of choice—are limited in scope. **Their architecture emphasizes procedural compliance—analysis, consultation, documentation, and proposal—without embedding any corresponding outcome requirements. The draft Regulations operationalize process, not outcomes.** This design choice allows federal institutions to remain legally compliant even where identifiable impacts on minority vitality are not meaningfully addressed. Put another way: the draft Regulations no longer allow Part VII to be ignored; rather, they allow it to be complied with without changing the result.

These weaknesses are acute in Quebec, where Part VII obligations intersect with a distinct provincial language and governance regime. Unique among provinces, Quebec sits at the intersection of two official-language minority dynamics operating simultaneously: on the one hand, the protection and promotion of French as a minority language in Canada, and on the other hand, the protection of English-speaking Quebecers as an official-language minority community within the province. Under the *Official Languages Act*, the Government of Canada is committed to promoting both objectives.¹ Further, the Government of Canada is committed to cooperation with the provinces.² This creates a special alchemy in Quebec: in this context, process-based compliance interacts with intergovernmental negotiation dynamics, provincial gatekeeping, and asymmetrical power relations in ways that erode the vitality of the English-speaking community. This erosion happens through decreased access and accountability of federal institutions directly to community organizations, which ultimately erodes the institutional vitality of English-speaking Quebecers.

Part VII is not an administrative add-on; rather, it is the statutory expression of a constitutional commitment to linguistic duality. Parliament deliberately retained authority to review draft Regulations under the OLA.³ As such, this regulatory review process represents a critical opportunity to correct foreseeable gaps before they harden into entrenched practice.

Summary of Key Findings

- The draft Regulations successfully operationalize process, but do not sufficiently constrain substantive discretion.
- There is no requirement for institutions to justify why specific positive measures identified by the official language minority community were not adopted.
- The draft Regulations are silent on how competing statutory obligations—particularly in Quebec—are to be balanced.
- Core analytical concepts (community, vitality, impact) remain undefined, undermining consistency and comparability.

¹ See OLA s. 41(2) (protecting and promoting the French language) and s. 41(1)(a) (enhancing the vitality of the English linguistic minority community).

² OLA s. 45.1.

³ See OLA s. 85.

- Consultation is procedurally strengthened but structurally under-resourced, risking symbolic rather than meaningful engagement.
- Federal–provincial agreements remain the principal risk vector for dilution of Part VII obligations, especially in Quebec.

Recommendations

The committee’s review of the draft Regulations should recognize that many of the shortcomings identified are not remediable at the regulatory level and instead point to structural weaknesses in Part VII of the *Official Languages Act* itself. Accordingly, the committee should recommend that these issues be addressed through a **future statutory review of the Act**, with one limited regulatory change relating to consultation (Recommendation 4 below).

Therefore, TALQ recommends:

1. **Outcome-oriented accountability (OLA review)**
A future review of the *OLA* should introduce explicit outcome-based obligations and accountability under Part VII, including a statutory duty for federal institutions to provide reasoned explanations when positive measures identified by the official language minority community are not adopted or when mitigation of harms to the minority language community is deemed sufficient.
2. **Treatment of competing statutory obligations (OLA review)**
A future review of the *OLA* should clarify how Part VII obligations are to be reconciled with competing federal or provincial policy objectives, including a requirement that institutions explicitly identify, weigh, and justify decisions when competing obligations are at play.
3. **Core analytical concepts (OLA review)**
A future review of the *OLA* should define (or add binding interpretation) foundational concepts—such as “official-language minority community,” “vitality,” “direct negative impacts,” and “positive measures”—and establish minimum analytical standards to guide federal decision-making.
4. **Consultation that is resourced, iterative, and consequential (regulatory amendment)**
Targeted amendments should be made to the draft Regulations to ensure that consultation obligations under Part VII are meaningful in practice, including requirements for early engagement, capacity-appropriate consultation, support for participation, iterative dialogue, and written explanations demonstrating how community input influenced final decisions.
5. **Direct federal–community accountability (OLA review)**
A future review of the *OLA* should examine how Part VII can better protect direct federal accountability to official-language minority communities, including safeguards against the dilution of obligations through intergovernmental agreements and clearer recognition of the federal–community relationship, particularly in Quebec.

Table of Contents

***Introduction* 5**

***Background: A History of Part VII*..... 5**

***Bill C-13 and the Part VII draft Regulations: Closing a Gap, or Plastering over it?*..... 7**

***Part VII After Bill C-13: What Actually Changed - A Critical Reading Against the draft Regulations* 8**

***Where the Draft Regulations Advance the Framework*..... 9**

***Gap 1: Process Emphasis Without Outcome Discipline* 9**

***Gap 2: Challenges in Quebec: Competing Statutory Obligations* 10**

***Gap 3: Undefined Core Concepts*..... 12**

***Gap 4: Consultation Without Capacity* 13**

***Gap 5: Federal–Provincial Agreements: Where the Stakes Are Highest* 14**

***A Quebec-Specific Structural Reality: M-30*.....15**

***Implications for English-Speaking Quebec*..... 17**

***Guidance for Parliament*..... 17**

***Conclusion: Regulation as Constitutional Stewardship* 20**

Introduction

This brief is submitted in response to the tabling of the draft *Official Languages (Advancement of Equality of Status and Use of English and French) Regulations* (the “**draft Regulations**”). These draft Regulations aim to implement certain provisions of Part VII - Advancement of Equality of Status and Use of English and French of the *Official Languages Act* (“**OLA**”).

TALQ is the province-wide advocacy organization representing Canada’s English linguistic minority communities (the English-speaking Community of Quebec) at the level of public policy and governance. Its role is system-level representation: advancing the community’s interests in legislation, funding frameworks, and federal–provincial agreements and holding governments accountable to their obligations to our minority language community. TALQ translates diverse regional and sectoral realities into coherent policy positions, ensuring that the English-speaking Community of Quebec has agency as an official-language minority community with distinct rights and structural needs.

Background: A History of Part VII

We will recall that Part VII of the OLA is a late addition to Canada’s official-languages framework. It was enacted in 1988, nearly two decades after the OLA’s original adoption. Part VII gives effect to section 16(3) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, which states that nothing in the *Charter* limits Parliament’s ability to advance the equality of status or use of English and French.

The vision of Canada’s official languages articulated by the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism—the “Bi and Bi Commission”—was never limited to bilingual service delivery or individual language rights within and by federal institutions. Indeed, the Commission’s mandate described a constitutional and societal vision of Canada as a binational political community, founded on an equal partnership between two linguistic and cultural groups: French Canadians and English Canadians.⁴

The early versions of the OLA addressed only half of that vision. They established English and French as the official languages of the federal government and regulated how federal institutions would operate and communicate. The second half emerged later, through section 16(3) of the *Charter* and Part VII of the OLA, which recognized a broader role for the federal state in advancing the use of both official languages throughout Canadian society.

English and French linguistic minority communities—people who live in a province or territory where their official language is in the minority—are central to this framework. They are not peripheral beneficiaries of language policy but the living expression of linguistic duality itself: concrete proof that Canadians can live, work, and participate in public life in the official language of their choice, from coast to coast to coast.

The long delay in implementing the second half of the Bi and Bi Commission’s vision was fundamentally political. In Canada’s federal system, any federal commitment to advance the use of English and French in society inevitably collides with areas of exclusive provincial jurisdiction. When Part VII was finally added to OLA in 1988, it purposely carried significant symbolic value but little legal force. Part VII’s language was framed in terms of intention rather than obligation: enhancing the vitality of official-language minority communities and supporting the development of English and French. What it did not do was impose clear

⁴ Canada. Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism. *Report of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, Book I: The Official Languages*. Ottawa: Queen’s Printer, 1967, p. xi–xii

duties, establish enforcement mechanisms, or provide remedies. Inside government, the understanding was straightforward and largely uncontested—Part VII was aspirational, not justiciable.

For more than a decade after its introduction, federal institutions treated Part VII as a policy consideration rather than a binding legal requirement. Implementation amounted to awareness-raising, coordination exercises, and descriptive reporting.

Part VII suffered from two main weaknesses: first, it was vague; second, it was not justiciable. The provisions were considered “declaratory,” not “executory”.⁵ Courts, for their part, showed little engagement—not out of resistance, but because there was nothing concrete to adjudicate. In 2004, the Federal Court of Appeal stated categorically:

Section 41 is declaratory of a commitment and does not create any right or duty that could at this point be enforced by the courts, by any procedure whatsoever.⁶

This outcome was deliberate. Part VII was drafted to signal commitment to minority communities while preserving broad executive discretion. Parliament’s response was telling. In 2005, it amended Part VII to make what had previously been denied explicit: federal institutions shall take positive measures to enhance the vitality of official-language minority communities and support the development of English and French. Further, Part VII was made justiciable: litigants could now go to court to enforce Part VII obligations. Part VII was no longer merely a statement of goodwill. It was an obligation.⁷

In a 2009 decision involving Part IV obligations,⁸ the Supreme Court rejected the idea that language rights are satisfied by formal equality or identical services. Instead, it held that substantive equality is the governing principle: services must be meaningfully equivalent, considering the real circumstances of minority communities. Although the case arose under Part IV, it laid the doctrinal foundation for later cases under Part VII, establishing that linguistic equality in Canadian law is substantive, contextual, and results-oriented. The decision made clear that official languages obligations are purposive, contextual, and tied to community vitality—not merely administrative box-checking. It signalled that courts were prepared to look behind neutral language and examine whether federal action served minority communities in practice.

In 2022, the Federal Court of Appeal released a landmark decision: *Fédération des francophones de la Colombie-Britannique v. Canada (Employment and Social Development)*.⁹ The decision finally clarified what Part VII of the OLA requires of federal institutions. The case arose from changes to federal employment programs in British Columbia that affected French-language services and institutions. The Fédération des francophones de la Colombie-Britannique argued that Employment and Social Development Canada had failed to meet its Part VII obligations to take *positive measures* to support the vitality of the Francophone minority community. The Commissioner of Official Languages investigated and agreed that the department had fallen

⁵ See Érik Labelle Eastaugh, “Enforcing Part VII of the Official Languages Act: The Structure of s 41 as a Legal Norm” (2017–2020) 4 *Revue de droit linguistique* 1 at 27.

⁶ *Forum des maires de la Péninsule acadienne v. Canada (Food Inspection Agency)*, 2004 FCA 263, [2004] 4 FCR 276 at para 25. The Court also stated bluntly that “[t]he debate over section 41 must be conducted in Parliament, not in the courts” (at para 44).

⁷ See Érik Labelle Eastaugh, “Enforcing Part VII of the Official Languages Act: The Structure of s 41 as a Legal Norm” (2017–2020) 4 *Revue de droit linguistique* 1.

⁸ *DesRochers v. Canada (Industry)*, 2009 SCC 8, [2009] 1 SCR 194.

⁹ 2022 FCA 54.

short. The Federal Court initially pushed back, accepting the government’s argument that Part VII obligations were largely discretionary and process-oriented, but the Federal Court of Appeal reversed that approach decisively:

- First, the Court held that Part VII imposes real, justiciable legal obligations, not vague policy aspirations. The duty to take “positive measures” is not satisfied by internal reflection, generic consultations, or after-the-fact explanations. Federal institutions must be able to demonstrate, with evidence, that they considered the impacts of their decisions on official-language minority communities *and* took concrete steps to mitigate harm or advance community vitality.
- Second, the Court made clear that discretion does not equal immunity. While federal institutions retain flexibility in choosing which measures to adopt, that discretion is bounded. Decisions must be rational, defensible, and aligned with the objectives of Part VII. Courts are entitled to review whether an institution’s actions meaningfully respond to those objectives. In other words, Part VII is not enforceable only at the margins—it is reviewable in substance.
- Third, the decision significantly strengthened the role of the Commissioner of Official Languages. The Court confirmed that the Commissioner’s findings deserve serious weight and that investigations under the OLA are not mere advisory exercises. While the Commissioner cannot dictate specific outcomes, their assessments help define the legal contours of compliance with Part VII.

Although *Fédération des francophones de la Colombie-Britannique* completed the doctrinal arc opened by *DesRochers*, Parliament did not close the legislative loop when it amended the OLA through Bill C-13. The revised statute expands federal institutions’ obligations to engage in structured analysis, consideration, and justification, but it stops short of requiring defined outcomes. Core concepts essential to the realization of Part VII’s policy objectives—including the meaning of an official-language minority community, the content of “positive measures,” and the notion of vitality—remain undefined. The result is a regime that privileges process over performance and procedural compliance over enforceable results.

Bill C-13 and the Part VII draft Regulations: Closing a Gap, or Plastering over it?

Bill C-13 was presented as the long-overdue legislative answer to nearly two decades of frustration on Part VII of the OLA. Prior to Bill C-13, Parliament spoke the language of commitment, while federal institutions operated with tools that were largely discretionary, diffuse, and unenforceable. Bill C-13 purported to close that gap. But the proposed Regulations reveal the precise nature of the closure—and its limits.

At the statutory level, C-13 clearly rejects the once-common fiction that Part VII obligations are satisfied by mere awareness or generalized consideration. Federal institutions must identify impacts on official-language minority communities, consider concrete positive measures, and account for their actions in a way that is demonstrable and reviewable.

The draft Regulations implement that transformation faithfully—but narrowly. They require institutions to conduct analyses at identifiable decision points: program design, renewal, restructuring, termination, and devolution of responsibilities. They specify what those analyses must contain, including identification of affected communities, potential positive measures, implementation modalities, and evaluation mechanisms. They require institutions to consider avoidance or mitigation of direct negative impacts and to keep a record of results. In procedural terms, the old defence that institutions merely “turned their minds” to language impacts is no longer viable.

But this is where the distinction that ultimately matters emerges. **The draft Regulations operationalize process, not outcomes. Institutions must *analyze, identify, document, consult, and record*. They are not legally compelled to *select, fund, or implement* any particular positive measure once impacts are identified.** The obligation is to run the process competently, not to deliver a result. What courts had been signalling—sometimes explicitly—was the need for obligations that constrained discretion in substance. What the draft Regulations deliver is discretion bounded by procedure.

Enforcement follows the same logic. The draft Regulations define what acceptable analysis looks like and require a documentary trail that can be scrutinized. This materially improves enforceability. But enforcement remains complaint-driven, retrospective, and process-focused. The Commissioner of Official Languages and courts will be better equipped to ask whether an institution followed a prescribed *process*—but they are still not empowered to scrutinize *outcomes*, i.e. to require that specific positive measures be delivered under Part VII.

