L'égalité réelle du français et de l'anglais via le développement des communautés

François Boileau*

The objectives of the Official Languages Act *will only be realized if all the key components of this legislation are interpreted so as to favour the achievement of real equality between the two official language groups. Read as a whole, it requires government institutions to adapt their programs to the distinct needs and realities of members of official language minorities. This in turn means that the collective dimension of language rights as well as the importance of building minority institutions must be better acknowledged in this quest for real equality.*

I. INTRODUCTION

La mise en œuvre du principe de l'égalité du français et de l'anglais de même que du principe de la progression qui sont enchâssés à l'article 16 de la *Charte canadienne des droits et libertés*[1] et qui constituent l'objet de la *Loi sur les langues officielles*[2] ne peut être pleinement réalisée que par un engagement du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux de prendre des mesures positives visant à appuyer le développement des communautés minoritaires de langue officielle. Alors qu'au palier fédéral un tel engagement a été codifié dans la partie

---

* Conseiller juridique, Commissariat aux langues officielles du Canada. Les opinions exprimées dans ce texte sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position de la Commissaire aux langues officielles du Canada ni du Commissariat. L'auteur tient à remercier Élise Hurtubise-Loranger qui a grandement aidé à la révision du texte. Enfin, il importe de souligner que seul l'auteur est responsable des vues exprimées dans ce texte et plus particulièrement des erreurs ou omissions.

1 Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, c. 11 [Charte].

2 L.R.C. 1985 (4e supp.), c. 31 [LLO].

VII de la LLO[3], aucun gouvernement provincial, à l'exception du Nouveau-Brunswick dont les obligations constitut-ionnelles vis-à-vis sa communauté francophone sont enchâssées dans la Constitution canadienne[4], ne s'est engagé formellement dans cette voie.

Dix-sept ans après l'adoption de la LLO, la mise en œuvre de son objet bat encore de l'aile, en raison d'une ambiguïté qui persiste concernant la nature des obligations qui incombent aux institutions fédérales pour assurer la mise en œuvre concrète de cet engagement, mais aussi en raison de l'application compartimentée qui est faite de chacune des parties de la LLO. Pourtant, le jugement de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Beaulac*[5] aurait dû orienter le gouvernement fédéral vers une application beaucoup plus holistique de la LLO, permettant davantage d'appuyer le développement et l'épanouissement des communautés minoritaires de langue officielle. Autrement dit, il faut dorénavant revoir notre approche collective à l'égard de la LLO, de façon à ne plus la voir comme la somme de ses composantes, mais plutôt comme un tout logique, cohérent et en harmonie avec son objet. Nous verrons que certains tribunaux semblent dégager une telle lecture de la LLO. Cette voie à suivre est la seule qui permettra d'atteindre une réelle égalité de statut et de réaliser l'objet véritable de cette loi.

II. L'OBJET DE LA LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES

D'entrée de jeu, il importe de rappeler que l'objet de la *Loi sur les langues officielles* est triple et repose en grande partie sur les principes d'égalité enchâssés aux paragraphes 16(1) et (3) de la Charte[6]. En effet, la LLO vise :

---

3 Libellé de l'article 41 de la LLO : « 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. » Prière de vous référer à la note 61.

4 Voir l'article 16.1 de la Charte qui reconnaît pour la première fois dans la Constitution canadienne, le principe d'égalité des communautés linguistiques française et anglaise (et non pas seulement l'égalité des langues) dans la province du Nouveau-Brunswick.

5 *R. c. Beaulac*, [1999] A.C.S. n° 25, [1999] 1 R.C.S. 768 [*Beaulac*].

6 Libellé des paragraphes 16(1) et 16(3) de la Charte :

16(1) Le français et l'anglais sont les langues officielles du Canada; ils ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada.

[. . .]

- à assurer le respect du français et de l'anglais à titre de langues officielles du Canada, leur égalité de statut et l'égalité de droits et privilèges quant à leur usage dans les institutions fédérales[7];
- à appuyer le développement des minorités de langues officielles et la progression vers l'égalité de statut et d'usage dans la société canadienne[8]; et
- à préciser les pouvoirs et obligations des institutions fédérales.

Cet objet diffère largement de celui de l'ancienne LLO de 1969[9] qui se contentait d'accorder le statut de langue officielle au français et à l'anglais, tout en assurant leur égalité de statut au sein des institutions fédérales, sans pour autant viser l'appui aux minorités de langue officielle. Évidemment, l'aspect le plus novateur de la LLO de 1988, sur le plan de son objet, demeure l'appui des institutions fédérales à l'égard des minorités de langue officielle et de la promotion de la dualité linguistique de la LLO[10].

En révisant la LLO en 1988, le Parlement a voulu actualiser le régime linguistique en précisant la mise en œuvre des droits linguistiques garantis dans la *Charte canadienne des droits et libertés*[11], notamment le principe de progression contenu au paragraphe 16(3) et en faisant un lien entre le concept de « personnalité » (droits individuels contenus dans la Charte) et la notion de « droits collectifs » contenus dans l'objet de la LLO et dans la partie VII de cette loi. Il faut se souvenir que lors de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme[12] dans les années 1960, on favorisait davantage le principe de la territorialité que celui de la personnalité. Autrement dit, la Commission recommandait qu'en matière de services à la population, les obligations

---

16(3) La présente charte ne limite pas le pouvoir du Parlement et des législatures de favoriser la progression vers l'égalité de statut ou d'usage du français et de l'anglais.

7 Voir le libellé de l'alinéa 2a) de la LLO codifiant le libellé du paragraphe 16(1) de la Charte.

8 Voir le libellé de l'alinéa 2b) de la LLO codifiant le principe de la progression énoncé au paragraphe 16(3) de la Charte.

