Droit et immigration francophone dans l'Ouest canadien : quel rôle pour les municipalités ?

*On the legal involvement of Western municipalities in the recruitment of
Francophone immigrants*

Laetitia Ndota-Ngbale

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/eccs/762>

DOI : 10.4000/eccs.762

ISSN : 2429-4667

Éditeur

Association française des études canadiennes (AFEC)

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2016

Pagination : 55-70

ISSN : 0153-1700

Référence électronique

Laetitia Ndota-Ngbale, « Droit et immigration francophone dans l'Ouest canadien : quel rôle pour les municipalités ? », *Études canadiennes / Canadian Studies* [En ligne], 81 | 2016, mis en ligne le 01 décembre 2017, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/eccs/762> ; DOI : 10.4000/eccs.762

DROIT ET IMMIGRATION FRANCOPHONE DANS L'OUEST CANADIEN : QUEL RÔLE POUR LES MUNICIPALITÉS ?

Laetitia NDOTA-NGBALE
Université Grenoble Alpes, CRJ
Université Laval

Entre 1981 et 2011, l'immigration internationale, majoritairement anglophone, a contribué à diminuer le taux de francophones dans l'ouest du Canada. Selon l'article 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les gouvernements fédéral et provinciaux ont une compétence partagée en matière d'immigration. Les lois et les politiques de ces deux ordres de gouvernement restent indispensables au maintien du français dans cette région. Cela étant, les mesures prises par les municipalités participent également à l'établissement d'immigrants francophones. Ainsi, cet article s'intéresse à la reconnaissance par le droit, du rôle des municipalités en matière d'immigration et aux politiques publiques locales dans ce domaine.

Between 1981 and 2011, international immigration, predominantly English-speaking, significantly reduced the rate of Francophones in Western Canada. According to Article 95 of the Constitution Act, 1867, federal and provincial governments have a shared responsibility for immigration. The laws and policies of both levels of government are essential to maintain French in this region. However, measures taken by municipal governments are also involved in the establishment of Francophone immigrants. Consequently, this article focuses on local public policies on immigration and the recognition through laws of the role of municipalities in this area.

Introduction

Le rétablissement du questionnaire de recensement détaillé et obligatoire¹, par le décret du 29 janvier 2016, a relancé les débats spéculatifs sur l'ampleur de la francophonie en milieu minoritaire au Canada. La diminution de la proportion de francophones dans la population de certaines provinces de l'Ouest canadien (ZANINETTI 2013 : 16), cristallise de nombreuses inquiétudes de la part des communautés concernées. Les statistiques issues du recensement national de 2011² ont effectivement témoigné d'une légère baisse du taux de francophones par rapport aux résultats de 2006, dans le Manitoba et en Saskatchewan. Selon ces statistiques, l'Alberta était la seule province de l'Ouest à avoir connu une faible augmentation, la part des francophones passant de 2,1% à 2,2% entre 2006 et 2011 (la Colombie-Britannique maintient un taux de 1,6%). De toute évidence, ces chiffres

¹ Décret C.P. 2016-36 du 29 janvier 2016 ; Loi sur la statistique, L.R.C., 1985, ch. S-19, art.19 (1) ; Loi sur la statistique, L.R.C., 1985, ch. S-19, art. 21.

² Statistique Canada, recensement de la population, 2011.

démontrent à quel point le bilinguisme, un des piliers de l'identité canadienne chers à l'ancien Premier ministre Pierre Elliott Trudeau, reste un objectif difficilement atteignable à l'ouest du Canada. C'est pourquoi, dans cette région, l'attraction, l'établissement et la rétention d'immigrants francophones restent des enjeux majeurs pour renforcer le poids des communautés linguistiques minoritaires.

Dans cette optique, plusieurs études ont assigné un rôle important à l'immigration internationale francophone pour maintenir le bilinguisme au Canada. D'après Ronald Schmidt, politologue spécialiste des politiques linguistiques en Amérique du Nord, l'immigration internationale parviendrait à alimenter le pluralisme culturel, « en contribuant à renouveler les communautés culturelles existantes et en augmentant leur importance » (SCHMIDT 2009 : 316). Des nuances doivent toutefois être apportées quant à l'efficacité des politiques d'immigration internationale sur le pluralisme linguistique au Canada. En 2011, la population immigrante ayant le français comme seule langue maternelle, s'élevait seulement à 3,4%³. En comparaison, le taux d'immigrants ayant l'anglais comme langue maternelle avoisinait à la même période les 23%. Les langues immigrantes, autrement dit les langues maternelles des immigrants, étaient pour la majorité d'entre elles d'origines asiatiques à hauteur de 56% sur tout le territoire canadien, et plus particulièrement dans l'Ouest. De plus, certains auteurs ont dénoncé le phénomène d'assimilation rapide de l'anglais par les populations immigrantes francophones venues dans l'ouest du pays (CHIGNIER-RIBOULON 2012 : 105-106).