Nowhere is the gap between aspiration and constraint more visible than in federal–provincial and federal–territorial agreements. The draft Regulations explicitly acknowledge that Part VII applies to negotiated agreements and funding arrangements. But the obligations of federal institutions are explicitly process-based: Institutions must *inform* their counterparts of official-language objectives, *propose* provisions aligned with Part VII, and include evaluation and monitoring mechanisms for those proposed provisions.

But the obligation remains one of effort, not result. The draft Regulations do not require provinces to accept proposed provisions, do not authorize Ottawa to withhold agreements absent adequate language commitments, and do not condition funding on demonstrated outcomes. Federal institutions must try; they do not have to prevail. In asymmetric federal contexts—particularly Quebec—this preserves precisely the structural vulnerability that courts have repeatedly flagged.

Bill C-13, therefore, decisively ends the era in which Part VII could be discharged through vague awareness and good intentions, replacing it with a regime of structured analysis, documentation, and reviewable justification. Yet it entrenches a model of compliance that is procedural rather than substantive. What emerges is a strengthened framework for accountability without a corresponding framework for results. The architecture of Part VII is clearer, firmer, and more enforceable than before—but it remains an architecture of process, not performance, leaving intact the very gap between aspiration and lived outcomes that judicial signalling had long sought to close.

Part VII After Bill C-13: What *Actually* Changed - A Critical Reading Against the draft Regulations

Read against the draft Regulations themselves, Bill C-13's re-conception of Part VII comes into sharper—and more constrained—focus. Bill C-13 recasts Part VII as an operational obligation built around positive measures (undefined), structured analysis, consultation, and documentation. The draft Regulations reflect that architecture. They require federal institutions to engage Part VII at defined intervention points—design, renewal, restructuring, termination, and devolution—and to do so through formal analyses that identify affected minority communities, potential positive measures, implementation options, and evaluation mechanisms. Institutions must now show that they looked, how they looked, and what they considered. But what institutions are to look for, what counts as a relevant impact, and how to distinguish meaningful positive measures from empty gestures remain undefined.

The draft Regulations confirm something sobering: the obligations on federal institutions from the overhauled Part VII are mainly procedural in nature: they do not require any specific outcomes. Every obligation in the draft

Regulations is framed in the language of process: consideration, analysis, identification, and proposal. The regulatory framework is meticulous about how institutions think and document—but deliberately silent about what they must ultimately *do*. In that sense, the draft Regulations harden the process without hardening substance.

Taken together, this alignment between statute and regulation confirms both the advance and the residual defect of Bill C-13. The 2005 amendment and C-13 transformed Part VII from an aspirational commitment into a structured, reviewable obligation, and the draft Regulations meaningfully enhance enforceability by supplying courts and the Commissioner with concrete standards against which institutional conduct can be assessed. Yet the obligation that emerges is one of compliance with procedure rather than achievement of results. Parliament chose not to take this final step, preserving government discretion in the OLA's implementation.

Where the Draft Regulations Advance the Framework

The draft Regulations introduce a level of internal discipline that has historically been absent from Part VII implementation.

1. First, they require federal institutions to conduct structured analyses at defined decision points across the life cycle of programs, policies, initiatives, and agreements. This is an improvement over ad hoc or retrospective consideration.
2. Second, they clarify expectations around consultation and dialogue. The requirement for reasonable notice, mutual exchange, written summaries, and opportunities for follow-up is a real step forward from the vague engagement practices that previously prevailed.
3. Third, they modestly strengthen transparency by requiring record-keeping and by obliging institutions to notify the President of the Treasury Board when federal-provincial and federal-territorial agreements are published.

These are genuine gains. They respond to long-standing critiques that Part VII obligations were inconsistently applied, poorly documented, and difficult to scrutinize. However, there are major structural limits of the regulatory design, discussed below.

Gap 1: Process Emphasis Without Outcome Discipline

Read closely, the draft Regulations reveal a structural choice that is both deliberate and consequential: they enforce how federal institutions behave, not what they ultimately deliver. Compliance is defined almost entirely in procedural terms. Institutions must conduct analyses at specified decision points, identify affected minority communities, consider potential positive measures, consult “to the extent possible,” document results, and establish evaluation mechanisms. An institution that does this competently can be fully compliant even if nothing on the ground changes for an official-language minority community. The regulatory test is satisfied once the process has been run and recorded, regardless of whether minority vitality is actually enhanced.

This creates a clear pathway for procedural compliance without demonstrable benefit. An institution may identify impacts, list possible measures, conclude that implementation is impractical or premature, and move forward unchanged—so long as that conclusion is documented. The draft Regulations require identification of potential positive measures, not the adoption of any measure. Evaluation mechanisms are tied to “measures taken,” but there is no obligation to take one in the first place. As a result, Part VII risks functioning as an

internal decision-support framework rather than an external constraint. Minority communities gain visibility in the analysis but not leverage over outcomes.

The absence of any obligation to justify the non-adoption of positive measures sharpens this problem. Nowhere do the draft Regulations require a federal institution to explain why identified measures were rejected, deferred, or diluted. There is no duty to demonstrate proportionality between identified impacts and institutional response, no requirement to show that alternatives were seriously weighed, and no obligation to account for why mitigation was deemed sufficient where advancement was possible. Silence is permissible so long as the analytical steps are present. This is a critical gap. Courts and the Commissioner can review whether an analysis occurred and whether it touched the required elements, but they are given no explicit benchmark against which to assess the reasonableness of the refusal to act.

Over time, this design risks normalizing minimal compliance as best practice. Once institutions internalize that Part VII exposure is managed by robust documentation rather than robust intervention, incentives align toward risk avoidance, not community advancement. The safest course is to produce defensible records, not to produce change. What begins as caution hardens into habit. In that environment, the regulatory framework may succeed in eliminating outright neglect of Part VII while simultaneously entrenching a low ceiling on ambition. Minority communities are consulted, analyzed, and acknowledged—but too often left structurally where they were before.

The result is not a return to the pre-Bill C-13 world of symbolic commitment. The draft Regulations unquestionably improve transparency, reviewability, and institutional seriousness. But without a requirement to explain in concrete terms why positive measures were not taken, the framework still allows Part VII to be honoured procedurally while remaining thin substantively. The danger is not non-compliance. The danger is compliance that changes nothing, rendered routine, defensible, and increasingly difficult to challenge.

Therefore, TALQ recommends the following:

Recommendation 1: Outcome-oriented accountability (OLA review)

A future review of the OLA should introduce explicit outcome-based obligations and accountability under Part VII, including a statutory duty for federal institutions to provide reasoned explanations when positive measures identified by the official language minority language community are not adopted or when mitigation of harms to the minority language community is deemed sufficient.

Gap 2: Challenges in Quebec: Competing Statutory Obligations

One of the most consequential silences in the regulatory design concerns how federal institutions are meant to navigate competing statutory obligations in Quebec. Unique among provinces, Quebec sits at the intersection of two official-language minority dynamics operating simultaneously: the protection and promotion of French as a minority language in Canada, and the protection of the English official language minority community within the province.

That tension is embedded in the OLA itself but is nowhere resolved. Part VII commits the federal government to both enhancing the vitality of English and French official-language minority communities and to protecting and promoting French nationwide. In Quebec, these commitments operate concurrently and increasingly collide—particularly in areas of federal–provincial cooperation where federal institutions defer to provincial

language priorities. The OLA articulates neither a hierarchy nor a balancing framework to guide institutions when these objectives diverge. Conflict is managed through discretion rather than law.

The draft Regulations do nothing to address this ambiguity. Although the enabling provision¹⁰ might permit the Cabinet to make regulations prescribing how federal institutions are to reconcile competing official-language obligations—including Quebec-specific tensions—the draft Regulations deliberately avoid this terrain. Their scope is confined to procedural duties: analysis, consultation, documentation, monitoring, and reporting. They prescribe how institutions must consider and record impacts, but not how they are to weigh or resolve competing Part VII commitments.

This omission appears deliberate. In this way, the regulatory framework crystallizes a core weakness of the post-Bill C-13 version of Part VII: substantive obligations remain vague and discretionary, while procedural compliance is meticulously elaborated. Federal institutions must show that they considered impacts and consulted stakeholders, but not that conflicts were resolved in any principled, transparent, or reviewable way.

Part VII is explicitly asymmetrical. The OLA and draft Regulations recognize differentiated realities by requiring institutions to consider impacts on “English or French linguistic minority communities,” to account for community uniqueness and diversity, and to assess effects across key sectors. What they do not address is how institutions are to act when these asymmetrical obligations pull in different directions—when advancing one set of Part VII commitments constrains another. Nowhere is this gap more acute than in Quebec, where provincial language policy is explicitly oriented toward strengthening French as the common public language and where federal intervention in education-adjacent services, employment programming, or community institutions is treated as politically sensitive. The draft Regulations acknowledge asymmetry in theory but offer no guidance for navigating it in practice.

This silence is not benign. TALQ’s recent complaint to the Commissioner of Official Languages regarding the Canada–Quebec Agreement on the Implementation of the Action Plan for Official Languages (2024–2028) illustrates the problem in concrete terms. The complaint alleges that the Agreement was negotiated, designed, and implemented in a manner that hollowed out Part VII obligations toward English-speaking Quebecers. While framed as an instrument to advance official-language commitments, the Agreement defers almost entirely to Quebec’s priorities, grants broad discretion to reallocate funds, and contains no binding safeguards ensuring that federal funding produces concrete benefits for the English-speaking minority community.

The complaint identifies multiple failures that map directly onto the procedural duties now formalized in the draft Regulations: the absence of documented impact analyses, the lack of meaningful consultation with affected community organizations, the failure to embed monitoring and evaluation mechanisms, and the non-publication of the Agreement itself. Each corresponds to obligations the draft Regulations now require institutions to perform, record, and retain.

But the complaint also exposes the deeper limitation of the regulatory framework. Even if the draft Regulations had been in force and perfectly followed, they would not have prevented the Agreement’s most consequential defects. The draft Regulations do not constrain outcomes. They do not require minimum funding levels for English-language services, do not restrict provincial reallocation of funds away from minority institutions, and do not require institutions to justify trade-offs between the protection of French and the vitality of English-

¹⁰ i.e. OLA s. 41(10): “The Governor in Council may [...] make regulations in respect of federal institutions, [...], prescribing *the manner in which any duties of those institutions under this Part are to be carried out.*” (emphasis added)

speaking Quebecers. They prescribe how institutions must consider, analyze, and propose—but not what they must ultimately secure.

In the absence of regulatory direction on how conflicts between Part VII obligations are to be assessed or reconciled, federal decision-making will likely default to institutional risk management. Federal institutions are left without criteria for weighing competing claims, without any obligation to explain why one commitment prevailed over another, and without any requirement to demonstrate that the interests of English-speaking Quebecers were independently assessed rather than subsumed into broader French-language objectives. Federal institutions can comply simply by going through the motions and documenting each step.

The provisions governing federal–provincial agreements reinforce this tendency. Institutions must inform provinces of official-languages objectives and propose language clauses, but they are not required to insist on differentiated treatment for Quebec’s English-speaking minority, nor to explain why such provisions were abandoned if negotiations fail. Compliance is satisfied once the proposal is made and recorded.

Over time, this will produce a consequential distortion of Part VII. Federal obligations towards the English-speaking Community of Quebec risk being treated as secondary; acknowledged in principle but negotiable in practice when provincial sensitivities are engaged. In the absence of any regulatory framework for resolving competing obligations, provincial language policy becomes the de facto outer boundary of federal action. That outcome runs directly against the logic of Part VII, which was designed to ensure that federal responsibilities to minority communities are not dissolved by jurisdictional convenience. The draft Regulations will strengthen the process, but in Quebec, their silence on conflict resolution leaves a central vulnerability untouched.

Therefore, TALQ recommends the following:

Recommendation 2: Treatment of competing statutory obligations (OLA review)

A future review of the OLA should clarify how Part VII obligations are to be reconciled with competing federal or provincial policy objectives, including a requirement that institutions explicitly identify, weigh, and justify decisions when competing obligations are at play .

Gap 3: Undefined Core Concepts

A central weakness in the current regulatory scheme does not originate in the draft Regulations themselves, but in a drafting flaw carried forward from Bill C-13. Parliament chose to operationalize Part VII through regulation without first anchoring the regime in defined core concepts. As a result, the draft Regulations are tasked with enforcing obligations whose foundational terms remain legally underspecified. This is not a technical oversight; it materially constrains what the regulations can accomplish.

Most notably, the draft Regulations operate without a definition of “official-language minority community.” They repeatedly require institutions to determine whether “English or French linguistic minority communities” are affected, to consider community priorities, and to assess impacts on vitality across key sectors. Yet they provide no guidance on who qualifies as the relevant community for regulatory purposes, how communities are to be delineated geographically or institutionally, or how competing claims within a province are to be understood. Institutions are left to rely on informal, inherited, or program-specific understandings—often inconsistent, sometimes outdated, and rarely transparent. This discretion is not neutral. It allows federal institutions to narrow the scope of who is “counted” as the community affected, thereby shaping the analysis before it even begins.

The absence of a vitality or impact framework compounds the problem. While the draft Regulations list factors to be considered—such as effects across education, health, justice, employment, and immigration—they stop short of articulating what *vitality* means in operational terms or how impacts are to be weighed. There is no baseline, no threshold, and no set of indicators against which institutional assessments can be tested. Two departments can assess the same program, affecting the same community, and reach entirely different conclusions about impact and adequacy of response—both fully compliant. The draft Regulations require that impacts be considered; they do not require that they be *measured* in a common way.

The consequences for consistency, comparability, and accountability are significant. Because neither the subject (the community) nor the object (vitality and impact) is defined with regulatory precision, compliance becomes inherently institution-specific. Analyses cannot be meaningfully compared across departments. Treasury Board oversight is reduced to checking whether required steps occurred, not whether comparable standards were applied. The Commissioner of Official Languages gains access to better documentation, but not to a shared analytical yardstick against which to judge reasonableness across files. Over time, these risks produce a fragmented Part VII landscape where obligations are formally uniform but substantively uneven.

In effect, the draft Regulations enforce a sophisticated procedural shell around undefined substantive content. That shell improves transparency and reviewability, but it cannot compensate for the absence of shared definitions at the core of the regime. The result is a Part VII framework that looks coherent from the outside but remains internally elastic—capable of stretching to fit institutional convenience rather than constraining it. Without clearer definitions of who the law is for and what advancement of vitality entails, the regulatory system risks institutionalizing variability where Parliament intended coherence.

Therefore, TALQ recommends the following:

Recommendation 3: Core analytical concepts (OLA review)

A future review of the OLA should define (or add binding interpretation) foundational concepts—such as “official-language minority community,” “vitality,” “direct negative impacts,” and “positive measures”—and establish minimum analytical standards to guide federal decision-making.

