# ARTICLE

# LE CONCEPT DE L'ÉGALITÉ DANS L'ARRÊT *LALONDE ET AL. c. COMMISSION DE RESTRUCTURATION DES SERVICES DE SANTÉ*

Michel Doucet*

*L'auteur aborde le concept de l'égalité tel qu'il se traduit dans les droits linguistiques et tel qu'il a été défini par la jurisprudence dans le contexte du paragraphe 15(1) de la* Charte. *Il traite plus particulièrement de cette question dans le cadre de l'arrêt* Lalonde *et notamment dans l'utilisation que la Cour a faite de ce concept dans son analyse des paragraphes 16(3) et 15(1) et de la* Loi sur les services en français.

*The author takes up the concept of equality as it appears in the field of linguistic rights and as it has been defined by the courts in the context of paragraph 15(1) of the* Charter. *He deals more specifically with that question in the context of the* Lalonde *case and, among others, in the use which the Court makes of the concept in its analysis of paragraphs 16(3) and 15(1) and of the* French Language Services Act.

## I - INTRODUCTION

Il est souvent plus facile de théoriser sur le droit à l'égalité entre les langues officielles ou les communautés linguistiques officielles que de soutenir par des mesures concrètes que les minorités linguistiques officielles doivent jouir des mêmes droits que la majorité. Mais on ne peut adresser ce reproche à la Cour d'appel de l'Ontario, qui, dans l'arrêt *Lalonde et al. c. Commission de restructuration des services de santé*[1], a su, dans un contexte assez difficile, concilier la théorie et la pratique. Toutefois, même s'il y a lieu de se réjouir de cette décision, il est regrettable que la Cour ait

---

* Professeur titulaire, Faculté de droit, Université de Moncton et Avocat-conseil, Patterson Palmer, Moncton (N.-B.).

1 Cour d'appel de l'Ontario, n° de dossier C33807, le 7 décembre 2001 [*Lalonde*].

choisi de se prononcer aussi fermement, sans que cela ne soit nécessaire pour le règlement de l'affaire, sur deux questions portant sur le droit à l'égalité, soit le principe de l'encliquetage qui découlerait du paragraphe 16(3) de la *Charte* et la question de savoir si la langue constitue un motif de discrimination en vertu du paragraphe 15(1) de la *Charte*.

À la suite des récentes décisions que la Cour suprême du Canada a rendues dans les arrêts *Beaulac c. R.*[2] et *Arsenault-Cameron et al. c. Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard*[3], la question de l'égalité linguistique est devenue judiciairement très actuelle. Dans l'arrêt *Beaulac* notamment, le juge Bastarache, au nom de la majorité de la Cour, déclare que l'égalité n'a pas en matière linguistique un sens plus restreint qu'en matière de droits fondamentaux et qu'elle doit recevoir son sens véritable[4].

Par ailleurs, dans l'arrêt *Arsenault-Cameron*, parlant de la nature réparatrice des droits linguistiques et, en particulier, de l'article 23 de la *Charte*, les juges Bastarache et Major, au nom de la Cour suprême unanime, déclarent que l'égalité ne s'intéresse pas à l'adoption d'une « conception formelle [...] qui viserait principalement à traiter de la même façon les groupes majoritaires et minoritaires de langue officielle. »[5] L'égalité réelle exige plutôt que les minorités de langue officielle soient traitées différemment, si nécessaire, suivant leur situation propre et leurs besoins particuliers.

Nous pourrions également mentionner la décision que la Cour suprême a rendue dans l'arrêt *Mahé c. Alberta*, où elle affirme que de toute évidence l'article 23 de la *Charte* renferme la notion d'égalité entre les groupes linguistiques des deux langues officielles du Canada[6]. C'est sur la notion d'égalité que reposent les garanties linguistiques inscrites dans la *Charte* et dans les différents textes

---

2 [1999] 1 R.C.S. 768 [*Beaulac*].

3 [2000] 1 R.C.S. 3 [*Arsenault-Cameron*].

4 *Beaulac*, *supra* note 2 au para. 22.

5 *Arsenault-Cameron*, *supra* note 3 au para. 31.

6 *Mahé c. Alberta*, [1990] 1 R.C.S. 342 à la p. 369.

législatifs, dont la *Loi sur les services en français*[7].

Nous nous proposons de cerner le principe de l'égalité tel qu'il est énoncé dans la *Charte*. Nous analyserons l'application de ce principe dans les décisions portant sur les droits linguistiques avant de traiter de l'utilisation que la Cour d'appel de l'Ontario a fait de ce principe dans son analyse des paragraphes 16(3) et 15(1) de la *Charte* et des dispositions de la *Loi sur les services en français*.

## A - Le principe de l'égalité dans la *Charte*

La *Charte* « n'est pas une baguette magique... »[8] qui peut corriger toutes les inégalités. Elle ne peut éliminer, non plus, toutes les distinctions. Cependant, les garanties qu'elle énonce peuvent jouer un rôle important dans les relations que l'État entretient avec ses citoyens.

Lors de l'adoption de la *Charte*, le premier ministre d'alors, le Très Honorable Pierre Elliott Trudeau, déclarait :

> L'adoption même d'une charte constitutionnelle s'inscrit dans la ligne la plus pure de l'humanisme libéral: tous les membres de la société civile jouissent de certains droits fondamentaux inaliénables, et ils ne peuvent en être privés par aucune collectivité (État, Gouvernement) ni au nom d'aucune collectivité (nation, ethnie, religion ou autre). Ce sont des « humaines personnalités » (Maritain), des êtres qui relèvent de l'ordre moral, c'est-à-dire libres et égaux entre eux, chacun ayant une dignité absolue et une valeur infinie. En tant que tels ils transcendent les accidents de lieu et de temps et rejoignent en quelque sorte l'humanité universelle. Ils ne sont donc contraignables par aucune tradition ancestrale, n'étant esclaves ni de leur race, ni de leur religion, ni de leur condition de naissance, ni de leur

---

7 *Loi sur les services en français*, L.R.O. 1990, c. F-32.

