

SOMMAIRE EXECUTIF

Ce sommaire ne reprend pas les analyses contenues aux parties A et B du présent avis. Il se limite à présenter, sous forme sommaire, l'analyse des enjeux reliés à la question de la désignation potentielle de l'Université d'Ottawa en vertu de la Loi sur les services en français, les options qui s'offrent à l'Université d'Ottawa à la lumière de cette analyse ainsi que nos recommandations à cet égard.

Enjeux liés à la question de la désignation potentielle

A priori, l'Université peut être désignée en vertu de la LSF puisqu'elle constitue une personne morale à but non lucratif qui fournit un service public et qui reçoit des subventions prélevées sur les deniers publics. D'ailleurs, le paragraphe 9(2) de la LSF reconnaît explicitement qu'une université peut être désignée, mais seulement si elle y consent.

Par ailleurs, en vertu de l'article 11 de la Loi, le Bureau des Gouverneurs dispose de tous les pouvoirs nécessaires et utiles à l'accomplissement de ses objectifs. Le Bureau des Gouverneurs possède donc l'autorité d'engager l'Université dans le processus de désignation dans la mesure où une telle désignation appuie les fonctions et la réalisation des objectifs de l'Université à l'égard du bilinguisme et de la francophonie ontarienne, ce qui nous apparaît somme toute assez évident. En effet, les mesures définies à la LSF sont conformes aux objectifs de progression de la langue française vers l'égalité inscrits à l'article 16(3) de la Charte, alors que l'article 6 de cette même loi assure qu'une telle progression ne se fera pas au détriment de la langue anglaise et, donc, au détriment de l'objectif de bilinguisme de l'Université.

L'article 8 de la LUO, l'administration, la discipline et la direction de l'Université ne peuvent être assujetties aux restrictions ou au contrôle d'un organisme extérieur, quel qu'il soit, laïque ou religieux. D'aucuns pourraient faire valoir que cette disposition empêche l'Université de s'assujettir à la LSF. Or, une telle position devrait s'évaluer à la lumière des raisons qui ont motivé l'inclusion de cet article 8 dans la LUO. À notre avis, l'article 8 ne pose aucun obstacle à une demande de désignation.

Quant à l'impact d'une désignation sur la liberté académique, nous notons que la liberté académique renvoie à la protection de l'opinion académique des professeurs et des étudiants de manière à promouvoir le débat d'idées et la libre pensée jugés nécessaires à la réalisation de la mission éducative et de recherche d'une institution du savoir. La désignation, malgré le droit de regard de l'Office des affaires francophones et du Commissaire aux services en français sur certaines décisions administratives ayant trait à la prestation des services en français, n'aurait pas d'incidence sur le contenu des programmes ou le forum d'échange d'idées que constitue l'Université. Nous sommes donc d'avis que ces principes ne limitent pas la capacité de l'Université de demander à être désignée en vertu de la LSF.

Ayant établi, dans l'avis qui suit, le contexte de notre démarche et fourni une analyse des divers textes et interprétations qui doivent être pris en considération, nous avons tiré un certain nombre de conclusions quant à l'impact potentiel d'une désignation, aux avenues qu'elle ouvre et aux conséquences qu'elle peut avoir, notamment en ce qui a trait à la protection et au maintien des acquis de l'Université et à la réalisation de l'égalité réelle des deux langues officielles au sein de cette institution, deux objets consacrés dans le Règlement et reconnus

comme primordiaux par le Groupe de travail. Ces conclusions, qui sont l'objet d'une analyse détaillée dans le cors de l'avis, sont les suivantes :

- 1. Une fois l'organisme ou certains services désignés, avec le consentement de l'Université, la désignation pourrait servir de rempart contre la réduction ou l'élimination des programmes et services en langue française existant au moment de la désignation et couverts par la désignation, y compris une réduction de la qualité de ces programmes et services.*
- 2. La désignation pourrait avoir pour effet d'assurer que tout nouveau service offert en anglais soit également offert au même moment en français à un niveau de qualité égale.*
- 3. La désignation pourrait être utilisée pour assurer la continuité d'un financement pour les services en français ou pour revendiquer qu'un manque à gagner soit comblé.*
- 4. La désignation pourrait permettre à l'Université de bénéficier de l'appui du Commissaire aux services en français et de l'Office des affaires francophones dans le cadre de ses revendications.*
- 5. L'Université pourrait devenir la cible de poursuites civiles.*
- 6. L'Université serait soumise au droit de regard du Commissaire aux services en français et de l'Office des affaires francophones.*
- 7. L'Université pourrait éprouver des difficultés si elle désirait éventuellement se soustraire, en partie ou en totalité, à ses obligations en vertu de la LSF.*

