



BIBLIOTHÈQUE *du* PARLEMENT

LIBRARY *of* PARLIAMENT

## ÉTUDE GÉNÉRALE



# ***Le rôle des tribunaux dans la reconnaissance des droits linguistiques***

Publication n° 2011-68-F  
*Révisé le 23 janvier 2013*

**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 sont des analyses approfondies de questions stratégiques. Elles présentent notamment le contexte historique, des informations à jour et des références, et abordent souvent les questions avant même qu'elles deviennent actuelles. Les études générales 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, et ce, de façon objective et impartiale.

## TABLE DES MATIÈRES

1	L'ADOPTION DE LA <i>CHARTRE CANADIENNE DES DROITS ET LIBERTÉS</i> ET SES CONSÉQUENCES SUR LE PLAN JUDICIAIRE.....	1
2	LA RECONNAISSANCE DES DROITS LINGUISTIQUES DEVANT LES TRIBUNAUX.....	2
3	L'APPUI DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DANS LA RECONNAISSANCE DES DROITS LINGUISTIQUES.....	4
3.1	Le Programme de contestation judiciaire.....	4
3.2	Le Programme d'appui aux droits linguistiques.....	6
3.3	Un portrait de la situation.....	8
4	UNE RECONNAISSANCE À LA FOIS POLITIQUE ET JUDICIAIRE.....	9
5	COMMENT INTERPRÉTER LA PARTIE VII DE LA <i>LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES</i> .....	11
6	CONCLUSION.....	13

# 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 reformuler<sup>1</sup>. 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*<sup>2</sup> ».

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

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)<sup>3</sup>.

En 1988, une version révisée de la LLO a été adoptée<sup>4</sup>. 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 linguistiques<sup>5</sup>.

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, professeur de droit et avocat spécialiste des droits linguistiques, 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<sup>6</sup> ».

La Cour suprême du Canada a fait une interprétation généreuse de ces droits au cours des dernières années. Par exemple :

- L'affaire *Mahe*<sup>7</sup> 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*<sup>8</sup> 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*<sup>9</sup> 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 *Lavigne*<sup>10</sup> a reconnu à la LLO un statut de loi quasiconstitutionnelle. La Cour a indiqué que cette loi exprime certains objectifs fondamentaux de notre société et a ainsi préséance sur d'autres lois fédérales.
- L'affaire *DesRochers*<sup>11</sup> 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 Montfort<sup>12</sup>, 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 son côté, la Cour d'appel de l'Alberta a accepté en novembre 2010 de se pencher sur l'affaire *Caron*<sup>13</sup>. La décision qui sera rendue par le tribunal d'appel sera d'une importance majeure pour les communautés francophones de l'Alberta et de la Saskatchewan :

Ainsi, les répercussions d'une décision favorable de la Cour de dernière instance à M. Caron pourraient avoir pour effet de rendre toutes les lois publiées uniquement en anglais en Alberta inopérantes dans la mesure qu'elles ne seraient pas conformes à ses obligations constitutionnelles de publication dans les deux langues, existantes au moment du transfert de son territoire au Canada en 1870. Ces conclusions seraient également applicables aux lois de la Saskatchewan<sup>14</sup>.

De tels jugements montrent que la finalité des droits linguistiques doit être l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Ces droits se fondent sur le principe de l'égalité réelle, c'est-à-dire un accès égal à des services de qualité égale pour les membres des deux communautés linguistiques du Canada. Ils 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.

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

#### 3.1 LE PROGRAMME DE CONTESTATION JUDICIAIRE

À la fin des années 1970, le gouvernement fédéral a instauré le Programme de contestation judiciaire (PCJ), 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*<sup>15</sup>, 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*<sup>16</sup> 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 PCJ 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 PCJ 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 PCJ 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 PCJ 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 PCJ 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 PCJ 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 PCJ a été rétabli par le gouvernement en octobre 1994. Le tableau 1 dresse le portrait des droits visés par le Programme.