9 S.C. 1969, c. O-2.

10 Voir l'alinéa 2b).

11 Voir plus précisément les articles 16 à 20 de la Charte.

12 COMMISSION ROYALE D'ENQUETE SUR LE BILINGUISME ET LE BICULTURALISME, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1965 (présidents : André Laurendeau, A. Davidson Dunton et Jean-Louis Gagnon) [Commission Laurendeau-Dunton].

du gouvernement soient rattachées à un territoire bien délimité et circonscrit. Le législateur fédéral, en 1969, s'est écarté de ce concept pour favoriser plutôt celui de la personnalité : le même service est dû au citoyen non pas parce qu'il réside dans un territoire délimité, mais parce que c'est son droit propre, en tant que citoyen canadien, de recevoir un tel service[13].

En plus de codifier les obligations linguistiques du gouvernement à l'égard du public et de ses employés, le Parlement a exercé les pouvoirs que lui confère le paragraphe 16(3) de la Charte en imposant au gouvernement, par les dispositions de l'article 41 de la LLO, la responsabilité d'appuyer le développement des minorités linguistiques et de favoriser la promotion de la dualité linguistique dans la société canadienne. Cet ajout de l'article 41 ainsi que la formulation très précise de l'objet de la LLO n'est donc pas l'expression d'un simple engagement politique à l'égard des communautés minoritaires de langue officielle, mais exprime la volonté du Parlement d'imposer aux institutions fédérales l'obligation de prendre des mesures positives visant à appuyer ces communautés et, ainsi, à mettre en œuvre l'objet véritable des droits linguistiques. Cet objet véritable, la Cour suprême du Canada le rappelle dans l'arrêt *Beaulac*[14], est la recherche de l'égalité réelle.

III. Droits individuels et droits collectifs

En nous rappelant ainsi l'objet des droits linguistiques dans l'arrêt *Beaulac*, le juge Bastarache confirme également le caractère collectif des droits linguistiques[15]. Il en est de même des droits linguistiques garantis par la LLO. Bien qu'elle soit basée sur l'approche de la personnalité et sur la reconnaissance de droits individuels, la LLO identifie par son préambule, par son objet et enfin par la partie VII, la nécessité de reconnaître les droits de la communauté qui parle cette langue et les obligations du gouvernement vis-à-vis ces communautés. Autrement dit, sans communauté, sans société, la langue ne remplit plus sa fonction

---

13 Il importe toutefois de nuancer puisque la *LLO* et surtout le *Règlement sur les langues officielles – communications avec le public et prestation de services*, DORS/92-48, apportent plusieurs conditions à l'obtention de services fédéraux, dont le désormais célèbre « là où il y a demande importante ».

14 *Supra*, note 5.

15 *Id.*, par. 25.

première, soit de transmettre et de véhiculer la culture de la communauté. Déjà en 1985, la Cour suprême du Canada écrivait ceci :

> L'importance des droits en matière linguistique est fondée sur le rôle essentiel que joue la langue dans l'existence, le développement et la dignité de l'être humain. C'est par le langage que nous pouvons former des concepts, structurer et ordonner le monde autour de nous. Le langage constitue le pont entre l'isolement et la collectivité, qui permet aux être humains de délimiter les droits et obligations qu'ils ont les uns envers les autres, et ainsi, de vivre en société[16].

Afin que l'objet de la LLO soit pleinement réalisé, il importe donc de reconnaître l'importance du droit de la communauté minoritaire de langue officielle non seulement de survivre, mais aussi de s'épanouir. Et la seule façon pour le gouvernement fédéral d'appuyer les communautés pour qu'elles puissent survivre et se développer, c'est en appliquant la LLO d'une façon globale et en faisant un lien entre les différentes parties de la LLO. Par exemple, il y a un lien à établir entre la partie IV, qui traite des obligations linguistiques en matière de communication et de services, et la partie VII qui traite de l'engagement du fédéral envers le développement et l'épanouissement des communautés. Ce lien, l'objet de la LLO l'indique et trace la voie à suivre.

Or, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle LLO en 1988, les institutions fédérales semblent réticentes à assumer les obligations découlant de la partie VII, reléguant trop souvent leurs responsabilités au ministère du Patrimoine canadien. De plus, encore trop de ministères et autres institutions fédérales considèrent que leurs seules obligations se limitent à celles expressément prévues à la partie IV. Ainsi plusieurs institutions limitent encore leurs obligations en matière de dévelop-pement des communautés minoritaires de langue officielle aux services et aux communications dans la langue de la minorité. Elles ne comprennent pas que la traduction d'un programme destiné à la majorité et son application à la communauté minoritaire de langue officielle ne rencontrent pas l'objet visé par la partie VII. Rappelons que, selon l'objet même de la LLO, les institutions doivent adapter leurs programmes aux besoins et aux réalités que vivent les membres de la communauté minoritaire.

---

16 *Renvoi : droits linguistiques au Manitoba*, [1985] A.C.S. n° 36, [1985] 1 R.C.S. 721, 744.

L'article 28 de la LLO oblige les institutions fédérales à faire de l'offre active en matière de communication et de services. L'ensemble de la partie VII nous semble également obliger le gouvernement fédéral à faire également de l'offre active envers les communautés minoritaires, et ce, indépendamment du débat juridique entourant la portée exécutoire ou déclaratoire de la partie VII. En fait, la position que soutient le gouvernement fédéral, qui ne se reconnaît pas d'autres obligations que celles qui incombent au ministre du Patrimoine canadien, traduit selon nous une lecture compartimentée de la LLO, déconnectée de son objet qui exprime clairement l'intention d'appuyer le développement des communautés minoritaires. L'entêtement à ne pas vouloir reconnaître une portée exécutoire à la partie VII signifie également que le gouvernement fédéral n'est pas prêt à reconnaître l'objet prévu de la LLO. Ce concept « d'offre active » demeure une nécessité absolue si le gouvernement veut sérieusement mettre en œuvre son engagement à l'égard des communautés et ainsi progresser vers l'égalité du français et de l'anglais.

