



Étude générale

LE RÔLE DES TRIBUNAUX DANS LA RECONNAISSANCE DES DROITS LINGUISTIQUES

Publication n° 05-57F
Révisé le 4 mars 2010

Marie-Ève Hudon

Division des affaires juridiques et législatives
Service d'information et de recherche parlementaires

**LE RÔLE DES TRIBUNAUX DANS LA RECONNAISSANCE
DES DROITS LINGUISTIQUES
(Étude générale)**

La présente publication est aussi affichée en versions HTML et PDF sur Intraparl
(l'intranet parlementaire) et sur le site Web du Parlement du Canada.

Dans la version électronique, les notes de fin de document contiennent des
hyperliens intégrés vers certaines des sources mentionnées.

This publication is also available in English.

Les **études générales** de la Bibliothèque du Parlement présentent et analysent de façon objective et impartiale diverses questions d'actualité sous différents rapports. Elles sont préparées par le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque, qui effectue des recherches et fournit des informations et des analyses aux parlementaires ainsi qu'aux comités du Sénat et de la Chambre des communes et aux associations parlementaires.

TABLE DES MATIÈRES

1	L'ADOPTION DE LA <i>CHARTÉ CANADIENNE DES DROITS ET LIBERTÉS</i> ET SES CONSÉQUENCES SUR LE PLAN JUDICIAIRE.....	1
2	LA RECONNAISSANCE DES DROITS LINGUISTIQUES DEVANT LES TRIBUNAUX ET LES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA <i>LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES</i>	2
3	L'APPUI DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DANS LA RECONNAISSANCE DES DROITS LINGUISTIQUES.....	4
4	UNE RECONNAISSANCE À LA FOIS POLITIQUE ET JUDICIAIRE	8
5	COMMENT INTERPRÉTER LA PARTIE VII DE LA <i>LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES</i>	9
6	CONCLUSION	11

LE RÔLE DES TRIBUNAUX DANS LA RECONNAISSANCE DES DROITS LINGUISTIQUES*

1 L'ADOPTION DE LA CHARTE CANADIENNE DES DROITS ET LIBERTÉS ET SES CONSÉQUENCES SUR LE PLAN JUDICIAIRE

Le rôle des tribunaux au Canada a beaucoup évolué au fil des ans. De la Confédération jusqu'aux années 1960, ils ont joué un rôle mineur dans la protection des droits individuels. À cette époque, ils s'intéressaient surtout à la division constitutionnelle des pouvoirs et, au nom de la suprématie parlementaire, laissaient aux législateurs le pouvoir de protéger et de faire respecter les libertés civiles. Après l'adoption de la *Déclaration canadienne des droits de la personne* en 1960, le gouvernement a confié aux tribunaux le mandat de garantir un certain nombre de droits individuels dans les champs de compétence fédéraux.

C'est à la suite de l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés*, en 1982, que les droits constitutionnels et les droits de la personne ont bénéficié d'une plus grande reconnaissance devant les tribunaux du Canada. La *Charte* prescrit, à l'article 24, que toute personne dont les droits garantis ont été violés peut s'adresser à un tribunal compétent pour obtenir réparation. Les tribunaux se sont dès lors montrés plus actifs pour s'assurer que les politiques et les actions des gouvernements respectent les droits inscrits dans la *Charte*.

Cette montée de l'activisme judiciaire a eu des conséquences pour le fonctionnement de la fédération canadienne. Les tribunaux jouent un plus grand rôle dans le processus décisionnel en agissant comme surveillants de l'action ou de l'inaction des gouvernements. Ils peuvent invalider des lois, en préciser le sens, en définir les modalités d'application ou même les reformuler¹. De son côté, le gouvernement fédéral, par l'entremise du ministre de la Justice, doit désormais examiner tous les projets de loi déposés à la Chambre des communes « en vue de vérifier si l'une de leurs dispositions est incompatible avec les fins et dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés* »².

Les opinions divergent lorsque vient le temps d'analyser l'évolution du rôle des tribunaux. Pour certains, cette évolution est positive, puisque l'on a reconnu aux tribunaux le pouvoir de remédier aux injustices et de protéger les droits des individus et des minorités qui s'estiment lésés. Pour d'autres, cette évolution est négative puisqu'elle signifie une « judiciarisation » du politique qui a pour conséquence de diminuer le pouvoir du Parlement au profit des groupes de pression et du système judiciaire. De plus, le temps, l'énergie et les coûts élevés associés aux recours judiciaires peuvent constituer des obstacles à une reconnaissance effective des droits devant les tribunaux.