8 *Granovsky c. (Canada) Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [2000] 1 R.C.S. 703 au para. 33.

histoire collective.[9]

Nous retiendrons de ce passage la notion de « dignité humaine ». Au coeur du principe de l'égalité se trouve donc la promotion d'une société où tous doivent avoir la certitude que la loi les reconnaît en tant qu'êtres humains égaux, aussi capables et méritants les uns que les autres. Une personne ou un groupe ne pourra bénéficier du droit à l'égalité s'il a l'impression d'être moins capable ou de moins mériter d'être reconnu ou valorisé en tant qu'être humain ou en tant que membre de la société canadienne qu'une autre personne ou un autre groupe[10].

La notion de « dignité humaine » est définie en ces termes par le juge Iacobucci :

> La dignité humaine signifie qu'une personne ou un groupe ressent du respect et de l'estime de soi. Elle relève de l'intégrité physique et psychologique et de la prise en main personnelle. La dignité humaine est bafouée par le traitement injuste fondé sur des caractéristiques ou la situation personnelle qui n'ont rien à voir avec les besoins, les capacités ou les mérites de la personne. Elle est rehaussée par des lois qui sont sensibles aux besoins, aux capacités et aux mérites de différentes personnes et qui tiennent compte du contexte sous-jacent à leurs différences. La dignité humaine est bafouée lorsque des personnes et des groupes sont marginalisés, mis de côté et dévalorisés, et elle est rehaussée lorsque les lois reconnaissent le rôle à part entière joué par tous dans la société canadienne.[11]

Tous comprennent presque intuitivement tant la notion que le principe de l'égalité et tous y sont attachés. Mais, s'il est facile de

---

[9] *Ibid.* au para. 56.

[10] *Ibid.* au para. 39.

[11] *Ibid.* au para. 53.

louer l'égalité comme le fondement d'une société juste qui permet à chacun de vivre dans la dignité et l'harmonie, elle demeure difficile à réaliser concrètement. Cependant, « [s]i difficile soit-il, cet objectif mérite qu'on livre une rude bataille pour l'atteindre. Ce n'est que dans un contexte d'égalité réelle que la fraternité et l'harmonie peuvent exister. C'est alors que chacun peut véritablement vivre dans la dignité. »[12] (C'est nous qui soulignons.)

Il est difficile de définir ce qu'est l'« égalité » en raison de sa nature vague et de la nature abstraite des termes qui sont employés pour l'expliquer[13]. C'est un concept évolutif qui constitue l'un de ces symboles politiques dans lesquels les individus ont incorporé leurs désirs les plus profonds. Chaque théorie, chaque conception de l'égalité relève à la fois de la psychologie, de l'éthique, d'une conception des relations sociales et d'une vision de la société juste[14].

Pour plusieurs, l'égalité est un concept comparatif dont la réalisation ne peut être atteinte ou perçue que par une comparaison avec la situation des autres dans le contexte sociopolitique où la question est soulevée[15]. Une personne se réclame du principe de l'égalité parce que, selon elle, une autre personne ou un groupe reçoit un traitement plus favorable que le sien c'est ainsi, qu'une autre personne ou un autre groupe servira de terme de référant[16].

Mais, il convient de rappeler que toute différence de traitement entre des individus ne produira pas forcément une inégalité et, aussi, qu'un traitement identique peut fréquemment entraîner de graves inégalités. Ainsi, dans l'affaire *Andrews*, le juge McIntyre signale, à juste titre, que la véritable égalité n'est pas nécessairement produite par un traitement identique. Dans certains cas, des distinctions formelles de traitement seront nécessaires afin

---

12 *Vriend c. Alberta*, [1998] 1 R.C.S. 493 au para. 68.

13 *Law c. Canada*, [1991] 1 R.C.S. 872 au para. 52 [*Law*].

14 John H. Schaar, « Equality of Opportunity and Beyond » dans *Nomos IX: Equality*, sous la direction de J. Roland Pennock et John W. Chapman (1967) à la p. 228. Traduction tirée de l'arrêt *Andrews c. Law Society of B.C.*, [1989] 1 R.C.S. 143 à la p. 164 [*Andrews*].

15 *Andrews*, *supra* note 14 à la p. 164.

16 *Law*, *supra* note 13 au para. 56.

de composer avec les différences entre les individus et d'assurer de cette manière un véritable traitement égal[17]. De la même façon, une loi qui s'applique uniformément risque malgré tout de violer les droits à l'égalité. Comme le juge McIntyre le fait observer, la principale considération doit être l'effet de la loi sur l'individu ou le groupe concerné, de même que sur ceux qu'elle exclut de son application.[18] Il ajoute que l'étude de l'effet de la loi doit être contextuelle et tenir compte notamment de son contenu et de son objet, de même que des caractéristiques et de la situation du demandeur. Il s'ensuit que l'égalité doit être considérée en fonction de la situation réelle.