On ne peut avoir d'égalité réelle sans offre active, car, en milieu minoritaire, il est bien connu et documenté que le concept de l'offre et de la demande est inversé[17]. De plus, une approche différente aiderait grandement à la mise en place de suivis du plan d'action gouvernemental sur les langues officielles annoncé en 2003 ainsi qu'au plein respect du Cadre d'imputabilité dont le gouvernement fédéral s'est doté[18].

IV. Le concept de l'« égalité réelle »

Lorsqu'il est question d'égalité du français et de l'anglais, la première question à se poser est justement : que veut dire « égalité des langues »? Afin de comprendre ce concept, il faut d'abord saisir l'importance de la

---

17 En effet, les membres des communautés minoritaires de langue officielle ne demanderont généralement pas de services dans leur propre langue s'ils ne savent pas que ces services sont disponibles. L'honorable juge Richard Chartier dans le rapport intitulé *Avant toute chose, le bon sens,* allait un pas plus loin en indiquant : « [L]a communauté d'expression française du Manitoba désire fortement recevoir un traitement équivalent lorsqu'elle demande des services en français. La population d'expression française ne veut pas de traitement spécial. De plus, elle ne veut pas être obligée de faire des démarches extraordinaires pour obtenir ces services en français. » Voir MANITOBA, *Avant toute chose, le bon sens*, Rapport recommandations sur les services en français au sein du gouvernement du Manitoba, 1998 (président : l'honorable juge Richard Chartier) à la p. 49 [Rapport Chartier].

18 CANADA, *Le prochain acte : un nouvel élan pour la dualité linguistique canadienne, Le plan d'action pour les langues officielles*, Ottawa, 2003.

langue pour l'identité de celui qui la parle et pour l'identité de la communauté à laquelle le locuteur appartient.

> [L]a langue n'est pas uniquement un moyen de communication interpersonnelle et un moyen de rayonnement. Ce n'est pas seulement le véhicule d'un message latent ou manifeste. La langue est elle-même un message, un référent pour les loyautés et les animosités, un indicateur du statut social et des relations interpersonnelles, une manière de délimiter situations et sujets ainsi que les buts visés par la société et les immenses champs d'interrelation, tous chargés de valeurs, qui caractérisent chaque communauté linguistique[19].

La langue n'est donc pas seulement un moyen de communication. C'est aussi une façon de s'identifier socialement[20]. Au Canada, le constituant a déterminé que le français et l'anglais sont les deux langues officielles du pays, en donnant un statut égal en droits et en privilèges non seulement aux membres individuels des grandes communautés francophones et anglophones, mais aussi, naturellement, à ces communautés mêmes. Or, il ne peut y avoir de droits linguistiques comme tel, sans qu'ils soient rattachés à un individu qui parle l'une des deux langues officielles. Et pour qu'une langue soit vivante, encore faut-il que cet individu soit lui aussi rattaché à une collectivité, qu'elle soit majoritaire ou minoritaire. Les conditions de survie de cette langue sont évidemment intimement liées aux conditions de survie du groupe identitaire.

Ce concept n'est pas facile à saisir pour bien des Canadiens, enfants issus de la *Charte canadienne des droits et libertés* pour qui la notion de droits individuels est un principe maintenant considéré comme sacré au Canada. Comme le rappelle Kenneth McRoberts, la poursuite de l'égalité entre les communautés est certainement l'un des plus grands défis qui se pose encore pour la société canadienne[21]. Tout le débat en-

---

19 *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] A.C.S. n° 88, [1988] 2 R.C.S. 712, 750.

20 Voir la très intéressante thèse développée par Rodrigue LANDRY et Serge ROUSSELLE, *Éducation et droits collectifs : au-delà de l'article 23 de la Charte*, Moncton, Éditions de la Francophonie, 2003, notamment à la page 94 où il est question de « lieux de statut » (commerces, médias, services publics) qui reflètent les facteurs sociaux qui sont associés aux succès économiques, au prestige et à la mobilité sociale : « On peut faire l'hypothèse que le vécu langagier dans les lieux de statut où la langue anglaise est dominante aura pour effet de développer une certaine *attraction sociale* pour la langue anglaise chez les jeunes francophones ». Nous y reviendrons plus loin.

21 Kenneth MCROBERTS, *Un pays à refaire, L'échec des politiques constitutionnelles canadiennes*, Montréal, Éditions du Boréal, 1999, p. 360.

tourant le concept de « société distincte » au Québec à l'époque de l'entente du lac Meech est bien là pour nous le rappeler.

En milieu majoritaire, la population partageant la même langue a aussi besoin de protection. La création même des États est souvent la manifestation première de la volonté d'une collectivité donnée de se doter d'une structure étatique centrée sur la question linguistique[22].

L'adoption de lois et de règlements, comme la *Charte de la langue française* au Québec, sont aussi des manifestations légitimes de l'expression de la majorité – dans un contexte largement minoritaire à l'échelle continental – comme nous le rappelle la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Ford*[23], ou même le Comité des droits de l'Homme de l'ONU dans l'affaire *McIntyre*[24]. Protéger la langue française demeure, selon les mots de la plus haute instance du pays, un objectif important et légitime[25].

Un autre exemple de la nécessité de protection de la langue française[26] est le débat sur la question de la diversité culturelle dans les discussions entourant la libéralisation des échanges commerciaux internationaux; le Canada et le Québec font front commun sur cette question. Pour le Canada, l'enjeu est plus grand que la simple sauvegarde de la diversité culturelle francophone face à une hégémonie culturelle anglophone, mais englobe aussi la protection des industries culturelles canadiennes, tant francophones qu'anglophones, face à la réelle hégémonie culturelle américaine.

---

22 Nous n'avons qu'à penser à l'exemple du fédéralisme asymétrique belge où la cohabitation des trois communautés (flamande, wallonne et germanophone) repose sur des fondements d'ordre culturel et linguistique, d'une part, et d'ordre économique d'autre part. Voir à cet égard le site Internet officiel de la Belgique en ligne à l'adresse <www.belgium.be>.

23 *Ford*, *supra*, note 19.

24 *McIntyre*, CCPR/C/47/D/359/1989 et 385/1989/Rev. 1 (5 mai 1993).