2 LA RECONNAISSANCE DES DROITS LINGUISTIQUES DEVANT LES TRIBUNAUX ET LES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA *LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES*

La protection juridique du français et de l'anglais remonte à l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. L'article 133 de ce texte législatif rendait possible l'usage de l'anglais et du français durant les débats parlementaires, devant les tribunaux, ainsi que pour l'impression et la publication des lois au sein du Parlement du Canada et de la législature du Québec. En 1969, le gouvernement fédéral a codifié plus formellement l'usage du français et de l'anglais dans sa toute première *Loi sur les langues officielles* (LLO).

Des dispositions linguistiques ont ensuite été inscrites dans la *Charte*, en 1982. Elles touchent à l'égalité de statut des deux langues officielles (art. 16), au droit d'utiliser l'une ou l'autre langue dans les débats parlementaires (art. 17) ou devant les tribunaux (art. 19), à l'impression et la publication de lois dans les deux langues (art. 18), au droit du public de recevoir des services dans la langue de son choix selon les critères de « demande importante » et de « vocation du bureau » (art. 20) et au droit à l'instruction dans la langue de la minorité « là où le nombre le justifie » (art. 23)³.

En 1988, une version révisée de la LLO a été adoptée. Cette loi tient compte du nouvel ordre constitutionnel imposé par la *Charte* et ajoute des dispositions qui touchent à la langue de travail dans les institutions fédérales, au développement et à l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire, ainsi qu'à la promotion du français et de l'anglais dans la société canadienne. Elle prévoit aussi un droit de recours permettant à tout plaignant de s'adresser à la Cour fédérale pour faire respecter certains de ses droits linguistiques⁴.

Avec l'adoption de ces mesures constitutionnelles et législatives, les communautés de langue officielle en situation minoritaire ont disposé de nouveaux outils pour faire valoir leurs droits devant les tribunaux. Depuis 1982, quelques centaines de jugements ont permis de clarifier la portée des droits linguistiques. Selon André Braën, le recours aux tribunaux en matière linguistique s'analyse de deux façons. « D'abord, le recours aux tribunaux peut être requis pour clarifier un droit linguistique; puis, il peut être nécessaire pour sa mise en œuvre effective. »⁵

La Cour suprême du Canada a fait une interprétation généreuse de ces droits au cours des dernières années. Par exemple, l'affaire *Mahe*⁶ a confirmé le droit constitutionnel des parents appartenant à une communauté de langue officielle en situation minoritaire de gérer et de contrôler leurs propres écoles. L'affaire *Beaulac*⁷ a reconnu que les droits linguistiques doivent recevoir des tribunaux une interprétation large et généreuse. Ces droits créent des obligations pour l'État et exigent la mise en place de mesures gouvernementales pour assurer le maintien et l'épanouissement des communautés de langue officielle. Le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*⁸ a permis de reconnaître le principe de protection des droits des minorités qui constitue, selon la Cour suprême, un « principe sous-jacent » ou une « valeur constitutionnelle » dont il faut tenir compte dans l'exercice du pouvoir constitutionnel et du pouvoir politique. Dans le cas des communautés de langue officielle,

l'interprétation d'un tel principe a souvent laissé entendre l'importance de protéger les institutions communautaires, qui servent au maintien et au développement de ces communautés. L'affaire *Desrochers*⁹ a confirmé que le gouvernement doit prendre les mesures nécessaires pour que les francophones et les anglophones contribuent de façon égale à la définition et à la prestation des services. En d'autres mots, les services fédéraux doivent être offerts dans l'une et l'autre langue officielle, et ces services doivent être de qualité égale.

Des jugements rendus à d'autres niveaux d'instance ont également été favorables aux communautés de langue officielle en situation minoritaire. Dans la cause du maintien de l'hôpital Montfort¹⁰, la Cour d'appel de l'Ontario a reconnu que cet hôpital constitue une institution essentielle à la survie et à l'épanouissement de la communauté franco-ontarienne. En décidant de réduire massivement les services de santé offerts par cet hôpital, ainsi que le proposait la Commission de restructuration sur les services de santé, on allait à l'encontre du principe constitutionnel non écrit du respect du droit des minorités. Cette décision aura eu des répercussions dans l'ensemble du pays, puisque ses conclusions sont de plus en plus utilisées pour soutenir l'importance du maintien des institutions communautaires pour l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire.

De tels jugements montrent que la finalité des droits linguistiques doit être l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Ces droits doivent être interprétés dans leur contexte, en tenant compte de la situation particulière de chaque communauté et de la dynamique linguistique particulière de chaque province et territoire.

