

Cour fédérale



Federal Court

F I L E D	FEDERAL COURT COUR FÉDÉRALE	D É P O S É
12/12/2025		
Emily Estevez		

Date : 20251212

Dossier : T-171-17

Référence : 2025 CF 1963

Ottawa (Ontario), le 12 décembre 2025

En présence de l'honorable juge Régimbald

ENTRE :

**CONSEIL SCOLAIRE FRANCOPHONE  
PROVINCIAL DE TERRE-NEUVE-ET-  
LABRADOR**

**Demandeur**

et

**PATRIMOINE CANADIEN**

**Défendeur**

**JUGEMENT ET MOTIFS**

Contents

I.	Contexte .....	2
II.	Les Faits .....	5
	A. Protocole et Entente 2013-2014 à 2017-2018 avec le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador .....	8
	B. Plainte au Commissaire aux langues officielles.....	9
III.	Question en litige .....	11
IV.	Analyse .....	12
	A. Patrimoine canadien a manqué à ses obligations de consultation en vertu de la partie VII de la LLO .....	12
	(1) Les arguments des parties .....	12
	(2) Les principes d'interprétation et leurs applications à la partie VII de la LLO .....	15

(3) Premier volet du test dans <i>FFCB</i> : PC n'a pas été sensible à la situation particulière du CSF – une consultation « apte » au sujet du PLOÉ doit impliquer les conseils scolaires minoritaires .....	26
(4) Deuxième volet du test dans <i>FFCB</i> : PC n'a pas agi ni effectué une consultation suffisante afin de favoriser l'épanouissement de la minorité linguistique.....	30
(5) La preuve démontre que le CSF n'a pas été suffisamment consulté .....	33
B. Les autres éléments de la demande du CSF sont rejetés.....	36
(1) Le mécanisme de reddition de compte est suffisant .....	36
(2) Le PLOÉ n'est pas utilisé uniquement afin de permettre au GTN-L d'atteindre le « seuil » de l'article 23 de la <i>Charte</i> .....	39
C. Le remède.....	43
(1) Dommages-intérêts .....	43
(2) Déclaration.....	47
D. La nouvelle preuve.....	49
(1) La requête de PC pour déposer un affidavit additionnel.....	49
(2) La demande du CSF de déposer les chiffres du recensement.....	52
V. Conclusion .....	56

## I. Contexte

[1] L'ordre juridique canadien repose sur des principes constitutionnels qui s'entrelacent et parfois se confrontent. À l'image d'un funambule, le système juridique doit constamment maintenir l'équilibre entre la protection des droits conférés par la *Charte canadienne des droits et libertés*, Annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R-U), 1982, c 11 [*Charte*] et le partage des pouvoirs législatifs prévus par la *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Victoria, c 3 [*Loi constitutionnelle de 1867*], préservant ainsi tout autant les droits fondamentaux chers aux canadiens, mais aussi l'autonomie des assemblées législatives dans leurs sphères respectives de pouvoirs. Les faits du présent litige illustrent l'exercice du maintien de cet équilibre.

[2] En matière de droits linguistiques, il est fort documenté que les communautés francophones vivent des défis importants, voire existentiels, dans plusieurs provinces et territoires, et ce à plusieurs niveaux. Ces défis sont particulièrement apparents en matière

d’instruction aux niveaux primaires et secondaires, un droit protégé par l’article 23 de la *Charte*. Cependant, il est aussi reconnu que le pouvoir législatif en matière d’éducation relève exclusivement de la compétence provinciale et territoriale en vertu de l’article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[3] Reconnaissant ces défis, le Parlement a adopté le paragraphe 41(1) de *Loi sur les langues officielles*, LRC 1985, c 31 (4e suppl) [LLO] qui édicte que « [l]e gouvernement fédéral s’engage à favoriser l’épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement [...] ». Le paragraphe 41(2) prévoit également qu’« [i]l incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que soient prises des mesures positives pour mettre en œuvre cet engagement. Il demeure entendu que cette mise en œuvre se fait dans le respect des champs de compétence et des pouvoirs des provinces ». Enfin, l’alinéa 43(1)(d) dispose que « [l]e ministre du Patrimoine canadien prend les mesures qu’il estime indiquées [...] d) pour encourager et aider les gouvernements provinciaux à favoriser le développement des minorités francophones et anglophones, [...] et à leur permettre de recevoir leur instruction dans leur propre langue [...] ».

[4] Afin de se conformer à ses obligations, le Ministre du Patrimoine canadien [« Ministre » ou « PC »] a mis en œuvre des Programmes d’appui aux langues officielles [PALO]. Dans le cadre de ces programmes, PC a instauré le Programme « Développement des communautés de langue officielle » qui comprend un volet « Éducation dans la langue de la minorité ». Ce volet, communément appelé « Programme de langues officielles en éducation » [PLOÉ], accorde une

aide financière aux provinces ainsi qu'aux territoires afin d'assumer les coûts supplémentaires de l'enseignement dans la langue de la minorité.

[5] L'exécution du PLOÉ se matérialise par le biais d'un Protocole négocié sur une base quinquennale avec le Conseil des ministres de l'Éducation du Canada [CMEC] (qui comprend les ministères de l'Éducation des treize (13) provinces et territoires) et des intervenants en matière d'éducation au niveau national, ainsi qu'au moyen d'ententes fédérales/provinciales/territoriales, dans lesquelles PC s'engage à transférer aux gouvernements provinciaux et territoriaux environ 150 millions de dollars par année. De cette somme, un montant de 1 301 551 \$ est transféré au gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador [GTN-L] afin d'« offrir aux membres de la minorité de langue française ou aux membres de la minorité de langue anglaise de chaque province/territoire la possibilité de se faire instruire dans leur langue et de participer à un enrichissement culturel associé à cette collectivité ».

[6] Dans le cadre de l'adoption du Protocole visant la période 2013-2018 [Protocole], lequel établit une partie du financement du PLOÉ, PC a consulté le CMEC ainsi que de multiples groupes œuvrant dans le domaine de l'éducation à l'échelle nationale, notamment des regroupements de parents ayants-droits au sens de l'article 23 de la *Charte*. Par la suite, PC a procédé à la négociation et la ratification d'ententes avec les provinces et territoires couvrant la même période [Ententes 2013-2018].

[7] Cependant, les conseils ou commissions scolaires francophones responsables des programmes d'éducatons dans la langue de la minorité francophone dans chacune des provinces

et territoires, et récipiendaires de la majorité des fonds transférés dans le cadre du PLOÉ, n'ont pas été consulté directement par PC dans le cadre des Ententes 2013-2018. Ce faisant, PC a omis de respecter son obligation de « prend[re] les mesures qu'il juge aptes à assurer la consultation publique sur l'élaboration des principes d'application et la révision des programmes favorisant la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne », prévue au paragraphe 43(2) de la LLO. En effet, seule une consultation qui comprend l'interlocuteur principal (interlocuteur reconnu comme ayant l'expertise nécessaire, bénéficiant d'une protection constitutionnelle en vertu de l'article 23 de la *Charte*, et recevant la vaste majorité des fonds prévus au PLOÉ) est « apte » (« appropriate » dans la version anglaise de la disposition) à constituer une « consultation publique » valable.

[8] Pour les motifs qui suivent, la demande du Conseil scolaire francophone provincial de Terre-Neuve-et-Labrador [CSF] est accueillie en partie.

## II. Les Faits

[9] En vertu du paragraphe 4(1) de la *Loi sur le ministère du Patrimoine canadien*, LC 1995, ch 11 [Loi], PC est investi du pouvoir de consolider ainsi que de promouvoir l'identité canadienne, les valeurs canadiennes, le développement culturel et le patrimoine canadien (Mémoire de PC au para 8, Dossier de PC à la p 672; Affidavit de Mme Boily au para 2, Dossier de PC à la p 3).

[10] Compte tenu de ce pouvoir, et depuis 1983, PC conclut à intervalles quinquennaux des accords bilatéraux avec le CMEC par le biais de Protocoles, suivis d'Ententes et de Plans

d'action négociés par le gouvernement fédéral avec les provinces et territoires, visant à leur octroyer un soutien financier substantiel en vue de promouvoir l'éducation dans la langue de la minorité partout au Canada. Ces PALO reflètent ainsi l'engagement de PC à « favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement, ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais... » en vertu du paragraphe 41(1) de la LLO. Les PALO ont d'ailleurs été créés dans la foulée des recommandations émises par la *Commission Royale sur le bilinguisme et le biculturalisme* et suite à l'adoption de la LLO en 1969 (Affidavit de Mme Boily au para 6, Dossier de PC à la p 4).

[11] Le financement que PC octroie aux provinces et territoires dans le cadre des PALO constitue un mécanisme par lequel il s'acquitte de son mandat énoncé à l'alinéa 43(1)d) de la LLO, soit d'encourager ainsi qu'aider les gouvernements provinciaux et territoriaux à favoriser le développement des minorités francophones et à leur permettre de recevoir leur instruction dans leur propre langue.

[12] Cette aide financière, négociée dans les Protocoles et Ententes, est une partie constituante du PLOÉ. Elle fait partie du Programme « Développement des communautés de langue officielle » et plus précisément de son volet « Éducation dans la langue de la minorité » (Affidavit de Mme Boily aux para 8-9, 18-19, Dossier de PC aux p 4, 7; voir aussi Mémoire du PC au para 10, Dossier du PC à la p 673). D'ailleurs, bien que le premier Protocole entre le gouvernement fédéral et le CMEC ait été signé en 1983, les premières ententes bilatérales conclues visaient la période de 1970-1974 et ces mécanismes de collaboration

intergouvernementale en matière d'éducation ont d'abord été mis en œuvre dans le cadre du PLOÉ. Le PLOÉ, en tant qu'outil conçu pour appuyer les communautés de langue officielle en situation minoritaire [CLOSM] et constituant une partie intégrante des PALO, n'est donc pas nouveau (Affidavit de Mme Boily au para 18, Dossier de PC à la p 7; voir aussi, plus généralement, Affidavit de Mme Boily aux para 8-23, Dossier de PC aux pp 4-8; voir aussi Mémoire de PC au para 10 et note de bas de page 12 du para 13 faisant référence au « Programme des langues officielles en éducation, communément appelé « PLOÉ » », Dossier du PC à la p 673).

[13] Les PALO prennent d'abord la forme de Protocoles négociés avec le CMEC qui établissent un cadre stratégique destiné à favoriser la collaboration intergouvernementale. Par exemple, le Protocole 2013-2018 a identifié six axes d'intervention qui définissent les contributions économiques respectives de PC, des provinces et des territoires.

[14] Suite à la signature des Protocoles, des Ententes bilatérales intergouvernementales sont négociées entre PC et chaque gouvernement provincial et territorial sur la base des six axes d'interventions. Chaque province ou territoire est responsable de déterminer quelles initiatives peuvent être financées en fonction de chacun des axes d'intervention prévus aux Protocoles. Le financement est ensuite réparti entre les initiatives et les axes d'interventions selon les priorités établies par la province ou le territoire.

[15] En d'autres mots, les initiatives établies par chaque province et territoire peuvent différer en fonction de leurs priorités respectives. Par contre, selon les Ententes, ces initiatives doivent

être établies suivant une consultation avec le ou les conseils scolaires de la minorité de la province ou du territoire. Les gouvernements provinciaux et territoriaux sont responsables de déterminer quelle proportion du financement, tant fédéral que provincial, prévue au PLOÉ, est affectée aux intervenants en éducation, notamment les conseils scolaires et les institutions postsecondaires (Affidavit de Mme Boily aux para 17, 30-32, Dossier du PC aux pp 9-10). Au cœur de ces Ententes, repose le principe du respect du partage des compétences qui comprend la compétence provinciale et territoriale en matière d'éducation prévu par l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

A. *Protocole et Entente 2013-2014 à 2017-2018 avec le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador*

[16] En prévision de la période 2013-2018, PC a établi, en collaboration avec les provinces et territoires, le Protocole 2013-2018 afin de les appuyer dans leur démarche et de promouvoir le développement des CLOSM en matière d'éducation dans la langue de la minorité.

