# ARTICLE

# L'APPLICATION ASYMÉTRIQUE DES DROITS LINGUISTIQUES AU PALIER MUNICIPAL : UNE RÉALITÉ INTRINSÈQUEMENT LIÉE À NOTRE ORDRE CONSTITUTIONNEL

Serge Rousselle
*Professeur agrégé et Doyen*
*Faculté de droit, Université de Moncton*

## I - INTRODUCTION

En matière de droits linguistiques, l'asymétrie, au palier provincial de gouvernement, est intrinsèquement liée à l'ordre constitutionnel canadien par les textes fondamentaux qui le régissent depuis ses origines en 1867 jusqu'à nos jours. De plus, il ressort que l'application de ces droits - là où ils existent- est également asymétrique, étant donné que la Cour suprême du Canada adopte à juste titre une méthode d'interprétation des droits linguistiques fondée sur l'objet qui tient compte de leur contexte particulier. Ainsi en est-il, nous le verrons, tant en vertu des textes constitutionnels que par leur interprétation, de l'asymétrie de ces droits au regard des municipalités dans les trois provinces où ils sont explicitement reconnus dans notre Constitution.

Dans cet esprit, il n'est pas surprenant que la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick ait rendu récemment un jugement de grande portée, *Charlebois c. Moncton (Ville de)*[1], dans lequel elle reconnaît que les «arrêtés municipaux» de cette province, à titre de

[1][2001] 242 R.N.-B. (2e) 259 [*Charlebois*].

«lois de la Législature», doivent être adoptés dans les deux langues officielles en vertu du paragraphe 18(2) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Ainsi, quoique la Cour suprême du Canada ait déjà statué, dans un contexte différent et relativement à des dispositions constitutionnelles différentes mais formulées de façon similaire, que les règlements municipaux sont exclus de l'expression «lois de la Législature», la Cour d'appel a suivi à la lettre les enseignements du plus haut tribunal du pays en adoptant une interprétation large et libérale des droits linguistiques qui, tout en respectant le principe de la protection des minorités, tient compte du contexte social, politique et juridique particulier du Nouveau-Brunswick.

Ce faisant, tout en reconnaissant que l'obligation constitutionnelle du Nouveau-Brunswick inscrite au paragraphe 18(2) de la *Charte* ressemble étrangement à celle imposée à la législature du Québec – suivant l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* – et à la législature du Manitoba – suivant l'article 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* –, la Cour d'appel accepte à bon droit que, tenant compte de l'objet et du contexte propre au paragraphe 18(2), elle n'est pas tenue de l'interpréter comme la Cour suprême du Canada a interprété les dispositions similaires qui s'appliquent au Québec et au Manitoba.

## II - DÉVELOPPEMENT -L'ORDRE CONSTITUTIONNEL EXISTANT : UNE ASYMÉTRIE ÉVIDENTE

### A - Les lois constitutionnelles du pays

Dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui a donné naissance au Canada, peu de cas est fait de la question linguistique, quoique les deux seules dispositions qui en traitent, l'une directement, l'autre indirectement, soient le fruit de compromis sans lesquels il n'y aurait pu y avoir de Confédération pour utiliser le terme en

vigueur à l'époque[2]. Ces deux dispositions, soit les articles 133 et 93, font clairement ressortir sur le plan linguistique l'asymétrie constitutionnelle entre les provinces.

Dans cet esprit, en ce qui concerne la disposition qui traite directement de la langue, aux termes de l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les lois fédérales et celles du Québec doivent être adoptées dans les deux langues, alors que chacun pourra faire usage de l'une ou l'autre langue au Parlement et à l'Assemblée législative du Québec, de même que devant les tribunaux fédéraux et québécois[3].

Loin d'introduire un bilinguisme officiel dans toutes les provinces canadiennes, cet article ne constitue donc qu'un embryon d'égalité linguistique au pays[4] qui fait clairement naître une asymétrie entre les provinces[5].

Cette constatation saute aux yeux quand on prend conscience que ce début de bilinguisme institutionnel ne concerne aucunement les trois autres provinces primitives que sont l'Ontario, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick. Dans cette dernière province, les Acadiens y étant très nombreux dès 1867, l'absence de reconnaissance d'une quelconque forme de

---

[2]*Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217 au para. 81; *In re La réglementation et le contrôle de l'aéronautique*, [1932] A.C. 54 à la p. 70; *Renvoi : compétence du parlement relativement à la Chambre Haute*, [1980] 1 R.C.S. 54 à la p. 71.

[3]Notons au passage que, selon *Québec (P.G.) c. Blaikie*, [1979] 2 R.C.S. 1016 [*Blaikie n° 1*], la *Charte de la langue française*, communément appelée la *Loi 101*, était *ultra vires* dans la mesure où elle allait à l'encontre de l'égalité judiciaire, législative et parlementaire prévue à l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui s'applique au Québec.

[4]*MacDonald c. Montréal (Ville de)*, [1986] 1 R.C.S. 460 à la p. 496.