Au-delà des considérations juridiques, les choix de l'Université sont porteurs de sens pour la communauté francophone et auront vraisemblablement des répercussions sur le plan politique. Les questions linguistiques ont toujours une dimension politique parce qu'elles font appel à l'identité même de la personne et à la reconnaissance de la communauté dont elle fait partie. L'Université ne peut ignorer le contexte dans lequel s'inscrit la présente démarche, ayant égard au mandat qui lui a été conféré dans sa loi habilitante, en particulier le paragraphe 4(c). Ultimement, toute décision de l'Université concernant sa désignation potentielle en vertu de la LSF doit tenir compte du mandat de l'Université concernant la préservation et le développement de la culture française en Ontario. Dans cette optique, le pouvoir décisionnel de l'Université doit être exercé en fonction des objectifs et fins stipulés dans sa loi habilitante.

Au-delà de la question de l'adhésion à la LSF, l'on pourrait se demander s'il convient de considérer modifier la LUO ou le Règlement. Il est clair que la décision de modifier la LUO serait un geste très significatif au plan politique, geste qui donnerait lieu à l'adoption de normes contraignantes que l'Université ne pourrait plus modifier sans l'assentiment de l'assemblée législative de l'Ontario. La modification de la LUO pourrait cependant donner lieu à des revendications portant sur d'autres questions, ce qui rendrait le processus difficile. La révision du Règlement serait plus simple mais n'offrirait pas de garantie d'une solution efficace et permanente aux problèmes actuels. Le Règlement peut être facilement modifié et l'approche réglementaire ne semble pas avoir été, du moins de l'avis du Groupe de travail, un gage de succès dans le passé.

La décision de l'Université de demander une désignation, fut-elle partielle, serait une façon importante de réaliser son mandat statutaire particulier à l'égard de la communauté francophone et de se positionner face à la place de la langue et de la culture françaises. Le fait de poser un tel geste renforcerait l'engagement de l'Université en matière de bilinguisme et à l'égard de la francophonie canadienne, conformément aux objets stipulés à l'article 4 de sa loi habilitante.

Aux paragraphes 26 à 29 de son rapport, le Groupe de travail fait état de sa genèse. Il rappelle qu'avant même sa création, des membres de la communauté universitaire et de la communauté francophone avaient publiquement exprimé leur inquiétude quant à l'avenir du français à l'Université d'Ottawa et à la place qu'il occupe dans l'environnement universitaire. Leurs préoccupations portaient plus précisément sur la proportion décroissante de francophones à l'Université, le visage francophone moins visible de l'Université, l'espace de vie en français de plus en plus précaire et le manque de moyens institutionnels en place pour remplir son mandat. D'un point de vue politique, la désignation aurait donc un impact positif en permettant à l'Université d'assouvir les inquiétudes exprimées par ces derniers.

Ultimement, la désignation aurait pour effet de renforcer le lien existant entre l'Université et les communautés francophones au pays et de renouveler son engagement envers la préservation et le développement de la langue et de la culture françaises au Canada dans son ensemble. Il s'agit de voir si la chose peut se faire correctement.

En revanche, si l'Université ne prenait aucune mesure que ce soit, la désignation ou d'autres mesures aussi significatives, certains groupes ayant milité en faveur de la désignation exigeraient sans doute que l'Université justifie tout refus de s'engager dans cette voie à la lumière de son mandat particulier auprès des communautés francophones.

L'Université étant une institution qui exerce des pouvoirs en vertu d'une loi habilitante qui renvoie explicitement à un mandat visant la préservation et le développement de la culture française en Ontario, le principe constitutionnel non écrit du respect et de la protection des minorités doit également être pris en compte par l'Université dans l'exercice de ses pouvoirs discrétionnaires. Les circonstances actuelles ne sont pas sans rappeler celles ayant fait intervenir ce principe non écrit dans l'arrêt Lalonde. Rappelons que dans cet arrêt, notamment au paragraphe 125, ce principe non écrit était jugé pertinent en raison du fait qu'une institution, soit la Commission de restructuration, exerçait un pouvoir décisionnel en fonction d'un règlement lui donnant le mandat d'agir dans l'intérêt public. En l'espèce, la minorité francophone occupe clairement une place importante dans la loi habilitante de l'Université, qui en consacre la préservation et le développement. Autrement dit, l'Université doit, à tout le moins, tenir compte de son mandat, de son rôle particulier auprès de la communauté francophone et de l'impact de sa décision concernant sa désignation potentielle en exerçant son pouvoir discrétionnaire. Nous ne suggérons pas, en l'espèce, que le principe non écrit de respect et de protection des minorités prescrit la désignation de l'Université, qu'elle soit partielle ou complète. Il en découle cependant que l'Université a le devoir d'agir équitablement relativement aux intérêts particuliers des deux groupes linguistiques et de justifier toute mesure qui pourrait être considérée comme affectant négativement la minorité en prenant une décision à cet égard.

