L'IMPACT DE L'AFFAIRE *DONNIE DOUCET*

Johane Tremblay*

I - INTRODUCTION

Dans les présentations précédentes, mes collègues ont présenté une analyse fort étoffée du jugement de la Cour fédérale qui a conclu que le sous-alinéa 5(1)h)(i) du *Règlement sur la communication avec le public et la prestation des services*[1] était incompatible avec l'alinéa 20(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*[2].

Pour ma part, j'examinerai l'impact de ce jugement et ses retombées potentielles sur l'exercice du droit du public d'être servi par les institutions fédérales dans l'une ou l'autre des langues officielles. Comme nous le verrons, le gouvernement fédéral se trouve à la croisée des chemins.

Dans les quinze mois qui reste pour mettre en œuvre l'ordonnance rendue par le juge Blanchard, il doit décider s'il se limitera à modifier le règlement afin d'imposer des obligations linguistiques au seul détachement de la GRC situé dans la région de Amherst; ou s'il clarifiera plutôt les obligations linguistiques de tous les détachements de la GRC en établissant de nouveaux critères de détermination de la demande importante. La Commissaire aux langues officielles est d'avis que le gouvernement doit emprunter cette deuxième voie, la seule qui lui permette d'assurer l'égalité du français et de l'anglais au sein

---

* Directrice des affaires juridiques au Commissariat aux langues officielles du Canada

1 *Règlement sur les langues officielles* — communication avec le public et prestation des services D.O.R.S./1992-48.

2 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.

des institutions fédérales et de favoriser le développement des communautés de langue officielle.

Mais avant d'analyser l'impact de cette importante décision, et d'imaginer l'avenir, il est d'abord utile de rappeler les critères retenus par le gouvernement pour définir le concept de la « demande importante ».

A - Critères retenus par le règlement pour déterminer la demande importante

Le règlement a été adopté en 1992 afin de préciser la mise en œuvre des droits linguistiques garantis à l'article 20 de la *Charte* et les obligations linguistiques qui incombent aux institutions fédérales en vertu de la *Loi sur les langues officielles* (*Loi*)[3] de 1988. En effet, les constituants ont choisi de subordonner le droit du public à recevoir des services bilingues de la part des bureaux des institutions fédérales aux limites de la « demande importante » et à la « vocation du bureau », sans toutefois définir ces limites.

Pour sa part, le Parlement canadien n'a pas jugé nécessaire de définir davantage ces limites dans la *Loi*. Il a plutôt laissé au gouverneur en conseil la responsabilité de préciser par voie réglementaire les obligations linguistiques des institutions fédérales, tout en identifiant toutefois quelques critères de détermination de la demande importante. L'article 32 de la *Loi* en prévoit quatre :

- l'importance numérique et la proportion de la minorité francophone ou anglophone de la région desservie,
- la spécificité de la minorité,
- le volume de la communication, et
- « tout autre critère que le gouverneur en conseil juge approprié ».

---

[3] *Loi sur les langues officielles*, L.R.N.-B. 2002, C. O-0.5.

Bien que le gouverneur en conseil bénéficie d'une grande souplesse dans le choix des critères, il convient de noter que le Parlement du Canada lui a imposé l'obligation de consulter les minorités francophones et anglophones de même que le grand public sur les projets de règlement d'application de la *Loi*. Il va de soit selon nous, que cette obligation de consulter qui est prévue à l'article 84 de la *Loi* s'applique également lorsqu'un règlement fait l'objet de modification.

Avant l'adoption du règlement, l'accès aux services bilingues hors de la région de la capitale nationale était subordonné au pouvoir discrétionnaire administratif qui déterminait, souvent en fonction de critères de faisabilité, s'il y avait ou non une demande importante. À cet égard, il est intéressant de noter que la GRC avait adopté une politique qui faisait en sorte que tout détachement desservant un segment de la transcanadienne était tenu de servir le public voyageur dans les deux langues officielles.

En 1992, le gouverneur en conseil adopte le règlement d'application de la Partie IV de la *Loi* et prévoit deux types de règles afin d'évaluer l'importance de la demande. Les premières reposent sur la taille d'une minorité linguistique et des facteurs géographiques alors que les deuxièmes, qui visent certains services fournis au public, reposent plutôt sur l'ampleur de la demande. Ainsi, dans le cas des aéroports, c'est le nombre de voyageurs qui détermine la demande importante, sans qu'importe la proportion de la minorité linguistique de la région ou est situé l'aéroport. En ce qui concerne la GRC, le gouverneur en conseil a retenu les données démographiques et les facteurs géographiques pour circonscrire la portée de ses obligations linguistiques.

En définissant les obligations linguistiques de la GRC selon les règles démographiques et sans tenir compte du rôle qu'elle est appelée à jouer auprès de la communauté, le gouverneur en conseil a adopté une approche susceptible de causer une

réduction des droits linguistiques du public et des minorités linguistiques.

