

LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES
(1988)

OFFICE OF THE COMMISSIONER
OF OFFICIAL LANGUAGES
LIBRARY
JUN 6 1990
BIBLIOTHEQUE
BUREAU DU COMMISSAIRE
AUX LANGUES OFFICIELLES

JEAN-CHARLES DUCHARME
Division du droit et du gouvernement

OCTOBRE 1988

FC
145
.B55
D825f
1988

Library of
Parliament

Service de
recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1969

N° de cat. YM32-2/184F
ISBN 0-660-92689-X

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH

FC
145
B55
D8259
1988

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
CONTEXTE	1
ANALYSE	2
Préambule	2
Objet	3
Définitions	3
Partie I - Débats et travaux parlementaires	4
Partie II - Actes législatifs et autres	4
Partie III - Administration de la justice	5
Partie IV - Communications avec le public et prestation des services	6
Partie V - Langue de travail	7
Partie VI - Participation des Canadiens d'expression française et d'expression anglaise	7
Partie VII - Promotion du français et de l'anglais	8
Partie VIII - Attributions et obligations du Conseil du Trésor en matière de langues officielles	8
Partie IX - Commissaire aux langues officielles	9
Partie X - Recours judiciaire	10
Partie XI - Dispositions générales	10
Partie XII - Modifications connexes	11
Partie XIII - Modifications corrélatives	12
Partie XIV - Dispositions transitoires, abrogation et entrée en vigueur	12



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES (1988)

CONTEXTE

Depuis son adoption en 1969, l'ancienne Loi sur les langues officielles (S.R.C., chap. 0-2) n'avait subi aucune modification, malgré plusieurs demandes en ce sens de la part du Comité mixte permanent des langues officielles et du Commissaire aux langues officielles. Ces demandes de modifications découlaient notamment de l'affaiblissement de sa portée à la suite de décisions judiciaires établissant son caractère déclaratoire (et non exécutoire) et son absence de primauté par rapport aux autres lois fédérales (Association des gens de l'air du Québec Inc. c. L'honorable Otto Lang, [1977] 2 C.F. 22 et [1978] 2 C.F. 371).

De plus, la Charte canadienne des droits et libertés (ci-après appelée la Charte), entrée en vigueur en 1982, a relativisé davantage l'ancienne loi, en raison de son caractère constitutionnel et de la possibilité de recours qu'elle offre aux citoyens. Cependant, les droits linguistiques garantis dans la Charte (articles 16 à 22) ne s'appliquent pas à tous les aspects du bilinguisme, comme la langue de travail et la participation équitable.

Une réforme devenant toujours plus pressante, le gouvernement a voulu adapter sa législation en fonction de la Charte, définir les modalités d'application de cette dernière et ajouter d'autres droits à ceux que prévoyait l'ancienne loi. Étant donné l'ampleur des modifications envisagées, il a choisi d'abroger l'ancienne loi et de la remplacer par la Loi C-72, intitulée également Loi sur les langues officielles (ci-après appelée la Loi).

La Loi a été sanctionnée le 28 juillet 1988 et proclamée le 15 septembre 1988, sauf l'article 95 (relatif aux formulaires prévus dans le Code criminel), qui entrera en vigueur le 1^{er} février 1989, et l'article 94 (relatif aux droits des accusés devant les tribunaux provinciaux appliquant le Code criminel), qui sera proclamé ultérieurement.

ANALYSE

Les principales caractéristiques de la Loi sont: 1° sa nature quasi constitutionnelle; 2° son caractère exécutoire; 3° le fait qu'elle intègre la résolution parlementaire de 1973; et 4° son libellé plus explicite que celui de l'ancienne loi. Afin d'en évaluer le contenu, nous l'analyserons en parallèle avec la Charte et l'ancienne loi.