Gap 4: Consultation Without Capacity

Section 6 of the draft Regulations represents a genuine improvement over the pre-C-13 status quo. For the first time, consultation under Part VII is given procedural content rather than being left to administrative custom. Institutions must provide reasonable notice, engage in a mutual exchange, produce a written summary of what was heard, and—if possible—allow participants to submit additional written input. This is not trivial. It closes off some of the more performative versions of consultation that communities have long experienced and creates a paper trail that can be scrutinized after the fact.

But the regulatory design still rests on a fragile and unrealistic assumption: that official-language minority communities have the capacity to participate meaningfully in consultations simply because they are invited to do so. Nothing in section 6—or elsewhere in the draft Regulations —addresses the structural imbalance between federal institutions and the community organizations expected to respond to them. Consultations require time, expertise, coordination, translation, analysis, and follow-up. For many community organizations, participation comes at a real opportunity cost. And without time and resources, these organizations simply

cannot engage meaningfully. The draft Regulations impose obligations on institutions to consult, but they impose no parallel obligation to ensure that consultation is *feasible and meaningful*.

This gap is not merely practical; it is structural. Consultation requirements that assume communities can participate without support inevitably privilege those organizations with stable core funding, dedicated policy staff, and existing relationships with government. Smaller, regional, or service-delivery organizations—often closest to lived impacts—are disadvantaged from the outset. The result is a skewed process that reflects the voices of those with capacity rather than need. From a formal standpoint, the federal institution has complied: notice was given, an exchange occurred, and a summary was produced. From a substantive standpoint, the consultation may have captured only a narrow slice of community reality.

The absence of resourcing, feedback loops, or minimum qualitative standards reinforces this risk. The draft Regulations do not require institutions to provide financial support for participation, to tailor consultation formats to community capacity, or to demonstrate how input influenced the final decision. The written summary required under section 6(2)(c) is descriptive: it is a summary of what was heard, not a justification of why the federal institution has chosen one possible positive measure over another. Nor is there any obligation to return to communities once decisions are made to close the loop between participation and outcome.

The cumulative effect is that consultation remains vulnerable to becoming symbolic rather than corrective. It can satisfy procedural expectations without altering institutional direction. Over time, this risks eroding trust rather than building it. Communities are asked to show up repeatedly, often without support, to contribute expertise that may or may not matter. In that environment, consultation risks being perceived not as a mechanism for improving outcomes under Part VII, but as a compliance ritual that legitimizes decisions already taken.

In short, section 6 strengthens the *form* of consultation but leaves its *conditions* untouched. Without attention to capacity, resourcing, and demonstrable impact on decisions, the regulatory framework still permits a version of consultation that is orderly, documented—and ultimately hollow.

Therefore, TALQ recommends as follows:

Recommendation 4: Consultation that is resourced, iterative, and consequential (regulatory amendment)

Targeted amendments should be made to the draft Regulations to ensure that consultation obligations under Part VII are meaningful in practice, including requirements for early engagement, capacity-appropriate consultation, support for participation, iterative dialogue, and written explanations demonstrating how community input influenced final decisions.

Gap 5: Federal–Provincial Agreements: Where the Stakes Are Highest

In practical terms, Part VII succeeds or fails in federal–provincial agreements. In the policy areas most critical to minority vitality—employment, immigration and settlement, training, justice-adjacent services, health initiatives, and community infrastructure—the federal government acts primarily through negotiated arrangements, not direct delivery. Agreements convert objectives into binding terms. They are the point at which protections are secured—or traded away. Part VII can be fully complied with internally, while minority communities lose ground externally through agreement design.

The draft Regulations modestly strengthen this space. They require federal institutions to analyze how agreements may advance Part VII, identify affected minority communities, propose language provisions, and include evaluation and monitoring mechanisms. This is a meaningful improvement. It creates a documentary record that Part VII was considered and establishes an expectation that language obligations are addressed deliberately.

But the core vulnerability remains. The obligation is to propose provisions, not to obtain them. The draft Regulations protect effort, not results. They do not require Part VII analysis early enough to shape negotiating mandates, nor do they require proof that communities were consulted before positions hardened. Consultation may occur “to the extent possible,” leaving timing and depth to institutional discretion. Late-stage consultation satisfies the process while offering little real influence.

Transparency is equally limited. Institutions must notify Treasury Board when agreements are published, but they need not disclose which Part VII provisions were proposed, which were rejected, or why. Nor must they publish the Part VII analysis underlying their negotiating position. Communities are therefore likely to discover diluted or absent language provisions only after agreements are finalized, when leverage has disappeared.

Most importantly, the draft Regulations leave the direct federal–community relationship unprotected. Communities remain structurally downstream of intergovernmental bargaining. There is no requirement for engagement at the mandate-setting stage, no minimum standard for consultation before renewal or renegotiation, and no obligation to preserve independent federal accountability once delivery is devolved.

These weaknesses are intensified in Quebec, where language policy is politically charged and administrative controls—most notably M-30—can constrain direct federal–community relationships even where Ottawa is acting within its spending power and Part VII mandate. In this context, a process-driven compliance model is especially fragile. Proposed clauses and documented efforts do not guarantee access, autonomy, or outcomes.

A Quebec-Specific Structural Reality: M-30

Division II of Quebec’s *Act respecting the Ministère du Conseil exécutif*¹¹—commonly referred to simply as M-30—is not a technical administrative provision; it is a structural control mechanism over Quebec’s external relations. In practical terms, Division II requires any organization that is “mandated, financed, or controlled” by the Government of Quebec—generally interpreted as receiving more than 50% of its funding from the province—to obtain provincial authorization before entering into an agreement with the federal government or a federal institution. That authorization power is exercised by the Secrétariat du Conseil exécutif and, politically, by the Premier’s Office.

¹¹ CQLR c M-30.

The effect is not merely formal. Division II allows Quebec to filter, delay, condition, or effectively block direct federal–community agreements, including contribution agreements under the Action Plan for Official Languages. Even where the federal government is acting squarely within its spending power and fulfilling statutory duties under Part VII of the OLA, M-30 operates as an administrative gatekeeper. Organizations may be told they cannot sign federal agreements as drafted, must route funds through provincial intermediaries, or must align deliverables with provincial policy priorities as a condition of authorization.

From a Part VII perspective, the significance is profound. Division II does not prohibit federal spending, but it reshapes how and with whom Ottawa can act in Quebec. It weakens direct federal–community relationships, reinforces provincial mediation of federal objectives, and makes the realization of federal language commitments contingent on provincial consent. This is why M-30 is not a peripheral concern in discussions of federal–provincial agreements: it is a structural constraint that can neutralize federally defined minority-language obligations without formally breaching them. In regulatory terms, it is precisely the kind of asymmetric condition that process-based compliance regimes fail to capture but that minority communities experience as a material loss of agency and access.

M-30 dynamics mean that many Quebec-funded or Quebec-linked organizations require provincial authorization to enter into binding arrangements with the federal government. Whatever one thinks of the legitimacy of that regime, its effect is predictable: it can act as administrative gatekeeping over federal–community relationships and over the flow of Action Plan funding. The draft Regulations do not address this reality directly. They assume that proposing provisions and embedding monitoring mechanisms is enough. In Quebec, it often is not. A clause in an agreement does not guarantee access to partners, timely funding, or operational autonomy if provincial controls shape who can sign, who can receive funds, and under what terms.

The draft Regulations, therefore, improve visibility without resolving the central risk. They make Part VII harder to ignore in agreements, but they still allow obligations to be negotiated down or neutralized while institutions remain formally compliant. For Parliament, this is the critical gap requiring attention at the review stage.

Although the draft Regulations make it harder for federal institutions to pretend Part VII was irrelevant to inter-governmental agreements, they still leave the core risk untouched: in the agreement space, federal obligations can be negotiated down, delayed, or indirectly neutralized through provincial administrative controls—while federal institutions remain procedurally compliant because they can point to proposals made and analyses recorded. In Quebec, that is not a theoretical risk. It is the default failure mode unless regulations—or policy direction—build in earlier consultation, stronger transparency, and protected direct federal–community relationships.

Therefore, TALQ recommends the following:

Recommendation 5: Direct federal–community accountability (OLA review)

A future review of the OLA should examine how Part VII can better protect direct federal accountability to official-language minority communities, including safeguards against the dilution of obligations through intergovernmental agreements and clearer recognition of the federal–community relationship, particularly in Quebec.

Implications for English-Speaking Quebec

The gaps in the statutory design do not operate in isolation. In Quebec, they interact with a dense language and governance regime in ways that produce predictable and compounding effects for English-speaking Quebecers. Discretion that might appear manageable in other provinces takes on a different character when layered onto Quebec's legal, administrative, and political context. The result is not an abrupt breach of Part VII obligations, but a gradual reshaping of how those obligations are experienced in practice.

The most immediate impact is on minority community organizations' access to federal funding. Where Part VII compliance is defined primarily by process rather than outcomes, federal institutions retain broad latitude to adjust eligibility, delivery models, and points of contact without formally withdrawing support. In Quebec, that latitude combines with provincial gatekeeping, intergovernmental sensitivities, and M-30 constraints to narrow the practical routes through which English-speaking organizations can access federal programs. Support is rarely eliminated outright; it is rerouted. What presents as administrative adaptation functions, over time, as a quiet contraction of reach.

Institutional vitality erodes in parallel. English-speaking Quebec depends on a fragile ecosystem of community institutions—schools, service organizations, cultural bodies, and employment supports—whose resilience depends not only on funding but on direct federal recognition and engagement. The regulatory gaps allow federal institutions to remain formally compliant while progressively distancing themselves from these institutions as primary partners. As federal–provincial agreements become the dominant delivery mechanism and consultation remains largely procedural, English-speaking organizations risk being relegated to downstream stakeholders, weakening confidence in federal commitments and compressing planning horizons.

Accountability and visibility diminish alongside capacity. Part VII was intended to ensure that the federal government remains a visible and responsible actor in advancing minority language vitality. In Quebec, the absence of outcome discipline, conflict-resolution frameworks, and transparency requirements allows federal presence to recede behind intergovernmental processes, blurring responsibility and weakening meaningful federal accountability to the community.

These effects are structural, not incidental. They flow logically from a statutory framework that prioritizes procedural defensibility over substantive assurance in a context where provincial influence is already strong. No single decision needs to be hostile; no explicit withdrawal is required. Narrower eligibility here, delayed consultation there, indirect delivery elsewhere—each step is defensible in isolation. Taken together, they recalibrate the implementation of Part VII away from direct federal responsibility and toward negotiated accommodation.

For the English-speaking Community of Quebec, the risk is not a dramatic loss but a cumulative diminishment. The community remains formally recognized, periodically consulted, and nominally supported—yet increasingly at arm's length. Over time, that distance matters. It shapes who participates, who adapts, who endures, and who quietly disappears from the institutional landscape. The impact of the current legislative gap is not abandonment, but attrition—slow, administratively invisible, and deeply consequential for minority vitality.

Guidance for Parliament

The draft Regulations already do valuable work: they force institutions to run analyses at defined decision points, require records of results, and put a minimum structure around consultation and intergovernmental

agreements. The question for committees is whether that architecture is enough in a place like Quebec, where process compliance can be achieved while outcomes deteriorate.

TALQ makes five recommendations below. Because many of the problems in the draft Regulations are actually problems in the OLA itself, only one of the recommendations (Recommendation 4) is aimed at the draft Regulations. The other four recommendations are directed at the OLA itself. They are offered in anticipation of a future Committee review of the OLA.

Recommendation 1: Outcome-oriented accountability (OLA review)

TALQ recommends that a future review of the OLA introduce explicit outcome-based obligations and accountability under Part VII, including a statutory duty for federal institutions to provide reasoned explanations when positive measures identified by the official language minority language community are not adopted or when mitigation of harms to the minority language community is deemed sufficient.

A practical and legally modest step would be to require, in the OLA itself, that where an institution identifies potential positive measures (or identifies direct negative impacts), it must record why measures were not adopted, why mitigation of negative impacts was considered sufficient, and what alternatives were rejected. The draft Regulations already mandate analyses and a “record of results.” What is missing is the *reasoned justification* requirement. Committees can press for an explicit duty to provide a rationale tied to Part VII commitments, so that the federal institution must demonstrate the adequacy of its response, not merely the existence of a process.

Recommendation 2: Treatment of competing statutory obligations (OLA review)

TALQ recommends that a future review of the OLA clarify how Part VII obligations are to be reconciled with competing federal or provincial policy objectives, including a requirement that institutions explicitly identify, weigh, and justify decisions when competing obligations are at play.

Committees should address the draft Regulations’ silence on competing statutory obligations, especially in Quebec. The draft Regulations require institutions to consider impacts on English or French minority communities and to take into account community uniqueness and sectoral vitality. But they give no guidance for the predictable scenario where federal objectives for English-speaking Quebec collide with provincial language-policy objectives, or where advancing one Part VII commitment undermines another. Committees should recommend a balancing framework, as follows: institutions should be required to (1) identify the competing obligations explicitly, (2) explain the weighting, and (3) demonstrate why the chosen approach still advances Part VII commitments.

Recommendation 3: Core analytical concepts (OLA review)

TALQ recommends that a future review of the OLA define (or add binding interpretation) foundational concepts—such as “official-language minority community,” “vitality,” “direct negative impacts,” and “positive measures”—and establish minimum analytical standards to guide federal decision-making.

Committees should push for the definition of core concepts in the OLA. The draft Regulations require analyses to identify affected minority communities, potential measures, and priorities, and to consider community diversity. Yet without common definitions and a shared vitality/impact framework, institutions will produce analyses that are formally compliant but incomparable across government. Committees should recommend either: (a) statutory definitions and minimum analytical standards (baseline indicators, risk tiers, or common

factors), or (b) a binding Treasury Board interpretive instrument that standardizes how “community,” “vitality,”¹² “direct negative impacts,” and “positive measures” are defined.

Recommendation 4: Consultation that is resourced, iterative, and consequential (regulatory amendment)

TALQ recommends targeted amendments to the draft regulations to ensure that consultation obligations under Part VII are meaningful in practice, including requirements for early engagement, capacity-appropriate consultation, support for participation, iterative dialogue, and written explanations demonstrating how community input influenced final decisions.