25 *Ford*, *supra*, note 19, 780.

26 Définition de la diversité culturelle :

> La « diversité culturelle » fait référence à la variété des expériences et des accomplissements humains – c'est une notion large, fondée sur l'interconnectivité des personnes de par leur ethnie, leur langue, leur histoire et leur traditions, mais qui recouvre aussi des concepts tels que le pluralisme des idées, l'accès et la participation de même que la liberté d'expression et de choix. Dans une société qui se mondialise de plus en plus, la diversité de notre expression représente ce que nous sommes et constitue un élément important de notre capital de créativité. C'est une ressource humaine importante, le moteur de l'innovation et du progrès.

En ligne : Patrimoine canadien : <http://www.patrimoinecanadien.gc.ca/progs/ai-ia/ridp-irpd/faq/index_f.cfm>.

En fait, tous les ordres de gouvernement, qu'il soit fédéral, provincial, territorial ou municipal, évoquent la possibilité pour les majorités de se doter d'une protection accrue. La donne n'est effectivement pas du tout la même en milieu minoritaire, bien que le besoin de protection s'en trouve nécessairement accru. Cette situation illustre bien l'expression populaire selon laquelle la majorité n'a pas de droits; elle n'a que des pouvoirs. Ce sont précisément ces pouvoirs dont les communautés minoritaires de langues officielles ne jouissent pas. Or, pour atteindre une réelle égalité, il lui faut compenser l'absence de ces pouvoirs par des droits. Il s'agit là d'un principe démocratique bien ancré dans notre Constitution[27], mais qui, malheureusement, fait trop souvent défaut dans la mémoire populaire.

Or, lorsqu'il est question de droits linguistiques, surtout ceux garantis par la Charte, il importe de répéter qu'il s'agit de droits fondamentalement individuels qui n'ont de sens que pris collectivement. Même l'expression qui donne tant d'urticaire aux minorités de langues officielles, « *là où le nombre le justifie* », provient de l'article 23 de la Charte traitant du droit à l'instruction dans la langue de la minorité. La Cour suprême du Canada elle-même, dans l'arrêt *Arsenault-Cameron*[28], indique clairement que les véritables bénéficiaires de l'article 23 de la Charte sont les communautés linguistiques minoritaires de langues officielles.

Dans l'arrêt *Beaulac*[29], l'arrêt phare en matière d'interprétation des droits linguistiques et de la définition du concept de l'égalité réelle, la Cour suprême du Canada signale qu'en matière d'interprétation des droits linguistiques, la récréation est terminée. Plus question dorénavant de soumettre les droits linguistiques à un critère inférieur à celui qui s'applique aux autres droits garantis par la Charte en les interprétant au travers du filtre réducteur qu'est la notion de « compromis politique ». Cela dit, nous ne pouvons que nous étonner que ce concept ait encore la

---

27 Voir à cet égard le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] A.C.S. n° 261, [1998] 2 R.C.S. 217 où la Cour suprême du Canada démontre que la Constitution canadienne repose sur quatre principes directeurs fondamentaux à savoir la démocratie, la primauté du droit, le fédéralisme et le principe de protection des minorités.

28 *Arsenault-Cameron c. Île-du-Prince-Édouard*, [2000] A.C.S. n° 1, [2000] 1 R.C.S. 3 [*Arsenault-Cameron*].

29 *Supra*, note 5.

vie si dure auprès de certains tribunaux d'instance inférieure[30]. La plus haute cour définit le concept d'égalité réelle de cette façon :

> L'égalité n'a pas un sens plus restreint en matière linguistique. En ce qui concerne les droits existants, l'égalité doit recevoir son sens véritable. Notre Cour a reconnu que l'égalité réelle est la norme applicable en droit canadien.
>
> [...]
>
> Ce principe d'égalité réelle a une signification. Il signifie notamment que les droits linguistiques de nature institutionnelle exigent des mesures gouvernementales pour leur mise en oeuvre et créent, en conséquence, des obligations pour l'État; [...] Il signifie également que l'exercice de droits linguistiques ne doit pas être considéré comme exceptionnel, ni comme une sorte de réponse à une demande d'accommodement[31].

Ainsi l'exercice des droits linguistiques ne doit pas être considéré comme exceptionnel, ni comme une sorte de réponse à une demande d'accommodement. Autrement dit, si les communautés minoritaires de langue officielle ne doivent pas nécessairement être traitées de la même façon que la majorité, au moins faut-il qu'elles le soient de façon équivalente. Le principe de la progression vers l'égalité réelle fait appel au principe de la protection des minorités linguistiques qui doit guider l'action des gouvernements dans la mise en œuvre des droits linguistiques.

V. L'ÉGALITÉ RÉELLE VIA LA RECONNAISSANCE DES INSTITUTIONS

Les communautés minoritaires ont besoin d'une garantie de protection et non seulement d'une protection en soi. La différence provient du fait que la première découle de la Charte, de la Constitution canadienne et des principes sous-jacents à celle-ci, et que l'autre tient davantage d'interventions sur le plan des législations, des règlements, des politiques et des directives gouvernementales. Outre la reconnaissance des droits linguistiques, les communautés minoritaires de langue officielle

---

30 *Baie d'Urfé (Ville) c. Québec (Procureur général)*, [2001] A.Q. nº 4821 (C.A.); *Doucet c. Canada*, [2004] A.C.F. nº 1813 (1re inst.); *Solski c. Québec (Procureur général)*, [2002] A.Q. nº 1127 (C.A.).