La Loi se compose d'un préambule et de 111 articles regroupés en 14 parties, par rapport aux 39 articles de l'ancienne loi. Elle contient donc plusieurs nouveaux éléments, à savoir le préambule et les parties concernant les débats et travaux parlementaires (partie I), la langue de travail (partie V), la participation des Canadiens francophones et anglophones (partie VI), la promotion du français et de l'anglais (partie VII), les attributions et obligations du Conseil du Trésor en matière de langues officielles (partie VIII) et le recours judiciaire (partie X). Il comporte aussi de nombreux ajouts aux dispositions existantes, notamment en ce qui concerne les actes législatifs et autres (partie II), l'administration de la justice (partie III) et le Commissaire aux langues officielles (partie IX).

Préambule

La présence d'un préambule dans la Loi témoigne de l'importance que le législateur a voulu lui accorder, car il est rare d'en retrouver un dans les lois publiques. Selon la Loi d'interprétation (S.R.C., chap. I-23, art. 12) un préambule est réputé faire partie d'une loi et peut servir à en expliquer l'objet et la portée. Il s'agit donc d'une disposition interprétative.

Le préambule fait notamment mention des articles 16 à 20 de la Charte, de la langue de travail, de la participation équitable et des engagements du gouvernement fédéral en ce qui concerne la promotion du bilinguisme et des minorités de langue officielle et la collaboration avec les provinces. Il est intéressant de noter qu'il attribue un rôle de promotion au gouvernement fédéral, tandis que l'Accord constitutionnel de 1987 (accord du lac Meech) lui confie, ainsi qu'aux provinces, un rôle de protection, le Québec se voyant en outre reconnaître un rôle de promotion de son caractère distinct.

Objet

La Loi se donne trois objets: 1° assurer l'égalité des langues officielles; 2° appuyer le développement des minorités de langue officielle et la progression vers l'égalité de statut des langues officielles; et 3° préciser les pouvoirs et obligations des institutions fédérales en la matière.

L'objet relatif à l'égalité des langues officielles reprend les droits visés par les articles 16 à 20 de la Charte mais ne mentionne pas la langue de travail et la participation équitable, qui sont deux des trois éléments fondamentaux des politiques fédérales de bilinguisme, le troisième étant la langue de service.

Définitions

En réaction à l'imprécision de l'ancienne loi, l'article 3 de la Loi est plus explicite. Ainsi, le paragraphe 3(1) définit les "institutions fédérales", qui comprennent la Chambre des communes, le Sénat, les tribunaux fédéraux, les organismes administratifs, les ministères et les sociétés d'État. Avec ce libellé, le débat entourant l'application de la Loi au Parlement est clos. De plus, les sociétés d'État visées comprennent désormais les filiales détenues à cent pour cent. Enfin, les administrations des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon

et les organismes chargés de l'administration d'un bande indienne ou d'autres groupes de peuples autochtones sont exclus du concept d'institutions fédérales.

Partie I - Débats et travaux parlementaires

L'article 4 de la Loi ne se retrouvait pas dans l'ancienne loi, mais le paragraphe 4(1) reprend le libellé du paragraphe 17(1) de la Charte, qui prévoit que chacun peut utiliser le français ou l'anglais dans les débats et travaux du Parlement. Quant au paragraphe 4(2), il ajoute le droit à l'interprétation simultanée des débats et autres travaux parlementaires. Auparavant, ce droit n'était pas constitutionnel ou législatif, mais résultait d'un ordre de la Chambre des communes (1958) et de l'adoption d'un rapport par le Sénat (1960).

Partie II - Actes législatifs et autres

Cette partie, qui prévoit que les actes législatifs doivent être établis, imprimés, publiés et déposés dans les deux langues officielles, reprend et complète les dispositions de l'ancienne loi à cet égard.

Les articles 5 et 6 reprennent le libellé du paragraphe 18(1) de la Charte relativement aux lois, archives, comptes rendus et procès-verbaux. Les textes des institutions fédérales destinés au public (article 11), les actes pris dans l'exercice d'un pouvoir législatif (paragraphe 7(1)) et les textes de procédure (article 9) sont toujours visés, mais il n'y a plus d'exceptions en cas d'urgence. Enfin, les traités internationaux et les accords fédéro-provinciaux sont désormais visés (article 10).