Dans les faits, l'augmentation du taux de francophones par l'immigration internationale appelle un véritable soutien de la part des institutions publiques. Pour être appliqués, les droits dont disposent les communautés linguistiques minoritaires doivent s'accompagner d'une réelle volonté politique (FOUCHER 2009 : 463-512). Autrement dit, pour que l'immigration soit une politique publique linguistique effective, il semble nécessaire d'édicter des lois et des règlements ayant une valeur plus instrumentale que symbolique. Conformément à l'article 95 de la Loi constitutionnelle de 1867⁴, les gouvernements fédéral et provinciaux sont habilités à légiférer en matière d'immigration. Les réformes législatives et les programmes pouvant avoir une influence sur l'immigration francophone sont

³ Ibid.

⁴ Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Victoria, ch. 3, R.U.

donc tributaires des dynamiques impulsées par ces deux paliers de gouvernement. Cependant, les réglementations fédérales et provinciales en matière d'immigration semblent davantage répondre à des besoins d'ordre économique ou démographique. Ainsi, les communautés francophones en situation minoritaire gagneraient à s'appuyer sur l'échelon municipal. Ces institutions sont aptes à écouter leurs revendications et à les intégrer dans des politiques publiques locales – en particulier si leur poids démographique sur le territoire municipal concerné est important. Les auteurs Gallant, Roy et Belkhodja, ont mené une étude auprès de plusieurs municipalités de l'Ouest canadien qui regroupaient des communautés francophones en situation minoritaire. Cette étude a fait ressortir que les collectivités locales interrogées avaient un intérêt très marqué pour la revitalisation démographique francophone (GALLANT, ROY et BELKHODJA 2006 : 84-88).

Par ailleurs, le gouvernement fédéral et les provinces ont tendance à sous-estimer les politiques publiques des villes lors de l'élaboration de leurs politiques et programmes d'immigration. Or, depuis le début des années 2000, les provinces canadiennes ont chacune réformé leur législation sur les municipalités, elles ont accru leurs responsabilités et leurs pouvoirs (GARCEA et LESAGE JR 2005). Désormais, les institutions municipales n'administrent plus seulement des services publics restrictivement énumérés par la loi. Elles doivent conduire des politiques nécessaires au développement économique, social ou culturel. Dès lors, plusieurs municipalités, notamment des villes, se sont intéressées à l'immigration pour répondre efficacement à leurs enjeux de développement local. Les politiques municipales d'attraction d'immigrants pourraient soutenir les programmes fédéraux et provinciaux favorisant la francophonie dans les milieux minoritaires. Pourtant, notre étude témoigne d'une collaboration assez faible entre les trois niveaux de gouvernement à ce stade du processus d'immigration.

Des mesures règlementaires sont donc prises par des municipalités, à l'instar des services publics en français, et elles contribuent à l'établissement d'immigrants francophones et à l'épanouissement de ces nouvelles populations. Pourtant, l'échelon municipal est longtemps resté le parent pauvre des études sur les politiques publiques d'immigration au Canada. Des études en science politique ont récemment documenté le rôle des municipalités et la mise en place de politiques locales pour favoriser l'attraction, l'accueil, l'intégration et la rétention des immigrants francophones (VATZ LAAROUSSI, BERNIER et GUILBERT 2013 ; FARMER, BELANGER et CYR 2013 ; FOUROT 2013). À travers notre étude, nous entendons aborder cette thématique sous un angle

juridique. Notre analyse vise à décrire comment les institutions municipales des provinces de l'Ouest participent aux problématiques liées à l'immigration francophone, soit en tant que gestionnaires de services publics essentiels pour l'établissement des immigrants (tels que les transports publics ou encore l'habitat social)⁵, soit dans le cadre de leurs stratégies d'attraction destinées aux immigrants.

Ainsi, nous examinerons quelques dispositions, issues du corpus normatif, sur le rôle des municipalités de l'Ouest canadien en matière d'immigration. Nous analyserons également des exemples de politiques publiques municipales pouvant favoriser l'immigration dans l'ouest du Canada.

1) Municipalités et immigration en milieu minoritaire : des acteurs de l'ombre

Les récentes ententes bilatérales sur l'immigration signées entre le gouvernement fédéral et chaque province de l'Ouest ont toutes intégré des dispositions relatives à la protection des langues officielles minoritaires. L'importance des enjeux migratoires pour la politique nationale a amené le Canada et les provinces à renforcer leurs collaborations avec des acteurs locaux telles que les associations, les entreprises locales ou encore les institutions municipales. La multiplicité des intervenants associés à l'élaboration des politiques migratoires semble cependant occulter le rôle central des municipalités.

1-1) L'insertion des droits linguistiques dans le cadre législatif de l'immigration

Rappelons qu'au Canada, le pouvoir de légiférer en matière d'immigration est une compétence partagée entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, en vertu de l'article 95 de la Loi constitutionnelle de 1867. Il convient toutefois d'apporter deux nuances sur l'équilibre de ce partage. Premièrement, la théorie de la prépondérance est expressément prévue par l'article 95 (ALHERITIERE 1971 : 579-583). Selon cette doctrine, en cas de conflit entre une loi fédérale et une loi provinciale en matière d'immigration, la première possède une primauté sur la loi de la province. Deuxièmement, malgré les compétences octroyées aux provinces par

⁵ Fédération canadienne des municipalités (2011), Construire sur du solide : Le rôle des municipalités dans l'établissement des immigrants, Ottawa.