31 *Beaulac*, *supra*, note 5, par. 22 et 24.

doivent pouvoir compter sur la présence d'institutions afin de se développer et de s'épanouir. Les auteurs Serge Rousselle et Rodrigue Landry écrivaient récemment « [qu'] on ne naît pas francophone, on le devient »[32]. Pour expliquer l'attraction ou la non-attraction de la langue chez le jeune enfant, les auteurs formulent certaines hypothèses :

> On peut faire l'hypothèse que les liens de famille et de parenté (milieu familial) et les liens d'amitié vécus à l'école et dans le milieu social sont des domaines sociaux de « solidarité ». Plus ces contacts seront vécus en français, plus l'identité francophone aura tendance à être forte. D'autres domaines sociaux de vécu langagier peuvent être appelés des lieux de « statut » (ex. : commerces, services publics, scolarisation, médias). Ces lieux reflètent les facteurs sociaux qui sont associés au succès économique, au prestige et à la mobilité sociale. Des recherches ont montré que le « paysage linguistique » décrit par l'affichage commercial et public semble être fortement associé au statut de la langue et que le type de paysage linguistique vécu par les jeunes est fortement corrélé à la vitalité que les jeunes attribuent à la langue française dans la région habitée[33].

Dans son rapport sur les services en français au sein du gouvernement du Manitoba, *Avant toute chose, le bon sens*[34], l'honorable juge Richard Chartier résume bien les enjeux. Selon lui, certaines conditions doivent être réunies pour que la personne qui devient francophone le demeure. Les quatre éléments importants à réunir à cette fin sont :

- la langue parlée en famille;
- la langue enseignée dans les écoles;
- la langue utilisé dans les voies de communication telles que les journaux, la télévision et la radio; et
- la langue utilisée au travail.

Au siècle dernier, et plus particulièrement depuis l'entrée en vigueur de la Charte en 1982, les parents en milieu minoritaire ont dirigé leurs énergies vers l'ouverture et la gestion d'écoles. Voilà pourquoi la Cour suprême du Canada n'a pas hésité à interpréter l'article 23 de la Charte

---

32 R. LANDRY et S. ROUSSELLE, *op. cit.*, note 20, p. 93.

33 *Id.*

34 Rapport Chartier, *supra*, note 17.

comme comprenant en soi une forme de gouvernement local pour les communautés minoritaires de langue officielle. C'est par l'intermédiaire des conseils scolaires que les communautés peuvent exercer un pouvoir afin, d'une part, de remédier à l'érosion historique progressive des groupes de langue officielle et, d'autre part, de faire des deux groupes linguistiques des partenaires égaux dans le domaine de l'éducation.

Ainsi le principe de l'égalité réelle n'a de valeur que dans la mesure où il s'accompagne de la reconnaissance du droit des communautés minoritaires de langue officielle de gérer les institutions essentielles à leur développement et à leur épanouissement. La jurisprudence en matière de l'article 23 regorge d'exemples et de démonstrations éloquentes sur le fait que les établissements d'instruction publique et leur contrôle sont absolument essentiels au développement des communautés minoritaires[35].

Il en va de même pour d'autres institutions jugées essentielles à la survie des communautés, comme l'a démontré la saga entourant l'hôpital Montfort. La bataille pour la sauvegarde de cet hôpital n'est pas sans rappeler les dures luttes en matière de langue d'instruction du début du siècle dernier, lors de l'infâme Règlement 17 adopté par le gouvernement de l'Ontario d'alors. D'ailleurs, la lutte entourant l'hôpital Montfort[36] est certainement aussi importante dans le domaine du développement des communautés minoritaires que l'ont été les nombreuses autres batailles épiques qu'ont mené, dans le domaine de l'éducation, les Mahe[37], les Arsenault-Cameron[38], les Doucet-Boudreau[39] et plusieurs autres parents.

Les communautés minoritaires de langue officielle démontrent clairement qu'elles sont prêtes à livrer d'autres luttes afin d'obtenir cette égalité réelle tant recherchée. De fait, elles réclament depuis très longtemps, depuis au moins 1975 avec les *Héritiers de Lord Durham*, que

---

35 *Mahe c. Alberta*, [1990] A.C.S. n° 19, [1990] 1 R.C.S. 342 [*Mahe*]; *Arsenault-Cameron*, *supra*, note 28.

36 *Lalonde c. Ontario (Commission de restructuration des services de santé)*, [2001] O.J. n° 4767, 56 O.R. (3d) 577 (C.A.) [*Lalonde*]. Dans cette affaire, la Cour d'appel de l'Ontario conclut que la Commission est tenue, en vertu des principes fondamentaux de la Constitution, d'accorder suffisamment de poids et d'importance au rôle institutionnel de l'hôpital Montfort pour la survie de la communauté franco-ontarienne.

37 *Mahe*, *supra*, note 35.

38 *Arsenault-Cameron*, *supra*, note 28.

39 *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation)*, [2003] A.C.S. n° 63, [2003] 3 R.C.S. 3 [*Doucet-Boudreau*].

l'on se dote d'une « politique globale, précise, cohérente, et définitive de développement des communautés »[40]. En mai 2002, la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (FCFA) a rendu public un document contenant une véritable politique de développement global, formulée en termes de priorités de développement pour les communautés autour de neuf grands secteurs jugés prioritaires[41]. Par cet exercice, la FCFA cherchait, d'une part, à se doter d'un outil de revendication auquel toutes les communautés pouvaient s'identifier et, d'autre part, à susciter une intervention adéquate de la part des gouvernements, notamment du gouvernement fédéral. Comme ce dernier cherchait à adopter un plan et un cadre d'action novateur en matière de dualité linguistique, la FCFA formule les observations suivantes :

> [L]'élaboration de politiques et de programmes applicables à l'extérieur du Québec se fonde généralement sur le seul examen des besoins de la population majoritaire anglophone. Le cadre d'action doit clairement indiquer aux décideurs qu'ils ne doivent plus négliger les besoins de la communauté minoritaire de langue officielle lorsqu'ils conçoivent leurs politiques et leurs programmes. Ces derniers devraient dorénavant tenter de répondre aux besoins, souvent fort différents, des deux communautés de langue officielle : la majoritaire ET la minoritaire[42].