[5]Gérard A. Beaudoin, «Le décor historique et constitutionnel» (1983) 14 R.G.D. 227 à la p. 228.

bilinguisme surprend[6] et ne peut tendre qu'à démontrer le peu d'importance qui leur était alors accordée un siècle à peine après le Grand Dérangement de 1755.

Or, il faut savoir ici que l'un des principaux responsables de la forme fédérative de l'Union de 1867, sir George-Étienne Cartier, «voyait une symétrie entre la protection du français sur la scène fédérale et celle de l'anglais au Québec»[7]. Cependant, il va sans dire que cette consécration originelle de l'asymétrie au pays, avec un bilinguisme partiel dans une seule province et au fédéral, étonne aujourd'hui étant donné les deux ordres de gouvernement distincts[8].

Il en est également ainsi pour l'autre disposition de la *Loi constitutionnelle de 1867*, laquelle touche indirectement à la langue et prévoit l'attribution de droits aux minorités religieuses en protégeant le statu quo juridique en matière d'écoles confessionnelles[9] à une époque où les luttes minoritaires avaient trait à la préservation de leur religion plutôt que de leur langue et où, pour les francophones du moins, langue et religion se confondaient pour ainsi dire.

Ainsi, l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, tout en conférant aux législatures provinciales une compétence exclusive en matière d'éducation, prévoit que « rien dans cette législation ne devra préjudicier à un droit ou privilège conféré *par la loi, lors de l'Union*, à quelque classe particulière de personnes dans la province relativement aux *écoles confessionnelles* »[nos italiques].

---

[6]*Ibid.*

[7]*Ibid.*

[8]*Ibid.*; *Débats parlementaires sur la question de la Confédération*, Québec, Hunter-Rose, 1865 à la p. 943.

[9]Pierre Foucher, «Les droits scolaires des minorités linguistiques» dans Gérald A. Beaudoin et Errol P. Mendes, dir., *Charte canadienne des droits et libertés*, 3e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 1996, 943 à la p. 945.

De ce fait, comme l'a fort bien souligné la jurisprudence[10], se trouve confirmé le pouvoir exclusif des provinces en matière éducationnelle, y compris la langue d'enseignement, en préservant les pratiques législatives existantes en 1867 en matière d'écoles confessionnelles. Pour reprendre à ce sujet un passage du professeur Pierre Carignan qui a reçu l'aval de la Cour suprême :

> [E]n se comportant de la sorte, le constituant manifeste [...] un souci pour faciliter le projet de fédération en désarmant l'opposition de ceux qui, favorables aux écoles confessionnelles, pouvaient craindre qu'une restructuration politique ne mette en danger une protection législative déjà acquise en la matière[11].

Ce passage concorde avec l'opinion exprimée par la juge Wilson dans le *Renvoi relatif au projet de loi 30 (Ont.)* pour qui l'article 93, «un important compromis historique» intervenu lors de la Confédération, devrait «être interprété de manière à réaliser son objet manifeste qui est d'accorder une solide protection à l'enseignement catholique dans la province de l'Ontario et à l'enseignement protestant dans la province de Québec»[12].

Et puisque les lois scolaires en vigueur au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse n'accordaient aucun droit

---

[10]Voir par ex. *Ontario English Catholic Teachers' Assn. c. Ontario (P.G.)*, [ 2001] 1 R.C.S. 470; *Commission des écoles protestantes du Grand Montréal c. Québec (P.G.)*, [1989] 1 R.C.S. 377 [*Commission des écoles protestantes*]; *Renvoi relatif au projet de loi 30 (Ont.)*, [1987] 1 R.C.S. 1148 [*Loi 30*].

[11]Professeur Pierre Carignan, «La raison d'être de l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867* à la lumière de la législation préexistante en matière d'éducation» (1986) 20 R.J.T. 375 à la p. 451. Voir aussi *Commission des écoles protestantes, Ibid.* à la p. 402.

[12]*Loi 30, supra* note 10 aux pp. 1194-1195.

particulier aux catholiques et aux protestants[13], ces derniers n'ont pu bénéficier de la protection accordée aux écoles confessionnelles du Québec et de l'Ontario.

Quoi qu'il en soit, dans la province de l'Ontario, on prendra vite conscience que c'est la religion qui est protégée et non la langue avec l'adoption en 1913 du Règlement XVII venant restreindre de façon importante l'enseignement en français dans cette province[14]. Autrement dit, les Franco-Ontariens, tout comme les Acadiens, se trouvaient dépourvus d'une protection constitutionnelle tant dans le domaine du bilinguisme institutionnel que dans celui de l'enseignement dans leur langue.

Somme toute, au palier provincial, la *Loi constitutionnelle de 1867* ne protège aucunement les communautés francophones et acadiennes qui se trouvent à l'extérieur du Québec.

Cette asymétrie constitutionnelle entre les provinces sur le plan linguistique remonte donc à l'acte de naissance même de notre pays et a d'ailleurs été confirmée quelques années plus tard lors de l'entrée du Manitoba dans l'Union canadienne. À cet égard, il convient de mettre en évidence cette province dont la loi constitutive, la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, adoptée sans opposition au Parlement fédéral, a été constitutionnalisée en 1871 dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1871* (rebaptisé *Loi constitutionnelle de 1871* dans la *Loi constitutionnelle de 1982*, à l'article 53). En son article 23, cette loi constitutionnelle contient, pour l'essentiel, les droits linguistiques garantis par l'article 133, ces deux dispositions étant les premières manifestations constitutionnelles de la dualité linguistique et culturelle du pays.