DROIT ET IMMIGRATION FRANCOPHONE DANS L'OUEST CANADIEN

l'article susvisé, l'immigration est restée l'apanage du gouvernement fédéral jusqu'aux années 1990 (PAQUET 2014 : 102-103). Le Québec qui souhaitait préserver son identité culturelle, faisait figure d'exception (BRUN et BROUILLET 2002 : 55-87). La Colombie-Britannique était également intervenue dans ce domaine pour appuyer une loi fédérale visant à imposer des restrictions à l'immigration chinoise à travers la Loi de l'immigration chinoise de 1923⁶.

À la fin des années 1990, les provinces de l'Ouest canadien ont commencé progressivement à s'emparer de responsabilités liées à l'immigration. En 1998, le gouvernement fédéral a transféré à la Colombie-Britannique et au Manitoba la responsabilité des services d'établissement et d'intégration des immigrants (PAQUET 2014 : 123). La Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés⁷ (LIPR), a apporté des précisions sur les domaines d'intervention du gouvernement fédéral et ceux des provinces. Les articles 8, 9 et 10 de cette loi fédérale ont posé des règles relatives à la concertation fédérale-provinciale dans ce domaine. Pour illustration, l'article 10 (2) de la LIPR prévoit une consultation obligatoire des provinces : pour fixer le nombre d'étrangers pouvant devenir des résidents permanents ; pour leur répartition sur le territoire du Canada et pour fixer les mesures à prendre en vue d'intégrer les immigrants dans la société canadienne. En outre, l'article 3 de la LIPR protège les « collectivités de langues officielles minoritaires ». Cette disposition laisse apparaître la volonté du gouvernement fédéral d'intégrer la protection des droits linguistiques à sa politique d'immigration. De manière générale, la LIPR respecte l'esprit de la Loi sur les langues officielles de 1998 qui appelait impérativement les ministères et les organismes fédéraux à collaborer pour promouvoir le bilinguisme et « favoriser l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire » (FARMER 2008 : 124).

Par ailleurs, entre 2003 et 2015, des accords bilatéraux ont été conclus entre le gouvernement fédéral et chacune des provinces de l'Ouest afin de mieux définir les attentes et les domaines d'intervention de chacune des parties (les ententes bilatérales en vigueur dans cette région sont l'*Accord Canada-Manitoba en matière d'immigration* de juin 2003, l'*Accord Canada-Saskatchewan sur l'immigration* du 7 mai 2005, l'*Accord de collaboration Canada-Alberta en matière d'immigration* du 11 mai 2007 ainsi que l'*Accord*

⁶ Loi de l'immigration chinoise de 1923, 13 & 14 Georges V, ch.38.

⁷ Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27.

Canada-Colombie-Britannique sur l'immigration du 7 avril 2015)⁸. Parmi ces différents accords, plusieurs entendent favoriser l'immigration de populations francophones. Les ententes bilatérales utilisent l'expression « collectivités de langues officielles minoritaires du Canada », ce qui renvoie indirectement aux communautés francophones car dans les provinces de l'Ouest canadien, la langue anglaise reste majoritairement utilisée. Ainsi, l'article 0.9 de l'*Accord Canada-Manitoba en matière d'immigration* précise que « le Manitoba reconnaît l'objectif de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés de favoriser le développement des collectivités de langues officielles minoritaires du Canada ». L'article 1.2 (b) de ce même accord souligne, de façon non équivoque, que l'un de ses objectifs est d'amener :

[...] les deux parties à collaborer efficacement à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques et de programmes visant entre autres à appuyer le développement des collectivités de langues officielles minoritaires du Manitoba, ainsi qu'à l'établissement de mécanismes destinés à influencer le nombre et la catégorie des immigrants qui s'installent au Manitoba et au Canada [...].

L'article 4.5 de l'*Accord Canada-Colombie-Britannique sur l'immigration* est d'autant plus précis sur cet objet. Il mentionne que :

[...] les parties collaborent à favoriser l'épanouissement des collectivités de langues officielles minoritaires grâce à :

- a. des stratégies de promotion et de recrutement qui visent à accroître le nombre d'immigrants francophones; et
- b. un renforcement des soutiens à l'établissement et à l'intégration des immigrants francophones, améliorant ainsi la capacité des collectivités de langues officielles minoritaires d'accueillir des immigrants

⁸ *Accord Canada-Manitoba en matière d'immigration* de juin 2003 <http://www.cic.gc.ca/francais/ministere/lois-politiques/ententes/manitoba/can-man-2003.asp>
Accord Canada-Saskatchewan sur l'immigration du 7 mai 2005 <http://www.cic.gc.ca/francais/ministere/lois-politiques/ententes/sask/sask-accord-2005.asp>, *Accord de collaboration Canada-Alberta en matière d'immigration* du 11 mai 2007 <http://www.cic.gc.ca/francais/ministere/lois-politiques/ententes/sask/sask-accord-2005.asp>, *Accord Canada-Colombie-Britannique sur l'immigration* du 7 avril 2015 <http://www.cic.gc.ca/francais/ministere/lois-politiques/ententes/cb/cb-2015.asp>, *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 <http://laws.justice.gc.ca/PDF/I-2.5.pdf> (consultés le 9 septembre 2016).