## LE RÔLE DES TRIBUNAUX DANS LA RECONNAISSANCE DES DROITS LINGUISTIQUES

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

Disposition	Description	
<b><i>Loi constitutionnelle de 1867</i></b>		
Article 93	Protège les droits et les privilèges afférents aux écoles confessionnelles.	
Article 133	Protège 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 Parlement du Canada et à la législature du Québec.	
<b><i>Loi de 1870 sur le Manitoba</i></b>		
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.	
<b><i>Charte des droits et libertés de 1982</i></b>		
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 PCJ).	
<b>Droits à l'égalité</b>	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 PCJ).

Source : Tableau préparé par l'auteure à partir de données tirées de l'accord de contribution entre le ministère du Patrimoine canadien et le Programme de contestation judiciaire, 2004.

À partir de 1994, le PCJ 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 million de dollars 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<sup>17</sup>.

L'élargissement du mandat du PCJ a fait l'objet de discussions au début des années 2000. 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<sup>18</sup> ». L'accord de contribution en vigueur de 2004 à 2006 ne prévoyait cependant aucune mesure de la sorte.

Le PCJ 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<sup>19</sup>.

Toutefois, reconnaissant au gouvernement son droit de gouverner, le commissaire n'a pas fait de recommandation particulière quant au rétablissement du PCJ. Il 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<sup>20</sup>.

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 PCJ. Le Comité permanent du Patrimoine canadien<sup>21</sup> et le Comité permanent des langues officielles<sup>22</sup> se sont tous deux prononcés en faveur du rétablissement du PCJ.

### 3.2 LE PROGRAMME D'APPUI AUX DROITS LINGUISTIQUES

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 (PADL). Le PADL, entré en vigueur en décembre 2009, ne s'applique qu'aux causes types<sup>23</sup> qui sont de nature linguistique. Il « met l'accent sur la sensibilisation et la résolution de conflits tout en permettant le recours aux tribunaux<sup>24</sup> ». Il est administré par l'Université d'Ottawa<sup>25</sup>. Comme l'indique le tableau 2, le PADL a quatre volets auxquels correspondent quatre objectifs précis.

Tableau 2 – Volets et objectifs du Programme d'appui aux droits linguistiques

Volet	Description	Objectif
Information et promotion	Ce volet sert à financer des projets d'information et de promotion ou des études d'impact qui se rapportent aux droits linguistiques constitutionnels et qui informent, sensibilisent ou éduquent le public canadien.	Promouvoir la connaissance des droits linguistiques par l'éducation publique.
Modes alternatifs de résolution de conflits (MARC)	Ce volet sert à régler le différend par des voies non judiciaires (p. ex. la médiation, l'arbitrage, la négociation, l'opinion d'un expert choisi par les deux parties, le miniprocès ou toute autre méthode légitime de MARC).	Donner accès à un processus de MARC afin de résoudre les conflits hors cour.
Recours judiciaires	Ce volet offre du financement pour les recours en première instance de litige, les appels et les interventions.	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.
Étude exploratoire (depuis avril 2012)	Ce volet offre du financement pour la préparation du dossier du demandeur, par l'entremise d'une étude exploratoire, afin de l'appuyer dans le processus de MARC.	Appuyer le demandeur dans sa décision d'entreprendre un MARC.

Sources : Patrimoine canadien, [Programme d'appui aux droits linguistiques](#); PADL, « [Faire une demande](#) », *Faire une demande*.

Le dernier accord de contribution conclu entre le gouvernement du Canada et l'Université d'Ottawa couvrait la période 2009-2012. Il prévoyait un budget de 1,1 million de dollars pour 2009-2010 et de 1,5 million de dollars pour les deux autres exercices financiers<sup>26</sup>. En février 2012, le ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles a annoncé que le financement du PADL était renouvelé jusqu'en 2017, soit un investissement total de 7,5 millions de dollars sur cinq ans<sup>27</sup>. C'est à la suite de cette annonce que les modalités de financement du PADL ont été modifiées, dont l'ajout du volet étude exploratoire<sup>28</sup>. Le nouvel accord de contribution couvre la période 2012-2017.