La décision de s'engager ou non dans la voie de la désignation doit se faire, certes, en évaluant les « tenants et aboutissants » d'un tel geste, tel que discutés dans le présent avis, mais toujours en fonction du mandat statutaire de l'Université. L'optique et les besoins de la minorité francophone constituent ainsi des facteurs pertinents dans le processus décisionnel de l'Université.

Options et recommandations

À la lumière de ce qui précède, nous ne pouvons affirmer que la décision de demander une désignation totale est sans risque, surtout en raison du fait que la désignation se ferait suivant les termes d'une loi qui comporte certaines incertitudes, notamment en raison des ambiguïtés résultant du texte même de la LSF, tel que discuté ci-dessus. Il y a peu de décisions qui ont interprété la LSF, mais la portée donnée à cette loi est significative. De plus, à la lumière des principes d'interprétation applicables à cette loi, qui consacre des droits linguistiques, une interprétation restrictive des dispositions ambiguës de la LSF, soit une interprétation qui pourrait être de nature à atténuer quelque peu les obligations de l'Université à l'égard des bénéficiaires de ses services, est peu probable. D'un autre côté, les obligations de l'Université à l'égard de la communauté francophone, découlant de son mandat statutaire particulier à son endroit, militent en faveur d'une désignation ou, à défaut, d'un geste de même nature visant à consacrer de nouveau l'engagement de l'Université à l'égard de son mandat relatif à la préservation et au développement de la culture française en Ontario.

Étant d'avis que l'Université doit agir, nous proposons, ci-dessous, les grandes lignes de trois (3) options qui s'offrent à l'Université, lesquelles sont discutées plus en détail dans le corps de l'avis. La première option nous paraît préférable.

1. Désignation partielle en vertu de la LSF et stratégie de démarchage auprès de la ministre déléguée aux affaires francophones afin d'amender la LSF

Tel que discuté dans le présent avis, l'arrêt Lalonde présente une interprétation généreuse des obligations des organismes désignés, principalement à l'endroit des articles 7 et 8 de la LSF et de leur application dans tous les cas de révocation d'une désignation ou de modification aux services couverts par une désignation. Dans cette perspective, une désignation partielle permettrait à l'Université de poser un geste significatif pour renforcer son engagement envers la communauté francophone, tout en limitant les risques associés à une désignation totale dans le contexte d'une loi insatisfaisante. En parallèle de sa démarche visant à obtenir une désignation partielle, l'Université pourrait déployer des efforts en vue de préparer des amendements à la LSF qui seraient présentés à la ministre responsable. Le but d'une telle démarche serait de faire amender la LSF afin d'en clarifier la portée et de la modifier à certains égards et, ainsi, atténuer les inquiétudes d'établissements comme l'Université qui sont craintifs eu égard à la portée des engagements consentis par voie de désignation. Une telle démarche auprès du gouvernement ontarien aurait le mérite de clarifier les obligations d'organismes parapublics, comme l'Université, découlant d'une désignation complète ou partielle en vertu de la LSF. La désignation partielle serait donc une solution à court terme pour l'Université, dans l'attente de l'aboutissement du processus de modification législative. L'Université pourrait ainsi ultimement élargir la portée de sa désignation en ayant participé à la définition de ses obligations. Cette possibilité a été explorée avec la ministre responsable du dossier qui s'est montrée très réceptive une fois qu'elle a été informée des difficultés

d'application de la loi dans sa forme actuelle à l'Université. La Ministre est à notre avis très intéressée à une prise de position immédiate de l'Université même s'il fallait considérer des retards dans l'adhésion complète. Le corps de notre avis fournit plus de détails quant aux considérations pouvant guider une désignation partielle ainsi que sur les modifications législatives qui pourraient être sollicitées.

2. Adopter une stratégie de démarchage auprès de la ministre déléguée aux Affaires francophones afin d'amender la LSF, sans demander, en parallèle, la désignation partielle de l'Université

L'Université pourrait choisir d'adopter une stratégie de démarchage auprès de la ministre déléguée aux Affaires francophones visant à apporter des amendements à la LSF, tel que discuté ci-dessus, mais sans chercher, parallèlement, à obtenir une désignation partielle en vertu de la LSF. Le message serait positif mais tout engagement serait conditionnel à des modifications législatives acceptables. Il serait à notre avis utile de poser un geste d'engagement immédiat au moins en créant un mécanisme interne plus efficace pour appliquer la politique et gérer les plaintes. La crédibilité du choix dépendra de l'intensité et de la publicité de l'effort, de même que des délais pour réaliser les modifications à la LSF.