La partie VII de la LLO énonce, à l'article 41, l'engagement du gouvernement fédéral « 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 dans la société canadienne ». Cet article de la LLO a fait l'objet de nombreux débats et d'interprétations diverses depuis 1988. En 2005, une version révisée de la LLO a été adoptée. Trois modifications, ayant pour but de renforcer le caractère exécutoire des obligations qui incombent aux institutions fédérales en vertu de la partie VII de la LLO, *ont été adoptées* :

- Les institutions fédérales doivent prendre des mesures positives pour mettre en œuvre l'engagement énoncé à l'article 41, ce qui a pour effet de renforcer et de concrétiser cet engagement. Cette mise en œuvre doit se faire dans le respect des champs de compétence et des pouvoirs des provinces.
- Le gouverneur en conseil (c.-à-d. le gouverneur général sur avis du Cabinet) peut fixer par règlement les modalités d'exécution des obligations des institutions fédérales en vertu de la partie VII.
- Les obligations énoncées à la partie VII peuvent faire l'objet d'un recours devant les tribunaux.

3 L'APPUI DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DANS LA RECONNAISSANCE DES DROITS LINGUISTIQUES

À la fin des années 1970, le gouvernement fédéral a instauré le Programme de contestation judiciaire, qui avait pour objectif d'aider les communautés de langue officielle en situation minoritaire à recourir aux tribunaux en vue de clarifier et d'affirmer leurs droits linguistiques. Ce programme a vu le jour dans un contexte où la protection des droits linguistiques était remise en question au Québec, dans l'affaire *Blaikie*¹¹, où les tribunaux devaient déterminer si la *Charte de la langue française* portait atteinte à l'application des articles 93 et 133 de la Constitution. De même, l'affaire *Forest*¹² au Manitoba visait à déterminer si les restrictions à l'usage de la langue française imposées en 1890 par cette province contrevenaient aux droits protégés par la Constitution en vertu de l'article 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*. Le gouvernement fédéral a décidé d'accorder un appui financier aux requérants dans ces deux affaires afin de préciser l'envergure de la protection offerte aux communautés de langue officielle en situation minoritaire par l'entremise de la Constitution. Le Programme était alors géré conjointement par le ministère de la Justice et le Secrétariat d'État.

En 1982, le gouvernement fédéral a réitéré son appui au Programme de contestation judiciaire pour trois années supplémentaires. Le Programme a été mis à jour et son budget a été augmenté afin d'élargir la portée de son financement à des causes portant sur les droits linguistiques nouvellement inscrits aux articles 16 à 23 de la *Charte*.

En 1985, le Programme a de nouveau été élargi pour appuyer financièrement les particuliers et les groupes désirant contester les lois, les politiques et les pratiques du gouvernement à l'égard des droits à l'égalité nouvellement inscrits dans la *Charte*. Afin d'éviter tout conflit d'intérêts, il a été décidé que le Programme serait désormais administré par un organisme indépendant, soit le Conseil canadien de développement social. Le gouvernement, au moyen d'une entente avec cet organisme, appuyait financièrement les contestations juridiques d'un nombre grandissant d'individus ou de groupes et leur offrait, par le fait même, un accès élargi à la tribune judiciaire. L'administration du Programme a été transférée au Centre de recherche et d'enseignement sur les droits de la personne de l'Université d'Ottawa en août 1990.

Lors du dépôt du budget en février 1992, le gouvernement a annoncé l'annulation du Programme et donné deux raisons pour justifier cette décision. D'abord, le Programme n'avait plus sa raison d'être, puisqu'il avait appuyé l'établissement d'une jurisprudence solide concernant les droits garantis dans la *Charte*. Ensuite, en période de restrictions budgétaires, il existait des moyens moins coûteux de gérer le financement des contestations judiciaires. Le ministère de la Justice devait désormais financer les contestations judiciaires au cas par cas.

Par suite de nombreuses protestations, le Programme de contestation judiciaire a été rétabli par le gouvernement en octobre 1994. Le tableau 1 dresse le portrait des droits visés par le Programme.

Tableau 1 – Droits visés par le Programme de contestation judiciaire, 1994-2006

Disposition	Description	
Droits linguistiques	<i>Loi constitutionnelle de 1867</i>	
	Article 93	Protège les droits et les privilèges afférents aux écoles confessionnelles.
	<i>Loi de 1870 sur le Manitoba</i>	
	Article 23	Établit le français et l'anglais comme les deux langues pouvant être utilisées à l'Assemblée législative du Manitoba, ainsi que pour la publication des lois adoptées par l'Assemblée.
	<i>Charte des droits et libertés de 1982</i>	
	Articles 16 à 23	Les articles 16 à 22 établissent le français et l'anglais comme les deux langues officielles du Canada et du Nouveau-Brunswick. Ils traitent de questions telles que les travaux du Parlement, la publication des lois et des documents parlementaires, les procédures devant les tribunaux et les communications avec la population. L'article 23 établit les droits à l'instruction dans la langue de la minorité, y compris le droit des minorités linguistiques de gérer leurs propres écoles.
Article 2	Protège la liberté d'expression (causes admissibles définies dans le mandat du Programme).	
Droits à l'égalité	Article 15	Protège les droits à l'égalité (protection égale de la loi sans discrimination).
	Article 28	Protège l'égalité des hommes et des femmes.
	Article 2 ou 27	Protège les libertés fondamentales (art. 2) et le multiculturalisme (art. 27) (causes admissibles définies dans le mandat du Programme).