Les droits visés par le PADL sont les mêmes que ceux figurant au tableau 1, à l'exception des droits à l'égalité. La demande ne peut viser une contestation :

- En vertu de la *Loi sur les langues officielles du Canada*;
- Les appels ou le contrôle judiciaire des actions exercées ou les mesures prises par le Commissariat aux langues officielles du Canada ou par le Commissaire;
- Aux termes de toute loi provinciale ou territoriale relative à la protection des droits relatifs aux langues officielles;
- Contre les lois, les politiques ou les pratiques provinciales ou territoriales autres que celles qui se rapportent aux langues officielles;
- Ou fondées sur d'autres articles de la *Constitution* du Canada que ceux qui se rapportent aux langues officielles<sup>29</sup>.

### 3.3 UN PORTRAIT DE LA SITUATION

La méthode de collecte et de compilation des données concernant le nombre de recours financés a passablement changé au fil des ans, mais il est tout de même possible de dresser un portrait général de la situation. Entre 1978 et 2012, le PCJ et le PADL ont appuyé financièrement aux alentours de 300 recours en matière de droits linguistiques<sup>30</sup>, c'est-à-dire 95 entre 1978 et 1992<sup>31</sup>, 160 entre 1994 et 2006<sup>32</sup>, et 41 entre 2009 et 2012<sup>33</sup>.

Les tableaux 3 et 4 montrent que ce sont les recours en matière de droits scolaires qui ont bénéficié du plus grand appui financier de la part du PCJ entre 1985 et 2006<sup>34</sup>. En outre, la plupart des recours financés ont été entendus devant le tribunal de première instance.

**Tableau 3 – Répartition par catégorie des recours financés par le Programme de contestation judiciaire en matière de droits linguistiques, de 1985 à 2006**

	Nombre de recours financés	Pourcentage (%)
Droits scolaires (art. 23 de la <i>Charte</i> )	128	54,0
Droits judiciaires (art. 19 de la <i>Charte</i> , art. 133 de la <i>Loi constitutionnelle de 1867</i> et art. 23 de la <i>Loi de 1870 sur le Manitoba</i> )	36	15,2
Langue de travail, de communication et de service (art. 16 et 20 de la <i>Charte</i> )	36	15,2
Bilinguisme législatif (art. 17 et 18 de la <i>Charte</i> , art. 133 de la <i>Loi constitutionnelle de 1867</i> et art. 23 de la <i>Loi de 1870 sur le Manitoba</i> )	18	7,6
Autre	19	8,0
Total	237	100,0

Sources : Programme de contestation judiciaire, *Rapport annuel 2006-2007*, 2007;  
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, n<sup>os</sup> 2 et 3, 2000, p. 43 à 64.

**Tableau 4 – Répartition par niveau d'instance des recours financés par le Programme de contestation judiciaire en matière de droits linguistiques, de 1985 à 2006**

	Nombre de recours 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

Sources : Programme de contestation judiciaire, *Rapport annuel 2006-2007*, 2007;  
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, n<sup>os</sup> 2 et 3, 2000, p. 43 à 64.

Le tableau 5 présente les données relatives aux demandes acceptées par le PADL de 2009 à 2012 concernant la première instance, l'appel, les autorisations d'intervenir et les interventions. Encore une fois, les droits scolaires ont reçu une grande part du financement; il en est de même pour les recours en matière législative et judiciaire.

**Tableau 5 – Répartition par catégorie des demandes acceptées par le Programme d'appui aux droits linguistiques, 2009-2010 et 2011-2012**

	Nombre de demandes acceptées	Pourcentage (%)
Droits scolaires (art. 23 de la <i>Charte</i> )	20	48,8
Droits en matière législative et judiciaire (art. 17 et 19 de la <i>Charte</i> , art. 133 de la <i>Loi constitutionnelle de 1867</i> et art. 23 de la <i>Loi de 1870 sur le Manitoba</i> )	14	34,1
Égalité linguistique, langue de communication et de prestation de services gouvernementaux destinés au public (art. 16 et 20 de la <i>Charte</i> )	7	17,1
Autre	0	0
Total	41	100,0

Sources : Programme d'appui aux droits linguistiques, [Rapport annuel 2009-2010](#), 2010, p. 33 et 34; Programme d'appui aux droits linguistiques, [Rapport annuel 2010-2011](#), 2011, p. 17; Programme d'appui aux droits linguistiques, [Rapport annuel 2011-2012](#), 2012, p. 17.