DROIT ET IMMIGRATION FRANCOPHONE DANS L'OUEST CANADIEN

francophones et favorisant l'intégration économique, sociale et culturelle de ces derniers dans la société canadienne.

Les discussions entre le gouvernement fédéral et les provinces sur les questions portant sur l'immigration ont progressivement fait une place aux acteurs locaux (services sociaux, entreprises, etc.), notamment aux institutions municipales.

1-2) Municipalités et immigration : le point de vue du droit

L'intervention des municipalités en matière d'immigration reste encore souvent associée aux services de proximité qu'elles offrent aux immigrants pour leur établissement. Certes, cette fonction est indispensable au processus d'immigration des communautés francophones, comme nous le verrons dans la partie suivante. Mais le rôle de gestionnaire de services publics que l'on prête aux municipalités, ne doit pas occulter l'importance des politiques publiques locales d'immigration qu'elles mettent en place pour favoriser le développement économique, social et culturel de leur territoire.

Les politiques fédérales et provinciales relatives à la répartition des immigrants sur le territoire national ont une influence directe sur les municipalités. Les collectivités locales municipales doivent adapter leurs services publics aux nouvelles populations. Par conséquent, des élus municipaux ont estimé devoir être davantage associés aux discussions sur les politiques d'immigration. Ces derniers ont déploré l'absence de dialogue multi-niveaux fédéral-provincial-municipal sur ces questions. Le gouvernement fédéral et les provinces se sont également vus reprocher de collaborer directement avec les acteurs sociaux sans solliciter les municipalités (LEO ET AUGUST 2009 : 504-505). Le rôle des municipalités n'est pas spécifiquement reconnu dans la plupart des ententes bilatérales sur l'immigration précitées. Certes, la pertinence de leur action en matière d'immigration est admise dans ces accords, mais au même titre que celle des autres intervenants. L'action publique locale semble être noyée parmi l'ensemble des acteurs locaux que les provinces et le Canada ont énuméré sans distinction dans leurs ententes. Ainsi, l'*Accord de collaboration Canada-Alberta en matière d'immigration* souhaite favoriser les partenariats avec « les organisations locales, les municipalités, le secteur privé, les collectivités de langues officielles minoritaires, et d'autres

organismes gouvernementaux.⁹» Néanmoins, l'article 7.3. de cet accord, prévoit de promouvoir un dialogue sur le rôle que les deux paliers de gouvernement supérieurs entendent faire jouer aux municipalités albertaines.

L'entente entre le Canada et le Manitoba, et l'Accord entre le gouvernement fédéral et la Saskatchewan semblent être des exemples encore plus évocateurs. En matière d'intégration des immigrants, le Canada et ces deux provinces reconnaissent la pertinence du rôle joué par « les administrations municipales, les secteurs de l'éducation, de la santé et des services sociaux, les fournisseurs d'aide à l'établissement et de services aux immigrants, les organismes religieux et ethniques, les syndicats et les milieux d'affaires, ainsi que les particuliers.¹⁰» En clair, les municipalités sont traitées sur le même pied d'égalité que les acteurs socioéconomiques, voire que la société civile. La Colombie-Britannique semble faire exception. L'article 5.2 de l'*Accord Canada-Colombie-Britannique* sur l'immigration envisage expressément une collaboration avec les municipalités sur « les questions relatives à leurs intérêts respectifs en matière d'immigration.¹¹» Depuis l'entrée en vigueur en 2003 de la *Community Charter*¹², la loi qui régit les municipalités britanno-colombiennes, les institutions municipales ont acquis une plus grande autonomie. Elles sont libres de signer des accords avec d'autres autorités publiques, y compris celles des autres provinces. Dès le premier article de ce texte, le gouvernement provincial clarifie la nature des relations qu'il souhaite entretenir avec les municipalités. Cette loi provinciale est la première au Canada à reconnaître les municipalités comme un « ordre de gouvernement ».

En définitive, même si la reconnaissance du rôle des municipalités par ces ententes bilatérales permet partiellement de légitimer leurs actions et de mieux les coordonner avec les gouvernements supérieurs, les municipalités peuvent toujours s'appuyer sur les compétences qui leur ont été attribuées par les législatures provinciales pour participer au « continuum » de l'immigration.