3. Amendements à la Loi concernant l'Université d'Ottawa et au Règlement

Si l'Université n'a pas, à la lumière de ce qui précède, le niveau de confort requis pour procéder à une désignation partielle, elle pourrait envisager des démarches pour faire amender la LUO afin de communiquer de façon plus claire son engagement vis-à-vis les deux langues officielles. Une telle mesure pourrait également être mise de l'avant de façon complémentaire à une demande de désignation partielle. Nous avons discuté des difficultés que pose cette approche dans le corps de notre avis. Pourtant, l'engagement que l'on retrouve actuellement à la LUO date d'une autre époque et ne comporte pas les éléments essentiels qui lui permettront d'être identifiée comme une institution de la minorité linguistique de langue française en Ontario et ailleurs au Canada anglais. Tant qu'un engagement clair à cet égard n'aura pas été consacré dans sa loi habilitante, une partie de la communauté francophone continuera de s'inquiéter de la place qui lui reviendra dans le futur au sein de l'Université. Le bilinguisme est une fonction, un état; il ne véhicule toutefois aucun message identitaire. Outre les efforts déployés pour s'afficher comme l'université canadienne, l'Université doit agir en fonction de son mandat tout particulièrement à l'égard des communautés francophones qu'elle dessert. Mais si elle veut vraiment être perçue comme l'université canadienne, elle doit mettre en œuvre des moyens pour rejoindre la communauté francophone. Pour ce faire, elle doit non pas s'identifier par son bilinguisme mais plutôt par son respect et son engagement envers les communautés des deux langues officielles.

Selon nous, un tel engagement requiert un geste concret à court terme. Que la LUO soit amendée afin d'énoncer clairement, tel qu'indiqué au préambule du Règlement, que le français et l'anglais sont les langues officielles de l'Université et qu'elles bénéficient d'une égalité de statut et d'usage constituerait un geste significatif. Un tel engagement permettrait à l'Université de s'identifier comme institution de la minorité et solidifier ses liens avec la communauté francophone par le partage d'objectifs communs. L'Université pourra aussi jouer à ce titre un rôle important au sein de la francophonie canadienne et internationale.

La loi amendée pourrait aussi incorporer plusieurs des principes que l'on retrouve dans le préambule du Règlement, et ce de manière à renforcer les engagements figurant déjà à l'article 4 de la Loi. La LUO pourrait également y incorporer, selon nous, un mécanisme d'imputabilité et de résolution des plaintes. Il pourrait s'agir d'un comité interne d'abord, avec droit de révision de la décision par un tribunal d'appel interne qui serait indépendant de l'administration et impartial, la première enquête étant administrative. La LUO pourrait également spécifier qu'aucun recours judiciaire n'existe en cas de violation de ses dispositions à moins que la plainte n'ait d'abord été soumise au mécanisme interne de résolution des plaintes, minimisant ainsi les risques de litiges pour l'Université. Même si la LUO ne devait pas être modifiée, nous croyons qu'un tel mécanisme s'impose. Il serait particulièrement utile comme nous l'avons noté si l'Université adhéra à la LSF.

Quant au Règlement, puisqu'il traite à la fois de questions académiques et administratives, nous sommes d'avis que sa promotion, son suivi, son application et l'évaluation de sa mise en œuvre ne devrait pas uniquement relever du Sénat (tel que semble être le cas depuis la création de la Commission permanente sur le bilinguisme), mais bien à la fois du Sénat et du Bureau des Gouverneurs, ou être scindé en fonction de deux domaines juridictionnels. Dans son rapport, le Groupe de travail recommande que toute décision ayant trait à l'abolition de programmes ou de services en français exige désormais le consentement des 2/3 des membres du Bureau des gouverneurs et du Sénat. Nous croyons qu'il devrait en être ainsi de toute décision relative au Règlement, y compris tout amendement à ce dernier. Nous ne sommes toutefois pas d'avis qu'une action limitée au Règlement même avec un mécanisme de plainte amélioré soit suffisante. D'abord, le Règlement peut être modifié en tout temps. Ensuite, l'engagement paraîtra limité et peu convaincant à la lumière de l'expérience vécue (telle que présentée par le Groupe de travail). Il sera sûrement interprété par certaines personnes comme un rejet de l'engagement plus ferme qui est proposé dans les options ci-dessus.