#### 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<sup>35</sup>.

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 minoritaire<sup>36</sup>. 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 :

## LE RÔLE DES TRIBUNAUX DANS LA RECONNAISSANCE DES DROITS LINGUISTIQUES

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, 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<sup>37</sup>.

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<sup>38</sup>.

La commissaire Dyane Adam a poursuivi dans la même veine :

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<sup>39</sup>.

Le commissaire Graham Fraser est du même avis :

Bien qu'il ne fasse aucun doute que les tribunaux continueront de jouer un rôle primordial dans la mise en œuvre des droits linguistiques, il ne faut toutefois pas oublier que toutes ces décisions, qui ont contribué à faire progresser l'égalité du français et de l'anglais, résultent de l'action de personnes et de communautés de langue officielle qui ont consacré beaucoup de temps et d'argent à cette cause, en plus d'exiger des efforts de solidarité souvent épuisants. Si le recours aux tribunaux est parfois nécessaire, voire inévitable, il faut espérer que l'orientation qu'ils donneront encouragera les gouvernements à faire preuve de plus de leadership et à privilégier davantage le dialogue avec les citoyens et les citoyennes. C'est grâce à un tel dialogue que l'égalité réelle du français et de l'anglais se réalisera le mieux<sup>40</sup>.

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

Parmi les questions à surveiller dans le domaine des droits linguistiques, il y a celle de l'interprétation de la partie VII de la LLO. L'article 41, en vigueur depuis 1988, énonce l'engagement suivant :

Le gouvernement fédéral s'engage 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.

Rappelons que depuis 1988, la LLO n'a été modifiée qu'une seule fois, c'est-à-dire en 2005, par suite de l'adoption de la *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles*<sup>41</sup>. Trois modifications, qui avaient pour but de renforcer le caractère exécutoire des obligations incombant 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.

Alors que la partie VII de la LLO avait fait l'objet de nombreux débats et de diverses interprétations entre 1988 et 2005, la portée de la partie VII telle que modifiée en 2005 n'a fait l'objet que d'une interprétation très sommaire de la part des tribunaux.

Lorsque le gouvernement a décidé d'abolir le PCJ 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 PCJ. 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.

Le recours intenté par la FCFA devant la Cour fédérale du Canada en octobre 2006 représentait une première occasion pour les tribunaux de se prononcer sur la portée de la partie VII nouvellement renforcée. Un règlement hors cour intervenu entre la FCFA et le gouvernement du Canada n'a pas permis au tribunal de se prononcer sur la portée de cette partie de la LLO. L'étude des mémoires déposés dans le cadre de ce recours permet cependant de constater qu'il existe des interprétations divergentes à cet égard. Le tableau 6 présente la position des intervenants telle qu'elle apparaissait dans les mémoires déposés dans le cadre de l'affaire *Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada c. La Reine*<sup>42</sup>.

**Tableau 6 – L’interprétation de la partie VII de la LLO dans le cadre de l’affaire *Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada c. La Reine***

FCFA	Procureur général du Canada	Commissaire aux langues officielles
<p>La partie VII oblige les institutions fédérales à modifier leurs processus décisionnels pour prendre en considération les besoins des communautés de langue officielle en situation minoritaire.</p> <p>L’engagement énoncé à l’article 41 de la LLO est de nature exécutoire et il comprend une exigence précise de consultation.</p> <p>L’intention du législateur en 2005 était de rendre exécutoire la partie VII.</p>	<p>La partie VII n’impose pas d’obligations précises aux institutions fédérales.</p> <p>Les modifications apportées à la LLO en 2005 n’ont pas changé la nature de cette partie de la LLO.</p> <p>Le gouvernement dispose d’une grande discrétion dans le choix des mesures et moyens liés à la mise en œuvre de l’engagement énoncé à l’article 41 de la LLO. Les tribunaux doivent tenir compte de l’ensemble des actions du gouvernement concernant les langues officielles sans juger des mesures spécifiques mises en place par chacune des institutions fédérales.</p> <p>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.</p>	<p>La partie VII comporte l’obligation de ne pas nuire au développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire et de prendre des mesures concrètes favorisant leur vitalité.</p> <p>Cela suppose que les institutions fédérales tiennent compte des besoins et intérêts particuliers de ces communautés, qu’elles évaluent l’impact de leurs décisions sur la vitalité des communautés et qu’elles considèrent des mesures susceptibles de pallier un éventuel impact négatif.</p> <p>Il ne suffit pas pour les tribunaux de juger de l’ensemble des actions du gouvernement concernant les langues officielles, car l’intention du législateur en 2005 était justement de restreindre le pouvoir discrétionnaire du gouvernement à l’égard de la mise en œuvre de la partie VII.</p>