[17] En mars 2014, postérieurement à la mise en œuvre du Protocole, une première Entente bilatérale entre PC et le GTN-L a été conclue pour une durée de cinq ans. Tel que requis par le Protocole, l'Entente 2013-2018 comprenait un Plan d'action dans lequel étaient mentionnées les initiatives que le GTN-L prévoyait mettre en œuvre en matière d'éducation dans la langue de la minorité.

[18] Dans le cadre de sa collaboration avec le GTN-L, PC s'est engagé, pendant la durée du Protocole, à verser annuellement la somme de 1 301 551 \$ pour l'enseignement dans la langue



de la minorité, moyennant une contribution provinciale équivalente ou supérieure du GTN-L (Article 4.3 de l'Entente 2013-2018, Dossier du CSF à la p 219).

[19] En vertu de l'Entente 2013-2018, le GTN-L devait assurer à PC que des consultations seraient tenues avec les associations et les groupes intéressés de la province, dont les représentants des conseils scolaires, pour l'élaboration du Plan d'action (Article 9.1 de l'Annexe 1 de l'Entente 2013-2018, Dossier du CSF à la p 233; Annexe 3 de l'Entente 2013-2018, Dossier du CSF à la p 244).

[20] Relativement aux conseils scolaires, le CSF est l'unique organisme habilité à assurer la prestation des services éducatifs et des programmes de français langue première dans la province de Terre-Neuve-et-Labrador, en vertu de la *Schools Act*, 1997, SNL 1997 c S-12.2. Plus précisément, le CSF est l'entité investie de la responsabilité « d'exercer, au nom des titulaires de droit, le pouvoir de gestion et de contrôle de la minorité francophone et acadienne sur les aspects de l'éducation ayant trait à la langue et à la culture française en vertu de l'article 23 de la *Charte* » (Avis de demande modifié à la p 4, Dossier du CSF à la p 1).

#### B. *Plainte au Commissaire aux langues officielles*

[21] En janvier 2015, le CSF a déposé une plainte auprès du Commissaire aux langues officielles [CLO] soutenant que l'Entente 2013-2018 conclue entre PC et le ministère de l'Éducation de Terre-Neuve-et-Labrador prive le CSF « d'une importante somme d'argent prévue pour l'enseignement dans la langue de la minorité et ne tient pas compte de l'obligation de favoriser l'épanouissement et d'appuyer le développement de la communauté francophone de

Terre-Neuve-et-Labrador » (Rapport Final d'Enquête du Commissaire aux Langues Officielles, Dossier du CSF à la p 960).

[22] Dans son rapport final d'enquête daté de décembre 2016, le CLO estime qu'avant de conclure l'Entente 2013-2018, PC devait tenir compte des besoins, des priorités, des préoccupations et des défis de la communauté desservie par le CSF (Rapport Final d'Enquête du Commissaire aux Langues Officielles, Dossier du CSF à la p 971).

[23] De plus, le CLO détermine qu'en vertu du paragraphe 43(2) de la LLO, PC devait consulter le CSF ou exercer un contrôle suffisant sur la province s'il décidait de lui déléguer l'exécution de ce devoir de consultation. PC devait également s'assurer que le contenu, la qualité et les moyens choisis pour mener cette consultation soient appropriés et efficaces (Rapport Final d'Enquête du Commissaire aux Langues Officielles, Dossier du CSF à la p 972). Dans les faits, PC n'a pas pris les moyens suffisants ni tenté de savoir comment le GTN-L a tenu compte des besoins et priorités du CSF dans l'élaboration du plan d'action (Rapport Final d'Enquête du Commissaire aux Langues Officielles, Dossier du CSF aux p 972-973).

[24] Le CLO convient également que PC a mis en place des mécanismes de reddition de compte qui lui permettent de vérifier que les fonds qu'il verse au GTN-L sont utilisés pour favoriser et appuyer la communauté francophone dans la province. Par conséquent, la preuve fournie par le GTN-L démontre que le CSF n'a pas été privé des sommes d'argent prévues pour l'enseignement dans la langue de la minorité (Rapport Final d'Enquête du Commissaire aux Langues Officielles, Dossier du CSF à la p 973).

[25] À la suite de la réception du rapport final du CLO, le CSF a introduit le présent recours, en vertu de l'article 77 de la LLO, alléguant qu'en transférant des fonds au GTN-L dans le cadre du PLOÉ sans consulter le CSF et en ne prévoyant pas de mesures de reddition de comptes efficaces permettant d'assurer que les fonds soient dépensés aux fins destinées, PC a manqué à ses obligations en vertu de la partie VII de la LLO et de l'article 23 de la *Charte*. En raison de ces manquements, le CSF allègue qu'au moins 251 038 \$ en fonds fédéraux dont le CSF devait recevoir ne sont pas retraçables et réclame ce montant en réparation pour les sept années de la durée de l'Entente (2013-2020) ainsi qu'une autre somme de 267 016 \$, pour un total de 2 024 282 \$.

### III. Question en litige

[26] Les questions en litiges présentés par le CSF sont les suivantes :

- i. PC a-t-il manqué à ses obligations de consultation en vertu de la partie VII de la LLO et à ses obligations en vertu de l'article 23 de la *Charte*?
- ii. PC a-t-il manqué à ses obligations en vertu de la partie VII de la LLO en ne prévoyant pas de mesures de reddition de comptes efficaces ?
- iii. PC a-t-il manqué à ses obligations en vertu de la partie VII de la LLO en dédiant la majorité des fonds au seuil minimal garanti par l'article 23 de la *Charte* ?
- iv. Est-ce que le CSF a reçu la totalité des fonds auxquels il avait droit ?

#### IV. Analyse

##### A. *Patrimoine canadien a manqué à ses obligations de consultation en vertu de la partie VII de la LLO*

###### (1) Les arguments des parties

[27] PC soumet qu'il n'a pas manqué à ses obligations en vertu de la partie VII de la LLO et qu'il a été « sensible » ou « attentif » aux besoins des CLOSM. PC soutient également que l'obligation de consultation qui lui incombe ne s'applique pas dans le contexte précis d'une entente fédérale/provinciale/territoriale comme le suggère le CSF en l'espèce.

[28] Selon PC, les paragraphes 41(2) et 43(1) imposent la prise de « mesures » afin de i) favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement; ii) appuyer le développement et la promotion de la culture francophone au Canada [...]; et iii) encourager et aider les gouvernements provinciaux et territoriaux à favoriser le développement des minorités francophones et anglophones, et notamment à leur offrir des services provinciaux, territoriaux et municipaux en français et en anglais, et à leur permettre d'être instruit dans leur propre langue [...].

[29] D'après PC, son devoir de consultation prévu au paragraphe 43(2) ne s'applique pas aux « mesures » adoptées telles les Ententes et les Plans d'action, mais seulement aux sujets de « l'élaboration des principes d'application et la révision des programmes favorisant la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne ».

[30] PC soutient donc que les PALO sont des « programmes » visés par le paragraphe 43(2) et qu'une consultation « apte » (« appropriate » dans la version anglaise de la disposition) fut conduite avec les intervenants et parties intéressées (Mémoire de PC aux para 9-11, 36, Dossier de PC aux p 672-673, 678). Par contre, PC soutient que le paragraphe 43(2) ne s'applique pas dans le contexte de la négociation des Protocoles et des Ententes, lesquels ne constituent pas des « programmes » au sens du paragraphe 43(2) comme les PALO, mais bien de « mesures » au sens du paragraphe 41(2) (et 43(1)) de la LLO (Mémoire de PC aux para 31, 33, 88, Dossier de PC aux p 677-678, 690).

[31] Ainsi, le paragraphe 43(2) ne prévoit aucune obligation de mettre sur pied une consultation à chaque fois qu'une décision ou initiative est susceptible d'affecter ou d'intéresser une CLOSM et une telle obligation serait, dans les faits, excessivement lourde. Selon les dires de PC, le paragraphe 43(2) de la LLO envisage plutôt des consultations à plus haute échelle comme ce fut le cas dans l'élaboration des PALO, des programmes d'envergure nationale couvrant plusieurs volets dont l'un vise un investissement de fonds publics dans l'instruction en langue minoritaire.

[32] Néanmoins, PC affirme avoir mené de vastes consultations quinquennales au sujet des Protocoles et Ententes. Elle a également mené des examens de mi-parcours auprès des parties intéressées et touchées, dont la Commission nationale des parents francophones et la Fédération nationale des conseils scolaires francophones [FNCSF], afin d'évaluer les progrès et défis en lien avec ces programmes. Ainsi, PC soutient avoir été « sensible » à la situation et aux besoins des CLOSM, et avoir rencontré ses obligations de consultation en vertu du paragraphe 43(2).

[33] Le CSF soumet que PC avait une obligation de le consulter spécifiquement dans le cadre de l'Entente et du Plan d'action (Mémoire du CSF au para 23, Dossier du CSF à la p 3219). Selon le CSF, « la Cour d'appel fédérale a confirmé que la prise des mesures positives par les institutions fédérales en vertu de la partie VII de la LLO — soit la mise en œuvre concrète de son obligation de favoriser l'épanouissement des minorités de langue officielle à travers le pays, d'appuyer leur développement, et de promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne — exige, comme point de départ, que les institutions fédérales « soient à l'écoute et attentives aux besoins des minorités de langues officielles aux quatre coins du pays et s'interrogent sur l'impact que les décisions qu'elles sont appelées à prendre peuvent avoir sur ces minorités » ». Autrement dit, « [l]es institutions fédérales doivent d'abord être sensibles à la situation particulière des diverses minorités de langues officielles du pays et déterminer l'impact des décisions et des initiatives qu'elles sont appelées à prendre les concernant ». La consultation des minorités est nécessaire, sans quoi « [l]es institutions fédérales ne pourraient autrement être en mesure d'agir de façon à favoriser l'épanouissement des minorités de langues officielles » (Mémoire du CSF au para 22, citant *Canada (Commissaire aux langues officielles) c Canada (Emploi et Développement social)*, 2022 CAF 14 aux para 159, 163 [FFCB], Dossier du CSF à la p 3218).

[34] Le CSF soumet aussi que la mise en œuvre de la partie VII, dans le cadre d'initiatives portant sur l'éducation dans la langue de la minorité, doit se faire d'une façon compatible avec l'article 23 de la *Charte*.

[35] Il convient donc de procéder à une analyse de la loi pour en dégager l'intention du Parlement.

(2) Les principes d'interprétation et leurs applications à la partie VII de la LLO

[36] En vertu de l'article 12 de la *Loi d'interprétation*, LRC 1985, c I-21 [*Loi d'interprétation*], « [t]out texte est censé apporter une solution de droit et s'interprète de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet. »

[37] Néanmoins, dans l'arrêt *Pepa c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2025 CSC 21 [*Pepa*], la Cour suprême du Canada [CSC] rappelle qu'« il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'économie de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur » (*Pepa* au para 87; *R c Wilson*, 2025 CSC 32 aux para 32, 34), mais que « [l]orsqu'on applique le principe moderne, on ne doit pas permettre à l'objet et au contexte de la loi d'éclipser son libellé » (*Pepa* au para 186). Le libellé est donc un élément essentiel de l'application des principes d'interprétation et constitue le « point central de l'interprétation », en ce qu'il met en lumière « les moyens préconisés par le législateur pour réaliser ses objectifs » (*Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c Directrice de la protection de la jeunesse du CISSS A*, 2024 CSC 43, au para 24). Les principes de base de l'interprétation des lois étayent une telle conclusion (voir *Piekut c Canada (Revenu national)*, 2025 CSC 13, au para 47).

[38] Par ailleurs, conformément à la présomption d'uniformité d'expression, le législateur est présumé rédiger les lois avec soin et d'une manière cohérente. Ainsi, dans une loi ou un autre

texte législatif, l'emploi des mêmes termes doit recevoir un même sens, et l'emploi des termes différents, des sens différents (*R c Zeolkowski*, 1989 CanLII 72 (CSC), [1989] 1 RCS 137; Sullivan, *The Construction of Statutes*, § 8.03; voir aussi *Rio Tinto Iron and Titanium Inc. c Canada (Procureur général)*, 2025 CF 311 au para 124 [*Rio Tinto*] et la jurisprudence qui y est citée; *Canada (Revenu national) c Shopify Inc.*, 2025 CF 968 au para 223 [*Shopify*]).