Une approche similaire a été retenue dans l'arrêt *R. c. Big M Drug Mart Ltd.* au sujet de l'alinéa 2*a*) de la *Charte*, qui porte sur la liberté de religion. Le juge en chef Dickson déclare : « L'égalité nécessaire pour soutenir la liberté de religion n'exige pas que toutes les religions reçoivent un traitement identique. En fait, la véritable égalité peut fort bien exiger qu'elles soient traitées différemment. »[19] En termes simples, nous pouvons affirmer qu'une loi qui prévoit un traitement identique entre A et B pourrait fort bien causer une inégalité à C selon les différences fondées sur les caractéristiques personnelles et les situations particulières. Pour s'approcher de l'idéal d'une égalité complète et entière, la principale considération doit être l'effet de la loi sur l'individu ou le groupe concerné. Une loi destinée à s'appliquer à tous ne devrait pas, en raison de différences entre les individus ou les groupes, avoir un effet plus contraignant ou moins favorable sur l'un que sur l'autre.

Ainsi, « la simple égalité d'application de la loi à des groupes ou à des individus qui se trouvent dans une situation analogue ne peut constituer un critère réaliste en ce qui concerne la violation des droits à l'égalité. En effet, une mauvaise loi ne peut être sauvegardée pour la simple raison qu'elle s'applique également à ceux qu'elle

---

[17] *Andrews*, *supra* note 14 aux pp. 164 à 169.

[18] *Ibid.* à la p. 165.

[19] *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295 à la p. 347 [*Big M Drug Mart*].

vise. Pas plus qu'une loi sera nécessairement mauvaise parce qu'elle établit des distinctions. »[20]

En effet, favoriser l'égalité ne peut avoir pour seul but d'éliminer toutes les distinctions. D'ailleurs, si la *Charte* avait pour objet d'éliminer toutes les distinctions, des dispositions telles que les articles 16 et 16.1 (reconnaissance de l'égalité des langues officielles et des communautés linguistiques officielles du Nouveau-Brunswick), les articles 17 à 20 et 23 (touchant aux langues officielles et à l'enseignement dans la langue de la minorité officielle), ainsi que le paragraphe 15(2) (qui dispose que le droit à l'égalité n'a pas pour effet d'interdire les lois, programmes ou activités destinés à améliorer la situation d'individus ou de groupes défavorisés), l'article 27 (maintien du patrimoine multiculturel) et l'article 25 (maintien des droits et libertés des Autochtones) n'y auraient pas leur place.

Dans l'analyse de la question de savoir si une loi contrevient au principe d'égalité, il faut donc tenir compte du contenu de la loi, de son objet et de son effet sur les personnes qu'elle vise et sur celles qu'elle exclut de son champ d'application[21]. Comme le dit la Cour suprême dans l'arrêt *R. c. Big M Drug Mart Ltd.* il faut, en abordant des droits et libertés garantis dans la *Charte*, vérifier l'objet de ces garanties et les interpréter en fonction des intérêts qu'elles visent à protéger[22].

Il est vrai que l'analyse qui précède tire sa source de la jurisprudence ayant interprété la notion d'égalité contenue au paragraphe 15(1) de la *Charte*. Toutefois, nous verrons tout de suite que cette jurisprudence peut servir d'inspiration pour l'interprétation du concept d'égalité linguistique.

---

[20] *Andrews, supra* note 14 à la p. 167.

[21] *Ibid.* à la p. 168.

[22] *Big M Drug Mart, supra* note 19 à la p. 344.

## B - Le concept de l'égalité en matière linguistique à la lumière des arrêts *Beaulac* et *Arsenault-Cameron*

La jurisprudence relative à l'interprétation des droits et libertés contenus dans la *Charte* préconise à leur égard une interprétation large, libérale et dynamique[23]. Dans l'arrêt *Beaulac*, la Cour suprême a profité de l'occasion qui lui était donnée pour préciser que les principes régissant l'interprétation des droits linguistiques au Canada ne sont pas différents de ceux qui guident l'interprétation des autres droits et libertés de la *Charte*.

Rappelons que, dans l'arrêt *Société des Acadiens*[24], le juge Beetz avait affirmé que, contrairement aux droits fondamentaux, les tribunaux devaient faire preuve de retenue dans l'interprétation des droits linguistiques puisque ceux-ci tirent leur origine d'un compromis politique. Pour la Cour, il était clair que c'est par le processus législatif plutôt que judiciaire que doit s'effectuer l'avancement des droits linguistiques vers l'égalité.

Concernant les affirmations de la majorité dans l'arrêt *Société des Acadiens*, le juge Bastarache fait le constat suivant dans l'arrêt *Beaulac* :

> [...] Le principe de la progression n'épuise toutefois pas l'art. 16 qui reconnaît officiellement le principe de l'égalité des deux langues officielles du Canada. Il ne limite pas la portée de l'art. 2 de la *Loi sur les langues officielles.*
>
> [...] Je conviens que l'existence d'un compromis politique n'a aucune incidence sur l'étendue des droits linguistiques. L'idée que le par. 16(3) de la *Charte*, qui a officialisé la notion de progression vers l'égalité des langues officielles du Canada exprimée dans l'arrêt *Jones*,

---

[23] *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145 à la p. 155; *Big M Drug Mart, supra* note 22 à la p. 344.

[24] *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick c. Association of Parents for Fairness in Education*, [1986] 1 R.C.S. 549 [*Société des Acadiens*].