⁹ *Accord de collaboration Canada-Alberta en matière d'immigration* du 11 mai 2007 <http://www.cic.gc.ca/francais/ministere/lois-politiques/ententes/sask/sask-accord-2005.asp>,

¹⁰ *Accord Canada-Manitoba en matière d'immigration* de juin 2003 <http://www.cic.gc.ca/francais/ministere/lois-politiques/ententes/manitoba/can-man-2003.asp>
Accord Canada-Saskatchewan sur l'immigration du 7 mai 2005 <http://www.cic.gc.ca/francais/ministere/lois-politiques/ententes/sask/sask-accord-2005.asp>,

¹¹ *Accord Canada-Colombie-Britannique sur l'immigration* du 7 avril 2015 <http://www.cic.gc.ca/francais/ministere/lois-politiques/ententes/cb/cb-2015.asp>,

¹² *Community Charter* [SBC 2003] c. 26.

2) Services publics municipaux et politiques publiques locales d'immigration

Les actions menées par les collectivités locales en vue d'attirer des immigrants et de les accueillir sur le territoire municipal, s'appuient sur leurs compétences générales pour gérer leurs affaires locales. L'autonomie des municipalités ne les dispense pas d'une collaboration étroite avec les autres niveaux de gouvernement, car elles n'ont pas de compétence légale en matière d'immigration et ne disposent pas toujours des moyens nécessaires pour mettre en œuvre leurs politiques.

2-1) Politiques municipales d'attraction : une étape nécessaire pour catalyser l'immigration internationale francophone ?

Contrairement aux autres étapes du continuum, aucun des accords bilatéraux que nous avons présentés ne mentionne le rôle des municipalités lors de la première étape du processus d'immigration, à savoir, l'attraction et le recrutement d'immigrants. La participation des municipalités de l'Alberta, de Colombie-Britannique, du Manitoba ou de la Saskatchewan à la phase d'attraction et de recrutement d'immigrants francophones est également très peu analysée dans la littérature portant sur l'immigration. Dans les faits, la plupart des municipalités n'ont pas les ressources nécessaires pour conduire des politiques d'attraction significatives ou pour mener des missions de recrutement à l'étranger. Les politiques municipales d'attraction d'immigrants francophones demandent un investissement financier, technique et humain tellement important que les villes ou des regroupements de municipalités sont pratiquement les seuls à y avoir recours. Une des rares études abordant le sujet témoigne d'une certaine impuissance des acteurs du monde municipal en milieu rural pour agir sur l'attractivité des immigrants francophones (GALLANT, ROY et BELKHODJA 2006 : 88). Les stratégies de recrutement d'immigrants francophones, autres que celles menées par les villes, les provinces et le gouvernement fédéral, sont souvent issues du secteur privé, des entreprises ou encore des institutions d'enseignements (GALLANT, ROY et BELKHODJA 2006 : 86-88).

L'élaboration de politiques d'attraction d'immigrants francophones par les villes demeure étroitement liée à l'existence de programmes fédéraux et provinciaux soutenant les initiatives locales pour favoriser la francophonie en milieu minoritaire. Ainsi, en 2009, la ville de Coquitlam en Colombie-

Britannique, qui souhaitait attirer des travailleurs et des investisseurs francophones sur son territoire a par exemple bénéficié de l'appui de la province et du gouvernement fédéral, pour participer à Destination Canada, un forum sur l'emploi et la mobilité. Ce forum qui réunit des employeurs et des représentants des gouvernements et organismes canadiens et des candidats à l'immigration européens francophones, est inscrit dans la *Feuille de route pour les langues officielles du Canada 2013-2018*. Cela étant, le caractère fluctuant des programmes et des subventions accordées par les autres niveaux de gouvernement a une influence sur la participation de la ville de Coquitlam et des autres municipalités à ces missions économiques en Europe. Le financement accordé par le gouvernement fédéral aux organismes provinciaux et municipaux pour participer à ces activités de promotion et de recrutement d'immigrants internationaux francophones a d'ailleurs été supprimé le 12 avril 2012¹³.

Toutefois, les grandes villes telles que Vancouver, Calgary ou encore Winnipeg peuvent financer leurs propres missions de recrutement à l'étranger. Certaines villes métropolitaines canadiennes ont créé ou participent au financement d'organismes de développement économique chargés de recruter des travailleurs immigrants qualifiés et d'élaborer une stratégie de communication pour attirer les investisseurs et les travailleurs qualifiés étrangers (par exemple *Vancouver Economic Development*, *Economic Development Winnipeg*, etc.). En partenariat avec des acteurs du secteur privé et les autres ordres de gouvernement, Calgary a par exemple créé *Calgary Economic Development*, un organisme sans but lucratif financé à hauteur de 70% par la ville. Conformément aux priorités énoncées dans le *Plan d'action 2015-2018* de la municipalité¹⁴, *Calgary Economic Development* est responsable du développement économique de la communauté urbaine en y incluant les stratégies de recrutement d'immigrants qualifiés. Bien que le recrutement d'immigrants d'expression française ne soit pas un objectif visé par cet organisme, les pays européens francophones comptent parmi les pays ciblés par les campagnes de recrutement. Si la politique d'attraction économique de Calgary participe à l'arrivée d'immigrants internationaux, dont des francophones, elle répond davantage aux besoins des entreprises locales

¹³ Comité permanent des langues officielles, L'immigration: un outil pour assurer la vitalité et l'épanouissement des communautés francophones en situation minoritaire, 41^e législature, deuxième session, Juin 2015.