[39] De plus, selon la présomption d'absence de tautologie, le législateur est présumé ne pas utiliser de mots superflus ou dénués de sens. Chaque mot est présumé jouer un rôle précis dans la réalisation de l'objectif du législateur (*R c Proulx*, 2000 CSC 5 au para 28 [*Proulx*]; Sullivan, *The Construction of Statutes*, § 8.05). C'est pourquoi les tribunaux évitent d'adopter une interprétation qui dépouille une partie d'une loi de son sens ou qui la rend redondante (*Shopify* au para 225).

[40] Dans le contexte des droits linguistiques, la juge Ferron a récemment rappelé que : « [c]omme l'indique à juste titre la Cour d'appel fédérale, « la protection des droits linguistiques constitue un objectif constitutionnel fondamental et requiert une vigilance particulière de la part des tribunaux et (...) ces derniers doivent interpréter avec générosité les textes qui confèrent ces droits (...) » (*Forum des maires c Canada*, 2004 CAF 263 [*Forum des maires*] au para 39) » (*Thibodeau c Canada (Transports)*, 2025 CF 1625 au para 1).

[41] Plus spécifiquement au sujet de la partie VII de la LLO, dans l'affaire *FFCB*, la Cour d'appel fédérale s'est prononcée pour la première fois sur l'interprétation à donner à la partie VII de la LLO.



[42] Rappelant d'entrée de jeu les principes fondamentaux sous-jacents à cette loi quasi constitutionnelle, la Cour d'appel rappelle que la partie VII « traduit l'engagement du gouvernement fédéral à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones au Canada et énonce l'obligation qu'ont les institutions fédérales de prendre des mesures positives à cette fin » (au para 125). Elle statue que le sens à donner à cet engagement requiert une lecture de la partie VII dans son « contexte global, selon le sens ordinaire et grammatical des mots et de façon harmonieuse avec l'économie de la LLO, son objet et l'intention du législateur » (au para 126). Ainsi :

[127] L'obligation prévue à la partie VII s'inscrit dans le cadre de l'engagement formel du gouvernement canadien à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones, au titre de leur appartenance aux deux collectivités de langues officielles du pays, et à appuyer leur développement ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne (préambule de la LLO). Cet engagement s'inspire du principe de la protection des minorités et de la progression vers l'égalité de statut et de l'usage des deux langues prévue au paragraphe 16(3) de la *Charte* [citations omises].

[43] Quant aux paragraphes 41(1) et 41(2) de la LLO, la Cour d'appel énonce que ces paragraphes « évoquent de façon fidèle l'objet quasi constitutionnel énoncé à l'alinéa 2b) de la LLO, soit appuyer le développement des minorités francophones et anglophones et favoriser la progression vers l'égalité des deux langues. C'est avec cet objectif à l'esprit que nous devons interpréter les paragraphes 41(1) et (2) » (au para 130). La Cour d'appel précise :

[133] Il est utile de considérer l'objet de la partie VII selon l'éclairage que nous donne la Cour suprême dans sa riche jurisprudence en matière de droits linguistiques. Dans l'arrêt *Solski (Tuteur de) c. Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 14, [2005] 1 R.C.S. 201 (*Solski*), la Cour suprême nous enseigne que l'analyse des droits linguistiques « ne saurait s'effectuer dans l'abstrait, sans égard au contexte qui a conduit à la reconnaissance de ces droits ou

aux préoccupations auxquelles leurs modalités d'application actuelles sont censées répondre » (*Solski*, au paragraphe 5).

[134] Dans cette perspective, les préoccupations auxquelles la partie VII est censée répondre ne sont pas sans rappeler la protection qu'offre la Constitution en matière d'instruction dans la langue de la minorité (article 23 de la Charte). Dans *Mahe c. Alberta*, [1990] 1 R.C.S. 342 (*Mahe*), la Cour suprême revient sur l'article 23 de la Charte et explique que celui-ci vise « à maintenir les deux langues officielles du Canada ainsi que les cultures qu'elles représentent et à favoriser l'épanouissement de chacune de ces langues, dans la mesure du possible, dans les provinces où elle n'est pas parlée par la majorité » (*Mahe*, à la page 362).

[135] Plus récemment, dans l'arrêt *Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique c. Colombie-Britannique*, 2020 CSC 13, [2020] 1 R.C.S. 678, [2020] A.C.S. no 13 (QL) (*Conseil scolaire francophone de la C.-B.*), la Cour suprême revient sur l'objectif de cet article et précise qu'il « a non seulement pour objet de prévenir l'érosion des communautés linguistiques officielles, mais aussi de remédier aux injustices passées et de favoriser leur épanouissement » (*Conseil scolaire francophone de la C.-B.*, au paragraphe 15).

[136] Bien entendu, la protection constitutionnelle accordée par l'article 23 de la Charte n'est pas la même que celle de la partie VII de la LLO et il faut se garder de les confondre. Il n'en demeure pas moins que la LLO a un statut privilégié et une portée considérable, en ce qu'elle encadre des situations qui mettent en jeu « la vie des communautés linguistiques et la perception que celles-ci ont de leur avenir » (*Solski*, au paragraphe 4). Vu le rôle primordial que joue la partie VII dans la promotion du bilinguisme (*Lavigne CSC*, au paragraphe 23), contrer l'érosion des communautés linguistiques fait aussi partie des objectifs qui doivent orienter les « mesures positives » prises en vertu du paragraphe 41(2).

[137] De plus, depuis la modification de 2005 et à la différence de la situation qui avait cours à l'époque de *Forum des maires*, ces mesures doivent également être guidées par la norme de l'égalité réelle (*DesRochers CSC*, au paragraphe 31). Comme le reconnaît la Cour suprême, l'égalité réelle exige parfois que les services que les minorités de langues officielles reçoivent soient différents de ceux reçus par la majorité. Ce traitement différent repose sur l'idée que l'on doit prendre en compte « leur situation et leurs besoins particuliers » (*Arsenault-Cameron c. Île-du-Prince-Édouard*, 2000 CSC 1, [2000] 1 R.C.S. 3, au paragraphe 31).

[44] La Cour d'appel précise qu'en vertu du paragraphe 41(2), il « incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que soient prises des mesures positives pour mettre en œuvre » l'engagement énoncé au paragraphe 41(1), soit de « favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones [...] et [...] appuyer leur développement, ainsi qu[e] promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais » (au para 139). Ainsi, le terme « incombe » (« has the duty » dans la version anglaise de la disposition) oblige les institutions à agir pour atteindre l'objectif de l'alinéa 2b) — également reproduit au paragraphe 41(1) — soit d'appuyer le développement des minorités francophones et anglophones, et favoriser la progression vers l'égalité des deux langues. Le terme « mesures » implique une obligation de mettre des mesures de l'avant, tout en préservant une certaine discrétion quant au choix de ces mesures (au para 140). Le terme « veiller » au paragraphe 41(2) « évoque une obligation qui est continue » (au para 141). Enfin, la dernière phrase du paragraphe 41(2) précise que les mesures adoptées doivent relever du champ de compétence fédérale, tout en respectant les compétences des provinces (au para 143).

[45] En l'espèce, les parties reconnaissent que bien que l'arrêt *FFCB* porte sur l'article 41, l'analyse d'une plainte portant sur la partie VII de la LLO dans son ensemble, incluant le paragraphe 43(1), requiert l'application de l'analyse en deux temps établie par la Cour d'appel:

[163] [...]L]'obligation prévue à la partie VII ainsi comprise se prête à une analyse en deux temps. Les institutions fédérales doivent d'abord être sensibles à la situation particulière des diverses minorités de langues officielles du pays et déterminer l'impact des décisions et des initiatives qu'elles sont appelées à prendre les concernant. Dans un deuxième temps, les institutions fédérales doivent, dans la mise en œuvre de leurs décisions et initiatives, agir, dans la mesure du possible, afin de favoriser l'épanouissement de ces minorités; ou dans le cas où ces décisions et initiatives sont susceptibles d'avoir un impact négatif, agir, dans

la mesure du possible, afin de pallier ou atténuer ces répercussions négatives.

[46] Enfin, l'interprétation retenue à l'obligation prévue à la partie VII, lue dans son ensemble, exige « que les institutions fédérales soient à l'écoute et attentives aux besoins des minorités de langues officielles aux quatre coins du pays et s'interrogent sur l'impact que les décisions qu'elles sont appelées à prendre peuvent avoir sur ces minorités. Les institutions fédérales ne pourraient autrement être en mesure d'agir de façon à favoriser l'épanouissement des minorités de langues officielles » (au para 159).

[47] Tel que discuté plus haut, la question d'interprétation posée en l'espèce oppose le terme « mesure » au paragraphe 41(2) (et 43(1)), lequel stipule que PC peut prendre des « mesures » pour favoriser la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais, ainsi que le terme « programme » au paragraphe 43(2), lequel oblige PC de procéder à une consultation publique.

[48] PC soutient que bien que les PALO soient des « programmes » au sens du paragraphe 43(2), les Protocoles et Ententes ne constituent pas de tels « programmes », mais plutôt des « mesures » prises en vertu du paragraphe 41(2) et de ce fait, leur élaboration ainsi que leur signature ne constituent pas une « révision de programmes » au sens du paragraphe 43(2). À cet effet, PC s'appuie sur le principe que le législateur ne s'exprime pas pour ne rien dire et que l'utilisation de mots différents signifie que le sens des dispositions est différent (*R c Zeolkowski*, 1989 CanLII 72 (CSC), [1989] 1 RCS 137; *Proulx* au para 28; Sullivan, *The Construction of Statutes*, § 8.03, § 8.05; voir aussi *Rio Tinto*, au para 124 et la jurisprudence qui y est citée;

*Shopify* aux para 223, 225). Ainsi, puisque le législateur utilise des termes différents, le paragraphe 43(2) ne peut s'appliquer au Protocole et à l'Entente 2013-2018 en l'espèce.

[49] L'interprétation proposée par PC doit être rejetée.

[50] D'abord, il est important de noter que l'article 2 de la LLO précise que ses objets sont entre autres d'appuyer le développement des minorités linguistiques et de favoriser la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais. Les termes de la LLO doivent donc être interprétés généreusement de façon à permettre la mise en œuvre de ces objets.

[51] Je suis d'accord avec PC que l'utilisation des termes « mesures » au paragraphe 41(2) (et 43(1)) et « programme » au paragraphe 43(2) de la LLO peut indiquer que l'intention du législateur est de requérir une consultation publique dans le cadre de la révision de « programmes » et non lorsqu'il s'agit de « mesures ».

[52] Par contre, selon moi, le mot « mesure » utilisé aux paragraphes 41(2) et 43(1) vise un objectif général, alors que le mot « programme » utilisé dans le contexte du paragraphe 43(2) de la LLO vise plutôt un outil précis adopté pour mettre en œuvre ladite « mesure ». Le « programme » est précis et vise un but clair et défini. Il peut tirer son origine de la « mesure » de nature générale, qui se décline ensuite en un « programme » adopté pour viser éventuellement « l'égalité de statut et d'usage » du français pour une CLOSM. C'est la raison pour laquelle des consultations publiques « aptes » sont nécessaires pour toute révision d'un « programme » précis

(et non pour des « mesures » plus générales), afin de maximiser les opportunités et les chances de réussite du programme.

[53] C'est aussi la raison pour laquelle une consultation est nécessaire pour « l'élaboration des principes d'application », aussi en vertu du paragraphe 43(2) de la LLO. Là encore, une consultation avec la CLOSM concernée est nécessaire pour s'assurer que l'« application » de la « mesure » soit efficace dans le but de favoriser « la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais ». Par conséquent, dans le cadre de « l'élaboration des principes d'application et la révision de programme » prévues au paragraphe 43(2), il s'agit dans les deux cas de l'adoption ou la révision d'outils précis qui visent la mise en œuvre de « mesures » plus générales, nécessitant ainsi une consultation publique adéquate ou « apte » avec la CLOSM afin de tirer le maximum de bénéfices de la politique adoptée.