> précité, limite la portée du par. 16(1) doit également être rejetée.[25]

Un peu plus loin, il ajoute, au sujet de la nature des droits linguistiques :

> [...] 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'art. 2 de la *Loi sur les langues officielles*, est atteint par le fait que tous les membres de la minorité peuvent exercer des droits indépendants et individuels qui sont justifiés par l'existence de la collectivité. Les droits linguistiques ne sont pas des droits négatifs, ni des droits passifs; ils ne peuvent être exercés que si les moyens en sont fournis [...][26]

L'État a donc le devoir de prendre des mesures positives pour mettre en oeuvre les garanties et les droits linguistiques qu'il a reconnues et d'affirmer le rôle distinct de ceux-ci qui visent « à protéger les minorités de langue officielle du pays et à assurer l'égalité de statut du français et de l'anglais [...] »[27]. Le juge Bastarache souligne que le principe d'égalité n'a pas en droit linguistique un sens restreint, mais doit recevoir un sens véritable : « 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 »[28] Ainsi, en instaurant le bilinguisme institutionnel, il s'agit pour l'État d'assurer un accès égal à des services de qualité égale pour les membres des collectivités des deux langues officielles. Le paragraphe 16(1) « confirme l'égalité réelle des

---

25 *Beaulac*, *supra* note 2 aux para. 22 et 24.

26 *Ibid.* au para. 20.

27 *Ibid.* au para. 41.

28 *Ibid.* au para. 22.

droits linguistiques constitutionnels qui existent à un moment donné. »[29] Par conséquent, la mise en oeuvre des droits linguistiques exige des mesures gouvernementales et crée des obligations pour l'État. L'exercice de droits linguistiques n'a rien d'exceptionnel et ne peut être considéré comme une réponse à une simple demande d'accommodement[30]. Il exige un engagement concret de la part de l'appareil étatique.

En ce qui a trait à l'argument selon lequel les droits linguistiques découleraient d'un compromis politique, le juge Bastarache fait remarquer que les articles 7 à 15 de la *Charte* résultent aussi d'un compromis politique. Toutefois, rien dans l'histoire constitutionnelle du Canada ne justifie que l'on donne une interprétation restrictive aux droits issus d'un tel compromis. Il conclut que l'existence d'un compromis politique n'a donc aucune incidence sur l'étendue des droits linguistiques[31].

La règle d'interprétation qui doit être appliquée dans tous les cas devra tenir compte de l'objet des droits linguistiques et être compatible avec le maintien et l'épanouissement des collectivités de langue officielle au Canada. Dans la mesure où il préconise une interprétation restrictive des droits linguistiques, l'arrêt *Société des Acadiens* doit être écarté, affirme sans équivoque le juge Bastarache. Ainsi les droits linguistiques doivent-ils recevoir des tribunaux une interprétation large et généreuse[32].

Concernant l'article 16 de la *Charte*, le juge Bastarache affirme :

> Le principe de la progression [reconnu au paragraphe 16(3) de la *Charte*] n'épuise toutefois pas l'art. 16 qui reconnaît officiellement le principe de l'égalité des deux langues officielles du Canada. Il ne limite pas la

---

[29] *Ibid.* au para. 24.

[30] *Ibid.*

[31] *Ibid.* au para. 24.

[32] *Ibid.* au para. 25.

> portée de l'art. 2 de la *Loi sur les langues officielles*. 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. Quand on instaure le bilinguisme institutionnel dans les tribunaux, il s'agit de l'accès égal à des services de qualité égale pour les membres des collectivités des deux langues officielles au Canada.
>
> [...]
>
> Je conviens que l'existence d'un compromis politique n'a aucune incidence sur l'étendue des droits linguistiques. L'idée que le par. 16(3) de la *Charte*, qui a officialisé la notion de progression vers l'égalité des langues officielles du Canada exprimée dans l'arrêt *Jones*, précité, limite la portée du par. 16(1) doit également être rejetée. Ce paragraphe confirme l'égalité réelle des droits linguistiques constitutionnels qui existent à un moment donné. L'article 2 de la *Loi sur les langues officielles* a le même effet quant aux droits reconnus en vertu de cette loi. 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.[33] (C'est nous qui soulignons.)

Une autre décision qui mérite notre attention est celle qui a été rendue dans l'arrêt *Arsenault-Cameron*, affaire portant sur le droit à l'instruction dans la langue de la minorité que garantit l'article 23

---

[33] *Ibid.* aux para. 22 et 24.

de la *Charte*. Dans cette décision, la Cour suprême a eu l'occasion de préciser sa nouvelle approche à l'égard de l'interprétation des droits linguistiques. Au nom cette fois de la Cour unanime, les juges Major et Bastarache ont tenu à reprendre la conclusion à laquelle la Cour était arrivée dans l'affaire *Beaulac* : le fait que les droits linguistiques découlent d'un compromis politique n'est pas une caractéristique attachée uniquement à ces droits et n'a aucune incidence sur leur portée[34]. Ce faisant, ils confirment clairement le principe énoncé dans *Beaulac* selon lequel les droits linguistiques doivent, dans tous les cas, être interprétés en fonction de leur objet, de façon compatible avec le maintien et l'épanouissement des collectivités de langue officielle au Canada[35]. Ils ajoutent également que l'objectif des droits linguistiques est de réparer les injustices passées qu'a subies la collectivité minoritaire[36].

La Cour suprême fait remarquer que les autorités gouvernementales doivent tenir compte des exigences de la *Charte* dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire[37]. Autrement dit, en matière linguistique, ils doivent, dans les décisions qu'ils ont à prendre, accorder une importance suffisante à la promotion et à la préservation de la culture de la minorité linguistique. Les juges Major et Bastarache tiennent à bien faire comprendre que l'égalité réelle exige que les minorités de langue officielle soient, si nécessaire, traitées différemment de la majorité en raison de leur situation propre et de leurs besoins particuliers[38].