Committees should insist that consultation with official language minority communities be resourceful, iterative, and consequential. The draft Regulations (section 6) improve consultation mechanics—reasonable notice, mutual exchange, written summary, and a possible second round of written input. But they assume communities can participate without capacity support. Committees should recommend minimum standards in the Regulations that make consultation corrective rather than symbolic. These minimum standards include:

- resourcing options for participation (especially regional and service-delivery actors);
- early-stage engagement before mandates are fixed;
- a feedback loop requiring institutions to explain how input influenced decisions (or why it did not). A written summary of perspectives is a start; an obligation to provide a written “response to input” is what makes the loop real.

Recommendation 5: Direct federal–community accountability (OLA review)

TALQ recommends that a future review of the OLA examine how Part VII can better protect direct federal accountability to official-language minority communities, including safeguards against the dilution of obligations through intergovernmental agreements and clearer recognition of the federal–community relationship, particularly in Quebec.

Finally, committees should treat direct federal–community relationships as an accountability mechanism, not merely a policy preference. The agreement provisions in the draft Regulations require institutions to inform provinces of official-language objectives and to propose language clauses with evaluation and monitoring mechanisms. But they do not require institutions to maintain an independent line of accountability directly to official-language minority communities once program design and delivery are mediated through intergovernmental agreements. Communities, therefore, remain structurally downstream of federal–provincial bargaining and vulnerable to administrative gatekeeping, including M-30 dynamics in Quebec.

Committees should recommend that the regulatory framework explicitly recognize direct federal–community engagement as part of Part VII accountability. This would include:

- Requirements for engagement with OLMC institutions before negotiating mandates are finalized;
- transparency obligations requiring disclosure of which Part VII clauses were proposed, modified, or rejected and why; and,
- where feasible, program designs that preserve direct federal delivery or direct federal partnership when Part VII objectives would otherwise be diluted through intermediation.

¹² TALQ uses Canadian Heritage’s Official Language Branches’ *Framework for the Vitality of Official-Language Minority Communities (OLMC)* as its baseline for defining and measuring community vitality.

These measures do not eliminate intergovernmental agreements; they ensure that such agreements do not sever federal accountability to minority communities.

Conclusion: Regulation as Constitutional Stewardship

The draft Regulations represent some progress. They concretize the procedural obligations in Part VII and require a clear paper trail of federal analysis and effort.

But progress does not mean the job is done. When read as a whole, and against Quebec's realities, the draft Regulations reflect the same limits as the OLA: they do not meet the standard of responsibility the federal government has to its official language minority communities. They entrench process without fully constraining discretion, consultation without capacity, and effort without outcome discipline. In a governance environment where federal objectives are routinely mediated through intergovernmental negotiation and provincial administrative control, these gaps are not abstract. They create foreseeable pathways through which Part VII obligations can be satisfied procedurally while minority vitality erodes incrementally and invisibly.

Parliament anticipated this risk when it deliberately reserved authority at the regulatory stage.¹³ Part VII was never meant to be an internal management tool. It is the statutory expression of a constitutional power flowing from section 16(3) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. It is the expression of a commitment that recognizes that linguistic duality in Canada survives only if minority communities remain institutionally alive. Regulations that document consideration without ensuring accountability for consequences fall short of that commitment. They may withstand administrative review, but they do not fully discharge Parliament's constitutional responsibility.

This is therefore the moment for Parliament to act with intention. The regulatory review stage is not an afterthought; it is where constitutional commitments are translated into durable governance practice. Modest but targeted refinements—requiring justification for non-adoption of positive measures, clarifying how competing obligations are balanced, defining core analytical concepts, resourcing consultation, and protecting direct federal–community relationships—are necessary to ensure that Canada's commitments in Part VII are fully implemented.

If these gaps are left unaddressed now, they will harden into implementation habits and normalize minimal compliance. Constitutional stewardship demands more than good process. It demands foresight, accountability, and the willingness to intervene before erosion becomes precedent.

¹³ See OLA, s. 85.

TALQ

Mémoire

Comité sénatorial permanent des langues officielles (OLLO)

**Projet de règlement en vertu
de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles***

Ottawa, février 2026

**Consultez notre présentation devant le Comité sénatorial
permanent des langues officielles [ici](#).**

Sommaire

Le présent mémoire examine le projet de *règlement sur les langues officielles (progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais)* déposé à la Chambre des communes le 9 décembre 2025.

TALQ est l'organisme représentant les communautés minoritaires anglophones du Canada (la Communauté anglophone du Québec) au niveau des politiques publiques et de la gouvernance. Son rôle est la représentation au niveau du système : faire avancer les intérêts de la communauté dans la législation, les cadres de financement et les ententes fédérales-provinciales, et tenir les gouvernements responsables de leurs obligations envers notre communauté linguistique en situation minoritaire. TALQ traduit des réalités régionales et sectorielles diverses en positions cohérentes en matière de politiques, garantissant ainsi que la communauté anglophone du Québec puisse agir en tant que communauté de langue officielle en situation minoritaire ayant des droits et des besoins structurels distincts.

Dans sa forme actuelle, le règlement est nécessaire, mais pas suffisant pour permettre au Canada de s'acquitter de ses responsabilités en vertu de la partie VII. De par sa nature même – et apparemment dans une certaine mesure par choix – il a une portée limitée. **Son architecture met l'accent sur la conformité procédurale – analyse, consultation, documentation et proposition – sans intégrer d'exigences de résultat correspondantes. Le projet de règlement met en œuvre le processus, pas les résultats.** Ce choix de conception permet aux institutions fédérales de rester conformes à la loi même lorsque les incidences identifiables sur la vitalité des minorités ne sont pas traitées de manière significative. En d'autres termes, le projet de règlement ne permet plus d'ignorer la partie VII, mais permet plutôt de s'y conformer sans modifier le résultat.

Ces faiblesses sont particulièrement marquées au Québec, où les obligations prévues à la partie VII se recoupent avec un régime provincial distinct en matière de langue et de gouvernance. Le Québec est la seule province à se trouver à la croisée de deux dynamiques linguistiques minoritaires officielles en coexistence : d'un côté, la protection et la promotion du français comme langue minoritaire au Canada et, d'un autre côté, la protection des Québécois anglophones en tant que communauté de langue officielle en situation minoritaire au sein de la province. En vertu de la *Loi sur les langues officielles*, le gouvernement du Canada s'engage à promouvoir ces deux objectifs¹. De plus, le gouvernement du Canada s'engage à coopérer avec les provinces². Cela crée une alchimie particulière au Québec : dans ce contexte, la conformité basée sur les processus interagit avec la dynamique des négociations intergouvernementales, le contrôle provincial et les relations de pouvoir asymétriques, ce qui érode l'épanouissement de la communauté anglophone. Cette érosion se produit par le biais d'un accès réduit et d'une responsabilité moindre des institutions fédérales directement envers les organisations communautaires, ce qui finit par nuire à l'épanouissement institutionnel des Québécois anglophones.

La partie VII n'est pas un ajout administratif; c'est plutôt l'expression législative d'un engagement constitutionnel envers la dualité linguistique. Le Parlement a délibérément conservé l'autorité d'examiner le projet de règlement en vertu de la LLO³. Ainsi, ce processus d'examen réglementaire représente une occasion cruciale de corriger les lacunes prévisibles avant qu'elles ne deviennent des pratiques ancrées.

Résumé des principales constatations

- Le projet de règlement met en œuvre le processus avec succès, mais ne limite pas suffisamment le pouvoir discrétionnaire en matière de fond.

¹ Paragraphe 41(2) de la LLO (protection et promotion de la langue française) et l'alinéa 41(1)a) (favoriser l'épanouissement de la communauté minoritaire anglophone).

² LLO, article 45.1.

³ LLO, article 85.

- Les institutions ne sont pas tenues de justifier pourquoi certaines mesures positives déterminées par la communauté minoritaire de langue officielle n'ont pas été adoptées.
- Le projet de règlement ne précise pas comment les obligations législatives concurrentes – particulièrement au Québec – doivent être équilibrées.
- Les concepts analytiques fondamentaux (communauté, épanouissement, impact) demeurent indéfinis, ce qui nuit à la cohérence et à la comparabilité.
- La consultation est renforcée sur le plan procédural, mais souffre d'un manque de ressources structurelles, ce qui risque de la rendre symbolique plutôt que significative.
- Les ententes fédérales-provinciales demeurent le principal vecteur de risque pour la dilution des obligations prévues à la partie VII, surtout au Québec.

Recommandations

L'examen du projet de règlement par le comité devrait reconnaître que bon nombre des lacunes relevées ne peuvent être comblées au niveau réglementaire et qu'elles renvoient plutôt à des faiblesses structurelles dans la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* elle-même. En conséquence, le comité devrait recommander que ces questions soient traitées lors d'un **examen législatif futur de la Loi**, avec un changement réglementaire limité concernant la consultation (Recommandation 4 ci-dessous).

Par conséquent, TALQ recommande ce qui suit :

1. **Reddition de comptes axée sur les résultats (examen de la LLO)**

Un examen futur de la LLO devrait introduire des obligations explicites fondées sur les résultats et une responsabilité en vertu de la partie VII, y compris un devoir statutaire pour les institutions fédérales de fournir des explications raisonnées lorsque les mesures positives déterminées par la communauté de langue officielle en situation minoritaire ne sont pas adoptées ou lorsque l'atténuation des préjudices à la communauté de langue officielle en situation minoritaire est jugée suffisante.

2. **Traitement des obligations législatives concurrentes (examen de la LLO)**

Un examen futur de la LLO devrait clarifier comment les obligations prévues à la partie VII doivent être conciliées avec les objectifs concurrents des politiques fédérales ou provinciales, y compris l'obligation pour les institutions d'indiquer, d'évaluer et de justifier explicitement leurs décisions lorsque des obligations concurrentes sont en jeu.

3. **Concepts analytiques fondamentaux (examen de la LLO)**

Un examen futur de la LLO devrait définir les concepts fondamentaux (ou en ajouter une interprétation contraignante) – tels que « communauté de langue officielle en situation minoritaire », « épanouissement », « impacts négatifs directs » et « mesures positives » – et établir des normes analytiques minimales pour guider la prise de décision fédérale.

4. **Consultation dotée de ressources, itérative et ayant des conséquences (modification réglementaire)**

Des modifications ciblées devraient être apportées au projet de règlement afin de garantir que les obligations de consultation en vertu de la partie VII soient significatives en pratique, y compris des exigences de consultation précoce, de consultation adaptée à la capacité, de soutien à la participation, de dialogue itératif et d'explications écrites démontrant comment l'apport communautaire a influencé les décisions finales.

5. **Responsabilité fédérale directe envers les communautés (examen de la LLO)**

Un examen futur de la LLO devrait examiner comment la partie VII peut mieux protéger la responsabilité fédérale directe envers les communautés de langue officielle en situation minoritaire, notamment en prévoyant des mesures de protection contre la dilution des obligations par le biais d'ententes intergouvernementales et en reconnaissant plus clairement la relation entre le gouvernement fédéral et les communautés, en particulier au Québec.

Table des matières

Introduction	6
Contexte : Histoire de la partie VII	6
Projet de loi C-13 et la partie VII du projet de règlement : combler une lacune, ou la recouvrir? 9	
Partie VII après le projet de loi C-13 : Ce qui a réellement changé – Une lecture critique du projet de règlement	10
Lorsque le projet de règlement fait progresser le cadre	11
Lacune 1 : L’accent mis sur le processus sans discipline des résultats	11
Lacune 2 : Défis au Québec : obligations législatives concurrentes	12
Lacune 3 : concepts fondamentaux indéfinis	14
Lacune 4 : consultation sans capacité	16
Lacune 5 : Accords gouvernement fédéral–provinces : Là où les enjeux sont les plus élevés	17
Une réalité structurelle spécifique au Québec : la loi M-30	18
Implications pour le Québec anglophone	20
Directives pour le Parlement	21
Conclusion : La réglementation comme gestion constitutionnelle	23

Introduction

Le présent mémoire est soumis en réponse au dépôt du projet de *règlement sur les langues officielles (progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais)* (le « **projet de règlement** »). Ce projet de règlement vise à mettre en œuvre certaines dispositions de la partie VII – Progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais de la *Loi sur les langues officielles* (« **LLO** »).

TALQ est l'organisme de plaidoyer à l'échelle de la province qui représente les communautés minoritaires anglophones du Canada (la Communauté anglophone du Québec) au niveau des politiques publiques et de la gouvernance. Son rôle est la représentation au niveau du système : faire avancer les intérêts de la communauté dans la législation, les cadres de financement et les ententes fédérales-provinciales, et tenir les gouvernements responsables de leurs obligations envers notre communauté linguistique en situation minoritaire. TALQ traduit des réalités régionales et sectorielles diverses en positions cohérentes en matière de politiques, garantissant ainsi que la communauté anglophone du Québec puisse agir en tant que communauté de langue officielle en situation minoritaire ayant des droits et des besoins structurels distincts.

Contexte : Histoire de la partie VII

Nous rappelons que la partie VII de la LLO est une addition tardive au cadre des langues officielles du Canada. Elle a été adoptée en 1988, près de deux décennies après l'adoption initiale de la LLO. La partie VII donne effet au paragraphe 16(3) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui stipule que la *Charte* ne limite pas le pouvoir du Parlement de favoriser la progression vers l'égalité de statut ou d'usage du français et de l'anglais.

La vision des langues officielles du Canada, élaborée par la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, n'a jamais été limitée à la prestation de services bilingues ou aux droits linguistiques individuels au sein des institutions fédérales et par celles-ci. En effet, le mandat de la Commission décrivait une vision constitutionnelle et sociétale du Canada en tant que communauté politique binationale, fondée sur un partenariat égal entre deux groupes linguistiques et culturels : les Canadiens français et les Canadiens anglais⁴.

Les premières versions de la LLO ne traitaient que de la moitié de cette vision. Elles ont établi l'anglais et le français comme langues officielles du gouvernement fédéral et réglementé le fonctionnement et les communications des institutions fédérales. La seconde moitié a émergé plus tard, par le paragraphe 16(3) de la *Charte* et la partie VII de la LLO, qui reconnaissent le rôle plus large de l'État fédéral dans la promotion de l'usage des deux langues officielles dans la société canadienne.

Les communautés minoritaires anglophones et francophones – des personnes vivant dans une province ou un territoire où leur langue officielle est minoritaire – sont au cœur de ce cadre. Elles ne sont pas des bénéficiaires périphériques de la politique linguistique, mais l'expression vivante de la dualité linguistique elle-même : une preuve concrète que les Canadiens peuvent vivre, travailler et participer à la vie publique dans la langue officielle de leur choix, d'un océan à l'autre.