Les seules exceptions prévues sont liées aux exclusions de la définition d'"institutions fédérales" et concernent les ordonnances des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon et les actes pris par les organismes chargés de l'administration d'une bande indienne ou d'autres groupes de peuples autochtones (paragraphe 7(3)).

Partie III - Administration de la justice

L'article 14 de la Loi reprend le contenu du paragraphe 19(1) de la Charte, relativement au droit de chacun d'employer la langue officielle de son choix devant les tribunaux créés sous le régime d'une loi fédérale. Comme sous le régime de l'ancienne loi, les tribunaux doivent veiller à ce que tout témoin soit entendu dans la langue officielle de son choix sans subir de préjudice (paragraphe 15(1)) et prévoir la fourniture de services d'interprétation simultanée sur demande d'une partie ou si l'affaire présente de l'intérêt ou de l'importance pour le public (paragraphe 15(2) et (3)). Toutefois, contrairement à ce que prévoyait l'ancienne loi, ce droit n'est plus limité à la région de la Capitale nationale ou à des districts bilingues fédéraux et n'est plus sujet à discrétion.

De plus, le paragraphe 16(1) de la Loi impose aux tribunaux autres que la Cour suprême du Canada l'obligation de veiller à ce qu'un juge comprenne, sans l'aide d'un interprète, la langue officielle dans laquelle se déroule le procès. Cette disposition permet d'éviter la situation découlant de l'arrêt Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick ([1986] 1 R.C.S. 549), selon lequel le droit des parties de s'exprimer dans une langue officielle n'entraîne pas, pour le président du tribunal, d'obligation de compréhension. La Cour fédérale et la Cour canadienne de l'impôt doivent s'y conformer immédiatement, les autres tribunaux disposant pour ce faire d'un délai de cinq ans (paragraphe 16(2)). Cette obligation imposée aux tribunaux fédéraux est institutionnelle et non individuelle. Ainsi, les tribunaux fédéraux doivent disposer d'une capacité bilingue en ce qui touche leurs juges, mais ces derniers n'ont pas tous à être bilingues.

Enfin, la Loi contient deux nouvelles dispositions prévoyant: 1° l'obligation pour la Couronne ou une institution fédérale, lorsqu'elle est partie à une affaire civile, d'utiliser la langue officielle choisie par les autres parties, sauf en cas de délai d'avis abusif (article 18); et 2° la bilinguisation des actes de notification

judiciaires que doivent signifier les institutions fédérales (paragraphe 19(1)).

Partie IV - Communications avec le public et prestation des services

Cette partie de la Loi fait la synthèse du paragraphe 20(1) de la Charte et des dispositions de l'ancienne loi quant à la langue de service. C'est ainsi que pour ce qui est des zones d'application, la région de la Capitale nationale, qui n'est pas mentionnée dans la Charte, s'ajoute au siège ou à l'administration centrale des organismes visés; quant aux critères d'offre de services, la vocation du bureau, dont il n'était pas question dans l'ancienne loi, s'ajoute à la demande importante. Cette dernière notion ne s'applique plus au Canada seulement, comme le prévoyait l'ancienne loi, mais aussi à l'étranger. De plus, la notion de districts bilingues fédéraux est abandonnée.

En ce qui concerne le public voyageur, l'article 23 a la même portée que les dispositions de l'ancienne loi, en ce sens qu'il couvre les services offerts au Canada et à l'étranger, y compris ceux qui sont fournis par des tiers. Toutefois, l'offre de services ne fait plus l'objet d'exemptions si la demande est "trop faible ou irrégulière"; il faut plutôt la justifier en établissant que la demande est "importante". Ce changement s'explique par le souci de se conformer au libellé du paragraphe 20(1) de la Charte et d'éviter une multiplication des concepts d'application de la Loi.

La notion de demande importante est régie par l'article 32, qui octroie un pouvoir de réglementation au gouverneur en conseil pour sa détermination, à la lumière de critères énoncés au paragraphe 32(2). Il n'y a donc pas de définition législative. Enfin, la notion d'offre active de services bilingues est reconnue législativement (article 28), et les dispositions relatives à la langue de service l'emportent sur les dispositions incompatibles relatives à la langue de travail (article 31).