L'auteur Kenneth McRoberts croit également à cette thèse. Il écrit :

> Les services aux minorités linguistiques pourraient en outre être conçus dans une perspective communautaire plutôt qu'individuelle. Les droits des minorités linguistiques ne seraient reconnus que là où existent effectivement ces communautés, et en outre, ils seraient clairement dévolus aux institutions de ces communautés. Comme l'on fait observer divers commentateurs, nous renforcerions ainsi les

---

[40] FEDERATION DES FRANCOPHONES HORS QUÉBEC (FFHQ), *Les Héritiers de Lord Durham*, vol.1, Ottawa, 1977, p. 13. Voir aussi FÉDÉRATION DES COMMUNAUTÉS FRANCOPHONES ET ACADIENNE (FCFA), *Des communautés en action : politique de développement global à l'égard des communautés francophones et acadiennes en situation minoritaire*, Ottawa, 2002, en ligne : <http://bv.cdeacf.ca/documents/HTML/2004_12_0546.htm> [*Des communautés en action*].

[41] Voir *Des communautés en action*, *id.* L'étude de la FCFA du Canada prévoit neufs secteurs de développement prioritaires : éducation, santé, justice, arts et culture, développement économique et employabilité, immigration, développement communautaire, communications et francophonie internationale.

[42] *Id.*, p. 9.

> perspectives à long terme des minorités linguistiques en habilitant leurs propres institutions à fournir les services de base dans le domaine de l'éducation, de la santé et des services sociaux[43].

Le passage cité est intéressant, bien que l'auteur perpétue le vieux débat autour des communautés qui « existent » vraiment, ce que le Discours du trône de janvier 2001 appelait des « communautés viables »[44]. À ce sujet, il appartient à nuls autres qu'aux membres de ces communautés de décider si elles existent ou non. Mis à part ce faux débat, et sur ce point nous ne pouvons être d'accord avec l'auteur McRoberts, il n'en demeure pas moins qu'il vise juste sur la question de l'importance des institutions et, par conséquent, de leur renforcement.

VI. L'ÉGALITÉ RÉELLE VIA LES PRINCIPES NON ÉCRITS DE LA CONSTITUTION CANADIENNE

Le principe constitutionnel sous-jacent de la protection des minorités est aussi un fondement sur lequel repose la LLO de 1988. Un gouvernement fédéral qui voudrait aujourd'hui abolir ou modifier profondément la nature et l'objet de cette loi devrait certainement répondre de son action en fonction non seulement du principe de la progression enchâssé au paragraphe 16(3) de la Charte, mais aussi des principes constitutionnels directeurs de la Constitution canadienne.

> Pour le meilleur ou pour le pire, la langue a toujours préoccupé notre pays. Pour le pire, parce qu'elle a trop souvent été la cause de profondes et douloureuses divisions. Pour le meilleur, parce qu'elle s'est avérée à l'occasion une source féconde de diversités qui fait

---

43 McROBERTS, *op. cit.*, p. 368. Il ajoute : « Il est également clair que le renforcement des institutions des communautés est beaucoup plus important que certaines particularités du bilinguisme officiel comme la promulgation des lois dans les deux langues ou la coûteuse traduction des lois ». Avec respect, l'auteur a tort de mettre de côté toute l'importance de la promulgation des lois dans les deux langues (et non pas leur simple traduction), car ainsi s'évanouit l'esprit même du concept d'égalité.

44 Discours du trône, 37e lég., ouverture de la 1re sess. (30 janvier 2001) :

> La dualité linguistique du Canada est au cœur de notre identité canadienne et constitue un élément clé de notre société dynamique. La protection et la promotion de nos deux langues officielles sont une priorité du gouvernement, d'un océan à l'autre. Le gouvernement renouvellera son engagement à l'égard des communautés minoritaires de langue officielle *viables* et du renforcement de la culture et de la langue françaises, tout en mobilisant ses efforts pour que tous les Canadiens puissent communiquer avec le gouvernement dans la langue officielle de leur choix. [nous soulignons].

> l'envie des autres nations. C'est précisément à cause de cette dimension symbolique, pivot de notre cohésion nationale, hier, aujourd'hui et demain, que nous devons maintenir [...] le pari de la Confédération, en veillant à ce que les droits linguistiques soient reconnus clairement et sans équivoque dans notre loi constitutionnelle fondamentale[45].

Il semble que la Cour suprême du Canada ait entendu le témoignage de l'ancien commissaire aux langues officielles du Canada dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec* :

> Des principes constitutionnels sous-jacents peuvent, dans certaines circonstances, donner lieu à des obligations juridiques substantielles qui posent des limites substantielles à l'action gouvernementale. Ces principes peuvent donner naissance à des obligations très abstraites et générales, ou à des obligations plus spécifiques et précises. Les principes ne sont pas simplement descriptifs; ils sont aussi investis d'une force normative puissante et lient à la fois les tribunaux et les gouvernements[46].

L'action législative et réglementaire est également sujette aux principes constitutionnels sous-jacents. Cette remarque est tout aussi valable pour le Parlement. En tout temps le Parlement doit respecter les principes constitutionnels sous-jacents, comme l'indique la jurisprudence et l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Ajoutons, pour compléter, que ce n'est pas seulement l'action gouvernementale qui peut être mise en cause en vertu de ces principes, mais aussi son inaction. En effet, le droit à la réparation que prévoit l'article 24 de la Charte peut être exercé par les personnes qui ont été victimes soit de la violation de leurs droits, soit de la négation de leurs droits garantis par la Charte. Il s'ensuit, selon nous, que toute personne victime de l'inaction gouvernementale peut de la même façon demander réparation à un tribunal compétent. Si les principes non écrits peuvent donner lieu à des obligations spécifiques et précises, il va de soi qu'une violation de ces obligations entraîne nécessairement une réparation tout aussi précise et spécifique.

---

45 Canada, *Comité spécial mixte sur la Constitution du Canada – Chambres de Communes et du Sénat*, 32e lég., 1re sess. (17 novembre 1980) aux pp. 6:10 et 6:11 (témoignage de M. Maxwell F. Yalden, commissaire aux langues officielles).

46 *Supra*, note 27, par. 54.