⁴ Canada. Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, Livre I : les langues officielles*. Ottawa : Imprimeur de la Reine, 1967, p. xi–xii

Le long retard de la mise en œuvre de la deuxième moitié de la vision de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme était fondamentalement politique. Dans le système fédéral canadien, tout engagement fédéral à promouvoir l'usage de l'anglais et du français dans la société entre inévitablement en conflit avec des domaines de compétence exclusive des provinces. Lorsque la partie VII a finalement été ajoutée à la LLO en 1988, elle avait volontairement une valeur symbolique importante, mais peu de force juridique. Le libellé de la partie VII supposait davantage une intention qu'une obligation : favoriser l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire et appuyer le développement de l'anglais et du français. Ce qu'elle n'a pas fait, c'est imposer des obligations claires, établir des mécanismes d'application de la loi ou prévoir des recours. Au sein du gouvernement, la compréhension était claire et largement incontestée : la partie VII était une déclaration d'intention, non justiciable.

Pendant plus d'une décennie après son introduction, les institutions fédérales ont traité la partie VII comme une considération de politique plutôt qu'une exigence juridique contraignante. La mise en œuvre a consisté en des activités de sensibilisation, des exercices de coordination et la production de rapports descriptifs.

La partie VII souffrait de deux faiblesses principales : premièrement, elle était vague; deuxièmement, elle n'était pas justiciable. Les dispositions étaient considérées comme « déclaratoires » et non comme « exécutoires⁵ ». Les tribunaux, pour leur part, ont fait preuve de peu d'engagement – non pas par résistance, mais parce qu'il n'y avait rien de concret à juger. En 2004, la Cour d'appel fédérale a déclaré catégoriquement :

L'article 41 est déclaratoire d'un engagement et il ne crée pas de droit ou d'obligation susceptible en ce moment d'être sanctionné par les tribunaux, par quelque procédure que ce soit⁶.

Ce résultat était délibéré. La partie VII a été rédigée pour signaler l'engagement envers les communautés minoritaires tout en préservant un large pouvoir discrétionnaire de l'exécutif. La réponse du Parlement a été révélatrice. En 2005, il a modifié la partie VII pour expliciter ce qui avait été auparavant refusé : les institutions fédérales doivent prendre des mesures positives pour favoriser l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire et appuyer le développement de l'anglais et du français. De plus, la partie VII est devenue justiciable : les parties à un litige peuvent désormais saisir les tribunaux pour faire respecter les obligations prévues à la partie VII. La partie VII n'était plus seulement une déclaration de bonne volonté. C'était une obligation⁷.

Dans une décision de 2009 concernant les obligations prévues à la partie IV⁸, la Cour suprême a rejeté l'idée que les droits linguistiques soient satisfaits par l'égalité formelle ou par des services identiques. Au contraire, elle a statué que l'égalité réelle est le principe directeur : les services doivent être significativement équivalents, compte tenu des circonstances réelles des communautés minoritaires. Bien que l'affaire ait été jugée en vertu de la partie IV, elle a jeté les bases doctrinales pour les affaires ultérieures jugées en vertu de la partie VII, établissant que l'égalité linguistique dans le droit canadien est réelle, contextuelle et axée sur les

⁵ Voir Érik Labelle Eastaugh, « Enforcing Part VII of the Official Languages Act: The Structure of s 41 as a Legal Norm » (2017–2020) 4 *Revue de droit linguistique* 1 à 27.

⁶ *Forum des maires de la Péninsule acadienne c. Canada (Agence d'inspection des aliments)*, 2004 CAF 263, [2004] 4 RCF 276 au paragraphe 25. La Cour a également déclaré sans ambages que « [c']est au Parlement que le débat relatif à l'article 41 doit se faire, pas devant les tribunaux. » (au paragraphe 44).

⁷ Voir Érik Labelle Eastaugh, « Enforcing Part VII of the Official Languages Act: The Structure of s 41 as a Legal Norm » (2017–2020) 4 *Revue de droit linguistique* 1.

⁸ *DesRochers c. Canada (Industrie)*, 2009 CSC 8, [2009] 1 RCS 194.

résultats. La décision a clairement établi que les obligations en matière de langues officielles sont intentionnelles, contextuelles et liées à l'épanouissement de la communauté, et ne se limitent pas à une simple formalité administrative. Elle a indiqué que les tribunaux étaient prêts à aller au-delà du langage neutre et à examiner si les mesures fédérales servaient concrètement les intérêts des communautés minoritaires.

En 2022, la Cour d'appel fédérale a rendu une décision historique : *Fédération des francophones de la Colombie-Britannique c. Canada (Emploi et développement social*⁹). La décision a finalement clarifié ce que la partie VII de la LLO exige des institutions fédérales. L'affaire découlait de changements aux programmes d'emploi fédéraux en Colombie-Britannique qui touchaient les services et institutions francophones. La Fédération des francophones de la Colombie-Britannique a soutenu que Emploi et Développement social Canada n'avait pas respecté ses obligations au titre de la partie VII de prendre des *mesures positives* pour soutenir l'épanouissement de la communauté minoritaire francophone. Le commissaire aux langues officielles a mené une enquête et a reconnu que le Ministère avait manqué à ses obligations. La Cour fédérale a d'abord rejeté la demande, acceptant l'argument du gouvernement selon lequel les obligations prévues à la partie VII étaient largement discrétionnaires et axées sur le processus, mais la Cour d'appel fédérale a renversé cette approche de manière décisive :

- Premièrement, la Cour a estimé que la partie VII impose des obligations juridiques réelles et justiciables, et non de vagues aspirations de politiques. Le devoir de prendre des « mesures positives » n'est pas satisfait par une réflexion interne, des consultations génériques ou des explications après coup. Les institutions fédérales doivent pouvoir démontrer, avec des preuves, qu'elles ont pris en compte les impacts de leurs décisions sur les communautés de langue officielle en situation minoritaire et qu'elles ont pris des mesures concrètes pour atténuer les dommages ou favoriser l'épanouissement de la communauté.
- Deuxièmement, la Cour a clairement établi que le pouvoir discrétionnaire n'équivaut pas à l'immunité. Si les institutions fédérales conservent une certaine souplesse dans le choix des mesures à adopter, cette marge de manœuvre est toutefois limitée. Les décisions doivent être rationnelles, défendables et alignées sur les objectifs de la partie VII. Les tribunaux ont le droit d'examiner si les mesures prises par une institution répondent de manière significative à ces objectifs. En d'autres termes, la partie VII n'est pas applicable uniquement à la marge, elle peut être révisée sur le fond.
- Troisièmement, la décision a considérablement renforcé le rôle du commissaire aux langues officielles. La Cour a confirmé que les conclusions du commissaire méritaient d'être prises au sérieux et que les enquêtes menées en vertu de la LLO n'étaient pas de simples exercices consultatifs. Bien que le commissaire ne puisse pas dicter des résultats précis, ses évaluations aident à définir les contours juridiques de la conformité à la partie VII.

Bien que l'arrêt *Fédération des francophones de la Colombie-Britannique* ait parachevé l'évolution jurisprudentielle amorcée par *DesRochers*, le Parlement n'a pas refermé la boucle législative lorsqu'il a modifié la LLO par le projet de loi C-13. La loi révisée élargit les obligations des institutions fédérales en matière d'analyse structurée, d'examen et de justification, mais elle ne va pas jusqu'à exiger des résultats précis. Les concepts fondamentaux essentiels à la réalisation des objectifs en matière de politiques de la partie VII – y compris la signification d'une communauté de langue officielle en situation minoritaire, le contenu des « mesures positives » et la notion d'épanouissement – demeurent indéfinis. Il en résulte un régime qui

⁹ 2022 CAF 54.

privilégie les processus plutôt que le rendement et le respect des procédures plutôt que les résultats exécutoires.

Projet de loi C-13 et la partie VII du projet de règlement : combler une lacune, ou la recouvrir?

Le projet de loi C-13 a été présenté comme la réponse législative attendue depuis longtemps à près de deux décennies de frustration sur la partie VII de la LLO. Avant le projet de loi C-13, le Parlement utilisait le langage de l'engagement, tandis que les institutions fédérales fonctionnaient avec des outils largement discrétionnaires, diffus et inapplicables. Le projet de loi C-13 prétendait combler cette lacune. Mais le règlement proposé révèle la nature précise de la solution, ainsi que ses limites.

Au niveau statutaire, le projet de loi C-13 rejette clairement la fiction autrefois courante selon laquelle les obligations en vertu de la partie VII se satisfont simplement par la conscience ou une considération généralisée. Les institutions fédérales doivent cerner les impacts sur les communautés de langue officielle en situation minoritaire, envisager des mesures positives concrètes et rendre compte de leurs actions de manière démontrable et susceptible d'être examinée.

Le projet de règlement met cette transformation en œuvre fidèlement, mais de façon étroite. Il exige que les institutions réalisent des analyses à des points de décision identifiables : conception, renouvellement des programmes, restructuration, résiliation et dévolution des responsabilités. Il précise ce que ces analyses doivent contenir : la détermination des communautés touchées, les mesures positives potentielles, les modalités de mise en œuvre et les mécanismes d'évaluation. Il exige que les institutions envisagent d'éviter ou d'atténuer les impacts négatifs directs et de tenir un registre des résultats. En termes procéduraux, l'ancienne défense selon laquelle les institutions se sont simplement « tourné l'esprit » vers les impacts linguistiques n'est plus viable.

Mais c'est là que la distinction qui compte ultimement émerge. **Le projet de règlement met en œuvre le processus, pas les résultats. Les institutions doivent analyser, déterminer, documenter, consulter et consigner. Elles ne sont pas légalement obligées de choisir, financer ou mettre en œuvre une mesure positive particulière une fois les impacts déterminés.** L'obligation consiste à gérer le processus de manière compétente, pas à obtenir un résultat concret. Les tribunaux avaient signalé, parfois explicitement, la nécessité d'obligations qui limitaient la discrétion sur le fond. Ce que le projet de règlement offre, c'est une marge de discrétion limitée par la procédure.

L'application de la loi suit la même logique. Le projet de règlement définit à quoi ressemble une analyse acceptable et exige une trace documentaire pouvant être examinée de près. Cela améliore considérablement l'applicabilité. Mais l'application de la loi demeure axée sur les plaintes, rétrospective et axée sur les procédures. Le Commissaire aux langues officielles et les tribunaux seront mieux outillés pour demander si une institution a suivi un processus *prescrit*, mais ils n'ont toujours pas le pouvoir d'examiner *les résultats*, c'est-à-dire d'exiger que des mesures positives spécifiques soient mises en place en vertu de la partie VII.

Nulle part la lacune entre l'aspiration et la contrainte n'est plus visible que dans les accords fédéraux-provinciaux et fédéraux-territoriaux. Le projet de règlement reconnaît explicitement que la partie VII s'applique aux ententes négociées et aux ententes de financement. Mais les obligations des institutions fédérales sont explicitement fondées sur les processus : les institutions doivent *informer* leurs homologues des objectifs en matière de langues officielles, *proposer* des dispositions alignées sur la partie VII, et inclure des mécanismes d'évaluation et de surveillance pour ces dispositions proposées.

Mais l'obligation demeure une question d'effort, pas de résultat. Le projet de règlement n'exige pas que les provinces acceptent les dispositions proposées, n'autorise pas Ottawa à suspendre des ententes sans engagements linguistiques adéquats, et ne soumet pas le financement à la condition de démontrer des résultats. Les institutions fédérales doivent essayer; elles n'ont pas besoin de réussir. Dans des contextes fédéraux asymétriques, particulièrement au Québec, cela préserve précisément la vulnérabilité structurelle que les tribunaux ont maintes fois soulignée.

Le projet de loi C-13 met donc fin de manière décisive à l'époque où la partie VII pouvait être mise en œuvre par une connaissance vague et de bonnes intentions, la remplaçant par un régime d'analyse structurée, de documentation et de justification révisable. Pourtant, il comprend un modèle de conformité qui est procédural plutôt que substantiel. Ce qui en ressort, c'est un cadre renforcé pour la responsabilité, sans cadre correspondant pour les résultats. L'architecture de la partie VII est plus claire, plus stricte et plus applicable qu'auparavant, mais elle demeure une architecture de processus, pas de rendement, laissant intact le fossé même entre l'aspiration et les résultats obtenus que la signalisation judiciaire cherchait depuis longtemps à combler.

Partie VII après le projet de loi C-13 : Ce qui a *réellement* changé – Une lecture critique du projet de règlement

Comparé au projet de règlement lui-même, la reconception de la partie VII par le projet de loi C-13 prend une attention plus nette — et plus limitée. Le projet de loi C-13 redéfinit la partie VII comme une obligation opérationnelle fondée sur des mesures positives (non définies), une analyse structurée, des consultations et de la documentation. Le projet de règlement reflète cette architecture. Il exige que les institutions fédérales s'engagent dans la partie VII à des points d'intervention définis — conception, renouvellement, restructuration, cessation et dévolution — et qu'elles le fassent par des analyses formelles qui ciblent les communautés minoritaires touchées, les mesures positives potentielles, les options de mise en œuvre et les mécanismes d'évaluation. Les institutions doivent maintenant montrer qu'elles ont fait des recherches, la méthode utilisée et les éléments pris en considération. Cependant, il reste à définir ce que les institutions doivent rechercher, ce qui constitue un impact pertinent, et ce qui distingue les mesures positives concrètes des gestes symboliques.

Le projet de règlement confirme quelque chose d'alarmant : les obligations imposées aux institutions fédérales issues de la partie VII révisée sont principalement de nature procédurale : elles n'exigent aucun résultat spécifique. Chaque obligation prévue dans le projet de règlement est formulée en termes de processus : examen, analyse, identification et proposition. Le cadre réglementaire est très précis quant à la manière dont les institutions doivent penser et documenter leurs activités, mais reste délibérément vague quant à ce qu'elles doivent finalement *faire*. En ce sens, le projet de règlement renforce la forme sans consolider la substance.

Pris ensemble, cet alignement entre la loi et le règlement confirme à la fois l'avancement et le défaut résiduel du projet de loi C-13. L'amendement de 2005 et le projet de loi C-13 ont transformé la partie VII d'un engagement ambitieux en une obligation structurée et susceptible de révision, et le projet de règlement renforce de manière significative l'exécutabilité en fournissant aux tribunaux et au Commissaire des normes concrètes selon lesquelles la conduite institutionnelle peut être évaluée. Pourtant, l'obligation qui en découle est la conformité à la procédure plutôt que l'obtention des résultats. Le Parlement a choisi de ne pas franchir cette dernière étape, préservant ainsi la discrétion gouvernementale dans la mise en œuvre de la LLO.