---

[13]Pierre Carignan, «Les Résolutions de Québec et la compétence législative en matière d'éducation» (1989) 23 R.J.T. 1.

[14]Pour un excellent résumé à ce sujet, voir Canada, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, livre 2, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1967 aux pp. 107-131 [Canada, «Commission royale»].

D'ailleurs, soulignons que le principal rédacteur de cette loi constitutionnelle d'entrée du Manitoba dans la Confédération était George-Étienne Cartier, celui-là même qui avait été un des principaux responsables de la forme fédérative de l'Union de 1867 et qui, dit-on, «rêvait de faire du Manitoba, un second Québec»[15].

Cela dit, son rêve ne s'est jamais matérialisé, puisque, à peine vingt ans plus tard, le Manitoba adoptait une loi selon laquelle était aboli le statut du français, pourtant constitutionnellement protégé par l'article 23[16]. Deux contestations judiciaires ont rapidement été entamées et ont donné lieu à la reconnaissance de l'inconstitutionnalité de cette loi, sans que cela ne donne toutefois aucun résultat concret[17]. En fait, il faudra attendre trois décisions de la Cour suprême, en 1979, en 1985 et en 1992, lesquelles confirment cette inconstitutionnalité, avant que le gouvernement manitobain n'y donne suite[18]. Entre temps, comme le mentionne fort à propos un auteur, « cette mesure avait fait son œuvre, et il faudra beaucoup de temps et d'énergie pour rétablir la situation, si tant est qu'on puisse y arriver un jour» [19].

---

[15]*Beaudoin, supra* note 5 à la p. 229.

[16]*An Act to Provide that the English Language shall be the Official Language of the Province of Manitoba,* S.M. 1890, c. 14.

[17]*Pellant c. Hebert,* (1892) dans *Le Manitoba* (un quotidien de langue française), reproduite dans (1981), 12 R.G.D. 242; *Bertrand c. Dussault,* le 30 janvier 1909, décision inédite de la Cour de comté de St-Boniface, mais reproduite dans *Re Forest and Registrar of Court of Appeal of Manitoba* (1977), 77 D.L.R. (3d) 445 aux pp. 458-62 (C.A. Man.). Pour un excellent résumé de toute cette affaire, voir *Renvoi : Droits linguistiques au Manitoba,* [1985] 1 R.C.S. 721 aux para. 5 et s. [*Renvoi manitobain de 1985*].

[18]*Manitoba (P.G.) c. Forest,* [1979] 2 R.C.S. 1032; *Renvoi manitobain de 1985, ibid.; Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba,* [1992] 1 R.C.S. 212 [*Renvoi manitobain de 1992*].

[19]*Beaudoin, supra* note 5 à la p. 230.

À cet égard, notons également que l'Alberta et la Saskatchewan disposaient d'une disposition semblable à l'article 133 de la *Loi constitutionnelle*, soit l'article 110 de l'*Acte des territoires du Nord-Ouest* qui avait été incorporé à leur loi constitutive par renvoi. Or, cet article n'a pas plus été respecté dans ces provinces que l'article 23 en vigueur au Manitoba, d'autant qu'il n'avait aucune valeur constitutionnelle, étant sujet à abrogation ou à modification en tout temps par les assemblées législatives en cause, autre preuve, si tant est qu'il en faut, de l'asymétrie constitutionnelle en matière linguistique. D'ailleurs, dans les mois qui ont suivi, en 1988, une décision de la Cour suprême du Canada reconnaissant cet état de fait[20], l'Alberta et la Saskatchewan ont adopté de nouvelles lois qui ont circonscrit les droits linguistiques qui avaient jadis été conférés sur papier à leurs communautés francophones respectives[21].

Cela dit, cette asymétrie originelle qui remonte à l'acte de naissance du Canada et à ses premiers balbutiements a été confirmée lors de l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Ainsi, d'une part, dans cette *Loi*, en plus du fédéral, seule la province du Nouveau-Brunswick a accepté de constitutionnaliser les garanties linguistiques énoncées aux articles16 à 20 de la *Charte*. Ce faisant, elle est tenue à des obligations constitutionnelles qui, à l'article 16, prévoient l'égalité de statut et d'usage des deux langues officielles dans ses institutions et qui accordent à ces langues un statut officiel. De même, l'article 20 de la *Charte* institue une nouveauté constitutionnelle qui donne au public le droit de se faire servir dans la langue officielle de son choix au fédéral et au Nouveau-Brunswick[22]. Pour leur part, les articles 17 à 19

---

[20]*R. c. Mercure*, [1988] 1 R.C.S. 234 au para. 7.

[21]*Loi linguistique*, S.A. 1988, c. L-7.5; *Loi relative à l'usage du français et de l'anglais en Saskatchewan*, S.S. 1988, c. L-6.1.