Source : Accord de contribution entre le ministère du Patrimoine canadien et le Programme de contestation judiciaire, 2004.

À partir de 1994, le Programme a été géré par une société à but non lucratif, indépendante du gouvernement, à laquelle le ministère du Patrimoine canadien fournissait un montant annuel de 2,85 millions de dollars par l'entremise d'un accord de contribution. Le financement prévu dans cet accord se répartissait comme suit : 525 000 \$ au domaine des droits linguistiques, 1 575 000 \$ au domaine des droits à l'égalité et 750 000 \$ réservés à l'administration du programme.

En ce qui concerne les droits linguistiques, l'aide financière était seulement destinée aux particuliers, aux groupes et aux organismes à but non lucratif représentant une communauté de langue officielle en situation minoritaire qui cherchaient à défendre une cause d'importance nationale. Cet appui ne visait pas :

- les contestations des lois, politiques ou pratiques provinciales;
- les causes abordant des questions déjà financées par le Programme ou qui sont présentement devant les tribunaux;
- les plaintes invoquant la Loi sur les langues officielles;
- l'éducation populaire, le développement communautaire, le lobbying ou les activités de pressions politiques.¹³

L'élargissement du mandat du Programme de contestation judiciaire a fait l'objet de discussions au cours des dernières années. Certains souhaitaient que le financement offert s'applique aux lois, politiques ou pratiques provinciales ou encore aux plaintes invoquant la LLO. Ces demandes s'appuyaient sur la logique suivante : « Il est inutile de parler de droits si nous ne disposons pas des moyens de les faire respecter. »¹⁴ L'accord de contribution en vigueur de 2004 à 2006 ne prévoyait cependant aucune mesure de la sorte.

Le Programme a de nouveau été aboli en septembre 2006, dans le cadre d'un exercice d'examen des dépenses. Le mois suivant, le commissaire aux langues officielles a reçu 118 plaintes concernant cette abolition. Il a mené une enquête au terme de laquelle il a conclu que : « L'examen des dépenses de 2006 ne respectait ni les engagements du gouvernement du Canada énoncés à la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*, ni, sauf une exception, l'obligation des institutions fédérales de prendre des mesures positives. »¹⁵ Mais reconnaissant au gouvernement son droit de gouverner, le commissaire n'a pas fait de recommandation particulière quant au rétablissement du Programme. Le commissaire a tout de même reconnu que :

Malgré l'imposante jurisprudence en matière de droits linguistiques développée au Canada au cours des dernières années, un très grand nombre de questions demeurent non réglées [...] Le Programme de contestation judiciaire a contribué directement et considérablement à l'avancement des droits linguistiques au Canada et [...] a favorisé l'épanouissement et le développement de nos communautés de langue officielle en situation minoritaire.¹⁶

En octobre 2006, la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (FCFA), appuyée par d'autres organismes communautaires, a déposé une demande à la Cour fédérale en vue de faire déclarer nulle et sans effet la décision de supprimer le financement du Programme. Le Comité permanent du Patrimoine canadien¹⁷ et le Comité permanent des langues officielles¹⁸ se sont tous deux prononcés en faveur du rétablissement du Programme.

Par suite d'un règlement hors cour intervenu entre la FCFA et le gouvernement du Canada, ce dernier a annoncé la création du nouveau Programme d'appui aux droits linguistiques. Le Programme, entré en vigueur en décembre 2009, ne s'applique qu'aux causes types qui sont de nature linguistique. Il « met l'accent sur la sensibilisation et la résolution de conflits tout en permettant le recours aux tribunaux »¹⁹. Il est administré par l'Université d'Ottawa; celle-ci est liée à Patrimoine canadien par une entente de contribution. Le budget annuel est de 1,5 million de dollars. Le Programme a trois objectifs :

- promouvoir la connaissance des droits linguistiques par l'éducation publique;

- donner accès à un processus de modes alternatifs de résolution de conflits afin de résoudre les conflits hors cour;
- appuyer les recours judiciaires qui permettent l'avancement et la clarification des droits lorsqu'il s'agira de causes types et que les recours à un processus de résolution de conflits auront échoué.²⁰

Entre 1978 et 2006, le Programme aurait appuyé financièrement 255 litiges en matière de droits linguistiques²¹, c'est-à-dire 95 entre 1978 et 1992²² et 160 entre 1994 et 2006²³. Un rapport d'évaluation préparé en 2003 pour le ministère du Patrimoine canadien a révélé « qu'un grand nombre de ces affaires n'auraient jamais été portées à l'attention des tribunaux sans l'aide du [Programme de contestation judiciaire] »²⁴. Bien que toutes les demandes relatives aux droits linguistiques n'aient pas nécessairement reçu un appui financier du Programme²⁵, force est de constater que ce dernier constituait un incitatif supplémentaire pour amener les communautés de langue officielle en situation minoritaire à recourir davantage aux tribunaux afin de faire valoir leurs droits.