Ce sont là les principes sur lesquels prendra appui la Cour d'appel de l'Ontario dans l'arrêt *Lalonde*.

---

34 *Arsenault-Cameron*, *supra* note 3 au para. 27.

35 *Ibid.*

36 *Ibid.*

37 *Ibid.* au para. 30.

38 *Ibid.* au para. 31.

## C - L'arrêt *Lalonde* et le concept de l'égalité

Dans l'arrêt *Lalonde*, la Cour d'appel de l'Ontario a abordé la notion de l'égalité à trois reprises. Une première fois, dans son interprétation de la portée du paragraphe 16(3) de la *Charte*; une deuxième fois, afin de savoir si les directives de la Commission de restructuration des services de santé contrevenaient à l'article 15 de la *Charte*; et enfin dans son interprétation de la *Loi sur les services en français*.

### *(1) Le paragraphe 16(3) et le principe de l'encliquetage*

La Commissaire aux langues officielles du Canada et la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, intervenantes en appel, avaient soutenu devant la Cour d'appel que le paragraphe 16(3) de la *Charte* exprimait un objectif constitutionnel : faire progresser l'égalité réelle des deux langues officielles au Canada. Selon les intervenantes, cette disposition, interprétée à la lumière du principe constitutionnel non écrit de la protection des minorités[39], empêcherait le gouvernement de la province de l'Ontario de prendre des décisions ayant pour effet d'entraîner un recul dans l'égalité de la langue française et de la langue anglaise dans la province. S'il est exact de dire que l'Ontario n'a pas d'obligations constitutionnelles spécifiques découlant des articles 17 à 22 de la *Charte*, il importe d'ajouter aussitôt, selon les deux intervenantes, qu'elle demeure liée par le paragraphe 16(3).

Selon cet argument, les deux langues officielles ont reçu au Canada un statut constitutionnel par l'inscription dans la *Charte* des droits linguistiques. Mais cette inscription est incomplète et participe d'un processus plus large toujours inachevé. En effet, les intervenantes font valoir que le texte du paragraphe 16(3) révèle qu'il vise beaucoup plus que d'étendre le statut et l'usage des

---

[39] Voir *Renvoi sur la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217.

langues officielles inscrit à l'article 16. Il est exact d'affirmer que ce paragraphe vise à codifier le principe de l'arrêt *Jones*[40], à savoir que les dispositions constitutionnelles de la *Charte* sont un plancher, et non un plafond, et le Parlement et les législatures provinciales, dans leurs sphères de compétence respectives, peuvent ajouter à ces droits. Mais, soutiennent les intervenantes, ce paragraphe renferme également un principe de « progression » vers l'égalité de statut ou d'usage des langues officielles.

Pour appuyer leur prétention, les intervenantes invoquent en particulier un passage de l'opinion dissidente de la juge Wilson, qui déclarait dans l'arrêt *Société des Acadiens* :

> Toutefois, il ressort clairement du par. 16(3) que ces conséquences représentent le but visé plutôt que la réalité actuelle; il s'agit de quelque chose dont le Parlement et les législatures doivent « favoriser la progression ». Cela semblerait conforme à l'esprit de l'arrêt *Jones c. Procureur général du Nouveau-Brunswick* [...], savoir que les législatures ne peuvent déroger à des droits déjà accordés, mais elles peuvent en étendre la portée. À condition que la législation « favorise la progression » vers l'égalité de statut des deux langues officielles, les cours n'y toucheront pas, dans l'hypothèse contraire, elle ne résistera pas à l'examen judiciaire. J'estime toutefois qu'aucun droit à un redressement ne découle inévitablement du fait que le but n'ait pas encore été atteint à un moment donné. J'abonde dans le sens de ceux qui voient dans l'art. 16 un principe de croissance ou de développement, une progression vers un objectif ultime. La question, selon moi, sera donc toujours de savoir où nous en sommes présentement dans notre cheminement vers le bilinguisme et si la conduite attaquée peut être considérée comme appropriée à ce stade de l'évolution. Dans l'affirmative, même si la conduite en question ne reflète pas la pleine égalité de

---

[40] *Jones c. Procureur général du Nouveau-Brunswick*, [1975] 2 R.C.S. 182.

> statut et l'égalité quant aux droits à l'usage des langues officielles, elle ne sera pas contraire à l'esprit de l'art. 16.[41] (C'est nous qui soulignons.)

Cette opinion dissidente est réhabilitée par le juge Bastarache dans l'arrêt *Beaulac* lorsqu'il affirme :

> Je conviens que l'existence d'un compromis politique n'a aucune incidence sur l'étendue des droits linguistiques. L'idée que le par. 16(3) de la *Charte*, qui a officialisé la notion de progression vers l'égalité des langues officielles du Canada exprimée dans l'arrêt *Jones*, précité, limite la portée du par. 16(1) doit également être rejetée. Ce paragraphe confirme l'égalité réelle des droits linguistiques constitutionnels qui existent à un moment donné.[42] (C'est nous qui soulignons.)

De ce passage de *Beaulac*, nous pouvons tirer deux conclusions importantes pour notre analyse :

1) le paragraphe 16(3) officialise la notion de « progression » vers l'égalité des langues officielles au Canada;
2) il confirme l'égalité réelle des droits linguistiques constitutionnels qui existent à un moment donné.

Ainsi, il devrait normalement s'ensuivre qu'un recul dans la « progressions » vers l'« égalité réelle » des deux langues officielles affecte cette « égalité réelle » des droits linguistiques constitutionnels qui existent à un moment donné. En conséquence, l'Ontario ayant entamé le pas dans la direction de la « progression » vers la réalisation de l'« égalité réelle » des deux langues officielles par l'adoption, entre autres, de la *Loi sur les services en français* a mis en

---

41 *Société des Acadiens*, *supra* note 24 aux pp. 618 et 619.