[22]D'après le para. 20(2), au-delà des limites qui pourraient lui être imposées en raison de l'article 1 de la *Charte*, ce droit n'est sujet à aucune restriction au Nouveau-Brunswick, alors qu'au palier

constitutionnalisent l'égalité des deux langues dans les débats et travaux parlementaires, dans les lois et dans les affaires dont sont saisis les tribunaux, ce qui, du moins dans leur formulation, était déjà la règle au fédéral, au Québec et au Manitoba par l'entremise de l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et de l'article 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba.*

Pour les communautés linguistiques minoritaires des autres provinces, outre le droit à l'enseignement dans leur langue prévu à l'article 23, aucune garantie n'est prévue dans la *Loi constitutionnelle de 1982*, si ce n'est le paragraphe 16(3), qui officialise le principe de la progression vers l'égalité des deux langues officielles établi, en 1975, dans *Jones c. P.G. (Nouveau-Brunswick)*[23], arrêt dans lequel la Cour suprême du Canada précise à l'unanimité que les législatures peuvent outrepasser le minimum que prescrit la Constitution en matière linguistique[24].

Ainsi, en 1982 –tout comme cela avait d'ailleurs été le cas en 1867 et à l'exception des droits scolaires prévus à l'article 23 de la *Charte*–, une seule province, le Nouveau-Brunswick, s'est constitutionnellement engagée à respecter des droits linguistiques pour ses communautés de langues officielles. En fait, même l'Ontario, qui compte le plus grand nombre de francophones à l'extérieur du Québec sur son territoire, n'a pas constitutionnalisé les principes qu'énonce l'article 133 comme il avait pourtant été invité à le faire en 1967 dans le *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*[25].

Aussi, constate-t-on, dans le cadre d'une progression des droits linguistiques, que le Nouveau-Brunswick, qui n'avait

---

fédéral, suivant le para. 20(1), il est fonction du double critère de la demande importante et de la vocation du bureau.

[23][1975] 2 R.C.S. 182 [*Jones*].

[24]*R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768 au para. 24 [*Beaulac*]; *Jones, Ibid.*

[25]Canada, «Commission royale», *supra* note 14 à l'app. I au para. 293.

accordé aucune protection constitutionnelle à sa minorité acadienne en 1867, s'est repris depuis lors, d'autant qu'il a également adopté en 1981 la *Loi reconnaissant l'égalité des deux communautés linguistiques officielles au Nouveau-Brunswick*, dont les principes ont été constitutionnalisés en 1993 par l'article 16.1 de la *Charte*[26].

Les principes de cette *Loi* ont été constitutionnalisés grâce au processus de modification constitutionnelle prévu à l'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, lequel prévoit explicitement la possibilité pour une province, appuyée d'une résolution des deux chambres du Parlement fédéral, de modifier, notamment, les dispositions relatives à l'usage du français ou de l'anglais sur son territoire. À cet égard, force est de constater que l'existence de cet article confirme l'asymétrie qui peut exister entre les provinces, tout en permettant à l'ensemble des provinces de rejoindre, un jour, le Nouveau-Brunswick sur la route constitutionnelle de l'égalité des deux langues officielles et des deux communautés linguistiques officielles.

Ainsi, dans la logique de ce qui précède, force est de reconnaître que l'asymétrie au palier provincial de gouvernement fait partie de notre ordre constitutionnel tel que le prescrivent les textes qui en sont le fondement.

**B - L'intervention judiciaire**

En ce qui a trait à l'intervention des tribunaux, ceux-ci ont précisé que les dispositions linguistiques doivent être interprétées de façon large et libérale en examinant l'objet visé[27]. Dans le cadre des dispositions linguistiques de la *Charte*, ce principe implique la prise en compte de la nature et des objectifs plus larges de la *Charte*

---

[26]*Loi reconnaissant l'égalité des deux communautés linguistiques officielles au Nouveau-Brunswick*, L.N.-B. 1981, c. O-1.1.

[27]*Beaulac, supra* note 24 au para. 25; *Arsenault-Cameron c. Île-du-Prince-Edouard*, [2000] 1 R.C.S. 3 au para. 27 [*Arsenault-Cameron*].

elle-même, du sens et de l'objet des autres libertés et droits particuliers qui se rattachent au contenu du texte de la *Charte* sous analyse et des termes choisis pour énoncer ce droit au regard de l'historique des concepts constitutionnalisés[28].

Une telle analyse contextuelle conduit inévitablement à une application de droits qui peuvent être très différents d'une province à l'autre, au point d'accentuer l'asymétrie de départ propre aux textes fondamentaux de notre Constitution, et ce, même dans les cas où il y a similitude dans la formulation des garanties linguistiques qui sont en vigueur. Comme l'a dit la Cour suprême, étant donné l'accent mis sur le contexte, les interprétations doivent tenir compte «de la dynamique linguistique particulière à chaque province»[29].