Partie V - Langue de travail

Cette partie renforce les dispositions de la résolution parlementaire de 1973 en intégrant celle-ci dans la Loi et en définissant son application. Elle n'a donc pas d'équivalent ni dans la Charte, ni dans l'ancienne loi. De plus, des pouvoirs de réglementation sont accordés au gouverneur en conseil pour son application (article 38).

L'article 34 dispose que le français et l'anglais sont les langues de travail des institutions fédérales et que leurs agents ont le droit d'utiliser l'une ou l'autre. L'article 35 prévoit que ce droit s'applique aux institutions fédérales situées: 1° dans la région de la Capitale nationale; 2° dans les régions ou secteurs du Canada énumérés dans une circulaire du Conseil du Trésor (Nouveau-Brunswick, certaines régions du Québec et de l'Ontario); et 3° dans les lieux à l'étranger désignés par règlement. Le paragraphe 38(2) prévoit que des régions ou des secteurs bilingues au Canada peuvent être inscrits sur la circulaire du Conseil du Trésor ou en être radiés. Cette approche territoriale n'est pas sans rappeler la notion de districts bilingues fédéraux contenue dans l'ancienne loi.

Les obligations corrélatives au droit à "un milieu de travail propice à l'usage effectif des langues officielles" comprennent: 1° la fourniture de services, de documentation et de matériel; 2° l'utilisation de systèmes informatiques bilingues (à compter du 1^{er} janvier 1991); et 3° l'aptitude des supérieurs et de la haute direction à communiquer et à fonctionner dans les deux langues (paragraphe 36(1)).

Partie VI - Participation des Canadiens d'expression française et d'expression anglaise

Cette partie, qui découle aussi de la résolution parlementaire de 1973 et qui est absente de la Charte et de l'ancienne loi, engage le gouvernement fédéral à assurer l'égalité des chances d'emploi et d'avancement et la conformité des effectifs des institutions fédérales avec "la présence au Canada des deux collectivités", compte tenu de la nature,

du mandat, du public et de l'emplacement de ces institutions (paragraphe 39(1)).

Les emplois sont donc ouverts à tous les Canadiens, compte tenu des concepts de langue de service et de langue de travail (paragraphe 39(2)), sans qu'il soit pour autant porté atteinte au mode de sélection fondé sur le mérite (paragraphe 39(3)). Un pouvoir de réglementation est accordé au gouverneur en conseil pour l'application de cette partie (article 40).

Partie VII - Promotion du français et de l'anglais

La Loi engage le gouvernement fédéral à favoriser l'épanouissement des minorités, à appuyer leur développement et à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage des langues officielles (article 41). Cette disposition ne se retrouve ni dans la Charte, ni dans l'ancienne loi. Cependant, comme nous l'avons déjà mentionné, elle confère au gouvernement fédéral un rôle de promotion de la dualité linguistique canadienne, complétant ainsi, au niveau législatif, la disposition de l'Accord constitutionnel de 1987 relative au maintien de cette dualité.

La coordination de la mise en oeuvre de cet engagement par les institutions fédérales est assurée par le Secrétaire d'État du Canada (article 42), au moyen des mesures énumérées à l'article 43, notamment l'aide et l'encouragement aux gouvernements provinciaux et au secteur privé. Les ministres fédéraux peuvent consulter les gouvernements provinciaux et négocier avec eux pour assurer la coordination des services fédéraux, provinciaux, municipaux et scolaires dans les deux langues officielles (article 45).

Partie VIII - Attributions et obligations du Conseil du Trésor en matière de langues officielles

Contrairement à l'ancienne loi, qui ne désignait pas de responsable de son application, la Loi charge le Conseil du Trésor

d'élaborer et de coordonner les programmes fédéraux relatifs à la langue de service, à la langue de travail et à la participation équitable dans les institutions fédérales, à l'exception du Sénat, de la Chambre des communes et de la Bibliothèque du Parlement (paragraphe 46(2)). Le Conseil est tenu de déposer devant le Parlement un rapport annuel sur l'exécution des programmes dans les institutions visées par sa mission (article 48), ce qui doit permettre une meilleure surveillance de ses activités liées aux langues officielles.