42 *Beaulac*, *supra* note 2.

branle le processus d'« encliquetage » c'est-à-dire qu'une fois accomplis, les progrès vers l'égalité linguistique concrète bénéficient d'une protection constitutionnelle et le retrait d'un gain doit, en conséquence, être convenablement justifié. Pour appuyer son argument, la Commissaire aux langues officielles s'appuie également, dans son mémoire, sur une décision américaine, *Katzenbach c. Morgan*[43].

La Cour d'appel a choisi de rejeter cet argument se disant aucunement convaincue que le paragraphe 16(3) comprend un principe d'« encliquetage », qui conférerait une protection constitutionnelle aux mesures prises pour faire progresser l'égalité linguistique[44]. Selon elle, cette disposition n'est pas attributive de droit. Elle serait simplement destinée à prévenir toute contestation d'une action gouvernementale qui, sinon, contreviendrait à l'article 15 de la *Charte* ou outrepasserait les pouvoirs législatifs d'un palier de gouvernement[45]. Le principe d'« encliquetage » n'est étayé par aucune jurisprudence et l'extrait de l'arrêt *Société des Acadiens* qu'invoquent les intervenantes est une opinion dissidente[46]. La Cour ne fait toutefois aucune mention du passage de *Beaulac* qui, selon les intervenantes, donne vie à l'arbuste planté par la juge Wilson dans l'arrêt *Société des Acadiens*.

En conclusion, la Cour affirme « qu'il n'existe aucun droit constitutionnel à la préservation d'une mesure prise volontairement, même si cette mesure s'accorde avec les valeurs prônées par la *Charte* ou favorise ces valeurs. »[47]

Il est regrettable que la Cour d'appel ait choisi de rejeter aussi sommairement l'argument fondé sur le principe

---

43 384 U.S. 641 (1966).

44 *Lalonde*, *supra* note 1 au para. 92.

45 *Ibid.*

46 Il est intéressant de constater qu'un peu plus loin dans le jugement la Cour d'appel s'appuiera sur l'autre opinion dissidente dans l'arrêt *Société des Acadiens*, celle du juge Dickson pour appuyer son argument que la protection des minorités linguistiques est essentielle à notre pays. *Lalonde*, *supra* note 1 au para. 112.

47 *Ibid.* au para. 94.

d'« encliquetage », surtout à la lumière de sa conclusion finale qui n'est pas aussi différente de l'argumentation soulevée par les intervenantes. En effet, ces dernières n'ont jamais eu la prétention de soutenir (du moins cette prétention ne découle pas d'une lecture de leur mémoire) que le principe de l'« encliquetage » empêcherait à jamais le retrait, par l'autorité gouvernementale, d'un gain acquis sur le plan linguistique. Selon leur argument, ce gain une fois acquis bénéficie d'une protection constitutionnelle et son retrait peut se faire, mais il devra être convenablement justifié, ce qui aurait pour effet de placer les droits des minorités à l'abri des humeurs de la majorité. Finalement, la Cour d'appel n'en arrive-t-elle pas à la même conclusion dans l'arrêt *Lalonde*, par une voie différente?

Sur le plan politique, certains se sont opposés à la reconnaissance d'un principe d'« encliquetage » en s'appuyant sur la notion dite de l'« effet paralysant ». Cette notion avait été énoncée de la façon suivante par le juge Beetz dans l'arrêt *Société des Acadiens* :

> Il est de notoriété publique qu'on s'attendait à ce que certaines provinces autres que le Nouveau-Brunswick, abstraction faite du Québec et du Manitoba, finissent par adhérer volontairement à la totalité ou à une partie du régime constitutionnel prescrit par les art. 16 à 22 de la *Charte*, et une procédure souple de modification de la Constitution a été prévue pour que cette progression dans le domaine des droits linguistiques puisse se réaliser. Mais là encore, il s'agit d'une forme de progression qui résulte d'un processus politique et non judiciaire.
>
> Si toutefois on disait aux provinces que le régime créé par les art. 16 à 22 de la *Charte* est dynamique et progressif en soi, indépendamment de toute législation et de toute modification de la Constitution et qu'il appartient surtout aux tribunaux de régler le rythme d'évolution de ce régime, elles se trouveraient alors dans l'impossibilité de savoir avec une exactitude relative ce à quoi elles adhèrent. Pareille situation les rendrait assurément plus réticentes à adhérer et irait à l'encontre du principe de

progression énoncé au par. 16(3).

> Selon moi, l'art. 16 de la *Charte* confirme la règle selon laquelle les tribunaux doivent faire preuve de retenue dans leur interprétation des dispositions relatives aux droits linguistiques.[48]

À ceux-ci, nous rappellerons les propos qu'a tenus le juge Bastarache dans l'arrêt *Beaulac* :

> La crainte qu'une interprétation libérale des droits linguistiques fera que les provinces seront moins disposées à prendre part à l'expansion géographique de ces droits est incompatible avec la nécessité d'interpréter les droits linguistiques comme un outil essentiel au maintien et à la protection des collectivités de langue officielle là où ils s'appliquent.[49]

En conclusion, nous sommes d'avis que l'argument invoqué dans le cadre de l'affirmation de l'existence d'un principe d'« encliquetage » aurait intérêt à être repris dans une autre affaire et les tribunaux devraient alors lui accorder une attention particulière. Il ne faut pas oublier que ce principe ne prévoit pas qu'il serait impossible pour un gouvernement de retirer un droit acquis mais il impose que cette décision soit convenablement justifiée compte tenu du contexte particulier de la communauté minoritaire.