Un exemple concret d'une telle application asymétrique concerne le paragraphe 18(2) de la *Charte*, ainsi que les articles 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et l'article 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* auxquels nous avons fait référence précédemment. Ces trois dispositions constitutionnelles, uniques en leur genre au pays, prévoient chacune que dans les provinces du Nouveau-Brunswick, du Québec et du Manitoba, les « lois de la Législature » doivent être adoptées dans les deux langues officielles. Dans divers arrêts, la Cour suprême du Canada reconnaît d'ailleurs expressément, sous réserve de variantes stylistiques, la similitude de ces dispositions constitutionnelles que sont l'article 133, l'article 23 et, pris dans leur ensemble, les articles 17, 18 et 19 de la *Charte*[30].

---

[28]*Hunter c. Southam*, [1984] 2 R.C.S. 145 aux pp. 155-56 [Hunter] ; *R. c. Big M Drug Mart Ltd*, [1985] 1 R.C.S. 295 à la p. 344 [*Big M Drug Mart*]; *Charlebois*, *supra* note 1 au para 49.

[29] *Renvoi relatif à la Loi sur les écoles publiques (Man.)*, [1993] 1 R.C.S. 839 à la p. 851 [*Renvoi manitobain de 1993*].

[30]Voir *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick c. Association of Parents for Fairness in Education*, [1986] 1 R.C.S. 549 aux para. 50 et s. [*Société des Acadiens*]; *Renvoi manitobain de 1985*, *supra* note 18 aux

En ce sens, dans l'arrêt *Société des Acadiens*[31] et dans les Renvois manitobains de 1985 et de 1992[32], le plus haut tribunal du pays a conclu qu'il ne pouvait trancher ces affaires, fondées respectivement sur l'interprétation du paragraphe 19(2) de la *Charte* et sur celle de l'article 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*[33], sans tenir compte de l'interprétation donnée à l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* dans les arrêts *P.G. (Québec)* c. *Blaikie*[34] et *Blaikie n° 2*[35], tous deux rendus avant l'entrée en vigueur de la *Charte* de 1982.

Or, dans *Blaikie n° 2*, en se penchant sur l'étendue de la législation déléguée qui tombait sous le couperet de l'expression «lois de la Législature» au sens de l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, la Cour suprême a reconnu que les règlements municipaux sont des « mesures législatives », mais elle a conclu que vu le contexte historique particulier de l'article 133, ces règlements ne pouvaient être compris dans cette expression et n'avaient donc pas à être adoptés en français et en anglais[36]. Dans cet ordre d'idées, comme l'a bien saisi la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick dans l'arrêt *Charlebois* :

> [...] il est évident que la Cour suprême a fondé sa conclusion [dans *Blaikie n° 2*] que les règlements

---

para. 4 et 43; *Renvoi manitobain de 1992*, *supra* note 18 aux pp. 220 et s.

[31]*Ibid.* aux para. 50 et s.

[32]*Renvoi manitobain de 1985*, *supra* note 17 aux para. 42 et s.; *Renvoi manitobain de 1992*, *ibid.* aux pp. 220 et s.

[33]En termes simples, ces dispositions constitutionnelles prévoient toutes deux l'emploi facultatif du français ou de l'anglais devant les tribunaux du Nouveau-Brunswick et du Manitoba respectivement.

[34]*Blaikie n° 1*, *supra* note 4.

[35]*Québec (P.G.) c. Blaikie*, [1981] 1 R.C.S. 312 [*Blaikie n° 2*].

[36]*Ibid.* aux pp. 322-25.

> municipaux [...], même s'ils sont des « mesures législatives », constituent une catégorie distincte et indépendante de mesures législatives qui émanent d'un troisième niveau de gouvernement, c'est-à-dire les municipalités. Or, celles-ci existaient bien avant la Confédération et la Législature du Bas Canada avait expressément réglementé la langue qui pouvait être utilisée dans les règlements municipaux. La Cour cite plusieurs exemples de législation en ce sens. Ainsi, les municipalités et la réglementation municipale étant manifestement présentes à l'esprit du constituant en 1867, le fait que les règlements municipaux ne soient pas mentionnés à l'art. 133 ne peut être un oubli mais au contraire est révélateur de l'intention du constituant de les exclure. De toute évidence, le contexte historique que décrit la Cour suprême vise la situation particulière des municipalités au Québec avant 1867 telle qu'elle aurait été perçue par le constituant à l'époque de l'adoption de l'article 133[37].

Autrement dit, cet historique prend racine dans la situation particulière du Québec et du Canada de 1867 et ne concerne aucunement le contexte particulier du Nouveau-Brunswick de 1982, année de l'entrée en vigueur du paragraphe 18(2) de la *Charte*.

À ce sujet, il convient de citer un passage du juge en chef Dickson qui, dans l'arrêt *Société des Acadiens*, rappelle que, malgré la similitude de l'article 133 et du paragraphe 19(2), «nous avons affaire à des dispositions constitutionnelles différentes adoptées dans des contextes différents. À mon avis, l'interprétation donnée à l'art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* n'est nullement

---

[37] *Charlebois*, *supra* note 1 au para. 39.

déterminante en ce qui concerne celle que doivent recevoir les dispositions de la *Charte*»[38].