¹⁴ City of Calgary, Action plan 2015-2018 : a Four-Year Plan for Calgary, 2015.
<http://www.calgary.ca/CA/fs/Documents/Action-Plan/A%20Four-Year%20Plan-for-Calgary.pdf>
(consulté le 19 décembre 2016).

qu'à des enjeux linguistiques. Plusieurs études ont d'ailleurs révélé que les opportunités d'affaires et d'emplois étaient les principales motivations des personnes qui ont choisi d'immigrer à Calgary. Les arguments linguistiques ou socioculturels sont secondaires dans leur décision (RYAN, LI et LANGFORD 2011; DERWING et KRAHN 2008)¹⁵.

Aucune disposition constitutionnelle ou législative n'oblige les municipalités canadiennes à favoriser l'immigration francophone dans leurs politiques publiques locales. Le *Rapport du comité permanent des langues officielles* de juin 2015 a pointé les contradictions possibles entre les politiques d'immigration et les enjeux linguistiques. Une des recommandations du rapport consiste à faire « la promotion de la dualité linguistique comme avantage économique »¹⁶. Une collaboration entre les trois niveaux de gouvernement semble donc nécessaire pour coordonner les intérêts de chaque partie.

2.2) Services municipaux en français pour l'établissement des immigrants

Pour participer à l'établissement des immigrants, les municipalités peuvent agir dans les domaines de compétence qui leur ont été délégués par les provinces dont elles dépendent. En effet, l'article 92(8) de la *Loi constitutionnelle de 1867* accorde une exclusivité à chaque législature provinciale pour édicter des lois sur les municipalités. De manière générale, toutes les lois provinciales ont habilité les municipalités à gérer des services de proximité tels que les transports, l'habitat social, ou encore la culture et les activités récréatives. Chaque institution municipale peut choisir d'utiliser une ou deux langues officielles pour dispenser ces services. Ainsi, selon une étude réalisée par l'Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques en 2006, dix pour cent des municipalités canadiennes « se sont déclarées officiellement bilingues ou francophones ou offrent certains services et communications dans les deux langues » (BOURGEOIS, DENIS, DENNIE et JOHNSON 2006 : 63). Cependant dans l'ouest du pays, le rapport précise que

¹⁵ D'après les résultats du recensement de 2011, 48,6% des immigrants francophones de l'Alberta se sont installés à Calgary ; cf. Réseau en immigration francophone, *Nouvelles voies pour l'établissement des immigrants francophones. Plan stratégique pour la communauté francophone de l'Alberta*, 2015, p. 19.

http://www.acfa.ab.ca/Documents/2015/Plan-strat%C3%A9gique_Nouvelles-voies-d%C3%A9tablissement.pdf

(consulté le 16 décembre 2016).

¹⁶ Canada, Chambre des Communes, Rapport du Comité permanent des langues officielles. *L'immigration : un outil pour assurer la vitalité et l'épanouissement des communautés francophones en situation minoritaire*, 2^e sess., 41^e légis., juin 2015, p.8.

le ratio change puisque seules seize d'entre elles étaient situées au Manitoba, douze en Saskatchewan, trois en Alberta et seulement deux en Colombie-Britannique.

Malgré, les compétences des municipalités pour proposer des services en français, le nombre de municipalités offrant de tels services reste peu élevé. De nombreuses municipalités y sont même particulièrement réfractaires. À titre d'exemple, en mars 2015, suite à une réorganisation municipale engagée par le Manitoba, la municipalité francophone de Saint-Claude qui disposait du statut de municipalité bilingue a été intégrée au sein d'une collectivité locale anglophone, la municipalité rurale de Grey. Ne souhaitant pas proposer des services bilingues, cette dernière a souhaité supprimer l'arrêté municipal n°263/91 qui garantissait des services en français à Saint-Claude. Si aucune législation provinciale n'impose aux municipalités d'offrir des services dans les deux langues officielles, elles n'ont pas d'obligation de le faire.

Les décisions de la Cour suprême abondent dans ce sens. Dans l'arrêt *Blaikie*¹⁷, la Cour suprême avait considéré que les règlements municipaux pouvaient être assimilés à des mesures législatives, sans toutefois admettre que ces actes devaient être obligatoirement adoptés en français et en anglais. Or, cela est normalement prévu pour toutes les lois du Parlement du Canada et de la législature du Québec, conformément à l'article 133 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. La Cour suprême a renouvelé cette position à propos des règlements municipaux du Manitoba dans l'arrêt *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*¹⁸. Les actes législatifs de la province devaient eux aussi être rédigés dans les deux langues en vertu de l'article 23 de la Loi modifiant et prorogeant la loi 32-33 Victoria, chapitre 3, et concernant l'organisation du gouvernement du Manitoba, 1870¹⁹. Par exemple, le Nouveau-Brunswick, seule province officiellement bilingue, a imposé aux municipalités d'offrir certains services en français. Dans le cadre de la fusion de Winnipeg avec des municipalités francophones voisines, la législature manitobaine a également obligé la ville à proposer des services en français, dans certains quartiers conformément à la *Charte de la ville de Winnipeg*²⁰. L'« application asymétrique des droits linguistiques » par les municipalités a été dénoncée par la doctrine (ROUSSELLE 2004 : 461-479) et par des études portant sur la

¹⁷ Procureur général du Québec c. Blaikie et autres, [1981] 1 R.C.S. 312.