Les tableaux suivants montrent que ce sont les litiges en matière de droits scolaires qui ont bénéficié du plus grand appui financier de la part du Programme de contestation judiciaire depuis 1985²⁶. En outre, la plupart des litiges financés ont été entendus devant le tribunal de première instance.

Tableau 2 – Répartition par catégorie des litiges financés par le Programme de contestation judiciaire en matière de droits linguistiques, de 1985 à 2006

	Nombre de litiges financés	Pourcentage (%)
Droits scolaires (art. 23)	128	54,0
Droits judiciaires (art. 19)	36	15,2
Langue de travail, de communication et de service (art. 20)	36	15,2
Bilinguisme législatif (art. 18)	18	7,6
Autre	19	8,0
Total	237	100,0

Tableau 3 – Répartition par niveau d'instance des litiges financés par le Programme de contestation judiciaire en matière de droits linguistiques, de 1985 à 2006

	Nombre de litiges financés	Pourcentage (%)
Tribunal de première instance	127	53,6
Cour d'appel	68	28,7
Cour suprême du Canada	42	17,7
Total	237	100,0

4 UNE RECONNAISSANCE À LA FOIS POLITIQUE ET JUDICIAIRE

Comme nous l'avons vu, le recours aux tribunaux a constitué un outil de promotion des droits linguistiques qui s'est avéré favorable au développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Dans certains cas, « le recours aux tribunaux a permis d'orienter l'action gouvernementale qui n'était pas toujours bien disposée à l'endroit d'une minorité, ou carrément de la forcer [...] Le recours aux tribunaux a aussi permis de pallier à la faiblesse politique des minorités linguistiques dans leurs rapports à la fois avec la majorité et le gouvernement. »²⁷

Les recours en justice ne permettent cependant pas de régler tous les problèmes vécus par ces communautés. Une étude publiée en 2001 par le Commissariat aux langues officielles constate que 12 ans après le jugement rendu dans l'affaire *Mahe*, une proportion significative d'enfants francophones ne fréquentent pas l'école française, ce qui contribue en quelque sorte à diminuer la vigueur des communautés francophones vivant en milieu minoritaire²⁸. Le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire ne dépend donc pas que des juristes.

Les recours judiciaires exigent du temps, de l'énergie et des ressources financières qui, au bout du compte, ne favorisent pas nécessairement l'action des gouvernements. Sans une affirmation claire de volonté politique de la part des gouvernements en vue de faire progresser les droits des minorités, l'interprétation de ces derniers par les tribunaux semble vaine. L'ancien ministre responsable des langues officielles, l'honorable Stéphane Dion, a soutenu que pour en arriver à une protection optimale des droits dans le domaine des langues officielles, il faut s'appuyer à la fois sur l'action judiciaire et sur la responsabilité politique. Selon lui :

Les batailles judiciaires accaparent les ressources, épuisent les parties en cause et créent parfois des divisions au sein des communautés [...] Tant que les gouvernants n'assumeront pas eux-mêmes leurs responsabilités constitutionnelles et légales vis-à-vis du bilinguisme canadien, les citoyens et les communautés auront raison de se tourner vers les tribunaux. En même temps, il importe que le recours judiciaire soit utilisé à bon escient. Il doit inciter et encourager les gouvernements à agir dans le bon sens et ne rien faire pour les en dissuader.²⁹

Depuis l'entrée en vigueur de la *Charte*, les différents commissaires aux langues officielles ont maintenu que la reconnaissance des droits linguistiques revient à la fois aux gouvernements et aux tribunaux. Dans le rapport annuel de 1985, le commissaire D'Iberville Fortier a affirmé :

La contestation judiciaire, on le sait, est une voie longue et coûteuse, aux issues aléatoires. De plus, elle risque de brouiller encore davantage l'atmosphère qui règne entre l'État et les administrés. Mais il arrive qu'il n'y ait pas d'autre issue pour des communautés minoritaires de langue officielle qui entendent faire valoir leurs droits. Elles ne s'adresseront le plus souvent aux tribunaux que si leurs démarches sur le plan politique n'ont pas donné les résultats escomptés ou que les rebuffades ont été trop cuisantes.³⁰

De la même façon, la commissaire Dyane Adam a affirmé :