Lorsque le projet de règlement fait progresser le cadre

Le projet de règlement introduit un niveau de discipline interne qui a historiquement manqué dans la mise en œuvre de la partie VII.

1. Premièrement, il exige que les institutions fédérales réalisent des analyses structurées à des points de décision définis tout au long du cycle de vie des programmes, politiques, initiatives et ententes. Il s'agit d'une amélioration par rapport à la considération ponctuelle ou rétrospective.
2. Deuxièmement, il clarifie les attentes concernant la consultation et le dialogue. L'exigence d'un préavis raisonnable, d'échanges mutuels, de résumés écrits et d'occasions de suivi constitue un véritable pas en avant par rapport aux pratiques vagues d'engagement qui prévalaient auparavant.
3. Troisièmement, cela renforce modestement la transparence en exigeant la tenue des dossiers et en obligeant les institutions à aviser le président du Conseil du Trésor lorsque des ententes gouvernement fédéral-provinces et gouvernement fédéral-territoires sont publiées.

Ce sont de véritables gains. Le projet de règlement répond aux critiques de longue date selon lesquelles les obligations de la partie VII étaient appliquées de manière incohérente, mal documentées et difficiles à examiner. Cependant, il existe des limites structurelles majeures à la conception réglementaire, discutées ci-dessous.

Lacune 1 : L'accent mis sur le processus sans discipline des résultats

Après une lecture attentive, le projet de règlement révèle un choix structurel à la fois délibéré et conséquent : il met en application le comportement des institutions fédérales, et non ce qu'elles délivrent finalement. La conformité est définie presque entièrement en termes procéduraux. Les institutions doivent effectuer des analyses à des points de décision spécifiés, cerner les communautés minoritaires touchées, envisager des mesures positives potentielles, consulter « dans la mesure du possible », documenter les résultats et établir des mécanismes d'évaluation. Une institution qui fait cela de manière compétente peut être pleinement conforme même si rien ne change sur le terrain pour une communauté de langue officielle en situation minoritaire. Le test réglementaire est satisfait une fois que le processus a été exécuté et enregistré, que la vitalité des minorités ait réellement augmenté ou non.

Cela crée une voie claire pour la conformité procédurale sans bénéfice démontrable. Une institution peut cerner les impacts, énumérer les mesures possibles, conclure que la mise en œuvre est impraticable ou prématurée, et avancer sans changement — tant que cette conclusion est documentée. Le projet de règlement exige la détermination de mesures positives potentielles, et non l'adoption d'une mesure. Les mécanismes d'évaluation sont liés à des « mesures prises », mais il n'y a aucune obligation d'en prendre. En conséquence, la partie VII risque de fonctionner comme un cadre interne de soutien à la décision plutôt que comme une contrainte externe. Les communautés minoritaires gagnent en visibilité dans l'analyse, mais il n'y a pas d'effet de levier sur les résultats.

L'absence de toute obligation de justifier la non-adoption de mesures positives aggrave ce problème. Nulle part le projet de règlement n'exige qu'une institution fédérale explique pourquoi les mesures déterminées ont été rejetées, reportées ou diluées. Il n'y a aucune obligation de démontrer la proportionnalité entre les impacts cernés et la réponse institutionnelle, aucune obligation de démontrer que les solutions de rechange ont été sérieusement prises en compte, et aucune obligation d'expliquer pourquoi l'atténuation a été jugée suffisante lorsque l'avancement était possible. Le silence est permis tant que les étapes analytiques sont présentes. Il

s'agit d'une lacune importante. Les tribunaux et le Commissaire peuvent examiner si une analyse a eu lieu et si elle a touché les éléments requis, mais ils ne disposent d'aucun repère explicite pour évaluer la raisonnable du refus d'agir.

Avec le temps, cette conception risque de normaliser une conformité minimale comme meilleure pratique. Une fois que les institutions ont intégré que l'exposition à la partie VII est gérée par une documentation solide plutôt que par une intervention solide, les incitatifs s'orientent vers l'évitement des risques, et non vers l'avancement communautaire. La voie la plus sûre est de produire des dossiers défendables, pas de provoquer des changements. Ce qui commence par une attitude prudente se transforme en habitude. Dans ce contexte, le cadre réglementaire pourrait réussir à éliminer la négligence pure et simple de la partie VII tout en limitant simultanément l'ambition à un niveau très bas. Les communautés minoritaires sont consultées, analysées et reconnues — mais trop souvent laissées structurellement là où elles étaient auparavant.

Le résultat n'est pas un retour au monde d'engagement symbolique d'avant le projet de loi C-13. Le projet de règlement améliore indéniablement la transparence, la révision et le sérieux institutionnel. Mais sans exigence d'expliquer concrètement pourquoi des mesures positives n'ont pas été prises, le cadre permet tout de même que la partie VII soit respectée procéduralement tout en restant fragile sur le plan substantiel. Le danger n'est pas la non-conformité. Le danger, c'est la conformité qui ne change rien, rendue routinière, défendable et de plus en plus difficile à contester.

Par conséquent, TALQ recommande ce qui suit :

Recommandation 1 : Reddition de comptes axée sur les résultats (examen de la LLO)

Un examen futur de la LLO devrait introduire des obligations explicites fondées sur les résultats et une responsabilité en vertu de la partie VII, y compris un devoir statutaire pour les institutions fédérales de fournir des explications raisonnables lorsque les mesures positives déterminées par la communauté de langue officielle en situation minoritaire ne sont pas adoptées ou lorsque l'atténuation des préjudices à la communauté de langue officielle en situation minoritaire est jugée suffisante.

Lacune 2 : Défis au Québec : obligations législatives concurrentes

L'un des silences les plus importants dans la conception réglementaire concerne la manière dont les institutions fédérales sont censées naviguer avec les obligations statutaires concurrentes au Québec. Unique parmi les provinces, le Québec se situe à l'intersection de deux dynamiques de langue officielle en situation minoritaire opérant simultanément : la protection et la promotion du français comme langue minoritaire au Canada, et la protection de la communauté de langue officielle anglaise en situation minoritaire au sein de la province.

Cette tension est ancrée dans la LLO elle-même, mais n'est nulle part résolue. La partie VII engage le gouvernement fédéral à renforcer la vitalité des communautés anglophones et francophones en situation minoritaire et à protéger et promouvoir le français à l'échelle nationale. Au Québec, ces engagements fonctionnent simultanément et entrent de plus en plus en collision — particulièrement dans les domaines de coopération gouvernement fédéral-province dans lesquels les institutions fédérales se remettent aux priorités linguistiques provinciales. La LLO n'articule aucune hiérarchie ni aucun cadre d'équilibrage pour guider les institutions lorsque ces objectifs divergent. Le conflit est géré de manière discrétionnaire plutôt que juridique.

Le projet de règlement ne répond en rien à cette ambiguïté. Bien que la disposition habilitante¹⁰ puisse permettre au Cabinet d'adopter des règlements prescrivant comment les institutions fédérales doivent concilier les obligations concurrentes en matière de langue officielle, y compris les tensions spécifiques au Québec, le projet de règlement évite délibérément ce terrain. Sa portée se limite aux tâches procédurales : analyse, consultation, documentation, suivi et rapport. Il prescrit comment les institutions doivent considérer et enregistrer les impacts, mais pas comment elles doivent pondérer ou résoudre les engagements concurrents de la partie VII.

Cette omission semble délibérée. Ainsi, le cadre réglementaire cristallise une faiblesse fondamentale de la version post-projet de loi C-13 de la partie VII : les obligations substantielles demeurent vagues et discrétionnaires, tandis que la conformité procédurale est minutieusement élaborée. Les institutions fédérales doivent démontrer qu'elles ont pris en compte les impacts et consulté les parties prenantes, mais pas que les conflits ont été résolus par principe, de manière transparente ou susceptible d'être examinée.

La partie VII est explicitement asymétrique. La LLO et le projet de règlement reconnaissent les réalités différenciées en exigeant que les institutions prennent en compte les impacts sur les « communautés linguistiques anglaises ou françaises minoritaires », tiennent compte de l'unicité et de la diversité des communautés, et évaluent les effets dans les secteurs clés. Ce qu'ils n'abordent pas, c'est la façon dont les institutions doivent agir lorsque ces obligations asymétriques prennent des directions différentes — lorsque l'avancement d'un ensemble d'engagements de la partie VII en contraint un autre. Nulle part cette lacune n'est plus marquée qu'au Québec, où la politique linguistique provinciale est explicitement orientée vers le renforcement du français comme langue publique commune et où l'intervention fédérale dans les services adjacents à l'éducation, les programmes d'emploi ou les institutions communautaires est traitée comme politiquement sensible. Le projet de règlement reconnaît l'asymétrie en théorie, mais n'offre aucune indication pour naviguer au sein de celle-ci en pratique.

Ce silence n'est pas inoffensif. La récente plainte de TALQ auprès du Commissaire aux langues officielles concernant l'Entente Canada–Québec relative à la mise en œuvre du Plan d'action pour les langues officielles (2024-2028) illustre le problème concrètement. La plainte prétend que l'Entente a été négociée, conçue et mise en œuvre de manière à affaiblir les obligations de la partie VII envers les Québécois anglophones. Bien que présentée comme un instrument pour faire avancer les engagements linguistiques officiels, l'Entente se réfère presque entièrement aux priorités du Québec, accorde une large discrétion pour réaffecter les fonds et ne contient aucune garantie contraignante garantissant que le financement fédéral génère des bénéfices concrets pour la communauté minoritaire anglophone.

La plainte met en avant de multiples défaillances qui correspondent directement aux devoirs procéduraux désormais formalisés dans le projet de règlement : l'absence d'analyses d'impact documentées, l'absence de consultation significative avec les organisations communautaires concernées, le manque d'intégration des mécanismes de surveillance et d'évaluation, et la non-publication de l'Entente elle-même. Chaque point correspond aux obligations que le projet de règlement exige désormais que les institutions accomplissent, consignent et conservent.

Mais la plainte met aussi en lumière les limites plus profondes du cadre réglementaire. Même si le projet de règlement avait été en vigueur et parfaitement respecté, il n'aurait pas empêché les défauts les plus importants

¹⁰ Paragraphe 41(10) de la LLO : « Le gouverneur en conseil peut [...] par *règlement visant les institutions fédérales*, [...], *fixer les modalités d'exécution des obligations que la présente partie ou ses règlements leur imposent.* » (italique ajouté)

de l'Entente. Le projet de règlement ne limite pas les résultats. Il n'exige pas de niveaux minimaux de financement pour les services anglophones, ne restreint pas la réaffectation provinciale des fonds hors des institutions minoritaires, et n'exige pas que les institutions justifient des compromis entre la protection du français et la vitalité des Québécois anglophones. Il prescrit comment les institutions doivent considérer, analyser et proposer — mais pas ce qu'elles doivent finalement garantir.

En l'absence de directives réglementaires sur la manière dont les conflits entre les obligations de la partie VII doivent être évalués ou conciliés, la prise de décision fédérale reviendra probablement à la gestion institutionnelle des risques. Les institutions fédérales se retrouvent sans critères pour évaluer les revendications concurrentes, sans obligation d'expliquer pourquoi un engagement a triomphé d'un autre, et sans obligation de démontrer que les intérêts des Québécois anglophones ont été évalués de manière indépendante plutôt que regroupés dans des objectifs plus larges concernant la langue française. Les institutions fédérales peuvent se conformer simplement en suivant les procédures et en documentant chaque étape.

Les dispositions régissant les accords gouvernement fédéral–provinces renforcent cette tendance. Les institutions doivent informer les provinces des objectifs linguistiques officiels et proposer des clauses linguistiques, mais elles ne sont pas tenues d'exiger un traitement différencié pour la minorité anglophone du Québec, ni d'expliquer pourquoi de telles dispositions ont été abandonnées en cas d'échec des négociations. La conformité est satisfaite une fois la proposition faite et enregistrée.

Avec le temps, cela produira une distorsion conséquente de la partie VII. Les obligations fédérales envers la communauté anglophone du Québec risquent d'être traitées comme secondaires; reconnues en principe, mais négociables en pratique lorsque des sensibilités provinciales sont engagées. En l'absence de tout cadre réglementaire pour résoudre des obligations concurrentes, la politique linguistique provinciale devient la limite extérieure de facto de l'action fédérale. Ce résultat va directement à l'encontre de la logique de la partie VII, qui visait à garantir que les responsabilités fédérales envers les communautés minoritaires ne soient pas dissoutes par la commodité de la compétence. Le projet de règlement renforcera le processus, mais au Québec, leur silence sur la résolution des conflits laisse une vulnérabilité centrale intacte.

Par conséquent, TALQ recommande ce qui suit :

Recommandation 2 : Traitement des obligations législatives concurrentes (examen de la LLO)

Un examen futur de la LLO devrait clarifier comment les obligations prévues à la partie VII doivent être conciliées avec les objectifs concurrents des politiques fédérales ou provinciales, y compris l'obligation pour les institutions d'indiquer, d'évaluer et de justifier explicitement leurs décisions lorsque des obligations concurrentes sont en jeu.

Lacune 3 : concepts fondamentaux indéfinis

Une faiblesse centrale du régime réglementaire actuel ne provient pas du projet de règlement lui-même, mais d'une faille de rédaction reprise du projet de loi C-13. Le Parlement a choisi de mettre en œuvre la partie VII par la réglementation sans d'abord ancrer le régime dans des concepts fondamentaux définis. Par conséquent, le projet de règlement a pour mission de faire respecter les obligations dont les termes fondamentaux demeurent légalement sous-spécifiés. Ce n'est pas un oubli technique; cela limite de façon significative ce que le règlement peut accomplir.

Notamment, les projets de règlement fonctionnent sans définition de « communauté de langue officielle en situation minoritaire ». Il exige à plusieurs reprises que les institutions déterminent si les « communautés linguistiques minoritaires anglophones ou francophones » sont touchées, qu'elles prennent en compte les priorités communautaires et qu'elles évaluent les impacts sur la vitalité dans les secteurs clés. Pourtant, il ne fournit aucune indication sur qui est la communauté concernée aux fins réglementaires, sur la manière dont les communautés doivent être délimitées géographiquement ou institutionnellement, ni sur la manière dont les revendications concurrentes au sein d'une province doivent être comprises. Les institutions sont laissées à elles-mêmes pour s'appuyer sur des compréhensions informelles, héritées ou spécifiques au programme — souvent incohérentes, parfois dépassées et rarement transparentes. Cette discrétion n'est pas neutre. Cela permet aux institutions fédérales de restreindre la portée de qui est « compté » comme la communauté touchée, façonnant ainsi l'analyse avant même qu'elle ne commence.