¹⁸ Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba, [1992] 1 R.C.S. 212.

¹⁹ Loi modifiant et prorogeant la loi 32-33 Victoria, chapitre 3, et concernant l'organisation du gouvernement du Manitoba, 1870, 33 Vict., ch. 3.

²⁰ Charte de la ville de Winnipeg, LM 2002, c 39, partie IX.

DROIT ET IMMIGRATION FRANCOPHONE DANS L'OUEST CANADIEN

francophonie en milieu minoritaire au Canada (BOURGEOIS, DENIS, DENNIE et JOHNSON 2006 : 62-63).

Dans un contexte de forte mobilité des immigrants, les municipalités francophones ont pleinement conscience de l'importance d'améliorer leurs offres de services publics. Certaines souhaiteraient élaborer des stratégies en vue de rendre leur milieu plus accueillant pour les nouvelles populations francophones. En effet, le manque d'information sur les services disponibles en français peut être un frein à l'établissement d'immigrants francophones dans l'Ouest canadien (LANDRY 2005 : 10). La présence d'écoles et de services socioculturels en français est un argument pouvant influencer sur le choix des immigrants d'expression française à venir s'établir dans une communauté francophone minoritaire. À l'inverse, l'immigration francophone en milieu minoritaire est aussi une condition *sine qua non* pour la continuité des services en français, notamment des écoles publiques francophones (GALLANT 2007 : 94-96). Au-delà de la distribution de services publics en français, les municipalités francophones ou francophiles ont donc intérêt à élaborer – ou diversifier – leurs politiques publiques locales d'attraction de migrants francophones, et ainsi, maintenir la vitalité du français sur leur territoire.

Conclusion

Le renforcement de l'autonomie des compétences des municipalités canadiennes a rendu les collectivités locales incontournables durant le processus d'intégration des immigrants. Les institutions municipales sont des acteurs de premier plan pour les nouveaux immigrants qui souhaitent s'établir au Canada. Cet état de fait a ébranlé la conception duale de la compétence en matière d'immigration et a conduit les gouvernements provinciaux de l'Ouest canadien et le gouvernement fédéral à reconnaître le rôle des municipalités dans leurs ententes bilatérales sur l'immigration. Néanmoins, il s'agit d'une reconnaissance en demi-teinte car les actions des municipalités ne sont pas considérées comme de véritables politiques publiques d'immigration. La formulation de ces accords bilatéraux en matière d'immigration laisse à penser que le gouvernement fédéral et les provinces assimilent les collectivités locales à de simples gestionnaires de services de proximité au même titre que les intervenants sociaux. Au regard des conclusions du *Rapport du comité permanent des langues officielles* de juin 2015, ce sentiment se confirme dans les faits. Deux conséquences résultent de cette situation.

D'une part, les municipalités rurales ou les communautés francophones en situation minoritaire éprouvent souvent des difficultés à voir leurs revendications intégrées dans les politiques fédérales. Le gouvernement fédéral a supprimé des programmes et des subventions nécessaires à la conduite de politiques favorisant l'immigration francophone et, par extension, la préservation de la dualité linguistique canadienne. D'autre part, les municipalités, notamment les villes métropolitaines, développent leurs propres stratégies en matière d'attraction d'immigrants – principalement axées sur la nécessité de combler leurs besoins de main-d'œuvre qualifiée et la recherche d'investisseurs – ce qui fait courir le risque de réduire leur prise en compte des enjeux linguistiques nationaux. Pourtant, le gouvernement fédéral s'est fixé pour objectif d'aboutir à ce qu'au moins 4,4% du nombre total d'immigrants francophones s'établissent à l'extérieur du Québec d'ici 2023.

Ces différents constats appellent un renforcement de la stratégie collaborative entre les différents paliers de gouvernement. Cela implique qu'une place soit accordée aux municipalités lors de l'élaboration des politiques et des programmes fédéraux et provinciaux en matière d'immigration. La présence des municipalités nous paraît opportune pour les discussions portant sur chacune des étapes du processus d'immigration, y compris lors de la phase d'attraction, de sorte que les efforts des institutions municipales, provinciales et fédérales ne puissent se contredire.