Dans l'affaire *Lalonde*[47], la Cour d'appel de l'Ontario a bien analysé les principes sous-jacents de la Constitution, appliquant la maxime « là où il y a un droit, il y a un recours », reprise par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Doucet-Boudreau*[48]. En ordonnant à la Commission de restructuration des soins de santé, et donc au gouvernement de l'Ontario puisque la Commission avait été dissoute, de retourner faire ses devoirs en tenant compte des principes non écrits de la Constitution, la Cour a effectivement utilisé un remède approprié eu égard aux circonstances.

VII. L'ÉGALITÉ RÉELLE PAR LA MISE EN ŒUVRE DE L'ENGAGEMENT DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL À L'ÉGARD DU DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS MINORITAIRES DE LANGUE OFFICIELLE

Les tribunaux, notamment la Cour suprême du Canada, l'ont répété à maintes reprises : la *Loi sur les langues officielles* n'est pas une loi ordinaire[49]. Clairement la LLO, et certainement sa partie VII, représente une expression de la progression vers l'égalité de statut ou d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne, comme le prévoit le paragraphe 16(3) de la Charte.

Plusieurs ont déjà conclu que la LLO est un échec du fait que l'assimilation continue de grimper dans les communautés minoritaires. Pendant longtemps, la première réponse était tout simplement de dire que ce n'était pas l'objet recherché par la LLO. Autrement dit, ce n'est pas en obtenant un timbre en français à un comptoir postal que l'assimilation peut être enrayée.

Mais cette réponse s'avère incomplète. Une interprétation et une application holistique de la LLO, fondées sur son objet, devraient justement amener le gouvernement à prendre les mesures nécessaires afin de permettre aux communautés minoritaires de se développer et de s'épanouir. La Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *Beaulac*, accepte l'idée d'une approche holistique quant à l'interprétation de la LLO.

---

47 *Supra*, note 36.

48 *Supra*, note 39, par. 25.

49 Voir les arrêts *Lavigne c. Canada (Commissariat aux langues officielles)*, [2002] A.C.S. n° 55, [2002] 2 R.C.S. 773 et [1999] A.C.S. n° 25, [1999] 1 R.C.S. 768 [*Beaulac*], citant *Canada (Procureur général) c. Viola*, [1990] A.C.F. n° 1052, [1991] 1 C.F. 373 (C.A.).

> Ces déclarations témoignent du fait qu'il n'existe pas de contradiction entre la protection de la liberté individuelle et de la dignité personnelle et l'objectif plus étendu de reconnaître *les droits des collectivités de langue officielle*. L'objectif de protéger les minorités de langue officielle, exprimé à l'article 2 de la Loi sur les langues officielles, est atteint par le fait que les membres de la minorité peuvent exercer des droits indépendants et individuels *qui sont justifiés* par l'existence de la collectivité[50].

Prenons un exemple concret. En matière d'immigration, le gouvernement a mis en place des politiques très claires, dont la mise en œuvre varie de province en province. Les communautés francophones et acadiennes ont réussi à convaincre le ministère de la Citoyenneté et l'Immigration de prendre acte des réalités bien différentes de ces dernières et de prévoir des orientations qui en tiennent compte[51]. Même la *Loi sur l'immigration* a été modifiée pour reconnaître cet état de fait[52].

Voilà une histoire à succès. Mais pour chacune de ces histoires à succès, on peut malheureusement trouver plusieurs autres exemples où les communautés minoritaires doivent encore et toujours se battre pour obtenir le droit à la différence.

Car ce droit à la différence n'est pas une indication d'inégalité devant la loi, bien au contraire. C'est une manifestation de l'égalité réelle dont fait mention si justement la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Beaulac*[53].

Pensons à l'affaire *Raîche*[54]. Le 22 septembre 2003, une demande de contrôle judiciaire est présentée à la Cour fédérale afin qu'elle infirme la proclamation concernant le transfert de certaines régions de la circonscription électorale fédérale d'Acadie-Bathurst à celle de Miramichi au Nouveau-Brunswick. Le juge Shore indique que la Commission de délimitation des circonscriptions électorales fédérales pour le Nouveau-

---

50 [1999] A.C.S. n° 25, [1999] 1 R.C.S. 768 [*Beaulac*], par. 20 [nous soulignons].

51 Canada, Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, *Cadre stratégique pour favoriser l'immigration au sein des communautés francophones en situation minoritaire*, 2003, en ligne : Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration <http://www.cic.gc.ca/francais/pub/cadre-minoritaire.html>.

52 *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, c. 27. Voir spécifiquement les dispositions suivantes : l'objet de la loi aux alinéas 3(1) b) et 3(1) b.1) et l'interprétation de la loi et sa mise en œuvre aux al. 3(3) d) et 3(3) e).

53 [1999] A.C.S. n° 25, [1999] 1 R.C.S. 768 [*Beaulac*].

54 *Raîche c. Canada (Procureur général)*, [2004] A.C.F. n° 839, [2004] C.F. 679 (1re inst.).

Brunswick, à titre d'institution fédérale assujettie à la LLO, est tenue d'exercer son mandat dans le respect de l'engagement énoncé à l'article 41 de cette loi. Afin de réaliser pleinement son obligation légale de favoriser l'épanouissement de la communauté francophone du Nouveau-Brunswick, la Commission devait tenir compte des particularités de cette communauté dans les différentes régions de cette province.

Plus récemment encore, la Cour d'appel fédérale, dans l'arrêt *Agence canadienne de l'inspection des aliments*[55], sous la plume du juge Décary, a entrouvert la porte à une lecture non compartimentée de la LLO, en conférant un caractère collectif au droit de recevoir un service dans les deux langues officielles. La Cour d'appel, en effet, s'est montrée réceptive, pour l'avenir, à des réparations accordées à la suite des manquements « collectifs qui étaient à l'origine de la plainte »[56].