En effet, bien que le résultat net du dernier recensement semble être positif, la possibilité d'une perte de services dans certaines communautés est bien réelle et illustre bien la nécessité de revoir le règlement afin de prévoir des critères de détermination de la demande importante qui soient plus souples et qui tiennent compte d'autres facteurs.

Ainsi, dans l'affaire *Doucet c. Canada*[4], la Cour fédérale a jugé que le critère utilisé dans le règlement pour circonscrire les obligations de la GRC, **était clairement insuffisant** puisque les policiers ne sont pas appelés à traiter uniquement avec les résidents de l'endroit. La Cour a, à juste titre, rappelé que lorsqu'un détachement de la GRC assure le service policier peu importe l'endroit au Canada, il doit tenir compte du rôle qu'il joue dans la collectivité où il est situé. Elle a donc déclaré que le sous-alinéa 5(1)h)(i) du règlement était incompatible avec l'alinéa 20(1)a) de la *Charte*.

Le gouverneur-en-conseil doit donc modifier le règlement de façon à le rendre conforme à la *Loi* et à la *Charte*. Sans vouloir dicter quelles formes devraient prendre les modifications au règlement, le juge Blanchard a toutefois souligné que le terme « voyageur » au sens de la *Loi* doit être défini plus largement que simplement en fonction des voyageurs utilisant les aéroports, les gares ferroviaires, et qu'il faut tenir compte des voyageurs qui circulent par véhicule automobile.

---

4 *Doucet c. Canada*, [2004] C.F. 1444.

B - De quelle façon le gouvernement mettra-t-il en œuvre le jugement de la Cour fédérale dans l'affaire *Donnie Doucet*?

D'entrée de jeu, il importe de noter que le gouvernement du Canada a décidé de ne pas en appeler du jugement de la Cour fédérale. De plus, suite à l'appel logé par monsieur Donnie Doucet qui cherche à établir que les obligations de la GRC devraient être définies en fonction de la « vocation du bureau », le Procureur général n'a pas logé d'appel incident.

Depuis le 19 octobre 2004, le Gouvernement dispose de dix-huit mois pour exécuter l'ordonnance du juge. Comment s'y prendra-t-il?

Tel un chirurgien, le gouvernement pourrait privilégier une intervention très localisée et circonscrite. Ainsi, sans changer les critères applicables pour l'ensemble des détachements de la GRC, il pourrait se contenter de modifier le règlement de façon à imposer des obligations linguistiques à la GRC pour le seul détachement d'Amherst qui dessert le tronçon de la transcanadienne. Une telle approche pourrait peut-être techniquement être jugée conforme à l'ordonnance émise par la Cour. Toutefois, elle serait, à notre avis, tout à fait incompatible avec l'engagement du gouvernement d'appuyer le développement des minorités linguistiques conformément à la Partie VII de la *Loi*. Elle serait en outre incompatible avec le principe de l'égalité réelle qui exige de la part du gouvernement la prise de mesures positives pour assurer la mise en œuvre des droits linguistiques.

Bien qu'il revienne ultimement aux tribunaux de préciser les critères régissant la portée des obligations constitutionnelles des institutions fédérales, les membres des communautés de langue officielle ne devraient pas assumer le fardeau financier d'établir, soit dans le cadre de plaintes devant la Commissaire aux langues officielles, soit dans le cadre de recours devant les

tribunaux, la preuve que l'usage du français ou l'anglais fait l'objet d'une demande importante dans les aires de service des détachements de la GRC qui desservent d'autres segments de la transcanadienne.

Il incombe donc au gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour donner suite au jugement de la Cour fédérale et d'identifier les nouveaux critères qui définiront les obligations linguistiques des détachements de la GRC, et ce, d'une façon qui favorisera l'exercice du droit linguistique en cause plutôt que de le limiter.

Pour y parvenir, l'Agence de la gestion des ressources humaines de la fonction publique, devra d'abord consulter non seulement la communauté francophone de la Nouvelle-Écosse mais toutes les communautés de langue officielle desservies par un détachement de la GRC. Comme je le mentionnais plus tôt, cette obligation de consulter découle de l'article 84 de la *Loi*, mais aussi de l'engagement du gouvernement en vertu de la Partie VII de la *Loi*. Enfin, comme l'exercice du droit individuel du public d'être servi dans l'une ou l'autre des langues officielles est justifié par l'existence d'une collectivité, l'obligation de consulter cette collectivité découle aussi de la Partie IV de la *Loi*, comme l'a reconnu d'ailleurs la Cour fédérale d'appel dans l'affaire du *Forum des Maires*[5].

Une fois que l'Agence aura défini les nouveaux critères de détermination de la demande importante pour les services fournis par la GRC, cette dernière devrait évaluer la demande de services en fonction de ces critères afin d'identifier les détachements qui pourraient devoir assumer des obligations linguistiques à l'égard du public voyageur et des personnes résidant dans l'aire de service du détachement.