[54] En l'espèce, PC concède que les PALO constituent des « programmes » au sens du paragraphe 43(2) de la LLO et affirme avoir procédé à une consultation adéquate (Mémoire de PC aux para 9-11, 36, Dossier de PC aux p 672-673, 678). Mais PC soutient que les Protocoles, Ententes et les Plans d'action ne sont pas des « programmes », mais bien des « mesures » au sens du paragraphe 41(2) (et 43(1)) de la LLO (Mémoire de PC aux para 31, 33, 88, Dossier de PC aux p 677-678, 690).

[55] Or, il convient de souligner que le PLOÉ est communément appelé « Programme de langues officielles en éducation » par PC et par tous les intervenants en éducation. De plus, le PLOÉ fait intégralement partie du Volet « Éducation dans la langue de la minorité » du

Programme « Développement des communautés de langue officielle », qui lui constitue l'un des PALO financés par PC. D'ailleurs, PC reconnaît que le PLOÉ n'est pas nouveau et que les PALO tels les Protocoles et Ententes bilatérales ont d'abord été mis en œuvre dans le cadre du PLOÉ (Affidavit de Mme Boily au para 18, Dossier de PC à la p 7; voir aussi, plus généralement, Affidavit de Mme Boily aux para 8-23, Dossier de PC aux pp 4-8).

[56] PC a donc lui-même qualifié de « *programmes* » les outils précis négociés avec le CMEC, les intervenants en éducation ainsi que les provinces et territoires, qui visent un investissement de fonds publics destinés à l'instruction dans la langue de la minorité, incluant le PLOÉ lui-même. Les termes utilisés par les parties sont importants. Les parties impliquées comprennent donc que le PLOÉ est un « programme » et les intervenants en éducation comprenaient que puisque le terme « programme » est employé, le PLOÉ devait être visé par le paragraphe 43(2) de la LLO.

[57] La preuve démontre aussi que les Ententes fédérales/provinciales/territoriales (dont font partie les Plans d'action adoptés par les provinces et territoires) sont des outils précis qui font partie du PLOÉ. Ces outils relèvent donc, tout comme les autres PALO, des « programmes favorisant la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais » au sens du paragraphe 43(2) de la LLO.

[58] Par conséquent, je conclus que le PLOÉ fait lui-même partie d'un des « programmes » des PALO, et que les PALO sont des « programmes » visés par le paragraphe 43(2) de la LLO, tel que concédé par PC. Selon moi, si les PALO, qui peuvent être des outils plus généraux que le

PLOÉ (puisque'ils ne sont pas limités à l'éducation), constituent des « programmes » au sens du paragraphe 43(2), il va sans dire que le PLOÉ (un outil comprenant des instruments bien plus précis et destinés à l'éducation) est également un « programme » visé par le paragraphe 43(2). Ainsi, toute révision des parties constituant du PLOÉ (incluant les Ententes existantes et les Plans d'action) qui a pour objectif d'identifier de nouvelles initiatives, constitue une « révision des programmes favorisant la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne » aux termes du paragraphe 43(2) de la LLO et nécessite des consultations publiques adéquates ou « aptes » préalablement à leur révision afin de permettre l'optimisation de l'efficacité du programme.

[59] Enfin, une interprétation du terme « programme » qui inclut le PLOÉ ne va pas à l'encontre des principes d'interprétation notés plus haut. Une consultation publique est nécessaire lorsque PC entend réviser un « programme », qui constitue une politique ou un outil précis visant la progression vers l'égalité. En revanche, une consultation en vertu du paragraphe 43(2) n'est pas nécessaire quand PC prévoit mettre en œuvre une « mesure » en vertu des paragraphes 41(2) (et 43(1)), qui constituent une politique plus large visant plus globalement à favoriser l'épanouissement des minorités (mais non pas limité à l'éducation). Reconnaissant que les PALO sont des « programmes » visés par le paragraphe 43(2), le PLOÉ ainsi que les Ententes et les Plans d'action plus précis qui en découlent, doivent aussi constituer des pans de ces « programmes » et par conséquent, leurs révisions nécessitent des consultations en vertu du paragraphe 43(2).



[60] L'interprétation restrictive proposée par PC du terme « programme » est donc contraire à l'article 12 de la *Loi d'interprétation* et aux principes d'interprétation qui exigent que la LLO soit interprétée de façon généreuse et compatible avec son objet afin de favoriser l'épanouissement de chacune des langues officielles (*FFCB* aux para 134-135). Il va sans dire qu'une interprétation plus large du terme « programme » pour y inclure le PLOÉ, et requérir une consultation plus étroite avec les CLOSM, est davantage susceptible de favoriser leur développement et la progression vers l'égalité réelle; par conséquent, une telle interprétation doit être favorisée. L'interprétation restrictive selon laquelle l'Entente 2013-2018 ne fait pas partie d'un « programme » va donc à l'encontre de l'objet de la LLO et du mandat de PC qui, comme nous l'avons souligné, visent à favoriser la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais et à s'assurer que les « programmes » adoptés par PC répondent aux besoins des communautés visées.

[61] Quoiqu'il en soit, il ne fait aucun doute que le PLOÉ, un volet important des PALO, est un instrument par lequel PC vise à mettre en œuvre son obligation de « prendre toute mesure : [...] pour encourager et aider les gouvernements provinciaux et territoriaux [...] à permettre [aux communautés linguistiques minoritaires] de recevoir leur instruction dans leur propre langue [...] » en vertu de l'alinéa 43(1)d) de la LLO.

[62] Ainsi, à mon avis, lorsque PC révisé les Ententes et les Plans d'action, lesquels constituent une partie intégrante des PALO et justifient ensuite un investissement important de fonds publics, PC révisé ultimement un « programme » qui « favoris[e] la progression vers

l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne » au sens du paragraphe 43(2) de la LLO.

[63] Par conséquent, afin de respecter le paragraphe 43(2) de la LLO, PC a une obligation de consulter les parties et intervenants intéressés lors de la révision du PLOÉ ou de tous autres programmes ou volets des PALO.

- (3) Premier volet du test dans *FFCB* : PC n'a pas été sensible à la situation particulière du CSF – une consultation « apte » au sujet du PLOÉ doit impliquer les conseils scolaires minoritaires

[64] Bien que PC soit obligé de procéder à une consultation publique lors de la révision de programmes, le Ministre détient une discrétion quant aux mesures prises afin de se conformer à cette obligation. Le Ministre doit prendre « les mesures qu'il juge aptes à assurer la consultation publique sur [...] la révision des programmes favorisant la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne » [je souligne].

[65] Comme tout pouvoir discrétionnaire, celui-ci est limité par les contraintes juridiques et factuelles applicables (*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, [2019] 4 RCS 653 au para 108 [*Vavilov*]).

[66] Parmi ces contraintes, il est important de noter qu'en vertu de l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le pouvoir législatif en matière d'éducation relève exclusivement de la compétence provinciale et territoriale. La CSC a confirmé qu'« en adoptant l'art. 23, les rédacteurs de la Charte ont imposé des obligations positives aux gouvernements provinciaux et

territoriaux » (*Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique c Colombie-Britannique*, 2020 CSC 13 au para 147, je souligne) et que « même si “elle reconnaît l’importance des droits linguistiques, la Charte reconnaît par ailleurs l’importance du respect des pouvoirs constitutionnels des provinces” » (*Commission scolaire francophone du Yukon, district scolaire #23 c Yukon (Procureure générale)*, 2015 CSC 25 aux para 67-68). Elle a aussi affirmé que le principe du fédéralisme « reconnaît “l’autonomie dont les gouvernements provinciaux disposent pour assurer le développement de leur société dans leurs propres sphères de compétence” » (*R c Comeau*, 2018 CSC 15 au para 78). Conséquemment, l’exercice du pouvoir discrétionnaire du Ministre de PC n’existe pas dans un vide constitutionnel; il est limité en l’espèce par le partage des pouvoirs législatifs entre le Parlement et les législatures provinciales/territoriales et les principes non-écrits du fédéralisme et de la protection des minorités (*Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 RCS 217 aux para 55-60, 79-82 [*Renvoi relatif à la sécession du Québec*]).

[67] En l’espèce, je n’ai pas à trancher la question à savoir si l’article 23 de la *Charte* impose des obligations directes au gouvernement fédéral puisque le litige peut être tranché sur la base de la LLO (Peter Hogg, Wade Wright, *Constitutional Law of Canada*, 5<sup>e</sup> éd., Toronto, Thomson Reuters Canada, 2020, § 59:11 (en ligne : Westlaw Canada)).

[68] Il n’en demeure pas moins que le Ministre, en déterminant quelles « mesures » sont « aptes à assurer la consultation publique », doit s’interroger et identifier quels sont les intervenants qui sont les plus « aptes » à lui fournir des renseignements pertinents dans la mise en œuvre du programme. Il va sans dire que les responsables de la prestation du service sont

qualifiés à cet égard. En d'autres mots, toute consultation adéquate (« apte ») peut nécessiter la consultation des interlocuteurs à qui sont destinés les fonds, et pour lesquels le programme est conçu.

[69] En l'espèce, dans un contexte où le PLOÉ vise l'instruction dans la langue de la minorité et où le Ministre doit déterminer quelles mesures seront « aptes » à assurer une consultation publique, le Ministre doit tenir compte de « l'expertise que possèdent des organismes telles les commissions scolaires pour évaluer les besoins de la minorité linguistique en matière d'éducation » (*Commission scolaire francophone des Territoires du Nord-Ouest c Territoires du Nord-Ouest (Education, Culture et Formation)*, 2023 CSC 31 au para 98 [*CSFTNO*]) ainsi que dans « l'élaboration de politiques et la prise de décisions susceptibles d'avoir une incidence sur un milieu éducatif en situation minoritaire » (*CSFTNO* au para 66).

[70] La CSC a d'ailleurs reconnu que le pouvoir discrétionnaire d'un ministre provincial responsable de l'éducation est « restreint par le caractère réparateur de l'art. 23, les besoins particuliers de la communauté linguistique minoritaire et le droit exclusif des représentants de la minorité de gérer l'enseignement et les établissements d'enseignement de la minorité » (*Arsenault-Cameron c Île-du-Prince Édouard*, 2000 CSC 1 au para 44 [*Arsenault-Cameron*]).

[71] Selon moi, les mêmes restrictions, ainsi que le partage des pouvoirs législatifs et les principes non-écrits du fédéralisme et de la protection des minorités (*Renvoi relatif à la sécession du Québec* aux para 55-60, 79-82), s'appliquent aussi à l'exercice de la discrétion d'un ministre fédéral lors de la prise de décisions qui affectent directement les droits constitutionnels et

linguistiques des parents ayants-droits. Par conséquent, dans l'exercice de sa discrétion quant aux « mesures » qu'il juge « aptes » à assurer une consultation publique, le Ministre se devait d'identifier l'interlocuteur « apte » à représenter les droits et les intérêts des parents ayants-droits, et dont les fonds PLOÉ étaient majoritairement destinés. Dans de tels cas, le Ministre ne pouvait faire fi de l'existence d'un conseil scolaire dont l'expertise et la protection constitutionnelle a été reconnues à maintes reprises.

[72] En omettant de considérer que le CSF possède l'expertise nécessaire, jouit d'une protection constitutionnelle et exerce un droit de gestion exclusif dans l'instruction en langue française à Terre-Neuve-et-Labrador, le Ministre n'a pas dûment tenu compte du fait que le CSF, qui agit à titre de représentant des parents ayants-droits, est le mieux placé pour identifier les besoins locaux (*Arsenault-Cameron* au para 57). Le rôle du CSF était un élément pertinent que PC devait considérer dans sa détermination des mesures « aptes » à assurer une consultation publique (*Vavilov* aux para 105-106, *CSFTNO* aux para 66, 98).