### *(2) Le paragraphe 15(1)*

Les intimés avaient porté en appel incident le rejet par la Cour divisionnaire de leur argument selon lequel les directives de la Commission violaient leur droit à l'égalité protégé par l'article 15

---

[48] *Ibid.* aux pp. 579-580.

[49] *Ibid.* au para. 25.

de la *Charte*. La Cour divisionnaire avait statué que l'article 15 ne pouvait être utilisé comme porte de sortie pour améliorer les droits linguistiques au-delà de ce qui est prévu dans d'autres dispositions de la *Charte*. La Cour d'appel donne raison à la Cour divisionnaire et ajoute que, même si elle admettait que les intimés satisfont au critère relatif à une violation de l'article 15, à la lumière des dispositions très précises et détaillées des articles 16 à 23 de la *Charte* concernant le statut spécial du français et de l'anglais, toute différence de traitement envers les francophones qui résulterait des directives de la Commission ne serait pas fondée sur un motif énuméré ou analogue. Selon la Cour d'appel, l'article 15 ne peut pas être invoqué pour ajouter des droits linguistiques que la *Charte* n'a pas déjà accordés expressément[50].

Nous trouvons regrettable que la Cour ait cru bon d'ajouter le bout de phrase « même en admettant, sans en décider, que les intimés satisfont par ailleurs au critère relatif à la violation de l'art. 15 », qui pourrait laisser l'impression à un tribunal de première instance qu'une discrimination fondée sur la langue de la minorité de langue officielle ne pourrait jamais fonder une action intentée en vertu de l'article 15. Un peu plus loin, la Cour récidive en affirmant que d'autres cours d'appel ont rejeté des tentatives d'utiliser l'article 15 comme fondement pour l'expansion de droits linguistiques. Toutefois, nous ne sommes pas convaincus qu'il ait été de l'intention du constituant ou des tribunaux d'exclure toute possibilité d'invoquer l'article 15 dans le cas où il y aurait une discrimination fondée sur l'une des langues officielles. Une conclusion contraire ferait en sorte que seuls les francophones du Nouveau-Brunswick et les minorités linguistiques officielles faisant affaire avec un organisme fédéral bénéficieraient d'une certaine protection contre les actions ou les législations discriminatoires. Les communautés minoritaires de langue officielle dans les autres provinces se retrouveraient sans recours devant une mesure discriminatoire sur le plan linguistique.

---

[50] *Lalonde*, *supra* note 1 au para. 96.

La relation qui existe entre l'article 15 et les autres garanties linguistiques constitutionnelles devra un jour être précisée par la Cour suprême. Un membre d'une minorité linguistique officielle ne devrait pas être empêché d'invoquer la protection de l'article 15 pour se protéger contre des actions ou des mesures discriminatoires. D'ailleurs, il existe des précédents dans lesquels d'autres dispositions de la *Charte* ont été invoquées pour élargir les droits linguistiques. En effet, dans l'arrêt *Ford c. Québec (P.G.)*[51], la Cour suprême rejette l'argument selon lequel les droits linguistiques spécifiques protégés par la Constitution sont exhaustifs, au point d'exclure de la liberté d'expression le droit d'employer la langue de son choix.

### *(3) La* Loi sur les services en français *et le principe de l'égalité*

Dans son interprétation de la *Loi sur les services en français*, la Cour fait appel aux principes devant guider l'interprétation des droits linguistiques et au paragraphe 16(3) de la *Charte*. Elle estime que, la *Loi sur les services en français* est un exemple de l'utilisation du paragraphe 16(3) pour faire progresser l'égalité de statut du français, lequel est d'une grande importance pour interpréter la loi[52]. Elle ajoute que les droits linguistiques doivent être traités comme des droits fondamentaux de la personne et interprétés libéralement par les tribunaux[53].

La Cour d'appel note que, dans l'arrêt *Beaulac*, la Cour suprême interprète les droits linguistiques conférés par le *Code criminel* et que la règle d'interprétation énoncée s'applique autant aux droits linguistiques reconnus par une loi ordinaire que par une garantie constitutionnelle[54]. Ainsi, les dispositions de la *Loi sur les services en français* doivent être interprétées à la lumière de ces

---

[51] [1988] 2 R.C.S. 712.

[52] *Lalonde, supra* note 1 au para. 129.

[53] *Ibid.* au para. 132.

[54] *Ibid.* au para. 137.

principes : « Outre l'aspiration exprimée par le par. 16(3), le principe du respect et de la protection de la minorité francophone en Ontario, et l'interprétation large et téléologique que doivent recevoir les droits linguistiques, les principes généraux d'interprétation des lois s'appliquent également. »[55]

La Cour constate que les diverses mesures contenues dans cette loi s'inspirent des principes fondamentaux de justice et d'égalité. « L'un des buts et objectifs sous-jacents de la loi était de protéger la minorité francophone en Ontario; un autre était de faire progresser le français et de favoriser son égalité avec l'anglais. »[56] La *Loi sur les services en français* est donc imprégnée du principe d'égalité.

Le sens des droits et des garanties protégés par des dispositions comme celles que prévoit la *Loi sur les services en français* doit être déterminé dans tous les cas, comme l'affirme la Cour d'appel dans l'arrêt *Lalonde*, au moyen d'une analyse de leur objet et en fonction des intérêts qu'ils protègent. Plus spécifiquement, en matière linguistique, la règle d'interprétation devra tenir compte de l'objet de ces droits et être compatible avec le maintien et l'épanouissement des collectivités de langue officielle. Ces mesures législatives doivent, en conséquence, recevoir des tribunaux une interprétation dynamique, large et libérale.