Source : Mémoire de la demanderesse, Mémoire de la défenderesse et Mémoire des faits et du droit de l’intervenant : le commissaire aux langues officielles, dans l’affaire *Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada c. La Reine*, Cour fédérale du Canada, T-622-07.

Depuis lors, seuls trois jugements se rapportant à la partie VII ont été rendus par des tribunaux de première instance<sup>43</sup>. Aucun de ces jugements n’a été porté en appel. Ainsi, il semble qu’il n’y ait aucune indication claire pour ce qui est de l’interprétation à donner aux obligations qui incombent aux institutions fédérales à cet égard. Il faudra probablement attendre d’autres décisions des tribunaux pour clarifier la portée de la partie VII de la LLO.

Dans un rapport paru en juin 2010, le Comité sénatorial permanent des langues officielles a présenté trois éléments pour guider la prise de mesures positives :

- Les institutions fédérales tiennent compte des besoins des communautés de langue officielle en situation minoritaire et de la promotion de la dualité linguistique dans le cadre de l’élaboration de leurs programmes et politiques.
- Les institutions fédérales prennent les moyens de se familiariser avec les besoins et les intérêts des communautés de langue officielle en situation minoritaire, par l’entremise de la consultation ou d’autres mécanismes similaires.
- Les institutions fédérales démontrent qu’elles ont évalué l’impact linguistique de leurs décisions<sup>44</sup>.

## 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<sup>45</sup>.

---

## 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, n<sup>os</sup> 2 et 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. *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. 1985, ch. 31 (4<sup>e</sup> suppl.).
- 5. 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.
- 6. 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.
- 7. *Mahe c. Alberta*, [1990] 1 R.C.S. 342.
- 8. *R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768.
- 9. *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217.
- 10. *Lavigne c. Commissariat aux langues officielles*, [2002] 2 R.C.S. 773.
- 11. *Desrochers c. Canada (Industrie)*, [2009] CSC 8.
- 12. *Lalonde c. Ontario (Commission de restructuration des soins de santé)*, [2001] 56 R.J.O. (3<sup>e</sup>) 577.