Bien que les tribunaux aient un rôle essentiel à jouer dans la clarification des droits linguistiques garantis, il revient en premier lieu à nos élus d'agir quand une ambiguïté dans les textes législatifs favorise l'inaction de l'appareil gouvernemental et administratif. Cette responsabilité découle de l'engagement constitutionnel du Parlement et des assemblées législatives provinciales de favoriser la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais.³¹

Le commissaire Graham Fraser est du même avis :

Bien que les tribunaux aient de plus en plus aidé à définir la portée des droits linguistiques et à préciser leur mise en œuvre, l'égalité du français et de l'anglais ne peut dépendre uniquement d'eux. Les progrès importants des 40 dernières années sur le plan de la réforme linguistique ont coïncidé avec des périodes marquées par un fort leadership et, grâce aux efforts d'innombrables personnes [...] et aux ressources investies, des progrès importants ont été réalisés. Cependant, il reste encore beaucoup à faire avant que l'égalité du statut des deux langues officielles du Canada ne devienne une réalité.³²

5 COMMENT INTERPRÉTER LA PARTIE VII DE LA LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES

Lorsque le gouvernement a décidé d'abolir le Programme de contestation judiciaire en septembre 2006, les communautés de langue officielle en situation minoritaire se sont aussitôt tournées vers le commissaire aux langues officielles et les tribunaux pour exiger le rétablissement du Programme. Les plaignants ont soutenu que son abolition allait à l'encontre de l'engagement du gouvernement du Canada énoncé à la partie VII de la LLO.

L'introduction de la partie VII dans la LLO a constitué un fait marquant dans l'édification des droits linguistiques et la protection des minorités au Canada. L'interprétation et la portée de l'article 41 – qui constitue l'élément clé de cette partie de la LLO – ont depuis fait l'objet de nombreux débats. Jusqu'à ce que le projet de loi S-3 : Loi modifiant la Loi sur les langues officielles soit adopté en 2005, le gouvernement postulait que l'article 41 était une déclaration politique qui ne créait pas d'obligation légale ou exécutoire pour le gouvernement à l'égard de la protection des minorités linguistiques. En modifiant la partie VII de la LLO, l'intention des parlementaires était de rendre l'engagement énoncé dans l'article 41 exécutoire en droit. Autrement dit, il fallait reconnaître que les institutions fédérales ont l'obligation d'agir pour mettre en œuvre cet engagement; un manquement à cette obligation entraînerait des conséquences juridiques.

Le recours intenté par la FCFA devant la Cour fédérale du Canada en octobre 2006, par suite de l'abolition du Programme de contestation judiciaire, représentait une première occasion pour les tribunaux de se prononcer sur la portée de la partie VII nouvellement renforcée. Les motifs invoqués par la FCFA à propos de l'abolition du Programme étaient les suivants :

- La décision va à l'encontre de l'accord de contribution de 2004 entre le ministère du Patrimoine canadien et le Programme de contestation judiciaire, et élimine par conséquent la seule source de financement du Programme;
- La décision contrevient au principe constitutionnel du respect du droit des minorités;
- La décision va à l'encontre de la partie VII de la LLO et a été prise sans aucune consultation;
- La décision contrevient à l'obligation fiduciaire du gouvernement fédéral envers les communautés de langue officielle en situation minoritaire;
- La décision contrevient à l'article 16 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.³³

Dans son mémoire, la FCFA³⁴ a soutenu que la partie VII de la LLO oblige les institutions fédérales à modifier leurs processus décisionnels en vue de prendre en considération les intérêts des communautés de langue officielle en situation minoritaire. À son avis, les institutions fédérales doivent prendre des mesures positives pour favoriser leur développement, et l'engagement énoncé par le gouvernement est de nature exécutoire et comprend une exigence précise de consultation.

Dans son mémoire³⁵, le Procureur général du Canada a reconnu que le Programme de contestation judiciaire avait contribué à la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Cependant, il est d'avis que la décision de mettre fin au financement du Programme n'a pas eu pour effet de priver les communautés d'un accès à la justice. À propos de la partie VII de la LLO, le Procureur général du Canada a mentionné que l'engagement énoncé « envisage une action globale et permanente du gouvernement fédéral et non l'imposition d'obligations précises dans des situations définies »³⁶. Selon lui, c'est au gouvernement de décider de quelle façon il veut mettre en œuvre cet engagement, ce qui veut dire que la partie VII n'exige pas la tenue d'une consultation à chaque fois que le gouvernement prend une décision pouvant affecter les communautés. Selon le Procureur général :