Quoique le juge Dickson fût minoritaire dans *Société des Acadiens*[39], son point de vue est aujourd'hui pertinent, puisqu'il avait alors retenu et utilisé à bon droit une interprétation large, libérale et dynamique des droits linguistiques plutôt que l'interprétation restrictive de la majorité fondée sur la notion de compromis politique, laquelle a depuis lors été clairement rejetée dans les arrêts *Beaulac c. R.*[40] et *Arsenault-Cameron c. Île-du-Prince-Edouard*[41].

Ainsi, dans *Charlebois*, plutôt que d'emprunter intégralement le raisonnement de décisions relatives à des dispositions similaires adoptées dans un contexte différent à une époque différente, ou qui adoptent une interprétation restrictive rejetée depuis lors, la Cour d'appel a préféré, à juste titre, interpréter le paragraphe 18(2) de la *Charte* de façon large et libérale en tenant compte de son contexte particulier[42]. Pour ce faire, elle prend d'ailleurs appui[43] sur

---

[38]*Société des Acadiens*, *supra* note 30 au para. 10. À ce sujet, notons que, dans *Charlebois*, *supra* note 1 au para. 47, la Cour d'appel prend également appui, avec raison, sur le passage suivant de la Cour suprême du Canada : «l'accent mis sur le contexte historique de la langue et de la culture indique qu'il peut bien être nécessaire d'adopter des méthodes d'interprétation différentes dans divers ressorts qui tiennent compte de la dynamique linguistique particulière à chaque province.» Voir *Renvoi manitobain de 1993*, *supra* note 29 à la p. 851.

[39]*Société des Acadiens*, *ibid.* aux para. 19 et 63-65.

[40]*Beaulac*, *supra* note 24 au para 25.

[41]*Arsenault-Cameron*, *supra* note 27 au para. 27.

[42]*Charlebois*, *supra* note 1 aux para. 49-96.

[43]*Ibid.* aux para. 22, 45-46.

le fait que le plus haut tribunal du pays a plusieurs fois reconnu l'importance du principe évolutif de la Constitution[44].

Compte tenu d'une analyse contextuelle fondée sur l'objet, s'agissant du Nouveau-Brunswick, la Cour d'appel a conclu, à bon droit, que les «arrêtés municipaux» étaient au nombre de ces lois, alors que pour le Québec et le Manitoba la situation n'est pas la même aux yeux de la Cour suprême.

À ce sujet, rappelons qu'au Nouveau-Brunswick le paragraphe 18(2) n'existe pas en vase clos. Ainsi, contrairement à l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et à l'article 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba,* il se rattache à un ensemble de dispositions qui constitutionnalise dans la *Charte*, aux articles 16 et 16.1, l'égalité de statut et des droits et privilèges égaux du français et de l'anglais et des communautés linguistiques françaises et anglaises du Nouveau-Brunswick, sans oublier les dispositions des articles 17 à 19 qui prévoient un accès égal aux corps législatifs, aux lois, aux tribunaux et aux services gouvernementaux.

Or, afin que ne soit pas lettre morte l'objet des articles 16 et 16.1, et celui des autres garanties linguistiques reconnues dans la *Charte* pris dans leur ensemble et applicables au Nouveau-Brunswick, la Cour d'appel devait être vigilante et interpréter le paragraphe 18(2) dans l'esprit des grands principes qui guident ces dispositions, soit l'intention manifeste des rédacteurs de la *Charte* d'y consacrer la dualité linguistique du Nouveau-Brunswick et l'égalité réelle du français et de l'anglais, de même que celle des deux communautés linguistiques officielles.

Autrement dit, conformément aux principes énoncés par la Cour suprême du Canada, le contexte propre au paragraphe 18(2) exige que la Cour d'appel tienne compte de l'engagement

---

[44]*Hunter, supra* note 28 à la p. 155; *Edwards c. Canada (A.G.)*, [1930] A.C. 124 à la p. 136; *Big M Drug Mart Ltd, supra* note 28 à la p. 343; *R. c. Therens*, [1985] 1 R.C.S. 613 à la p. 638.

fondamental du Nouveau-Brunswick à assurer cette dualité et cette égalité linguistiques, le tout étant le fruit de l'héritage néo-brunswickois particulier qui découle de l'évolution de l'histoire sociale et politique de cette province et qui a fait en sorte que ses dirigeants ont cru bon de constitutionnaliser ces droits linguistiques dans la *Charte*.

Or, ce contexte interprétatif permet non seulement de distinguer le paragraphe 18(2) des articles 133 et 23[45], mais également d'en mieux saisir la portée, comme l'a bien compris la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick[46]. À ce sujet, pour paraphraser la Cour suprême dans *Arsenault-Cameron* qui traitait