---

5 *Forum des maires de la Péninsule acadienne c. Agence canadienne de l'inspection des aliments*, [2003] C.F. 1048.

Ce processus de consultation, de révision des critères de détermination de la demande importante et enfin, d'évaluation de la demande de services pourra-t-elle être complétée d'ici quinze mois? Avec la collaboration de tous les intervenants, ce n'est peut-être pas impossible. L'important est d'emprunter la bonne démarche; les résultats devraient suivre.

Cette démarche pourrait également ouvrir la voie à une révision en profondeur du règlement, qui, rappelons-le, a été conçu à une époque où les droits linguistiques étaient plutôt interprétés de façon restrictive sans égard nécessairement à leur objet et à leur caractère réparateur. Cela explique le fait que le règlement ne tienne pas suffisamment compte de la spécificité des communautés et met trop l'accent sur les données démographiques.

Un tel processus de révision, on peut facilement l'imaginer, prendrait sans doute quelques années avant de donner naissance à un nouveau règlement d'application de la partie IV de la *Loi*.

C - Imaginons l'avenir du droit du public d'être servi dans la langue officielle de son choix

Ce qui nous amène à nous projeter dans l'avenir, en 2015 plus précisément. À cette époque, le gouvernement fédéral aura révisé le règlement, à la suite d'une consultation auprès des communautés des langues officielles de chacune des provinces et territoires, afin de bien comprendre leurs spécificités et leur environnement linguistique.

Le cadre réglementaire se distinguera de celui de 1992, par sa souplesse et sa capacité de tenir compte des régimes linguistiques en place dans les provinces, les territoires et même dans les municipalités. Ainsi, en plus des critères démographiques, le règlement de 2015 retiendra des critères sociologiques liés à la vitalité des communautés de langue

officielle. Lorsqu'une province ou un territoire se donne des obligations linguistiques en matière de service au public qui sont plus généreuses que celles prévues par le fédéral, comme c'est le cas au Nouveau-Brunswick, le gouvernement fédéral en tiendra compte et ajustera ses obligations en conséquence.

Le règlement de 2015 tiendra également des changements survenus depuis les 20 dernières années, que ce soit sur le plan des transformations gouvernementales, ou sur le plan des nouvelles modalités de prestation de service. Enfin, et surtout, il tiendra compte de l'importance de ce droit pour l'épanouissement et le développement des communautés de langue officielle. Dans la deuxième édition de l'ouvrage sur les *Droits linguistiques au Canada*, publié sous la direction de l'honorable Michel Bastarache, les auteurs Nicole Vaz et Pierre Foucher, rappelaient les propos de Green sur l'objectif du droit d'accès aux services dans l'une ou l'autre des langues officielles :

> [L]e droit d'accès aux services dans l'une ou l'autre des langues officielles procède de l'objectif fondamental qu'est la sécurité sur le plan linguistique. Ce sont en effet les droits linguistiques qui permettront à une communauté de langue officielle de s'épanouir. Ce droit d'accès permet en outre aux membres de cette communauté de s'exprimer dans leur langue en toute dignité[6].

En vertu de cette nouvelle réglementation, les communautés de langue officielle auront accès à des services de **qualité égale** à ceux que reçoivent les communautés majoritaires. Ainsi, les services offerts dans les bureaux seront fournis par des personnes qui connaissent bien le service et qui ont un niveau de

---

[6] Nicole Vaz et Pierre Foucher, « Le droit à la prestation des services publics dans les langues officielles » dans Michel Bastarache, dir., *Les droits linguistiques au Canada*, 2e éd., Cowansville, Yvon Blais, 2004, 275 à la p. 282.

bilinguisme suffisant pour permettre la livraison d'un service de qualité égale dans les deux langues officielles. Le règlement mettra également l'accent sur l'**accessibilité** des services de sorte que les institutions fédérales devront rejoindre les communautés dans leur milieu en utilisant les modèles qui pourront contribuer au développement et à l'épanouissement de ces communautés.

En d'autres mots, le règlement de 2015 fera le pont entre les obligations des institutions de servir le public dans les deux langues et leurs obligations de favoriser le développement des communautés en vertu de la partie VII de la *Loi* dont le caractère exécutoire aura été clarifié par le Parlement canadien depuis au moins dix ans. Bref, il permettra de réaliser l'objet des droits linguistiques garantis par la *Charte*.

Certains d'entre vous pensent sans doute que j'ai une imagination des plus fertiles et que je porte des lunettes roses. Mais pourquoi le jugement rendu par la Cour fédérale dans l'affaire *Donnie Doucet* et la mise en œuvre qui en sera faite par le gouvernement fédéral nous permettraient-ils pas d'envisager un tel avenir? Les Associations de juristes d'expression française auront un rôle important à jouer au cours des prochains mois pour convaincre le gouvernement d'amorcer la révision du règlement, en commençant par redéfinir les obligations linguistiques de la GRC. Ensemble, je crois que nous pourrons y arriver.