La partie VII n'énonce pas un ensemble de considérations à prendre en compte dans la prise de décisions gouvernementales ponctuelles. Elle ne vise pas à obliger les institutions fédérales à modifier leurs processus décisionnels [...] Cette partie de la *Loi* fait plutôt état d'un engagement permanent du gouvernement fédéral et du fait que des mesures positives, à la discrétion du gouvernement, doivent être prises pour le mettre en œuvre [...] La nature de ces mesures, leur étendue, les sommes qui doivent y être consacrées sont par ailleurs toutes des questions relevant de la discrétion de l'État. La partie VII ne force pas le gouvernement à procéder à des consultations et à des évaluations chaque fois qu'une décision ponctuelle est prise. Elle n'empêche pas non plus le gouvernement de mettre fin à certaines mesures s'il le juge approprié.³⁷

À l'hiver 2010, la Cour fédérale du Canada s'est prononcée une première fois sur la portée de la nouvelle partie VII. Dans l'affaire *Picard*³⁸, la Cour a statué que les obligations à l'égard de cette partie de la LLO n'ont pas été respectées. La Cour a refusé l'interprétation du Procureur général en déclarant que : « les tribunaux doivent se limiter aux circonstances factuelles relatives à une décision particulière plutôt qu'examiner l'ensemble de la politique linguistique du gouvernement à chaque fois »

qu'ils sont saisis d'un recours fondé sur la partie VII. Les tribunaux ne sont tout simplement pas équipés pour évaluer l'ensemble de la politique linguistique gouvernementale : une telle évaluation est de nature politique. »³⁹ En outre, la Cour a reconnu qu'il faut rendre justice à l'intention du législateur : « Décider que les tribunaux n'ont pas le pouvoir de rendre des ordonnances forçant le gouvernement à prendre des mesures spécifiques pour rectifier les manquements aux obligations qui lui incombent de par la partie VII rendrait le choix fait par le Parlement de lui "donner des dents" en la rendant justiciable inutile et sans effet. »⁴⁰

Dans un rapport d'étape paru en juin 2008, le Comité sénatorial permanent des langues officielles a rappelé « qu'au-delà des débats sur la portée juridique de la partie VII, il revient au ministre du Patrimoine canadien, en sa qualité de coordonnateur, de jouer un rôle de leadership dans l'exécution de la politique du gouvernement pour cette partie de la LLO »⁴¹.

6 CONCLUSION

Les tribunaux ont joué un rôle favorable dans la reconnaissance des droits linguistiques au Canada. Les gains réalisés par les communautés de langue officielle en situation minoritaire en matière d'instruction dans la langue de la minorité illustrent bien ce fait. Toutefois, l'utilisation des tribunaux implique de déboursier des sommes d'argent parfois importantes et de consacrer beaucoup d'énergie dans des procédures judiciaires qui s'avèrent lentes et complexes. De plus, le recours systématique aux tribunaux peut créer une culture de confrontation où les parties s'affrontent plus qu'elles ne dialoguent et se concertent.

Les communautés de langue officielle en situation minoritaire ne peuvent réaliser de véritables gains sans un engagement clair des gouvernements pour l'avancement de leurs droits. L'action politique ne peut et ne doit donc jamais être écartée du revers de la main. De plus, il ne faut pas oublier le rôle important que doivent jouer les communautés à l'égard de leur propre développement. Ce développement ne sera réellement assuré que par la prise en charge et l'exercice réel du pouvoir par ces communautés. Comme le mentionne Michael Mandel : « [la] capacité de tirer parti de certains droits, de les utiliser, repose sur le pouvoir social [...] Certains droits ne sont pas seulement dénués d'utilité lorsqu'on ne possède pas de pouvoir social; ils n'ont carrément pas le même sens. »⁴²

NOTES

- * La version originale de ce document a été rédigée par Marie-Ève Hudon et Marion Ménard.
- 1 Bernard Fournier et José Woehrling, « Judicialisation et pouvoir politique », *Politique et Sociétés*, vol. 19, nos 2-3, 2000, p. 3 à 8.
- 2 *Loi sur le ministère de la Justice*, L.R. 1985, ch. J-2, par. 4.1(1).