Il importe de noter que la Cour d'appel fédérale établie un rapprochement entre les violations de la partie IV et les réparations possibles au bénéfice de la communauté dans son ensemble. Clairement, elle indique :

> À l'instar de la Commissaire et du juge, j'estime qu'il est permis de conclure, vu la preuve au dossier, que l'Agence a réduit ses services à Shippagan sans se préoccuper de l'effet de cette réduction sur le *droit de la minorité francophone de recevoir ces services* en français et que la réduction des services a eu comme effet de porter atteinte au droit que l'article 21 de la Loi reconnaît à cette minorité[57].

Cette lecture holistique de la LLO devrait davantage orienter le gouvernement fédéral dans le développement de mécanismes de prestation de services novateurs qui puissent favoriser une mise en œuvre globale de ses obligations linguistiques et de l'objet de la LLO. Un exemple évident d'un tel mécanisme est le modèle des centres de services bilingues recommandé par l'honorable juge Richard Chartier au gouvernement du Manitoba. Dans ces centres :

1. le citoyen a accès à des services dans la langue de son choix;

---

55 *Forum des maires de la Péninsule acadienne c. Canada (Agence canadienne de l'inspection des aliments)*, [2004] A.C.F. n° 1235, [2004] C.A.F. 263 (C.A.) et [2004] A.C.F. n° 1321, [2004] 1 R.C.F. 136 (1re inst.) [*Forum des maires*]. Requête en autorisation d'appel accordée, [2004] C.S.C.R. n° 449.

56 *Id.*, par. 76.

57 *Id.*, par. 52 [nons soulignons].

2. il existe une véritable offre active, et non un simple accommodement;

3. la langue de travail est le français.

Le modèle manitobain des centres de services bilingues n'est peut-être pas exportable partout ailleurs, mais il a au moins le mérite d'innover et ce pour quatre raisons.

Premièrement, il est le fruit d'une collaboration entre les différents paliers de gouvernement (fédéral, provincial et municipal). C'est là un ingrédient essentiel au succès de la mise en œuvre de la partie VII de la LLO.

Deuxièmement, le centre de services bilingues ouvre la porte au développement économique des communautés. L'honorable juge ne se doutait pas qu'il répondait aussi à une autre condition essentielle de réussite, à savoir que la communauté doit pouvoir survivre économiquement. Comme l'origine de la plainte dans l'affaire *Forum des maires* portait principalement sur la perte de quatre postes dans la région de la Péninsule acadienne, l'arrivée de centres de services bilingues dans des petites communautés démontre avec éloquence que ce modèle ne peut que soutenir économiquement ces endroits. Les gouvernements font d'ailleurs une bonne affaire, car ils ont tout intérêt à maintenir les communautés en place, minoritaires ou non; en plus, ils peuvent satisfaire à leurs vœux de joindre plus facilement leurs clients.

Troisièmement, ce modèle crée un lieu de travail entièrement francophone; que le personnel soit franco-manitobain ou francophile, cela n'a pas d'importance. Qui plus est, il est dorénavant possible de voir la langue française atteindre « un lieu de statut » dont traitent les auteurs Landry et Rousselle[58]. Enfin un tel centre, en contribuant au développement régional et communautaire, ne peut qu'encourager les membres de la communauté, et plus particulièrement les jeunes, à considérer le français comme une langue d'attraction, une langue encore utile et non une langue folklorique sans avenir.

VIII. Conclusion

Ce n'est pas seulement l'article 23 de la Charte qui renferme un caractère réparateur, mais tous les droits linguistiques. L'article 16 ne se

---

58 *Éducation et droits collectifs : au-delà de l'article 23 de la Charte*, *op. cit.*, note 20.

veut pas une photographie qui les fige dans le temps. Ces droits, notamment au paragraphe 16(3), visent à réparer les injustices passées en mettant fin à l'érosion progressive de la culture des minorités de langue officielle et favorisent leur épanouissement.

Il est à souhaiter que le gouvernement fédéral continue d'envisager des façons novatrices de mettre en œuvre l'objet de la LLO. Le gouvernement fédéral tient un rôle essentiel au sein des communautés minoritaires de la langue officielle. D'aucuns prétendent même qu'il a une obligation de fiduciaire envers les communautés[59]. Chose certaine, il peut assumer son rôle en décloisonnant son approche envers la LLO et en cessant de la voir comme un ensemble de parties étanches, c'est-à-dire en la considérant comme un tout inclusif et cohérent.

Également, le Parlement fédéral devrait, sans tarder, adopter le projet de loi S-3[60] du sénateur Jean-Robert Gauthier visant à clarifier la portée exécutoire de la partie VII. Il devrait aussi permettre l'adoption d'autres règlements. Si le gouvernement fédéral est sérieux dans son objectif d'enrayer l'assimilation galopante dans les communautés minoritaires et de permettre un véritable épanouissement de ces communautés, il n'a pas d'autres choix[61].

---

[59] *Id.*, p. 167.

[60] P.L. S-3, *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais)*, 1re sess., 38e Parl., 2004 (adopté par le Sénat le 26 octobre 2004).

[61] Depuis la communication initiale lors du colloque, le Parlement a finalement adopté le P.L. S-3 et celui-ci a reçu la sanction royale le 25 novembre 2005. Voici les changements apportés à la *Loi sur les langues officielles*:

> 41(1) 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.
>
> (2) Il incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que soient prises des mesures positives pour mettre en oeuvre cet engagement. Il demeure entendu que cette mise en oeuvre se fait dans le respect des champs de compétence et des pouvoirs des provinces.
>
> (3) Le gouverneur en conseil peut, par règlement visant les institutions fédérales autres que le Sénat, la Chambre des communes, la bibliothèque du Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique et le commissariat à l'éthique, fixer les modalités d'exécution des obligations que la présente partie leur impose.
>
> [...]
>
> 77(1) Quiconque a saisi le commissaire d'une plainte visant une obligation ou un droit prévus aux articles 4 à 7 et 10 à 13 ou aux parties IV, V ou VII, ou fondée sur l'article 91, peut former un recours devant le tribunal sous le régime de la présente partie.