Bibliographie

ALHERITIERE Dominique (1971), « De la prépondérance fédérale en droit constitutionnel canadien », dans *Les Cahiers de droit*, vol. 12, n° 4, p. 579-583

BOURGEOIS Daniel, DENIS Wilfrid, DENNIE Donald et JOHNSON Marc L. (2006), *La contribution des gouvernements provinciaux et territoriaux à l'épanouissement des communautés francophones en milieu minoritaire. Un premier bilan et quelques perspectives*, Moncton, Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques, p.63

BRUN Henri et BROUILLET Eugénie (2002), « Le partage des pouvoirs en matière d'immigration : une perspective québécoise », dans THIBAUT Pierre, PELLETIER Benoît et PERRET Louis (dir.), *Les mélanges Gérard-A. Beaudoin. Les défis du constitutionnalisme*, Cowansville, Édition Yvon Blais, p. 55-87

- CHIGNIER-RIBOULON Franck (2012), « Maillardville (Colombie-Britannique), du village au cœur symbolique d'un (fragile) réseau francophone », dans *Cahiers franco-canadiens de l'Ouest*, vol. 24, n°1 et 2, p.101-118
- DERWING Tracey M. et KRAHN Harvey (2008), « Attracting and retaining immigrants outside the metropolis : is the pie too small for everyone to have a piece ? The case of Edmonton, Alberta », *Journal of International Migration and Integration*, vol. 9, n°2, p.185-202.
- FARMER Diane, BELANGER Nathalie et CYR Lori-Ann (2013), « Pour une gouvernance renouvelée dans le secteur de l'immigration au Nouveau-Brunswick : représentations et mobilisation autour d'un instrument d'action publique », *Revue Gouvernance*, vol. 10, n°1, p. 1-20.
- FOUCHER Pierre (2008), « Droits et lois linguistiques : le droit au service du Canada français », dans THERIAULT Joseph Yvon, GILBERT Anne et CARDINAL Linda (dir.), *L'espace francophone en milieu minoritaire au Canada. Nouveaux enjeux, nouvelles mobilisations*, Montréal, Édition Fides, p. 463-512
- FOUROT Aude-Claire (2013), *L'intégration des immigrants. Cinquante ans d'action publique locale*, Montréal, Presses universitaires de Montréal
- GALLANT Nicole (2007), « Quand les immigrants sont la minorité dans une minorité : ouverture et inclusion identitaire en milieu francophone minoritaire », *Nos diverses cités*, vol.1, n°3, p. 94-96
- GARCEA Joseph and LESAGE Jr Edward C. (2005), *Municipal reform in Canada. Reconfiguration, Re-Empowerment, and Rebalancing*, Toronto, Oxford University Press
- LANDRY Rodrigue (2005), *L'éducation: pierre angulaire de la revitalisation des communautés francophones et acadiennes*, Ottawa, Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques, p. 10
- LEO Christopher et AUGUST Martine (2009), « The multilevel governance of immigration and settlement : making deep federalism work », dans *Revue canadienne de science politique*, 42:2, p. 504-510
- PAQUET Mireille (2014), « La construction provinciale comme mécanisme : le cas de l'immigration au Manitoba », dans *Politique et Sociétés*, vol. 33, n° 3, p. 101-130.
- POIRIER Johanne (2008), « Au-delà des droits linguistiques et du fédéralisme classique : favoriser l'autonomie institutionnelle des francophonies minoritaires

Laetitia NDOTA-NGBALE

du Canada », dans THERIAULT Joseph Yvon, GILBERT Anne et CARDINAL Linda (dir.), *L'espace francophone en milieu minoritaire au Canada. Nouveaux enjeux, nouvelles mobilisations*, Montréal, Édition Fides, p. 513-562

RACINE Nicolas (2004), *L'internationalisation de la grande région de Québec*, Québec, Université Laval

ROUSSELLE Serge (2004), « L'application asymétrique des droits linguistiques au palier municipal : une réalité intrinsèquement liée à notre ordre constitutionnel », *Revue de la Common law en français*, p. 461-479

ROY Jean-Olivier, GALLANT Nicole, et BELKHODJA Chedly (2006), « L'immigration francophone en milieu minoritaire : portrait de quatre municipalités rurales », *Journal of Eastern Townships Studies*, 29 :30, p.84-88

RYAN Daniel, LI Ben et LANGFORD Cooper H. (2011), « Innovative workers in relation to the city : The case of a natural resource-based centre (Calgary) », *City, Culture and Society*, vol. 2, n°1, p. 45-54

SCHMIDT Ronald (2009), « Vers un pluralisme culturel viable : le rôle de la migration internationale », dans CREPEAU François, NAKACHE Delphine et ATAK Idil (dir.), *Les migrations internationales contemporaines. Une dynamique complexe au cœur de la globalisation*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 309-323

VATZ LAAROUSSI Michèle, BERNIER Estelle et GUILBERT Lucille (2013), *Les collectivités locales au cœur de l'intégration des immigrants : questions identitaires et stratégies régionales*, Québec, Presses de l'Université Laval

ZANINETTI Jean-Marc (2013), « La francophonie est-elle menacée au Canada ? », *Population & Avenir*, 1, n°711, p.14-16