---

[45] Pour plus de clarté, précisons cependant que le rejet par la Cour suprême d'une interprétation restrictive qui ne faisait place qu'à un «minimum constitutionnel» est important, puisqu'il revient à mettre en question l'interprétation antérieure limitée de l'expression «lois de la Législature» qui était fondée, comme l'indique par moment la Cour suprême du Canada, sur la notion de compromis politique : «[D]ans cette détermination de la portée de l'art. 23 [de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*], il est important de replacer l'article dans son contexte historique. À l'instar des art. 93 et 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, il exprime un compromis politique. Il s'agit non pas d'une garantie globale destinée à assurer l'égalité linguistique complète (...). » (*Renvoi manitobain de 1992*, *supra* note 19 à la p. 222). En ce qui a trait à l'article 23 au Manitoba en particulier, sachant qu'au regard de l'interprétation il n'est plus question de compromis politique et que son historique n'est pas le même que celui de l'article 133 au Québec, et conscient de la nécessité d'une interprétation large et libérale qui favorise l'épanouissement des deux communautés linguistiques, il y a lieu de se demander si la Cour suprême rendrait la même décision aujourd'hui, d'autant que, dans le *Renvoi manitobain de 1985*, *supra*, note 18, elle a appliqué à l'article 23 l'interprétation de l'article 133 sans s'interroger sur les conditions particulières qui avaient donné naissance à ce dernier.

[46] *Charlebois*, *supra* note 1 au para. 81.

alors de l'article 23 de la *Charte*, il convient de mentionner qu'une interprétation fondée sur l'objet des droits prévus au paragraphe 18(2) «repose sur le véritable objectif de cet article qui est de remédier à des injustices passées et d'assurer à la minorité linguistique officielle un accès égal» aux mesures législatives qui les concernent «dans des circonstances qui favoriseront le développement de la communauté»[47].

Cela dit, la Cour d'appel devait dès lors poursuivre son analyse pour découvrir si un tel objet cadre avec les termes choisis pour énoncer le droit prévu au paragraphe 18(2) de la *Charte*, de façon à ce que les «lois de la Législature du Nouveau-Brunswick», qui doivent être «imprimées et publiées en français et en anglais», comprennent les règlements d'une municipalité comme Moncton.

Pour ce faire, aux termes du *Renvoi manitobain de 1992*[48], il s'agit de déterminer les textes qui sont essentiellement de «nature législative». Or, tel que l'a mentionné la Cour suprême dans l'arrêt *Blaikie n° 1*[49], ne pas tenir compte de la législation déléguée équivaudrait à tronquer l'obligation imposée par un texte contenant l'expression « lois de la Législature ». En ce sens, au-delà de l'historique propre à l'article 133, la Cour a plus tard précisé dans *Blaikie n° 2* que «c'est parce que dans notre régime constitutionnel, les mesures édictées par le gouvernement doivent être assimilées aux mesures adoptées par la Législature qu'elles sont régies par l'art. 133»[50].

Ainsi, quoique dans ce dernier arrêt la Cour suprême ait reconnu que les règlements municipaux sont des «mesures législatives», elle a conclu que, compte tenu de l'historique particulier *de l'article 133*, ils ne pouvaient être compris dans

---

[47]*Arsenault-Cameron*, *supra* note 27 au para. 27.
[48]*Ibid.* à la p. 216.
[49]*Supra* note 3 à la p. 1027.
[50]*Blaikie n° 2*, *supra* note 35 aux pp. 328-329.

l'expression «lois de la Législature»[51], historique qui, nous l'avons vu, est étranger au contexte particulier du Nouveau-Brunswick et du paragraphe 18(2) de la *Charte* [nos italiques].

D'ailleurs, dans *Blaikie n°* 2, pour justifier son refus d'inclure les règlements municipaux dans la portée de l'article 133, la Cour suprême, tout en acceptant que la législation déléguée fasse partie des «lois de la Législature», s'appuie, entre autres, sur le fait que «les règlements municipaux constituent une catégorie distincte et indépendante» et qu'ils « sont des mesures législatives qui émanent d'un troisième niveau de gouvernement, qui sont manifestement prévues par l'*A.A.N.B.*, et qui ne sont toutefois pas mentionnées à l'art. 133»[52].

Or, cette situation ne se compare aucunement à celle du paragraphe 18(2), puisque diverses décisions de la Cour suprême ont clairement établi que, au sens de la *Charte*, les municipalités ne constituent pas un troisième niveau de gouvernement distinct et font plutôt partie intégrante de la Législature et du gouvernement provincial. Ainsi, comme l'ont souligné les trois juges de la Cour suprême qui se sont penchés sur la question dans l'arrêt *Godbout c. Longueuil (Ville de)* :

> [l]es municipalités sont des créatures des provinces dont elles tirent leur pouvoir de légiférer; c'est-à-dire qu'elles exercent des pouvoirs et des fonctions confiés par les législatures provinciales dont ces dernières devraient autrement se charger. Comme la *Charte* canadienne s'applique incontestablement aux législatures et aux gouvernements provinciaux, elle ne peut que s'appliquer aussi, selon moi, aux entités qu'ils investissent de pouvoirs gouvernementaux relevant de leur compétence, sinon les provinces pourraient [...] éviter tout simplement

---

[51]*Ibid.* aux pp. 322-25.
[52]*Ibid.* à la p. 325.

> l'application de la *Charte* en attribuant certains pouvoirs aux municipalités[53].