[73] Je conclus donc que PC n'a pas été suffisamment « sensible » ou « attentif » aux besoins de la communauté linguistique minoritaire en omettant de consulter formellement le CSF (ou en assurant une telle consultation par le GTN-L), enfreignant donc le premier volet du test établi par la Cour d'appel fédérale dans *FFCB* pour évaluer une plainte en vertu de la partie VII de la LLO.

- (4) Deuxième volet du test dans *FFCB* : PC n'a pas agi ni effectué une consultation suffisante afin de favoriser l'épanouissement de la minorité linguistique

[74] PC met la Cour en garde quant à l'impact d'une décision imposant au Ministre de consulter le CSF, puisque selon ses dires, une telle décision rendrait obligatoire la consultation de multiples intervenants et parties intéressés lors de la révision de tous ses programmes. Considérant que PC est responsable de plusieurs, voire des centaines de programmes, la portée de ce jugement pourrait accabler PC, le rendant incapable de mettre en œuvre sa mission.

[75] Je ne peux accepter cet argument. Dans un premier temps, la portée de la consultation et de ce qui est « apte » (« appropriate » en anglais) à assurer une « consultation publique » est une question de contexte et de faits. Dans le cadre spécifique de l'instruction dans la langue de la minorité, et contrairement aux autres activités et révisions de programmes de PC, l'égalité réelle exige que les minorités de langues officielles soient traitées différemment et que l'on prenne en compte « leur situation et leurs besoins particuliers » (*Arsenault-Cameron* au para 31; *FFCB* au para 137). En effet, comme l'exprime la Cour d'appel dans *FFCB* : « c'est surtout sinon toujours dans le contexte d'une situation factuelle précise que les questions entourant le respect de l'obligation de favoriser l'épanouissement des minorités de langues officielles sont susceptibles de se poser » (au para 152).

[76] Ainsi, l'obligation de consulter les conseils scolaires dans le cadre de la révision de programmes de financement destinés spécifiquement à l'instruction dans les langues officielles minoritaires et dont les fonds leur sont spécifiquement destinés, représente une circonstance précise et circonscrite qui n'est pas reproduite dans d'autres contextes. Les autres contextes dans

lesquels PC établit des programmes n'impliqueront pas tous un interlocuteur qui bénéficie d'une protection constitutionnelle et dont l'expertise est reconnue. Dans l'exercice de sa discrétion, à savoir quels intervenants doivent être invités à une consultation, le Ministre doit considérer ce contexte particulier.

[77] Cela dit, dans la mesure où un programme de PC intervient dans un contexte où des intervenants existent et possèdent une expertise reconnue, ces intervenants doivent être consultés afin que les « mesures » « aptes » à une « consultation publique » soient prises. La détermination des intervenants ou parties intéressées à être consultés s'évalue donc au cas par cas, selon le contexte du programme en question. L'argument de PC, selon lequel un jugement qui imposerait PC à consulter les conseils scolaires dans le contexte de la révision du PLOÉ et des Ententes fédérales/provinciales/territoriales entraînerait des conséquences accablantes, doit donc être rejeté.

[78] De plus, la preuve démontre qu'il est possible pour PC de consulter les conseils et commissions scolaires minoritaires. Ainsi, PC a déjà bonifié sa consultation pour le Protocole de 2019-2023 et l'Entente 2020-2023, en consultant les représentants des conseils scolaires de la minorité et en renforçant les clauses relatives aux consultations et à la reddition de compte. Notamment, en 2022-2023 et en prévision du prochain cycle de négociation du Protocole, PC a consulté directement 15 organismes nationaux et 35 conseils et commissions scolaires de chaque province et territoire, dont le CSF (Affidavit de Mme Boily aux para 68-69, 73, 77-89, 92-93, Dossier de PC aux pp 21-27). Contrairement à ce que PC a plaidé oralement, une consultation avec les conseils scolaires minoritaires dans le cadre de futures Ententes n'accablera pas PC, le

rendant incapable de réaliser sa mission. La preuve démontre que PC procède maintenant à des consultations avec tous les conseils scolaires de la minorité. Une consultation avec la FNCSF (dont les membres sont 29 conseils scolaires francophones minoritaires représentant tous les provinces et territoires) en amont lors de la négociation du Protocole avec le CMEC, suivi par une consultation locale avec les conseils scolaires minoritaires pour l'Entente fédérale/provinciale/territoriale et les Plans d'action, sont des « mesures » « aptes » afin d'« assurer la consultation publique » dans le cadre de « la révision des programmes favorisant la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais » en vertu du paragraphe 43(2) de la LLO.

[79] Il convient, toutefois, de mentionner que PC peut prévoir différents types de consultations et ce, à différents niveaux. En l'espèce, pour l'élaboration du Protocole qui vise à identifier et déterminer les priorités nationales par l'entremise d'axes d'intervention, il peut être suffisant de consulter conjointement les conseils scolaires par l'intermédiaire de la FNCSF. Par contre, puisque les initiatives peuvent différer entre les provinces et territoires lors de l'établissement des Ententes fédérales/provinciales/territoriales (Affidavit de Mme Boily au para 17, Dossier de PC à la p 6), une consultation locale avec le(s) conseil(s) scolaire(s) de la province et du territoire concerné s'avère nécessaire pour l'élaboration des Ententes et Plans d'action qui permettront d'identifier les priorités du conseil scolaire local et de prendre les mesures appropriées afin de favoriser l'épanouissement de la CLOSM.

[80] Néanmoins, je ne rejette pas pour autant la possibilité pour PC de déléguer le processus de consultation à la province ou au territoire concerné. En l'espèce, la clause 5.1.1. c) de



l'Entente 2013-2018 prévoit justement que le GTN-L doit consulter le CSF (Dossier du CSF à la p 220). Par contre, PC doit s'assurer que la consultation a été mise en œuvre et a été efficace faute de quoi PC doit consulter le CSF formellement, comme cela est d'ailleurs permis en vertu de l'article 9.4 du Protocole 2013-2018 (Dossier du CSF à la p 208).

[81] Cependant, en l'espèce, il demeure que PC a une obligation de prendre des « mesures » « aptes » pour une « consultation publique ». Aucune preuve soumise par les parties n'établit que l'expertise des conseils scolaires de la minorité francophone — expertise confirmée par la CSC — a été considérée afin que les « mesures » choisies par le Ministre soient « aptes » à « assurer la consultation publique » comme le prévoit le paragraphe 43(2) de la LLO. En d'autres mots, PC ne semble pas avoir considéré si une « mesure » qui négligeait de consulter les conseils scolaires de la minorité linguistique demeurerait une mesure « apte » au sens du paragraphe 43(2).

[82] Par conséquent, PC n'a pas agi suffisamment afin de consulter la CLOSM et favoriser l'épanouissement de la minorité, et a ainsi enfreint son obligation en vertu du paragraphe 43(2).

(5) La preuve démontre que le CSF n'a pas été suffisamment consulté

[83] L'obligation de consultation ne provient pas uniquement du paragraphe 43(2) de la LLO, mais aussi des articles 9.3 et 9.4 du Protocole qui prévoient :

9.3 Chaque gouvernement provincial/territorial accepte de consulter les associations et les groupes intéressés, lorsque cela est jugé nécessaire, dans le cadre de l'élaboration de son plan d'action. Les gouvernements fédéral et provinciaux/territoriaux pourront s'entendre, dans le cadre de leur entente bilatérale respective, pour tenir ces consultations conjointement. Conformément à l'alinéa 3.6.2, le préambule accompagnant le plan d'action

provincial/territorial décrira le processus de consultation établi afférent aux initiatives mises en œuvre en vertu du présent Protocole.

9.4 Le gouvernement du Canada pourra consulter les associations et les groupes intéressés quant aux programmes mis en place en vertu du présent Protocole et pour lesquels il verse une contribution financière. Lorsque cela est jugé nécessaire, les consultations auprès des organisations pancanadiennes seront menées de concert avec le CMEC et les provinces et territoires.

(Dossier du CSF à la p 208).

[84] En l'espèce, dans son Plan d'action, le GTN-L affirme que « [l]es consultations permanentes ont également éclairé [son] plan d'action [...]. Des fonctionnaires du ministère de l'Éducation rencontrent périodiquement le personnel du [CSF] afin de confirmer les priorités et d'élaborer des stratégies. [Le ministère de l'Éducation] a tenu compte, lors de l'élaboration des initiatives du plan d'action provincial, des enjeux soulevés par le [CSF] » (Dossier du CSF à la p 244).

[85] Or, la preuve démontre que ni PC ni le GTN-L n'ont consulté directement le CSF dans l'élaboration et l'adoption de l'Entente 2013-2018 ou du Plan d'action. La preuve révèle que le CSF a été consulté dans le cadre de la feuille de route en 2012, mais il n'a été convié à aucune consultation subséquente menant à la réalisation de ces instruments, ni été convié à une consultation au sujet des initiatives applicables à Terre-Neuve-et-Labrador.

[86] Bien que la preuve démontre de nombreux échanges entre le GTN-L et le CSF quant au PLOÉ et aux initiatives pour lesquelles le GTN-L permet la dépense de fonds, ces correspondances ne portent pas sur l'élaboration des initiatives, lesquelles ont été uniquement

déterminées par le GTN-L. Les échanges font plutôt état des besoins du CSF qui n'ont pas été comblés par les fonds du PLOÉ en raison de leur manque d'alignement avec les initiatives du Plan d'action.

[87] PC soutient que la preuve du CSF démontre qu'au contraire, le CSF a été consulté pendant la période précédant l'adoption du Protocole et de l'Entente. PC s'appuie sur le paragraphe 22 de l'Affidavit de M. Chaisson (Dossier du CSF à la p 169) qui mentionne qu'entre 2011 et 2016, il a communiqué à plusieurs reprises avec PC au sujet de ses préoccupations par rapport à l'allocation des fonds PLOÉ.

[88] Je rejette cet argument.

[89] Lu dans son ensemble, l'Affidavit indique clairement qu'aucune consultation n'a eu lieu au sujet de l'Entente 2013-2018 et du Plan d'action. De plus, les années notées (2011-2016) ne sont pas toutes avant l'adoption de l'Entente 2013-2018 et du Plan d'action. Surtout, PC n'a pas contre-interrogé l'affiant sur le sujet afin de démontrer que des consultations ont eu lieu avant 2013, ni déposé un affidavit de la personne identifiée dans l'Affidavit de M. Chaisson comme étant le point contact de PC afin d'établir que des communications ont bien eu lieu avant 2013, preuve appuyée de lettres ou courriels de PC invitant le CSF à une consultation. À mon avis, la référence imprécise de l'affiant du CSF à une consultation n'est donc pas suffisante pour permettre à PC de réfuter la preuve établissant qu'aucune consultation n'a eu lieu sur le sujet.

[90] Conséquemment, j'en conclus que le CSF n'a pas été adéquatement consulté dans l'élaboration de l'Entente 2013-2018 et du Plan d'action. Il en ressort que si une telle consultation avait eu lieu, le CSF aurait proposé des initiatives permettant de répondre à certains besoins de la communauté linguistique minoritaire comme le remboursement des frais de déménagement pour favoriser le recrutement d'enseignants, et la création d'un poste de coordonnateur identitaire.

B. *Les autres éléments de la demande du CSF sont rejetés*

(1) Le mécanisme de reddition de compte est suffisant

[91] Le CSF soutient que le mécanisme de reddition de compte prévu à l'Entente 2013-2018 est insuffisant pour permettre à PC d'identifier les bénéficiaires des fonds PLOÉ et de s'assurer que les fonds sont effectivement investis dans les initiatives proposées. Le mécanisme ne permet pas de déterminer si PC, par le biais de son investissement, « veille » à ce que soient prises des mesures positives pour mettre en œuvre l'objectif de favoriser l'épanouissement des minorités linguistiques. Par conséquent, PC enfreint son obligation prévue au paragraphe 41(2) de la LLO.

[92] Comme il a été indiqué antérieurement, la Cour d'appel fédérale dans *FFCB* a insisté sur le fait que le verbe « veiller » à l'article 41 « évoque une obligation qui est continue. L'obligation de prendre des mesures positives s'applique tant et aussi longtemps qu'une institution fédérale peut agir afin d'atteindre l'objectif envisagé » (au para 141).