## LE RÔLE DES TRIBUNAUX DANS LA RECONNAISSANCE DES DROITS LINGUISTIQUES

13. Une partie de cette affaire a été renvoyée à la plus haute instance du pays afin d'octroyer au demandeur une provision pour frais pour payer sa défense, demande à laquelle la Cour suprême a acquiescé. *R. c. Caron*, [2011] CSC 5. Il s'agit du premier dossier dans le domaine des droits linguistiques pour lequel un tribunal a émis une ordonnance de provision pour frais. Pour plus de détails sur cette affaire, veuillez consulter le site de [La Cause pour l'avenir du français en Alberta](#) (cause Caron).
14. Programme d'appui aux droits linguistiques (PADL), [Résumé de l'Affaire R. c. Caron, 2011 CSC 5](#).
15. *Procureur général du Québec c. Blaikie*, [1979] 2 R.C.S. 1016.
16. *Procureur général du Manitoba c. Forest*, [1979] 2 R.C.S. 1032.
17. Programme de contestation judiciaire (PCJ), [Financement : Les droits linguistiques](#).
18. 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.
19. 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.
20. *Ibid.*
21. Chambre des communes, Comité permanent du Patrimoine canadien, *Programme de contestation judiciaire*, quatorzième rapport, 1<sup>re</sup> session, 39<sup>e</sup> législature, février 2007.
22. Chambre des communes, 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<sup>re</sup> session, 39<sup>e</sup> législature, mai 2007; Chambre des communes, Comité permanent des langues officielles, *La protection des droits linguistiques par le Programme de contestation judiciaire*, deuxième rapport, 2<sup>e</sup> session, 39<sup>e</sup> législature, décembre 2007.
23. Selon le PADL, une cause type est une cause 1) qui porte sur un problème ou qui soulève un argument qui n'a pas encore fait l'objet d'une décision des tribunaux; 2) dont la question a fait l'objet d'une décision des tribunaux inférieurs, mais qui est soulevée de nouveau et susceptible de se rendre plus loin en appel; 3) qui soulève une question sur laquelle existent des décisions contradictoires au Canada. PADL, [Rapport annuel 2009-2010](#), 2010, p. 9.
24. Patrimoine canadien, [Programme d'appui aux droits linguistiques](#).
25. La gestion du PADL est assurée par l'entremise d'un partenariat entre la Faculté de droit et l'Institut des langues officielles et du bilinguisme.
26. Les montants maximaux pour les recours judiciaires sont de 125 000 \$ pour le financement de litiges en première instance, 10 000 \$ pour le financement par demande d'autorisation d'interjeter appel et 35 000 \$ pour le financement d'un appel. La partie principale peut demander un remboursement maximal de 10 000 \$, tandis que les intervenants ont droit à 40 000 \$. PADL, « [Recours judiciaires – Fédéral](#) », *Faire une demande*.
27. PADL, [Le financement du Programme d'appui aux droits linguistiques est renouvelé par le gouvernement fédéral](#), communiqué, Ottawa, 9 février 2012.
28. PADL, « [Nouvelles modalités de financement reflétées dans notre site](#) », *Publications et salle de média*.
29. PADL, « [Recours judiciaires – Fédéral](#) », *Faire une demande*.

## LE RÔLE DES TRIBUNAUX DANS LA RECONNAISSANCE DES DROITS LINGUISTIQUES

30. Il est à noter que ces chiffres ne comprennent pas les appuis financiers accordés pour les autres secteurs visés par les programmes (p. ex. études d'impact, modes alternatifs de résolution de conflits, étude exploratoire). Dans le cas du PADL, les chiffres couvrent le financement des demandes acceptées pour l'autorisation d'intervenir et l'intervention elle-même.
31. Richard Goreham, *Les droits linguistiques et le Programme de contestation judiciaire : réalisations du Programme et incidence de son abolition*, rapport présenté au commissaire aux langues officielles, Ottawa, 1992, p. 6.
32. PCJ, *Rapport annuel 2006-2007*, 2007, p. 56.
33. PADL (2010), p. 34; PADL, [Rapport annuel 2010-2011](#), 2011, p. 17; PADL, [Rapport annuel 2011-2012](#), 2012, p. 17. De 2009 à 2012, le PADL a appuyé neuf cas de modes alternatifs de résolution de conflits.
34. Les données sur les recours financés par le PCJ n'ont pas été comptabilisées avant 1985.
35. Braën (2005), p. 135.
36. 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.
37. 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.
38. Commissaire aux langues officielles, *Rapport annuel 1985*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1986, p. 11 et 12.
39. Commissariat aux langues officielles, *Droits linguistiques 2003-2004*, Ottawa, Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2005, p. iii.
40. Commissariat aux langues officielles, « Avant-propos », *Droits linguistiques 2009-2011*, Ottawa, Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2012, p. ii.
41. *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais)*, L.C. 2005, ch. 41.
42. *Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada c. La Reine*, Cour fédérale du Canada, T-622-07.
43. *Picard c. Commissaire aux brevets et Office de la propriété intellectuelle du Canada*, [2010] CF 86; *Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada c. Canada (Procureur général)*, [2010] CF 999; *LaRoque c. Société Radio-Canada*, 98 O.R. (3<sup>e</sup>) 220 (Cour supérieure de justice de l'Ontario).
44. Sénat, Comité permanent des langues officielles, [La mise en œuvre de la partie VII de la Loi sur les langues officielles : On peut faire encore mieux](#), 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, juin 2011, p. 47.
45. Michael Mandel, *La Charte des droits et libertés et la judiciarisation du politique au Canada*, Montréal, Les Éditions du Boréal, 1996, p. 263.