Partie IX - Commissaire aux langues officielles

La Loi confirme le mandat et les pouvoirs du Commissaire aux langues officielles, avec cependant quelques ajouts. Ainsi, la mission du Commissaire relative au respect de l'esprit de la Loi s'applique également à la promotion des langues officielles dans la société canadienne (paragraphe 56(1)). Cet ajout découle de l'engagement de promotion pris par le gouvernement fédéral dans la partie VII de la Loi.

Les attributions du Commissaire sont augmentées par l'inclusion des pouvoirs suivants: 1° examiner les règlements et instructions susceptibles de viser le statut ou l'emploi des langues officielles et établir à cet égard un rapport circonstancié (article 57); 2° fixer un délai aux administrateurs généraux d'une institution fédérale ayant fait l'objet d'une enquête pour être informé des mesures envisagées afin de donner suite à ses recommandations (paragraphe 63(3)); 3° transmettre au président du Conseil du Trésor un rapport motivé relatif à des menaces ou à des actes d'intimidation ou de discrimination dont un plaignant fait l'objet (paragraphe 62(2)); 4° présenter au Parlement un rapport spécial sur toute question relevant de sa compétence dont l'urgence ou l'importance ne permet pas d'attendre au rapport annuel suivant (paragraphe 67(1)); et 5° communiquer les renseignements nécessaires pour la tenue d'enquêtes (article 73). Tout rapport d'une enquête sur une institution fédérale est

déposé non plus auprès du greffier du Conseil privé, mais auprès du président du Conseil du Trésor (paragraphe 63(1)), étant donné ses responsabilités.

De plus, le Commissaire (et ses agents) se voient accorder une protection consistant: 1° à ne pas être contraints à témoigner sur des questions connues dans l'exercice de leurs attributions (article 74); 2° à bénéficier de l'immunité civile ou pénale pour les actes accomplis de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions (paragraphe 75(1)); et 3° à ne pouvoir faire l'objet d'une poursuite pour diffamation verbale ou écrite pour tout geste accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions (paragraphe 75(2)).

Partie X - Recours judiciaire

Cette partie est très importante car elle remédie à l'une des faiblesses de l'ancienne loi, à savoir son caractère déclaratoire, en lui conférant un caractère exécutoire à la Loi. Ainsi, toute personne peut recourir à la Cour fédérale (article 76) après avoir saisi le Commissaire d'une plainte relative: 1° aux débats et travaux parlementaires; 2° aux actes législatifs (sauf les textes de procédure); 3° à la langue de service et à la langue de travail; ou 4° à la dotation en personnel (paragraphe 77(1)). Ce caractère exécutoire est compatible avec celui de la Charte (prévu à son paragraphe 24(1)) et permet d'obtenir réparation de la part du pouvoir judiciaire (paragraphe 77(4)). Le Commissaire a également le pouvoir d'exercer lui-même le recours ou de comparaître (article 78), ce qui constitue un autre pouvoir nouveau. Finalement, l'article 79 prévoit la possibilité de regrouper plusieurs plaintes de même nature concernant une même institution fédérale.

Partie XI - Dispositions générales

Cette partie est également importante car elle corrige une autre lacune de l'ancienne loi, soit son absence de primauté sur les autres lois fédérales. En disposant que les parties I à V ont primauté sur ces

dernières (paragraphe 82(1)), à l'exception de la Loi canadienne sur les droits de la personne (paragraphe 82(2)), on confère à la Loi un caractère quasi constitutionnel, ce qui la rend plus compatible avec la Charte.

Cette primauté ne s'applique cependant pas à l'ensemble de la Loi, mais à certaines de ses parties regroupant l'essentiel des droits linguistiques, mis à part la notion de participation équitable. La Loi ne comporte aucune clause dérogatoire: ses dispositions ne sauraient donc être assujetties à une clause "nonobstant".