[93] Le CSF soutient que malgré plusieurs demandes, il n'a jamais été informé de la provenance des fonds PLOÉ, à savoir quelle partie provenait du GTN-L et quelle partie du gouvernement fédéral. Le CSF soutient que suite à une enquête menée par sa directrice générale, cette dernière a été incapable de retracer au moins 251 038 \$ de fonds PLOÉ et donc le CSF a été privé de cette somme qui lui était destinée.

[94] Cet argument doit être rejeté. Les rapports annuels identifient les montants investis pour chacune des initiatives et, dans la majorité des cas, le récipiendaire (pièce PS-29 de l'affidavit de M. Smith, Dossier du CSF aux p 3009-3014, et la pièce J de l'Affidavit de Mme Boily, Dossier de PC aux p 305-311). Par exemple, des montants sont prévus pour le ministère de l'Éducation, pour le Centre for Distance Learning, ainsi que pour la Fédération des parents francophones de Terre-Neuve-et-Labrador. Hormis quelques exceptions, les récipiendaires sont identifiés dans les rapports annuels.

[95] De plus, la preuve démontre que le GTN-L devait non seulement présenter des rapports provisoires, annuels et périodiques des contributions et des dépenses, mais également que le transfert des fonds par PC au GTN-L était conditionnel à la production et la vérification de ces rapports. Enfin, dans la mesure où les rapports n'étaient pas satisfaisants, des rencontres étaient tenues afin de déterminer l'admissibilité des dépenses.

[96] Cela dit, il est normal que le CSF n'ait pas été en mesure d'identifier au moins 251 038 \$ en dépenses. La preuve démontre que plusieurs organismes bénéficiaient des fonds PLOÉ. Un montant de 521 000 \$ était destiné au ministère de l'Éducation lui-même et une somme de 250

000 \$ était prévue annuellement pour le Centre for Distance Learning. Cela explique l'incapacité du CSF à communiquer avec et identifier tous les destinataires des fonds PLOÉ. Toutefois, cela ne prouve pas que les fonds n'étaient pas dépensés ou que le CSF se voyait priver de fonds dont il avait droit.

[97] Il est aussi normal que le CSF ait fait enquête sur la destination des fonds PLOÉ et soit méfiant quant à son utilisation. La preuve démontre que le CSF a demandé des explications au GTN-L et à PC quant à l'utilisation des fonds PLOÉ, leur provenance, l'écart entre les montants investis par PC et les montants que le CSF reçoit, mais qu'il n'a jamais obtenu de réponse substantive. Bien que l'Entente 2013-2018 prévoit que les rapports annuels du GTN-L peuvent être rendus publics (clause 7 de l'Annexe 1 de l'Entente, Dossier du CSF à la p 232), le CSF n'a pas été en mesure de les obtenir et a même été obligé de faire une demande en vertu de la *Loi sur l'Accès à l'information* (LRC (1985), ch. A-1) (pièce KC-11 de l'Affidavit de Mme Christianson, Dossier du CSF aux p 807-808). De surcroît, cette demande n'a permis d'obtenir qu'un seul rapport, soit le rapport 2013-2014. Un second ne fut obtenu que dans l'affidavit de Mme Boily en 2023 (pièce J de l'Affidavit de Mme Boily, Dossier de PC aux p 305- 311). Les autres rapports font maintenant l'objet d'une requête de PC pour les admettre en preuve dans un affidavit additionnel.

[98] En somme, même si les mesures de reddition de compte étaient adéquates, le GTN-L et PC ont fait preuve d'un certain manque de transparence en omettant de les communiquer sur demande au CSF. Si les questions pertinentes du CSF avaient été répondues en temps opportun,

il est possible que le CSF en aurait été satisfait et que les relations entre les parties auraient été plus harmonieuses.

[99] En démocratie, il est normal pour les citoyens de poser des questions et d'obtenir des réponses. L'accès à l'information gouvernementale est fondamental afin que les citoyens puissent se former une opinion éclairée, participer utilement au processus démocratique et ainsi accroître la transparence du gouvernement et assurer qu'il rende des comptes à la population (*Dagg c Canada (Ministre des Finances)*, [1997] 2 RCS 403 au para 61; *Ontario (Sûreté et Sécurité publique) c Criminal Lawyers' Association*, 2010 CSC 23 au para 1; *Merck Frosst Canada Ltée c Canada (Santé)*, 2012 CSC 3 au para 22). Pour les groupes minoritaires (qu'ils soient linguistiques ou que ses membres bénéficient de droits protégés en vertu de l'article 15 de la *Charte*), ces questions sont d'autant plus importantes puisqu'elles visent un combat plus large et important, soit la protection de droits constitutionnels, dont l'égalité réelle ou le droit de vivre dans un pays démocratique et libre de discrimination.

- (2) Le PLOÉ n'est pas utilisé uniquement afin de permettre au GTN-L d'atteindre le « seuil » de l'article 23 de la *Charte*

[100] Le CSF plaide que les fonds investis par PC ne visent qu'à permettre au GTN-L d'atteindre le « seuil » que le GTN-L est lui-même obligé d'atteindre en vertu de l'article 23 de la *Charte*. PC ne favorise donc pas la progression et l'épanouissement de la communauté, mais seulement la préservation du *statut quo*. Ce faisant, PC viole ses obligations en vertu de la partie VII de la LLO.

[101] L'alinéa 43(1)d) permet à PC de prendre des mesures pour « pour encourager et aider les gouvernements provinciaux et territoriaux à favoriser le développement des minorités francophones et anglophones, et [...] leur permettre de recevoir leur instruction dans leur propre langue ».

[102] Aussi, le préambule du Protocole précise spécifiquement que l'enseignement dans la langue de la minorité entraîne des « coûts supplémentaires » et que le gouvernement du Canada est disposé à aider les gouvernements provinciaux et territoriaux à assumer ces coûts. Mais le terme « coûts supplémentaires » n'y est pas défini (Préambule du Protocole, Dossier du CSF à la p 196).

[103] Par contre, le terme « coûts supplémentaires » a déjà été défini dans des Ententes précédentes entre le gouvernement du Canada et le GTN-L. Ce terme fut défini dans l'Entente de 1993-1998 comme visant « les coûts ou dépenses que Terre-Neuve-et-Labrador engage en sus de ce que cette province engagerait pour assumer son obligation d'instruire ses résidents si elle n'offrait pas de programmes d'enseignement en français ni de programmes d'enseignement du français comme langue seconde » (Dossier du CSF à la p 1554).

[104] Il appert donc qu'une des intentions du Protocole est que PC puisse aider les provinces et territoires à défrayer tous les coûts, incluant les « coûts » permettant aux provinces et territoires d'atteindre le « seuil » de l'article 23 de la *Charte*. L'investissement de fonds par PC pour aider les provinces et territoires à atteindre ce « seuil » n'est pas en soi en violation du Protocole, ni de l'alinéa 43(1)d) qui vise justement à ce que PC prenne des mesures pour « encourager et aider »



le GTN-L et permette à la communauté linguistique minoritaire de recevoir une instruction dans sa langue.

[105] Aussi, l'argument du CSF que les fonds PLOÉ ne font que permettre au GTN-L d'atteindre le « seuil » n'est pas fondé en l'espèce. La détermination du « seuil » applicable pour atteindre l'égalité réelle, soit l'objet de l'article 23, est un exercice périlleux qui requiert une preuve complète, incluant l'administration d'une preuve du contexte existant dans la province. Dans cette affaire, aucune preuve du contexte éducatif global du GTN-L n'a été présentée, et la preuve existante est insuffisante pour faire un tel constat. Par exemple, quoique la preuve démontre que le CSF s'est plaint de carences en matière de ressources et infrastructures, il n'y a pas suffisamment de preuve des ressources existantes notamment en matière d'infrastructures, de ressources pédagogiques, de ratio élève-enseignant, ou même d'une comparaison de la réussite scolaire des élèves de la majorité en comparaison avec ceux de la minorité. Tout en reconnaissant que l'égalité réelle exige parfois « que les services que les minorités de langues officielles reçoivent soient différents de ceux reçus par la majorité [et...] que l'on doive prendre en compte « leur situation et leurs besoins particuliers » » (*FFCB* au para 137, citant *Arsenault-Cameron* au para 31), la preuve présentée en l'espèce ne permet pas à la Cour d'établir le « seuil » en infrastructures et en ressources éducatives existantes pour les écoles de la majorité. Pour cette raison, la Cour n'est pas en mesure d'établir, en l'espèce, que ce « seuil », ou l'égalité réelle, n'est pas rencontré pour les élèves de la minorité, ni de conclure que tous les font PLOÉ sont nécessairement consacrés à permettre au GTN-L de se rapprocher, mais non d'atteindre, l'égalité réelle.

[106] Quoi qu'il en soit, la preuve démontre que le PLOÉ comprend des fonds destinés au préscolaire, à l'enseignement à distance, à des activités culturelles, à des programmes après-école et durant la fin de semaine, et aux études post-secondaires. Notamment, des fonds sont alloués à d'autres organismes, comme la Fédération des parents francophones de Terre-Neuve-et-Labrador, l'organisme Franco-Jeunesse, l'association communautaire de St-Jean (Dossier du CSF à la p 722), et le Centre for Distance Learning.

[107] Par conséquent, la preuve démontre que les initiatives choisies par le GTN-L (malgré une consultation inadéquate avec le CSF) et dans lesquelles PC et le GTN-L ont tous les deux investi des fonds, ne sont pas toutes liées à atteindre le « seuil » de l'article 23, mais visent d'autres objectifs plus larges et aptes à favoriser l'épanouissement de la communauté.

[108] Il n'a donc pas été démontré que les investissements de PC sont consacrés uniquement au « seuil » de l'article 23 et pour lequel la province serait autrement obligée de contribuer. Ainsi, les investissements de PC ont bénéficié à d'autres initiatives qui peuvent contribuer à la progression et à l'épanouissement de la communauté et de la culture francophone à Terre-Neuve-et-Labrador. Par conséquent, ces investissements ne visent pas à atteindre le « seuil » de l'article 23 et PC n'a pas enfreint une obligation de la LLO à cet égard.

## C. Le remède

### (1) Dommages-intérêts

[109] À titre de remède, le CSF demande une série de déclarations, notamment d’être consulté pour toute Entente future et d’y être une partie signataire, ainsi que la somme de 2 024 282 \$ à titre de compensation pour des fonds lui étant destinés, mais que le CSF n’a jamais reçue.

[110] Les parties s’entendent que les réparations demandées par le CSF font partie de la gamme de réparations que cette Cour peut accorder en vertu du pouvoir qui lui est conféré à l’article 77(4) de la LLO et en vertu de l’article 24(1) de la *Charte*. Elles conviennent que la Cour a une « très grande latitude » pour accorder un tel remède pourvu qu’elle estime que le redressement est proportionnel, convenable et juste eu égard aux circonstances (*Forum des maires de la Péninsule acadienne c Canada (Agence d’inspection des aliments)*, 2004 CAF 263 aux para 17, 56; *Doucet-Boudreau c Nouvelle-Ecosse (ministre de l’Education)*, 2003 CSC 62 aux para 25, 50; *Mazraani c Industrielle Alliance, Assurance et services financiers inc.*, 2018 CSC 50 au para 52; *Thibodeau c Air Canada*, 2014 CSC 67 au para 112). Le remède doit être équitable à la fois envers le demandeur et envers l’État (*Vancouver (Ville) c Ward*, 2010 CSC 27 au para 53 [*Ward*]).

[111] Pour que l’octroi de dommages-intérêts soit « convenable et juste », le CSF doit établir qu’ils sont nécessaires, d’un point de vue fonctionnel, à la réalisation d’au moins un des objectifs suivants: a) indemniser, b) défendre les droits en cause; ou c) dissuader contre toute nouvelle violation (*Thibodeau c Administration de l’aéroport international de St. John’s*, 2022 CF 563 au

para 70; *Administration de l'Aéroport International de St. John's c Thibodeau*, 2024 CAF 197 aux para 79-82, 89-90 [*Thibodeau CAF*]; *Ward* aux para 25, 33-38; *Canada (Procureur général) c Power*, 2024 CSC 26 aux para 42, 114).