L'absence d'un système pour mesurer la vitalité ou l'impact complique la situation. Bien que le projet de règlement énumère des facteurs à considérer — tels que les effets sur l'éducation, la santé, la justice, l'emploi et l'immigration — il s'abstient d'expliquer ce que signifie la *vitalité* en termes opérationnels ni comment les impacts doivent être évalués. Il n'y a ni niveau de référence, ni seuil, ni ensemble d'indicateurs contre lesquels les évaluations institutionnelles peuvent être comparées. Deux ministères peuvent évaluer le même programme, visant la même communauté, et arriver à des conclusions complètement différentes sur l'impact et l'adéquation de la réponse — tous deux en étant pleinement conformes. Le projet de règlement exige que les impacts soient pris en compte; il n'exige pas qu'ils soient *mesurés* de façon générale.

Les conséquences pour la cohérence, la comparabilité et la reddition de comptes sont importantes. Parce que ni le sujet (la communauté) ni l'objet (la vitalité et l'impact) ne sont définis avec une précision réglementaire, la conformité devient intrinsèquement spécifique à chaque institution. Les analyses ne peuvent pas être comparées de manière significative entre les ministères. La surveillance du Conseil du Trésor se réduit à vérifier si les mesures requises ont été effectuées, et non si des normes comparables ont été appliquées. Le Commissaire aux langues officielles a accès à une meilleure documentation, mais pas à un critère analytique partagé pour juger de la raisonnable entre les dossiers. Avec le temps, ces risques produisent un paysage fragmenté de la partie VII où les obligations sont formellement uniformes, mais substantiellement inégales.

En fait, le projet de règlement impose une coquille procédurale sophistiquée autour d'un contenu substantiel non défini. Cette coquille améliore la transparence et la révision, mais elle ne peut pas compenser l'absence de définitions partagées au cœur du régime. Le résultat est un cadre de la partie VII qui semble cohérent de l'extérieur, mais reste élastique à l'intérieur — capable de s'adapter à la commodité institutionnelle plutôt que de la contraindre. Sans définitions plus claires de qui est destinée la loi et de ce que signifie l'avancement de la vitalité, le système réglementaire risque d'institutionnaliser la variabilité là où le Parlement voulait assurer la cohérence.

Par conséquent, TALQ recommande ce qui suit :

Recommandation 3 : Concepts analytiques fondamentaux (examen de LLO)

Un examen futur de la LLO devrait définir les concepts fondamentaux (ou en ajouter une interprétation contraignante) – tels que « communauté de langue officielle en situation minoritaire », « épanouissement », « impacts négatifs directs » et « mesures positives » – et établir des normes analytiques minimales pour guider la prise de décision fédérale.

Lacune 4 : consultation sans capacité

La section 6 du projet de règlement représente une véritable amélioration par rapport au statu quo d'avant le projet de loi C-13. Pour la première fois, la consultation en vertu de la partie VII reçoit un contenu procédural, plutôt que d'être laissée à la coutume administrative. Les institutions doivent fournir un préavis raisonnable, engager un échange mutuel, produire un résumé écrit de ce qui a été entendu et, si possible, permettre aux participants de soumettre des contributions écrites supplémentaires. Ce n'est pas anodin. Cela clôt certaines des versions plus performatives de la consultation que les communautés connaissent depuis longtemps et crée une trace écrite qui peut être examinée après coup.

Mais la conception réglementaire repose toujours sur une hypothèse fragile et irréaliste : que les communautés de langue officielle en situation minoritaire ont la capacité de participer de manière significative aux consultations simplement parce qu'elles y sont invitées. Rien dans la section 6 — ni ailleurs dans le projet de règlement — ne traite du déséquilibre structurel entre les institutions fédérales et les organisations communautaires censées y répondre. Les consultations nécessitent du temps, de l'expertise, de la coordination, de la traduction, de l'analyse et du suivi. Pour de nombreuses organisations communautaires, la participation a un coût de renonciation réel. Et sans temps ni ressources, ces organisations ne peuvent tout simplement pas s'engager de manière significative. Le projet de règlement impose des obligations aux institutions de mener des consultations, mais n'impose aucune obligation parallèle pour garantir que la consultation soit *faisable et significative*.

Cette lacune n'est pas seulement pratique; elle est structurelle. Les exigences de consultation qui supposent que les communautés peuvent participer sans soutien privilégient inévitablement les organisations disposant d'un financement de base stable, d'un personnel politique dédié et de relations existantes avec le gouvernement. Les organisations plus petites, régionales ou réalisant la prestation de services, souvent les plus proches des impacts vécus, sont désavantagées dès le départ. Le résultat est un processus biaisé qui reflète la voix de ceux qui ont la capacité plutôt que le besoin. D'un point de vue formel, l'institution fédérale s'est conformée : un avis a été donné, un échange a eu lieu, et un résumé a été produit. D'un point de vue substantiel, la consultation n'a peut-être saisi qu'une tranche étroite de la réalité communautaire.

L'absence de ressources, de boucles de rétroaction ou de normes qualitatives minimales renforce ce risque. Le projet de règlement n'exige pas que les institutions fournissent un soutien financier pour la participation, qu'elles adaptent les formats de consultation à la capacité de la communauté, ni qu'elles démontrent comment les contributions ont influencé la décision finale. Le résumé écrit exigé en vertu de l'alinéa 6(2)c) est descriptif : il s'agit d'un résumé de ce qui a été entendu, et non d'une justification des raisons pour lesquelles l'institution fédérale a choisi une mesure positive possible plutôt qu'une autre. Il n'y a pas non plus d'obligation de revenir vers les communautés une fois que des décisions ont été prises pour fermer la boucle entre la participation et le résultat.

L'effet cumulatif est que la consultation présente un risque de devenir symbolique plutôt que corrective. Elle peut satisfaire aux attentes procédurales sans modifier la direction institutionnelle. Avec le temps, cela risque d'éroder la confiance plutôt que de la construire. On demande aux communautés de se présenter à plusieurs reprises, souvent sans soutien, pour apporter une expertise qui peut ou non avoir de l'importance. Dans ce contexte, la consultation risque d'être perçue non pas comme un mécanisme d'amélioration des résultats en vertu de la partie VII, mais comme un rituel de conformité qui légitime les décisions déjà prises.

En résumé, la section 6 renforce le *format* de la consultation, mais laisse ses *conditions* intactes. Sans attention portée à la capacité, aux ressources et à l'impact démontrable sur les décisions, le cadre réglementaire permet toujours une version de la consultation ordonnée, documentée — et ultimement creuse.

Par conséquent, TALQ recommande ce qui suit :

Recommandation 4 : Consultation dotée de ressources, itérative et ayant des conséquences (modification réglementaire)

Des modifications ciblées devraient être apportées au projet de règlement afin de garantir que les obligations de consultation en vertu de la partie VII soient significatives en pratique, y compris des exigences de consultation précoce, de consultation adaptée à la capacité, de soutien à la participation, de dialogue itératif et d'explications écrites démontrant comment l'apport communautaire a influencé les décisions finales.

Lacune 5 : Accords gouvernement fédéral–provinces : Là où les enjeux sont les plus élevés

En pratique, la partie VII réussit ou échoue au niveau des accords entre le gouvernement fédéral et les provinces. Dans les domaines politiques les plus essentiels à la vitalité des minorités — emploi, immigration et établissement, formation, services connexes à la justice, initiatives en matière de santé et infrastructures communautaires, le gouvernement fédéral agit principalement par des ententes négociées, et non par la prestation directe de services. Les accords transforment les objectifs en termes contraignants. Ils sont le moment où les mesures de protection sont sécurisées — ou échangées. La partie VII peut être pleinement respectée à l'interne, tandis que les communautés minoritaires perdent du terrain à l'extérieur en raison de la conception des accords.

Le projet de règlement renforce modestement ce domaine. Ils exigent que les institutions fédérales analysent comment les accords peuvent faire avancer la partie VII, cernent les communautés minoritaires touchées, proposent des dispositions linguistiques et incluent des mécanismes d'évaluation et de surveillance. Il s'agit d'une amélioration significative. Cela crée un dossier documentaire attestant que la partie VII a été prise en compte et établit une attente que les obligations linguistiques soient traitées de manière délibérée.

Mais la vulnérabilité fondamentale demeure. L'obligation est de proposer des dispositions, pas de les obtenir. Le projet de règlement protège l'effort, pas les résultats. Il ne nécessite pas une analyse de la partie VII assez tôt pour façonner les mandats de négociation, ni ne prouve que les communautés aient été consultées avant que les positions ne se renforcent. La consultation peut avoir lieu « dans la mesure du possible », laissant le moment et la profondeur à la discrétion institutionnelle. La consultation à une phase avancée satisfait le processus tout en offrant peu d'influence réelle.

La transparence est tout aussi limitée. Les institutions doivent aviser le Conseil du Trésor lorsque des accords sont publiés, mais elles n'ont pas à divulguer quelles dispositions de la partie VII ont été proposées, lesquelles ont été rejetées ou pourquoi. Elles ne doivent pas non plus publier l'analyse de la partie VII qui sous-tend leur position de négociation. Les communautés sont donc susceptibles de découvrir des dispositions linguistiques diluées ou absentes seulement après la finalisation des accords, lorsque tout moyen de levier a disparu.

Plus important encore, les projets de règlement laissent la relation directe gouvernement fédéral-communauté sans protection. Les communautés restent structurellement en aval de la négociation intergouvernementale. Il n'y a aucune exigence d'engagement au stade de l'établissement du mandat, pas de norme minimale pour la

consultation avant le renouvellement ou la renégociation, et aucune obligation de préserver la responsabilité fédérale indépendante une fois la prestation réalisée.

Ces faiblesses s'accroissent au Québec, où la politique linguistique est politiquement chargée et où les contrôles administratifs, notamment la loi M-30, peuvent restreindre les relations fédérales directes entre le gouvernement fédéral et la communauté, même lorsque Ottawa agit dans le cadre de son pouvoir de dépense et du mandat de la partie VII. Dans ce contexte, un modèle de conformité axé sur les processus est particulièrement fragile. Les clauses proposées et les efforts documentés ne garantissent pas l'accès, l'autonomie ou les résultats.

Une réalité structurelle spécifique au Québec : la loi M-30

La section II de la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*¹¹, communément appelée simplement la loi M-30, n'est pas une disposition administrative technique; il s'agit d'un mécanisme de contrôle structurel des relations extérieures du Québec. En pratique, la section II exige que toute organisation « mandatée, financée ou contrôlée » par le gouvernement du Québec, généralement interprétée comme recevant plus de 50 % de son financement de la province, obtienne une autorisation provinciale avant de conclure une entente avec le gouvernement fédéral ou une institution fédérale. Ce pouvoir d'autorisation est exercé par le Secrétariat du Conseil exécutif et, politiquement, par le Cabinet du premier ministre.

L'effet n'est pas simplement formel. La section II permet au Québec de filtrer, retarder, conditionner ou bloquer effectivement les ententes directes entre le gouvernement fédéral et les communautés, y compris les ententes de contribution dans le cadre du Plan d'action pour les langues officielles. Même lorsque le gouvernement fédéral agit strictement dans le cadre de son pouvoir de dépenser et remplit les devoirs statutaires prévus par la partie VII de la LLO, la loi M-30 agit comme un gardien administratif. Les organisations peuvent se voir dire qu'elles ne peuvent pas signer les ententes fédérales telles qu'elles sont rédigées, doivent acheminer les fonds par des intermédiaires provinciaux ou doivent aligner les livrables sur les priorités politiques provinciales comme condition d'autorisation.

Du point de vue de la partie VII, la signification est profonde. La section II n'interdit pas les dépenses fédérales, mais elle modifie la manière et la personne avec qui Ottawa peut agir au Québec. Elle affaiblit les relations fédérales directes entre le gouvernement fédéral et la communauté, renforce la médiation provinciale des objectifs fédéraux et conditionne la réalisation des engagements linguistiques fédéraux au consentement provincial. C'est pourquoi la loi M-30 n'est pas une préoccupation périphérique dans les discussions sur les accords entre le gouvernement fédéral et les provinces : c'est une contrainte structurelle qui

¹¹ RLRQ ch. M-30.

peut neutraliser les obligations fédérales définies en matière de langue minoritaire sans les violer formellement. En termes réglementaires, c'est précisément le genre de condition asymétrique que les régimes de conformité basés sur les processus ne parviennent pas à couvrir, mais que les communautés minoritaires vivent comme une perte matérielle de capacité d'agir et d'accès.

La dynamique de la loi M-30 fait que de nombreuses organisations financées ou liées au Québec nécessitent une autorisation provinciale pour conclure des ententes contraignantes avec le gouvernement fédéral. Quoi qu'on pense de la légitimité de ce régime, son effet est prévisible : il peut agir comme une barrière administrative sur les relations entre le gouvernement fédéral et les communautés et sur le flux de financement du Plan d'action. Le projet de règlement ne traite pas directement de cette réalité. Il suppose que proposer des dispositions et intégrer des mécanismes de surveillance suffit. Au Québec, ce n'est souvent pas le cas. Une clause dans un accord ne garantit pas l'accès aux partenaires, un financement rapide ou l'autonomie opérationnelle si les contrôles provinciaux déterminent qui peut signer, qui peut recevoir des fonds et à quelles conditions.

Le projet de règlement améliore donc la visibilité sans résoudre le risque central. Il rend la partie VII plus difficile à ignorer dans les accords, mais permet tout de même de négocier à la baisse ou de neutraliser les obligations tant que les institutions restent formellement conformes. Pour le Parlement, c'est la lacune critique qui nécessite une attention à l'étape de la révision.

Bien que le projet de règlement rend plus difficile pour les institutions fédérales de prétendre que la partie VII n'était pas pertinente pour les accords intergouvernementaux, il laisse tout de même le risque fondamental intact : dans le domaine des ententes, les obligations fédérales peuvent être négociées à la baisse, retardées ou indirectement neutralisées par des contrôles administratifs provinciaux, tandis que les institutions fédérales restent conformes sur le plan procédural, car elles peuvent pointer vers des propositions faites et des analyses consignées. Au Québec, ce n'est pas un risque théorique. C'est le mode de défaillance par défaut, à moins que des règlements — ou des orientations politiques — n'intègrent des consultations plus précoces, une transparence accrue et des relations directes gouvernement fédéral-communautés protégées.

Par conséquent, TALQ recommande ce qui suit :

Recommandation 5 : Responsabilité directe gouvernement fédéral–communautés (examen de la LLO)

Un examen futur de la LLO devrait examiner comment la partie VII peut mieux protéger la responsabilité fédérale directe envers les communautés de langue officielle en situation

minoritaire, notamment en prévoyant des mesures de protection contre la dilution des obligations par le biais d'ententes intergouvernementales et en reconnaissant plus clairement la relation entre le gouvernement fédéral et les communautés, en particulier au Québec.