- 3 Rappelons au passage que les art. 16 à 20 de la *Charte* s'appliquent à la fois au Parlement du Canada et à la Législature du Nouveau-Brunswick.
- 4 Ce droit de recours est possible en vertu des art. 4 à 7 et 10 à 13, des parties IV, V et VII ainsi que de l'art. 91 de la LLO.
- 5 André Braën, « Le recours judiciaire et la gouvernance linguistique », dans Jean-Pierre Wallot (dir.), *La gouvernance linguistique : le Canada en perspective*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2005, p. 131.
- 6 *Mahe c. Alberta*, [1990] 1 R.C.S. 342.
- 7 *R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768.
- 8 *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217.
- 9 *Desrochers c. Canada (Industrie)*, [2009] CSC 8.
- 10 *Lalonde c. Ontario (Commission de restructuration des soins de santé)*, [2001] 56 R.J.O. (3e) 577.
- 11 *Procureur général du Québec c. Blaikie*, [1979] 2 R.C.S. 1016.
- 12 *Procureur général du Manitoba c. Forest*, [1979] 2 R.C.S. 1032.
- 13 Site Web du Programme de contestation judiciaire, section « [Financement : Les droits linguistiques](#) ».
- 14 Arne Peltz, *La justice au rabais : se présenter devant le tribunal avec une demande en vertu de la Charte et sans argent*, document préparé pour le Programme de contestation judiciaire, novembre 1997.
- 15 Commissariat aux langues officielles, *Enquête sur les plaintes portant sur l'examen des dépenses de 2006 du gouvernement fédéral*, Rapport d'enquête final, octobre 2007.
- 16 *Ibid.*
- 17 Comité permanent du Patrimoine canadien, *Programme de contestation judiciaire*, quatorzième rapport, 1^{re} session, 39^e législature, février 2007.
- 18 Comité permanent des langues officielles, *La parole aux communautés : Nous sommes là! La vitalité des communautés de langues officielles en situation minoritaire*, septième rapport, 1^{re} session, 39^e législature, mai 2007; Comité permanent des langues officielles, *La protection des droits linguistiques par le Programme de contestation judiciaire*, deuxième rapport, 2^e session, 39^e législature, décembre 2007.
- 19 Patrimoine canadien, [Programme d'appui aux droits linguistiques](#).
- 20 *Ibid.*
- 21 Il est à noter que ces chiffres ne comprennent pas les appuis financiers accordés pour les autres secteurs visés par le programme, c'est-à-dire l'élaboration d'action, l'étude d'impact, la promotion, l'accès au programme et la négociation. L'aide financière destinée à ces secteurs compte pour près de la moitié du budget du programme.
- 22 Richard Goreham, *Les droits linguistiques et le Programme de contestation judiciaire : réalisations du Programme et incidence de son abolition*, Ottawa, Rapport présenté au Commissaire aux langues officielles, 1992, p. 6.
- 23 Programme de contestation judiciaire du Canada, *Rapport annuel 2006-2007*, 2007, p. 56.
- 24 Prairie Research Associates, *Évaluation sommative du Programme de contestation judiciaire : Rapport final*, préparé pour le ministère du Patrimoine canadien, 26 février 2003.

- 25 Le taux d'approbation des demandes en matière de droits linguistiques a atteint 75,6 % entre 1994 et 2006. Pour plus de détails, voir Programme de contestation judiciaire du Canada (2007).
- 26 Les données sont tirées de Programme de contestation judiciaire du Canada (2007) et de Linda Cardinal, « Le pouvoir exécutif et la judiciarisation de la politique au Canada. Une étude du Programme de contestation judiciaire », *Politique et Sociétés*, vol. 19, nos 2-3, 2000, p. 43 à 64. Des données semblables n'ont pas été comptabilisées avant 1985.
- 27 Braën (2005), p. 135.
- 28 Angéline Martel, *Droits, écoles et communautés en milieu minoritaire : 1986-2002. Analyse pour un aménagement du français par l'éducation*, Ottawa, Commissariat aux langues officielles, 2001.
- 29 Stéphane Dion, « La juste utilisation du droit dans le domaine des langues officielles », notes pour une allocution, discours devant les membres de l'Association du Barreau de l'Ontario, Toronto, 24 janvier 2002.
- 30 Commissaire aux langues officielles, *Rapport annuel 1985*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1986, p. 11 et 12.
- 31 Commissariat aux langues officielles, *Droits linguistiques 2003-2004*, Ottawa, Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2005, p. iii.
- 32 Commissariat aux langues officielles, *Droits linguistiques 2007-2009*, Ottawa, Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2009, p. 5.
- 33 Mémoire de la demanderesse dans l'affaire *Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada c. La Reine*, Cour fédérale du Canada, T-622-07.
- 34 *Ibid.*
- 35 Mémoire de la défenderesse dans l'affaire *Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada c. La Reine*, Cour fédérale du Canada, T-622-07.
- 36 *Ibid.*
- 37 *Ibid.*
- 38 *Picard c. Commissaire aux brevets et Office de la propriété intellectuelle du Canada*, [2010] CF 86.
- 39 *Ibid.*, au par. 68.
- 40 *Ibid.*, au par. 76.
- 41 Comité sénatorial permanent des langues officielles, *Étude sur la mise en œuvre de la partie VII de la Loi sur les langues officielles*, Rapport d'étape, 2^e session, 39^e législature, juin 2008.
- 42 Michael Mandel, *La Charte des droits et libertés et la judiciarisation du politique au Canada*, Montréal, Les Éditions du Boréal, 1996, p. 263.