[112] En somme, le CSF a perçu que des fonds lui étant destinés ne lui avaient pas été versés puisque, suite à son enquête, une somme d'au moins 251 038 \$ ne pouvait pas être retracée en 2013-2014. Cette somme devrait donc être multipliée par le nombre d'années où l'Entente 2013-2018 était applicable. À cette somme devrait s'ajouter une autre somme de 267 016 \$ correspondant à une contribution provinciale pour laquelle le CSF soutient que cette dépense aurait dû être faite par PC, pour un total de 2 024 282 \$.

[113] Tel qu'expliqué plus haut, la preuve sur laquelle se fondait le CSF afin démontrer le montant allégué n'a pas été établie. Aucune somme à laquelle le CSF avait droit ne lui a pas été destinée. De plus, lors de la plaidoirie orale, le CSF a admis que tous les fonds PLOÉ avaient été dépensés, et qu'il n'y a pas eu de malversation ni de mauvaise foi de la part de PC ou du GTN-L.

[114] N'ayant pas été en mesure de prouver avoir été privé d'une somme lui étant destiné en vertu de l'Entente 2013-2018, il ne serait pas « convenable et juste » dans les circonstances d'accorder un montant en dommages-intérêts au CSF afin de l'indemniser, soit un des objectifs visés par de l'arrêt *Ward*.

[115] De plus, des dommages-intérêts ne sont pas « convenables et justes » en l'espèce afin de défendre les droits du CSF ou de dissuader toute nouvelle violation, bien qu'il soit vrai « qu'il

n'est pas nécessaire de démontrer un préjudice personnel pour être éligible à des dommages-intérêts si « ceux-ci sont par ailleurs manifestement exigés par les objectifs de défense du droit ou de dissuasion » » (*Thibodeau CAF* au para 82, citant *Ward* au para 30) [je souligne].

[116] Ainsi, des dommages-intérêts en sus du processus interne prévu à la LLO ne sont pas toujours justifiables, surtout lorsque le processus interne est efficace, confirme une violation, que l'institution fédérale en accepte les recommandations et mette en œuvre des moyens pour remédier aux violations.

[117] Premièrement, en l'espèce, le CLO a confirmé la portée des droits du CSF et leurs violations par PC dès décembre 2016. PC a par la suite pris des mesures qui répondent aux trois recommandations du CLO, du moins en grande partie (Affidavit de Mme Boily aux para 66-68, 78-81, 89, 92-93, Dossier du PC aux pp 20-21, 23-24, 26-27). Le mécanisme interne prévu à la LLO a donc porté ses fruits et fut adéquat pour défendre les droits du CSF et remédier leurs violations.

[118] Deuxièmement, l'octroi de dommages-intérêts n'est pas indiqué en l'espèce pour défendre les droits du CSF parce qu'il reçoit des sommes importantes de fonds PLOÉ provenant entre autres de PC. Surtout, il s'agit d'un programme fédéral qui bénéficie au CSF à la hauteur d'une somme monétaire importante à chaque année, justement pour l'aider à dispenser son programme et ainsi à défendre les droits de la minorité linguistique. Dans *Thibodeau CAF*, le plaignant a subi un préjudice, mais hormis l'octroi de dommages-intérêts, ses droits n'ont pas pu être adéquatement défendus par le processus interne dans les circonstances particulières de cette

affaire, et il ne pouvait tirer aucun bénéfice d'un programme fédéral quelconque. Ce n'est pas le cas en l'espèce, où le CSF va continuer de bénéficier des fonds importants de PC investis par l'entremise du PLOÉ.

[119] Troisièmement, il n'y a pas de preuve que PC ne va pas se conformer à l'ordonnance de la Cour et va commettre une autre violation similaire à celle en l'instance dans le cadre de la révision des PLOÉ. D'ailleurs, la preuve démontre que PC a déjà fait plusieurs améliorations, notamment à sa reddition de compte.

[120] L'octroi de dommages-intérêts ne dessert donc aucune fonction ou un but utile selon les objectifs identifiés dans l'arrêt *Ward*.

[121] Enfin, le fait que PC contribue déjà annuellement au CSF dans le cadre du PLOÉ fait contrepoids à l'octroi de dommages-intérêts faisant en sorte que ces derniers ne sont ni convenables ni justes. Il ne s'agit pas en l'espèce d'une violation de nature systémique ni d'une violation qui sape le statut des communautés linguistiques minoritaires, mais tout le contraire (*Thibodeau CAF* aux para 91, 93). De fait, il s'agit d'une violation dans un contexte d'efforts importants faits par PC afin de permettre l'épanouissement des communautés, et ces efforts ne devraient pas être découragés par l'octroi de dommages-intérêts dès qu'une faille puisse être identifiée et corrigée. Surtout, malgré que le CSF n'ait pas été en mesure de dépenser les fonds PLOÉ sur certaines de ses priorités, le CSF a été en mesure de dépenser les fonds pour d'autres objectifs qui lui sont aussi importants (surtout que le CSF allègue que ses besoins ne sont pas adéquatement rencontrés de façon plus générale). Par conséquent, aucune dissuasion n'est

nécessaire puisque PC ne « minimise » pas ses efforts pour respecter ses obligations en vertu de la LLO et n'a pas ignoré les recommandations du CLO, bien au contraire (*Thibodeau CAF* au para 98).

(2) Déclaration

[122] Le CSF demande aussi que la Cour émette des déclarations, notamment obligeant PC de le consulter et de l'inclure comme partie à toute Entente future entre PC et le GTN-L.

[123] PC soumet que les demandes en réparation déclaratoire du CSF ne sont pas nécessaires, puisque les déclarations demandées par le CSF exigent simplement que PC se conforme à ses obligations en vertu de la LLO.

[124] Au sujet de la demande du CSF d'être partie à toute Entente future entre PC et le GTN-L, PC soumet que l'imposition par la Cour d'une telle mesure irait à l'encontre du paragraphe 43(2) de la LLO, qui accorde au Ministre la discrétion d'adopter des mesures « aptes » à assurer la consultation publique. Ainsi, selon le programme en question, le Ministre devrait être en mesure de choisir les moyens et la Cour ne devrait pas interdire à PC de déléguer la consultation nécessaire en l'espèce, surtout que l'éducation est un pouvoir provincial et territorial en vertu de l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Dans la mesure où PC encadre ce processus de consultation et s'assure qu'il est bien suivi, il ne devrait pas avoir à inclure le CSF comme partie à l'Entente intergouvernementale avec le GTN-L.

[125] En somme, PC recommande à la Cour d'émettre une déclaration que la plainte du CSF est fondée et que PC a manqué à ses obligations en vertu de la LLO.

[126] Une réparation « convenable et juste » doit dans un premier temps confirmer la violation du droit du demandeur, et ensuite dans la mesure du possible s'assurer que la violation ne se reproduise pas.

[127] Par conséquent, dans un premier temps, la Cour va émettre une déclaration que PC a enfreint le paragraphe 43(2) de la LLO pour avoir omis de consulter le CSF ou de s'assurer que le CSF soit consulté adéquatement par le GTN-L dans le cadre de l'Entente 2013-2018 et des initiatives identifiées par le GTN-L dans son Plan d'action. L'omission de consulter ou d'assurer une consultation adéquate fait en sorte que PC a enfreint son obligation en vertu des paragraphes 41(2) et 43(1) d'être « sensible » aux besoins de la communauté linguistique minoritaire afin de permettre son épanouissement.

[128] Dans un deuxième temps, la Cour va émettre une déclaration précisant que dans le cadre de toute Entente ultérieure où des initiatives seront évaluées et négociée entre PC et le GTN-L, le CSF doit être invité et consulté, avec un préavis suffisant afin de se préparer et de consulter les parents ayants-droits, afin que ses besoins soient exprimés et considérés.

[129] De plus, je rejette la demande du CSF d'ordonner à PC et au GTN-L de l'inclure à titre de partie à l'Entente. Bien que j'accepte que PC et le CSF soient respectivement constitués



juridiquement et puissent contracter, une telle ordonnance a un impact sur un troisième co-contractant qui n'est pas devant la Cour.

[130] Une telle ordonnance aurait aussi pour effet d'imposer au Ministre l'interprétation privilégiée par la Cour de son obligation d'adopter les « mesures » qui sont « aptes » afin d'« assurer la consultation publique », alors que le Ministre est mieux placé pour le faire. La Cour constate que plusieurs mesures « raisonnables » peuvent être adoptées à cet effet, notamment par l'entremise ou en incluant le GTN-L, comme par exemple en déléguant la mise en œuvre de son devoir de consultation tel que discuté plus haut. Il revient au Ministre de les déterminer, et non à la Cour, pourvu qu'à l'échéance, les besoins du CSF ont été entendus et considérés (*Vavilov* aux para 140-141).

D. *La nouvelle preuve*

(1) La requête de PC pour déposer un affidavit additionnel

[131] PC demande l'autorisation de la Cour pour déposer un affidavit permettant de compléter la preuve déjà administrée par les parties. Selon PC, l'affidavit additionnel proposé fournit des informations complémentaires concernant l'allocation du financement mis en doute par le CSF et prend la forme de rapports annuels préparés par le GTN-L dans le cadre de l'Entente de financement avec PC. Deux de ces rapports sont déjà en preuve (pièce PS 29 de l'affidavit de M. Smith, Dossier du CSF aux p 3009-3021, et pièce J de l'Affidavit de Mme Boily, Dossier de PC aux p 304-319). Plus précisément, l'affidavit additionnel proposé répond aux prétentions du CSF mettant en doute la manière dont le GTN-L aurait utilisé les fonds reçus dans le cadre de

l'Entente 2013-2018. Il est également intrinsèque à la question de reddition de comptes et surtout à l'argument du CSF concernant l'utilisation inadéquate des fonds fédéraux et sa demande de réparation de plus de 2M\$. Enfin, PC demande l'autorisation de déposer l'affidavit en question puisqu'il répond à la remontrance du CSF à l'effet que PC n'a pas mis en preuve ni jamais partagé avec le CSF tous les rapports préparés par le GTN-L.

[132] Le paragraphe 312(1) des *Règles des Cours fédérales*, DORS 98/106 [Règles] prévoit qu'une partie peut, avec l'autorisation de la Cour, déposer des affidavits complémentaires. Elle doit démontrer que la preuve est (a) admissible dans le cadre du litige, et (b) pertinente eu égard à une question que la Cour est appelée à trancher (*Bossé c Canada (Agence de la santé publique)*, 2023 CAF 199 aux para 15-16).

[133] Si ces deux exigences sont satisfaites, la partie doit convaincre la Cour que le dépôt de cette preuve sert l'intérêt de la justice. La Cour peut tenir compte des trois considérations suivantes :

- a) La partie avait-elle accès aux éléments de preuve dont elle demande l'admission au moment où elle a déposé ses affidavits ou aurait-elle pu y avoir accès en faisant preuve de diligence raisonnable?
- b) La preuve sera-t-elle utile à la Cour, en ce sens qu'elle est pertinente quant à la question à trancher et que sa valeur probante est suffisante pour influencer sur l'issue de l'affaire?
- c) L'admission des éléments de preuve entraînera-t-elle un préjudice important ou grave pour l'autre partie?

(*Tsleil-Waututh Nation c Canada (Procureur général)*, 2017 CAF 128 au para 11[*Tsleil-Waututh*]).

[134] L'élément déterminant demeure néanmoins l'intérêt de la justice et la Cour peut exercer son pouvoir discrétionnaire d'admettre un affidavit complémentaire afin d'avoir un dossier plus complet et plus exact, favorisant une décision équitable (*Bernard c Première Nation Abénaquis de Wôlinak*, 2023 CF 1743 au para 15; *Tsleil-Waututh* au para 13).