Cette partie octroie au président du Conseil du Trésor le pouvoir de consulter les minorités de langue officielle et le grand public concernant les projets de règlements d'application de la Loi (article 84), et elle prévoit qu'un comité parlementaire est chargé de suivre l'application de la Loi (article 88).

Enfin, la réglementation prévue dans la Loi fait l'objet d'une procédure particulière. Un avant-projet de règlement doit être déposé 30 jours de séance avant sa publication dans la Gazette du Canada (article 85), et un projet de règlement doit être publié dans la Gazette du Canada au moins 30 jours de séance avant son entrée en vigueur, de façon à permettre aux intéressés de présenter des observations au président du Conseil du Trésor (article 86). En ce qui concerne la détermination de régions ou de secteurs bilingues au Canada, les projets de règlement doivent être déposés 30 jours de séance avant la date de leur entrée en vigueur; chaque chambre doit voter sur toute motion de désapprobation signée par un certain nombre de députés ou de sénateurs (article 87).

Partie XII - Modifications connexes

Cette partie vise à modifier des dispositions d'autres lois, dont le Code criminel. La partie XIV.1 du Code, intitulée "Langue de l'accusé", reconnaît déjà à l'accusé le droit d'être entendu par un magistrat qui parle sa langue; la Loi étend son application à l'avocat et aux témoins, lors du procès et de l'enquête préliminaire de l'accusé et dans les actes de procédure. Il prévoit aussi de nouveaux droits à la traduction simultanée, à un dossier bilingue, et à une poursuite publique

dans la langue de l'accusé et à la disponibilité du jugement écrit dans la langue de l'accusé (paragraphe 94(1)).

Aux termes du paragraphe 94(2), ces dispositions sont entrées en vigueur à la date de la sanction royale pour les provinces qui appliquent déjà la partie XIV.1 du Code criminel et le seront à la date de leur proclamation pour les autres provinces, soit Terre-Neuve, l'Alberta et la Colombie-Britannique. En vertu de l'article 96, la partie XIV.1 du Code criminel (moins l'article 462.11 pour les trois provinces mentionnées ci-dessus) doit s'appliquer à l'ensemble du pays au plus tard le 1^{er} janvier 1990, tant pour les infractions punissables par procédure sommaire que pour les actes criminels.

Cette partie prévoit également l'enchâssement des ordonnances linguistiques des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon dans leurs lois constitutives respectives (articles 97 et 98).

Partie XIII - Modifications corrélatives

Cette partie apporte des ajustements techniques à différentes lois. Ainsi, les lois concernant Les Arsenaux canadiens Limitée et la Société des transports du Nord Limitée sont modifiées pour que ces sociétés soient assujetties à la Loi, en raison de l'élargissement de la définition des sociétés d'État.

Partie XIV - Dispositions transitoires, abrogation et entrée en vigueur

En attendant que l'article 96 étende l'application de la partie XIV.1 du Code criminel (moins l'article 462.11) à toutes les provinces le 1^{er} janvier 1990, les articles 105 et 106 prévoient un régime transitoire pour les trois provinces qui n'appliquent pas cette partie, soit Terre-Neuve, l'Alberta et la Colombie-Britannique (article 107).

Ainsi, comme le prévoyait l'ancienne loi, les tribunaux siégeant au Canada et exerçant leur compétence sous le régime d'une loi pénale fédérale doivent veiller à ce que tout témoin puisse utiliser l'une ou l'autre des langues officielles sans subir de préjudice (paragraphe

105(1)) et permettre le déroulement des débats et de l'audition dans la langue officielle de l'accusé si cela peut se faire sans inconvénient (paragraphe 105(2)). Cette dernière possibilité ne s'applique qu'aux tribunaux provinciaux où le bilinguisme est prévu dans les débats en matière civile (paragraphe 105(3)).

Enfin, l'article 106 prévoit un régime transitoire pour les provinces qui n'appliquent pas la partie XIV.1 du Code criminel: les accusés peuvent être entendus dans leur langue officielle, ils ont droit à l'interprétation simultanée, et les témoins peuvent témoigner dans la langue officielle de leur choix.