L'objectif des droits linguistiques est d'assurer aux communautés de langue officielle une protection contre les décisions de l'appareil étatique qui dérogeraient aux principes qu'ils énoncent et de reconnaître le rôle essentiel que joue la langue dans « le développement et la dignité de l'être humain. »[57]

L'objet des droits linguistiques est intimement lié à la notion de « dignité humaine ». Les droits linguistiques, comme les droits fondamentaux, cherchent à promouvoir une société au sein de laquelle la certitude existe que l'État reconnaîtra l'égalité entre les

---

55 *Ibid.* au para. 140.

56 *Ibid.* au para. 143.

57 *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 621 à la p. 744.

langues officielles. Cette égalité ne peut exister si une personne ou un groupe est victime d'une décision ou d'une action gouvernementale qui aura sur lui un effet néfaste en raison de sa langue et a l'impression, de ce fait, de moins mériter d'être reconnu ou valorisé, sur le plan linguistique ou culturel, en tant que membre de la société. L'objet des droits linguistiques, constitutionnels ou législatifs, est donc d'empêcher qu'une telle atteinte soit portée à la dignité humaine et de favoriser l'existence d'une société où tous seront reconnus comme des citoyens égaux, quelle que soit la langue officielle qu'ils emploient ou la communauté linguistique à laquelle ils appartiennent.

La dignité humaine s'entend du respect et de l'estime de soi que ressent une personne. Elle sera bafouée lorsqu'une personne subit un traitement injuste ou inégal en raison de la langue officielle qu'il emploie ou en raison de son appartenance à l'un ou l'autre des groupes linguistiques officiels. Elle sera rehaussée lorsque les lois ou les actions du gouvernement répondent aux besoins linguistiques et culturels de cet individu ou du groupe linguistique auquel il appartient et tiennent compte du milieu de vie des communautés linguistiques officielles. Le principe d'égalité est intimement lié à la notion de dignité humaine, car il constitue le fondement d'une société juste qui permet aux individus et aux groupes de vivre dans le respect et l'harmonie.

Il ne faut pas oublier que des lois également applicables aux deux collectivités linguistiques officielles peuvent porter atteinte au droit à l'égalité. Même en imposant des mesures universelles, le gouvernement doit tenir compte des différences qui existent entre les communautés et il doit s'assurer que ces mesures n'auront pas de répercussions plus lourdes sur la communauté minoritaire. Afin de favoriser l'objectif d'une société égale sur le plan linguistique, les autorités politiques doivent édicter des mesures en tenant compte de leur effet possible sur le groupe linguistique officiel minoritaire. Le principe de l'égalité linguistique impose aux gouvernements de prendre des mesures particulières propres à permettre à la collectivité minoritaire de bénéficier tout autant que la communauté

majoritaire des services publics.

Une différence de traitement peut survenir tant par la mise en oeuvre ou l'adoption de mesures législatives formelles que par l'omission de tenir compte des différences intrinsèques entre les communautés linguistiques. Les citoyens ont le droit de contester les lois, les mesures ou les actions gouvernementales qui contreviennent à leurs droits linguistiques et les tribunaux sont constitutionnellement tenus de trancher, s'acquittant ainsi de leur rôle d'arbitres ultimes des droits fondamentaux des citoyens. En ce sens, la Cour d'appel de l'Ontario a joué pleinement son rôle de gardienne des droits linguistiques que la *Loi sur les services en français* a reconnus aux citoyens francophones de la province.

## II - CONCLUSION

Que ce soit en matière de droits fondamentaux ou de droits linguistiques, inégalité égale toujours injustice. Une société juste est une société qui cherche à traiter les individus avec dignité et en toute égalité, quelles que soient leurs caractéristiques personnelles ou la langue officielle qu'ils emploient. C'est une société qui offre à chacun qu'il soit francophone ou anglophone et indépendamment de sa race, de son origine nationale ou ethnique, de sa couleur, de sa religion, de son sexe, de son âge ou de sa capacité mentale ou physique l'occasion véritable de réaliser ses objectifs personnels et ses rêves.

Au coeur du principe d'égalité s'est forgée la conviction que la loi reconnaît tous les individus en tant qu'êtres humains égaux et que tous jouissent de droits inaliénables. Ils ne peuvent être privés de ces droits par aucun État ou gouvernement. Ils ne sont esclaves ni de leur langue, ni de leur culture, ni de leur race, ni de leur religion, ni de leur condition de naissance, ni de leur histoire, ni de leur appartenance à l'une ou l'autre des collectivités linguistiques officielles. Peu importe qui ils sont, les citoyens et les citoyennes du Canada sont libres et égaux et ont droit à leur dignité.

Le combat pour l'égalité linguistique est plus important

maintenant que jamais. Si nous devions perdre cette lutte, c'est toute la société canadienne qui en subirait les contrecoups, puisqu'elle en serait alors appauvrie et tous les groupes minoritaires et désavantagés deviendraient plus vulnérables vis-à-vis de la majorité. Protecteur des droits des minorités, le système judiciaire canadien doit se fixer comme objectif ultime la pleine reconnaissance du droit à l'égalité et continuer ainsi à jouer son rôle de gardien de nos droits et libertés. À ce titre, l'arrêt *Lalonde* peut être cité à bon droit au palmarès des décisions qui participent au progrès de l'égalité linguistique.