Implications pour le Québec anglophone

Les lacunes dans la conception législative ne fonctionnent pas isolément. Au Québec, elles interagissent avec un régime linguistique et de gouvernance dense de manière à produire des effets prévisibles et cumulatifs pour les Québécois anglophones. La discrétion qui pourrait sembler gérable dans d'autres provinces prend un caractère différent lorsqu'on l'ajoute au contexte juridique, administratif et politique du Québec. Le résultat n'est pas une violation brutale des obligations de la partie VII, mais une refonte progressive de la manière dont ces obligations sont vécues en pratique.

L'impact le plus immédiat concerne l'accès des organismes communautaires minoritaires au financement fédéral. Lorsque la conformité à la partie VII est définie principalement par le processus plutôt que par les résultats, les institutions fédérales conservent une large latitude pour ajuster l'admissibilité, les modèles de prestation et les points de contact sans retirer formellement leur soutien. Au Québec, cette latitude, combinée à la surveillance provinciale, aux sensibilités intergouvernementales et aux contraintes de la loi M-30 permet de restreindre les voies pratiques par lesquelles les organisations anglophones peuvent accéder aux programmes fédéraux. Le soutien est rarement complètement éliminé; il est redirigé. Ce qui se présente comme une adaptation administrative fonctionne, au fil du temps, comme un verrouillage silencieux de la portée.

La vitalité institutionnelle s'érode parallèlement. Le Québec anglophone dépend d'un écosystème fragile d'institutions communautaires — écoles, organismes de services, organismes culturels et soutiens à l'emploi — dont la résilience dépend non seulement du financement, mais aussi de la reconnaissance et de l'engagement directs du gouvernement fédéral. Les lacunes réglementaires permettent aux institutions fédérales de rester formellement conformes tout en s'éloignant progressivement de ces institutions en tant que partenaires principaux. Alors que les ententes gouvernement fédéral-provinces deviennent le principal mécanisme de prestation et que la consultation reste en grande partie procédurale, les organisations anglophones risquent d'être reléguées aux parties prenantes en aval, affaiblissant la confiance envers les engagements fédéraux et comprimant les horizons de planification.

La responsabilité et la visibilité diminuent en même temps que la capacité. La partie VII visait à garantir que le gouvernement fédéral demeure un acteur visible et responsable dans la promotion de la vitalité des langues minoritaires. Au Québec, l'absence de discipline des résultats, de cadres de résolution des conflits et d'exigences de transparence permet à la présence fédérale de s'éloigner derrière les processus intergouvernementaux, brouillant la responsabilité et affaiblissant une responsabilité fédérale significative envers la communauté.

Ces effets sont structurels, pas accessoires. Ils découlent logiquement d'un cadre législatif qui privilégie la défendabilité procédurale plutôt que l'assurance substantielle dans un contexte où l'influence provinciale est déjà forte. Aucune décision n'a besoin d'être hostile; aucun retrait explicite n'est requis. Une admissibilité plus restreinte ici, une consultation différée là, une prestation indirecte ailleurs; chaque étape est défendable de manière isolée. Pris ensemble, ils recalibrent la mise en œuvre de la partie VII, l'éloignant de la responsabilité fédérale directe vers un accommodement négocié.

Pour la communauté anglophone du Québec, le risque n'est pas une perte dramatique, mais une diminution cumulative. La communauté demeure formellement reconnue, consultée périodiquement et nominalement soutenue, avec de plus en plus de distance. Avec le temps, cette distance compte. Elle façonne qui participe, qui s'adapte, qui perdure, et qui disparaît silencieusement du paysage institutionnel. L'impact de la lacune législative actuelle n'est pas l'abandon, mais l'attrition lente, administrativement invisible et profondément influente sur la vitalité des minorités.

Directives pour le Parlement

Le projet de règlement fait déjà un travail précieux : il oblige les institutions à effectuer des analyses à des points de décision définis, exige des registres des résultats et établit une structure minimale autour de la consultation et des accords intergouvernementaux. La question pour les comités est de savoir si cette architecture est suffisante dans un endroit comme le Québec, où la conformité aux processus peut être atteinte pendant que les résultats se détériorent.

TALQ formule cinq recommandations ci-dessous. Puisque bon nombre des problèmes du projet de règlement sont en réalité des problèmes liés à la LLO elle-même, une seule des recommandations (Recommandation 4) vise le projet de règlement. Les quatre autres recommandations concernent directement la LLO. Elles sont offertes en prévision d'une future révision par le comité de la LLO.

Recommandation 1 : Reddition de comptes axée sur les résultats (examen de la LLO)

TALQ recommande qu'un examen futur de la LLO introduise des obligations explicites fondées sur les résultats et une responsabilité en vertu de la partie VII, y compris un devoir statutaire pour les institutions fédérales de fournir des explications raisonnées lorsque les mesures positives déterminées par la communauté de langue officielle en situation minoritaire ne sont pas adoptées ou lorsque l'atténuation des préjudices à la communauté de langue officielle en situation minoritaire est jugée suffisante.

Une mesure pratique et juridiquement modeste serait d'exiger, dans la LLO elle-même, que lorsqu'une institution indique des mesures positives potentielles (ou cerne des impacts négatifs directs), elle doive consigner pourquoi les mesures n'ont pas été adoptées, pourquoi l'atténuation des impacts négatifs a été jugée suffisante, et quelles solutions de rechange ont été rejetées. Le projet de règlement exige déjà des analyses et un « registre des résultats ». Ce qui manque, c'est une exigence de *justification raisonnée*. Les comités peuvent demander un devoir explicite de fournir une justification liée aux engagements de la partie VII, afin que l'institution fédérale démontre l'adéquation de sa réponse, et non seulement l'existence d'un processus.

Recommandation 2 : Traitement des obligations législatives concurrentes (examen de la LLO)

TALQ recommande qu'un examen futur de la LLO clarifie comment les obligations prévues à la partie VII doivent être conciliées avec les objectifs concurrents des politiques fédérales ou provinciales, y compris l'obligation pour les institutions d'indiquer, d'évaluer et de justifier explicitement leurs décisions lorsque des obligations concurrentes sont en jeu.

Les comités devraient s'attaquer au silence du projet de règlement sur les obligations législatives concurrentes, surtout au Québec. Le projet de règlement exige que les institutions prennent en compte les impacts sur les communautés minoritaires anglophones ou francophones et qu'elles tiennent compte de l'unicité communautaire et de la vitalité sectorielle. Mais il ne donne aucune indication pour le scénario prévisible dans lequel les objectifs fédéraux pour le Québec anglophone entrent en collision avec les objectifs

provinciaux de politique linguistique, ou lorsque l'avancement d'un engagement de la partie VII en mine un autre. Les comités devraient recommander un cadre d'équilibre, comme suit : les institutions devraient être tenues de (1) cerner explicitement les obligations concurrentes, (2) expliquer la pondération et (3) démontrer pourquoi l'approche choisie fait toujours avancer les engagements de la partie VII.

Recommandation 3 : Concepts analytiques fondamentaux (examen de LLO)

TALQ recommande qu'un examen futur de la LLO définisse les concepts fondamentaux (ou ajoute une interprétation contraignante), tels que « communauté de langue officielle en situation minoritaire », « épanouissement », « impacts négatifs directs » et « mesures positives », et établisse des normes analytiques minimales pour guider la prise de décision fédérale.

Les comités devraient insister pour la définition des concepts fondamentaux dans la LLO. Le projet de règlement exige des analyses pour cerner les communautés minoritaires touchées, les mesures potentielles et les priorités, ainsi que pour tenir compte de la diversité communautaire. Pourtant, sans définitions communes et un cadre partagé sur la vitalité et les impacts, les institutions produiront des analyses formellement conformes, mais incomparables à l'échelle gouvernementale. Les comités devraient recommander soit : (a) des définitions législatives et des normes analytiques minimales (indicateurs de référence, niveaux de risque ou facteurs communs), soit (b) un instrument interprétatif contraignant du Conseil du Trésor qui normalise la définition de la « communauté », de la « vitalité¹² », des « impacts négatifs directs » et des « mesures positives ».

Recommandation 4 : Consultation dotée de ressources, itérative et ayant des conséquences (modification réglementaire)

TALQ recommande des modifications ciblées apportées au projet de règlement afin de garantir que les obligations de consultation en vertu de la partie VII soient significatives en pratique, y compris des exigences de consultation précoce, de consultation adaptée à la capacité, de soutien à la participation, de dialogue itératif et d'explications écrites démontrant comment l'apport communautaire a influencé les décisions finales.

Les comités devraient insister pour que la consultation des communautés de langues officielles en situation minoritaire soit ingénieuse, itérative et porteuse de conséquences. Le projet de règlement (section 6) améliore les mécanismes de consultation — préavis raisonnable, échange mutuel, résumé écrit et possible deuxième série de commentaires écrits. Mais il suppose que les communautés peuvent participer sans soutien en matière de capacité. Les comités devraient recommander des normes minimales dans le règlement qui rendent la consultation correctrice plutôt que symbolique. Ces normes minimales comprennent :

- Des options de ressources pour la participation (en particulier pour les acteurs régionaux et chargés de la prestation de services);
- Un engagement précoce avant que les mandats ne soient fixés;
- Une boucle de rétroaction exigeant que les institutions expliquent comment les intrants ont influencé les décisions (ou pourquoi cela n'a pas été le cas). Un résumé écrit des perspectives est un début; l'obligation de fournir une « réponse écrite à l'intrant » est ce qui rend la boucle réelle.

¹² TALQ utilise le *Cadre de référence sur la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire (CLOSM)* de la section des langues officielles de Patrimoine canadien comme référence pour définir et mesurer la vitalité communautaire.

Recommandation 5 : Responsabilité directe gouvernement fédéral–communautés (examen de la LLO)

TALQ recommande qu'un examen futur de la LLO examine comment la partie VII peut mieux protéger la responsabilité fédérale directe envers les communautés de langue officielle en situation minoritaire, notamment en prévoyant des mesures de protection contre la dilution des obligations par le biais d'ententes intergouvernementales et en reconnaissant plus clairement la relation entre le gouvernement fédéral et les communautés, en particulier au Québec.

Enfin, les comités devraient considérer les relations directes entre le gouvernement fédéral et les communautés comme un mécanisme de reddition de comptes, et non simplement comme une préférence politique. Les dispositions de l'accord dans le projet de règlement exigent que les institutions informent les provinces des objectifs linguistiques officiels et proposent des clauses linguistiques avec des mécanismes d'évaluation et de surveillance. Mais elles n'exigent pas que les institutions maintiennent une ligne de responsabilité indépendante directement envers les communautés de langue officielle en situation minoritaire une fois que la conception et la mise en œuvre des programmes sont médiatisées par des ententes intergouvernementales. Les communautés demeurent donc structurellement en aval des négociations entre le gouvernement fédéral et les provinces et vulnérables à la barrière administrative, y compris la dynamique loi M-30 au Québec.

Les comités devraient recommander que le cadre réglementaire reconnaisse explicitement l'engagement direct entre le gouvernement fédéral et les communautés dans le cadre de la responsabilité de la partie VII. Cela comprendrait entre autres :

- Les exigences d'engagement avec les institutions de CLOSM avant la négociation des mandats sont finalisées;
- Des obligations de transparence exigeant la divulgation des clauses de la partie VII proposées, modifiées ou rejetées et une justification;
- Lorsque possible, des conceptions de programmes qui préservent la prestation fédérale directe ou le partenariat fédéral direct lorsque les objectifs de la partie VII seraient autrement dilués par l'intermédiaire.

Ces mesures n'éliminent pas les accords intergouvernementaux; ils veillent à ce que de tels accords n'entaillent pas la responsabilité fédérale envers les communautés minoritaires.

Conclusion : La réglementation comme gestion constitutionnelle

Le projet de règlement représente un certain progrès. Il précise les obligations procédurales de la partie VII et exige une trace écrite claire de l'analyse et des efforts fédéraux.

Mais le progrès ne signifie pas que le travail est accompli. Lorsqu'on le lit dans son ensemble, et à l'encontre de la réalité du Québec, le projet de règlement reflète les mêmes limites que la LLO : il ne répond pas à la norme de responsabilité que le gouvernement fédéral a envers ses communautés de langue officielle en situation minoritaire. Il enracine le processus sans contraindre pleinement la discrétion, la consultation sans offrir de capacité et l'effort sans exiger la discipline des résultats. Dans un environnement de gouvernance où les objectifs fédéraux sont régulièrement médiatisés par des négociations intergouvernementales et un contrôle administratif provincial, ces lacunes ne sont pas abstraites. Elles créent des voies prévisibles par

lesquelles les obligations de la partie VII peuvent être satisfaites procéduralement tandis que la vitalité des minorités s'érode progressivement et de manière invisible.

Le Parlement a anticipé ce risque lorsqu'il a délibérément réservé son autorité à l'étape réglementaire¹³. La partie VII n'a jamais été conçue comme un outil de gestion interne. Il s'agit de l'expression légale d'un pouvoir constitutionnel découlant du paragraphe 16(3) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Il s'agit de l'expression d'un engagement qui reconnaît que la dualité linguistique au Canada ne survit que si les communautés minoritaires restent institutionnellement vivantes. Un règlement qui documente l'examen sans garantir la responsabilité des conséquences ne respecte pas cet engagement. Il peut résister à un examen administratif, mais il ne remplit pas pleinement la responsabilité constitutionnelle du Parlement.

C'est donc le moment pour le Parlement d'agir avec intention. L'étape de l'examen réglementaire n'est pas une pensée secondaire; c'est à ce moment que les engagements constitutionnels se traduisent en pratiques durables de gouvernance. Des raffinements modestes, mais ciblés, exigeant une justification pour la non-adoption de mesures positives, clarifiant l'équilibre des obligations concurrentes, définissant les concepts analytiques fondamentaux, fournissant des ressources pour la consultation et protégeant les relations directes fédérales-communautés, sont nécessaires pour garantir que les engagements du Canada dans la partie VII soient pleinement mis en œuvre.

Si ces lacunes ne sont pas corrigées maintenant, elles deviendront des habitudes de mise en œuvre et normaliseront une conformité minimale. La gestion constitutionnelle exige plus qu'un bon processus. Cela exige prévoyance, responsabilité et la volonté d'intervenir avant que l'érosion ne cause un précédent.

¹³ Voir LLO, article 85.