Ce point de vue s'apparente fortement à celui qui ressort d'un arrêt récent de la Cour suprême du Canada dans lequel, à l'unanimité, elle affirme que les municipalités ne jouissent d'aucun statut constitutionnel indépendant et ne sont essentiellement que des gouvernements délégués qui se substituent, le cas échéant, à l'assemblée législative et au pouvoir exécutif des provinces[54]. À cet égard, comme l'avait écrit le juge Linden dans un passage repris dans *Godbout* par trois juges de la Cour suprême :

> [TRADUCTION] Bien que les municipalités constituent, pour certaines fins, un niveau de gouvernement distinct, elles ne jouissent d'aucun statut constitutionnel; elles sont simplement des «créatures des Législatures» qui n'ont aucune existence indépendante de la législature ou du gouvernement d'une province. Ainsi, comme les législatures et les gouvernements provinciaux, elles sont assujetties à la *Charte*, et leurs règlements et autres actes doivent être considérés, pour l'application du para. 32(1), comme des actes du gouvernement provincial qui les a créées[55].

Dans un tel contexte, pour conclure son analyse, la Cour d'appel devait déterminer si un règlement municipal s'inscrit dans les textes de «nature législative» visés par l'expression «lois de la Législature». Or, la réponse à cette question se devait d'être positive en fonction des critères qui ont été établis dans la

---

[53]*Godbout c. Longueuil*, [1997] 3 R.C.S. 844 au para. 51 [*Godbout*].

[54]*Nanaimo (Ville de) c. Rascal Trucking Ltd*, [2000] 1 R.C.S. au para 31. Voir aussi *Ramsden c. Peterborough (Ville de)*, [1993] 2 R.C.S. 1084; *Freitag c. Penetansuishene (Ville de)* (1999), 67 C.R.R. (2d) 1 (C.A. Ont.).

[55]*Re McCutcheon and City of Toronto* (1983), 41 O.R. (2d) 652 à la p. 663 (H.C.); *Godbout, supra* note 53 au para. 52.

jurisprudence, mais qui n'ont pu s'appliquer aux règlements municipaux eu égard aux articles 133 et 23 en raison de leur historique et de leur contexte particulier.

Or, le *Renvoi manitobain de 1992* a précisé expressément qu'un texte de «nature législative» comprend une règle de conduite qui s'applique à un nombre indéterminé de personnes et qui a force de loi au sens où elle doit être unilatérale et avoir un effet juridique obligatoire[56]. Dans cet esprit, s'appuyant sur un passage de l'arrêt *McKinney* c. *Université de Guelph*, trois juges de la Cour suprême dans *Godbout* reconnaissent que les municipalités «adoptent des règles qui ont force de loi auprès du public en général et prévoient des peines pour ceux qui y contreviennent»[57] et qu'ainsi elles «ont le pouvoir d'établir des règles de droit, de les appliquer et de les faire respecter dans les limites d'un territoire déterminé»[58].

Somme toute, en suivant à la lettre les enseignements de la Cour suprême du Canada, une interprétation large et libérale fondée sur l'objet du paragraphe 18(2) conduit forcément la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick à conclure que ce paragraphe «vise à assurer aux anglophones et aux francophones l'accès égal aux lois de cette province»[59]. Or, en tenant compte de cet objet et de la nature réparatrice de cette disposition, de l'exigence de l'égalité réelle des deux langues officielles et de deux communautés linguistiques officielles, et s'appuyant sur le principe constitutionnel de la protection des minorités, la Cour d'appel conclut à bon droit que, au sens du paragraphe 18(2) de la *Charte*, ne pas inclure les «arrêtés municipaux» dans l'expression «lois de la Législature du Nouveau-Brunswick» irait à l'encontre du

---

[56]*Renvoi manitobain de 1992, supra* note 19 aux pp. 224-225 et 233.
[57]*Godbout, supra* note 53 au para. 51; *McKinney c. Université de Guelph*, [1990] 3 R.C.S. 229 à la p. 270.
[58]*Godbout, ibid.* au para. 51.
[59]*Charlebois, supra* note 1 au para. 95.

maintien et de l'épanouissement des collectivités de langue officielle de cette province[60].

## III - CONCLUSION

Par conséquent, dans le domaine linguistique, l'asymétrie au palier provincial de gouvernement découle des textes constitutionnels, mais aussi d'une interprétation large et libérale fondée sur l'objet qui doit nécessairement tenir compte du contexte dans lequel s'appliquent les dispositions constitutionnelles en cause.

De cette constatation, il ressort qu'en matière linguistique l'asymétrie est intrinsèquement liée à l'ordre constitutionnel canadien. Ainsi, en est-il, nous l'avons vu, tant en vertu des textes constitutionnels qu'en vertu de leur interprétation, d'une telle asymétrie eu égard aux municipalités des provinces où des garanties linguistiques ont été élevées au rang constitutionnel. Autrement dit, non seulement cette asymétrie existe-t-elle selon la Constitution, qui ne prévoit des droits linguistiques que dans trois des dix provinces canadiennes, mais elle est également confirmée par une méthode d'interprétation qui tient compte, à juste titre, du contexte particulier des trois provinces où ces droits sont explicitement reconnus dans notre Constitution.

---

[60] *Ibid.* au para 96.