[135] En l'espèce, lors de l'audience, le CSF a concédé que, suite au dépôt du mémoire de PC et des explications fournies, il n'alléguait plus qu'il y avait eu malversation ou mauvaise foi, et que les fonds avaient bien été dépensés selon les initiatives prescrites dans l'Entente 2013-2018. Bien que le CSF maintient sa demande de plus de 2M\$ à titre de réparation, le fondement de cette demande repose maintenant sur les principes de réparation prévus par l'article 77 de la LLO et sur l'article 24 de la *Charte*, prescrits par l'arrêt *Ward* (et discuté plus haut), et non sur une allégation que le GTN-L ou PC a retenu des sommes lui étant destinées ou encore versé ces fonds pour d'autres initiatives.

[136] La preuve proposée par PC est donc admissible, mais n'est plus pertinente aux questions en litige à trancher ni probante au sens qu'elle pourrait influencer sur l'issue de l'affaire. Il convient de rappeler que la Cour a rejeté l'allégation du CSF quant au manque de mécanisme de reddition de compte ainsi que la demande du CSF en dommages-intérêts d'un montant supérieur à 2M\$ à titre de remède « convenable et juste ».

[137] Quoi qu'il en soit, puisque la preuve proposée permet de compléter le dossier et ne porte aucun préjudice aux parties, la Cour permet son admission afin d'avoir un dossier plus complet (*Tsleil-Waututh* au para 13).

(2) La demande du CSF de déposer les chiffres du recensement

[138] Lors de sa plaidoirie orale, et afin de démontrer que PC n'a aucun mécanisme pour évaluer l'impact des fonds PLOÉ sur l'épanouissement de la communauté, le CSF a fait valoir que le nombre d'élèves inscrits aux écoles de la minorité avait chuté de 348 à 340 entre 2013 et 2018, soit durant l'application de l'Entente 2013-2018.

[139] Lors de sa réponse, PC a expliqué que l'Entente 2013-2018 suivait une entente quinquennale précédente, laquelle a démontré que le nombre d'élèves inscrits durant la période quinquennale précédente avait augmenté de 35%, le nombre s'élevant de 256 à 348. PC a donc indiqué que le nombre d'élèves inscrits était pertinent, que PC examine l'impact du PLOÉ et que malgré une certaine stabilisation du nombre d'élèves inscrits (les chiffres ont augmenté et régressé en fonction de chacune des années entre 2013 et 2018), le fait que ce nombre avait légèrement diminué n'était pas indicatif de l'inefficacité des fonds PLOÉ.

[140] En réplique, le CSF a tenté de déposer les résultats du recensement de 2021 identifiant le nombre d'enfants d'ayants-droits à Terre-Neuve-et-Labrador. Le CSF a tenté de démontrer que le nombre d'enfants d'ayants-droits est nettement supérieur au nombre d'enfants inscrits dans ses écoles et par conséquent, l'impact du PLOÉ n'est pas suffisant.

[141] Le CSF fait valoir que la Cour peut prendre connaissance d'office de la fiabilité des chiffres du recensement. Il se fonde sur l'arrêt *R c Find*, 2001 CSC 32 au paragraphe 48 où la CSC indique que la Cour peut prendre connaissance d'office de deux types de faits : 1) les faits

qui sont notoires ou généralement admis au point de ne pas être l'objet de débats entre des personnes raisonnables; 2) ceux dont l'existence peut être démontrée immédiatement et fidèlement en ayant recours à des sources facilement accessibles dont l'exactitude est incontestable. Le CSF cite ensuite l'arrêt *Warkentin Building Movers Virden Inc v LaTrace*, 2021 ABCA 333 au paragraphe 34 où la Cour d'appel de l'Alberta statue que les données générées par Statistiques Canada dans le cadre du recensement sont fiables et peuvent faire l'objet d'une connaissance d'office.

[142] Selon moi, bien que la Cour puisse prendre connaissance d'office de certaines statistiques du recensement dans certaines circonstances, la question fondamentale en l'espèce est à savoir si la preuve proposée par le CSF est admissible ou si elle doit être rejetée pour le motif que le CSF a scindé sa preuve.

[143] Il convient de rappeler cette notion expliquée par la CSC dans *R c G (SG)*, [1997] 2 SCR 716 au paragraphe 39: « [l]a règle interdisant que «la preuve soit scindée» a été élaborée principalement dans le contexte des demandes de production d'une contre-preuve par le ministère public. Les demandes de production d'une contre-preuve et de réouverture de la preuve sont des [traduction] «cousins germains», mais ne sont pas de «vrais jumeaux» [citation omise]. Une contre-preuve est à juste titre admissible lorsque la question examinée découle de la preuve de la défense, lorsqu'elle n'est pas incidente et, de façon générale, lorsque le ministère public ne pouvait pas prévoir de quelle façon elle évoluerait [citation omise]. Dans le cas d'une contre-preuve, ce sont les règles du processus accusatoire qui en justifient l'admission. Dans le cas d'une demande de réouverture, le ministère public doit prouver que les éléments de preuve se

rapportent à une question qui fait légitimement partie de sa preuve. Pour obtenir l'autorisation demandée, il doit également expliquer pourquoi les éléments de preuve n'ont pas été produits plus tôt et justifier la dérogation aux règles normales du processus accusatoire [citation omise] ».

[144] Ainsi, selon le principe, un demandeur ne peut pas scinder sa preuve en présentant une nouvelle preuve en réplique qui vise à simplement confirmer sa preuve principale. Une preuve en réplique ne sera admissible que lorsqu'elle se rapporte à une question soulevée en défense que le demandeur n'a pas soulevée dans le cadre de sa preuve principale (*Amgen Canada Inc. c. Apotex Inc.*, 2016 CAF 121 au para 12; *Universal Ostrich Farms Inc. v Canada (Food Inspection Agency)*, 2025 FCA 164 au para 10; *Merck Sharp & Dohme Corp. c Wyeth LLC*, 2020 CF 1087 aux para 8-11; *Chemin de fer Canadien Pacifique c Canada*, 2020 CF 690 aux para 24-25; *Sterritt v McLeod*, 2000 BCCA 318 aux para 28-29; *K v Miazga*, 2003 SKQB 559 au para 473; J. Sopinka, S. N. Lederman et A. W. Bryant, *The Law of Evidence in Canada*, 2e éd. (Toronto: Butterworths, 1992) au para 16.158).

[145] Cependant, bien qu'une partie puisse demander de présenter une nouvelle preuve soit comme preuve en réplique, soit dans le cadre d'une réouverture du dossier du demandeur, ces deux cas impliquent l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la Cour qui doit être limité par des considérations de retenue, d'équité procédurale et d'intérêt de la justice (*Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique v British Columbia*, 2025 BCSC 422 au para 8).

[146] En l'espèce, le CSF a plaidé spécifiquement que le chiffre du nombre d'élèves inscrits au sein de ses écoles était pertinent et s'est appuyé sur ce chiffre pour la première fois lors de son

argumentation orale, et à l'aide de la preuve existante au dossier. PC a été en mesure d'y répondre, aussi à l'aide de la preuve existante au dossier. La question du nombre d'enfants d'ayants-droits était donc connue et pertinente au litige, et il appartenait au CSF de faire sa preuve en temps opportun. La demande du CSF est donc assimilable à une demande de réouverture, puisque l'élément de preuve se rapporte à une question qui fait légitimement partie de sa preuve, qui était connue et pertinente au litige. Permettre au CSF en l'espèce de présenter une nouvelle preuve additionnelle en réplique porte préjudice à PC qui n'a pas l'opportunité de présenter une preuve contraire ou de préparer une réponse additionnelle.

[147] Néanmoins, j'accorde la demande du CSF d'admettre les chiffres du recensement 2021 en preuve. La preuve proposée par le CSF est pertinente quant à la question à trancher.

[148] Par contre, le fait que le recensement démontre que des enfants d'ayants-droits ne fréquentent pas une école de la minorité ne démontre pas en soi que le programme du CSF est déficient, que le PLOÉ est inefficace, que PC n'a pas de mécanisme de reddition de compte, ou que PC est incapable de mesurer son efficacité. Bien qu'une preuve admissible du fait que beaucoup d'enfants d'ayants-droits ne fréquentent pas les écoles du conseil scolaire de la minorité linguistique puisse étayer une conclusion qu'un programme scolaire minoritaire ainsi que ses infrastructures sont inadéquats, cette preuve ne permet pas en soi de conclure que les fonds PLOÉ ne favorisent pas l'épanouissement de la communauté. En d'autres mots, le nombre d'inscriptions peut permettre une évaluation de la performance du PLOÉ, mais il ne s'agit pas de la seule variable ou mesure qui peut en faire la démonstration.

[149] En l'espèce, la preuve démontre que les fonds PLOÉ ont historiquement été bénéfiques et ont permis une certaine progression du nombre d'élèves inscrits durant le quinquennat précédent l'Entente 2013-2018, et une stabilisation par la suite. Le fait que plusieurs enfants d'ayants-droits décident toujours de ne pas fréquenter un établissement du CSF peut s'expliquer par plusieurs facteurs et ne saurait en soit permettre à la Cour de tirer une conclusion que PC n'est pas en mesure d'évaluer la performance du PLOÉ.

[150] Par conséquent, peu de poids peut être accordé aux chiffres du recensement dans le litige en l'espèce. Selon moi, cette preuve n'est pas suffisante, seule ou au cumul de la preuve globale présentée, pour démontrer que PC n'a pas établi un mécanisme de reddition de compte valide pour évaluer si les fonds PLOÉ sont efficaces pour favoriser le développement et l'épanouissement de la communauté francophone à Terre-Neuve-et-Labrador.

## V. Conclusion

[151] Pour les motifs qui précèdent, la demande du CSF est accueillie en partie.

[152] Selon la pratique généralement observée, les dépens suivent l'issue de la cause et sont adjugés à la partie qui obtient gain de cause (*Whalen c Première Nation no 468 de Fort McMurray*, 2019 CF 1119 aux para 2-4, 7-8). Aucun argument précis n'ayant été fait sur le montant des dépens dans ses représentations écrites ni lors de l'audience, et ayant eu gain de cause bien que seulement en partie, le CSF a droit à ses dépens selon le milieu de la colonne III du tarif B. Aucuns dépens ne sont octroyés pour la requête de PC pour introduire une nouvelle preuve.



**JUGEMENT dans le dossier T-171-17**

**LA COUR STATUE :**

1. PC a enfreint le paragraphe 43(2) de la LLO pour avoir omis de consulter le CSF ou de s'assurer que le CSF soit consulté adéquatement par le GTN-L dans le cadre de l'Entente 2013-2018 et des initiatives identifiées par le GTN-L dans son Plan d'action.
2. L'omission de consulter ou d'assurer une consultation adéquate fait en sorte que PC a enfreint son obligation en vertu des paragraphes 41(2) et 43(1) d'être « sensible » aux besoins de la communauté linguistique minoritaire de Terre-Neuve-et-Labrador afin de permettre son épanouissement.
3. Dans le cadre de toute Entente ultérieure où des initiatives seront évaluées et négociée entre PC et le GTN-L, le CSF doit être invité et consulté, avec un préavis suffisant pour se préparer et consulter les parents ayants-droits, afin que ses besoins soient exprimés et considérés.
4. Le CSF a droit à ses dépens selon le milieu de la colonne III du tarif B.

« Guy Régimbald »

---

Juge

**COUR FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** T-171-17

**INTITULÉ :** CONSEIL SCOLAIRE FRANCOPHONE  
PROVINCIAL DE TERRE-NEUVE-ET-LABRADOR C  
PATRIMOINE CANADIEN

**LIEU DE L'AUDIENCE :** OTTAWA (ONTARIO)

**DATE DE L'AUDIENCE :** LE 22 SEPTEMBRE 2025

**JUGEMENT ET MOTIFS** LE JUGE RÉGIMBALD

**DATE DES MOTIFS :** LE 12 DÉCEMBRE 2025

**COMPARUTIONS :**

Perri Ravon  
Darius Bossé  
Maxine Vincelette  
Mark Power  
POUR LE DEMANDEUR

Caroline Laverdière  
Sarah Jiwan  
POUR LE DÉFENDEUR

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

Juristes Power  
Avocats  
Ottawa (Ontario)  
POUR LE DEMANDEUR

Procureur général du Canada  
Ottawa (Ontario)  
POUR LE DÉFENDEUR