

## LES MUNICIPALITÉS NÉO-BRUNSWICKOISES ET L’AFFICHAGE COMMERCIAL BILINGUE

Serge Rousselle\*

### INTRODUCTION

Le Conseil de l’aménagement linguistique du Nouveau-Brunswick a tenu le 16 mars 2007 une importante journée de réflexion relative à l’affichage commercial bilingue dans notre province. Lors de cette journée de réflexion, une question régulièrement soulevée et qui a fait l’objet d’une discussion significative est celle de savoir si les municipalités ont le pouvoir ou non de réglementer ce sujet, et ce, particulièrement dans les zones dites bilingues du Nouveau-Brunswick.

Or, à notre avis, de nombreux arguments juridiques, tant en matière de droit municipal que de droit constitutionnel, militent en faveur du pouvoir actuel des municipalités néo-brunswickoises d’adopter des arrêtés municipaux relatifs à l’affichage commercial bilingue obligatoire dans ces zones dites bilingues de la province.

### I – LE POUVOIR DES MUNICIPALITÉS

Selon la Cour suprême du Canada, un principe fondamental en droit municipal veut que les municipalités étant créées par la loi, elles ne peuvent exercer que les pouvoirs que la loi leur confère ou qui en découlent nécessairement<sup>1</sup>.

À cet égard, la Cour suprême a précisé que, pour déterminer les pouvoirs des municipalités, les tribunaux doivent recourir aux règles d’interprétation des lois et une jurisprudence abondante en la matière dicte une interprétation large fondée sur l’objet visé :

---

\* Professeur titulaire, Faculté de droit, Université de Moncton.

<sup>1</sup> *R. c. Sharma*, [1993] 1 R.C.S. 650 à la p. 668; *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d’arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 R.C.S. 241 au para. 18 [*Hudson*].

Comme l'a affirmé le juge Davies dans *City of Hamilton c. Hamilton Distillery Co.* (1907), 38 R.C.S. 239, à la p. 249, en ce qui concerne l'interprétation d'une loi provinciale autorisant l'adoption de règlements municipaux :

[...] À mon avis, compte tenu de l'objet et de l'intention manifestement visés, les articles peuvent être interprétés d'une manière libérale et raisonnable, ou à tout le moins « bienveillante », comme le lord juge en chef Russell l'a écrit dans l'arrêt *Kruse c. Johnson* [1898] 2 Q.B. 91], à la p. 99. En outre, si le langage utilisé ne conférerait pas expressément les pouvoirs revendiqués, mais le faisait par déduction juste et raisonnable, je n'hésiterais pas à adopter l'interprétation ainsi sanctionnée<sup>2</sup>.

Dans cette optique, dans les arrêts *Shell* et *Hudson*, la Cour rappelle le critère qu'il faut utiliser pour déterminer si un arrêté a été valablement adopté : la disposition en cause doit être raisonnablement liée aux objectifs municipaux permis<sup>3</sup>. À cet égard, « lorsqu'ils sont susceptibles de recevoir plus d'une interprétation, les règlements municipaux doivent être interprétés de manière à respecter les paramètres de la loi provinciale habilitante »<sup>4</sup>.

Or, en l'espèce, il semble évident qu'un arrêté portant sur l'affichage commercial bilingue obligatoire serait raisonnablement lié aux objectifs municipaux permis, étant donné que non seulement l'affichage fait partie des activités normales qui peuvent être sujettes à la réglementation par les administrations publiques locales comme en fait foi l'alinéa 11(1) j) de la *Loi sur les municipalités*<sup>5</sup>, mais que la *Loi sur les langues officielles* précise, en son article 37, que « [t]oute municipalité

<sup>2</sup> *Nanaimo (Ville) c. Rascal Trucking Ltd.*, [2000] 1 R.C.S. 34 aux para. 18-19. Voir également *R. c. Greenbaum*, [1993] 1 R.C.S. 674.

<sup>3</sup> *Hudson*, *supra* note 1 au para. 26; *Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville)*, [1994] 1 R.C.S. 231.

<sup>4</sup> *R. c. Greenbaum*, [1993] 1 R.C.S. 674 à la p. 689; *Hudson*, *supra* note 1 au para. 26.

<sup>5</sup> Cet alinéa 11(1)j) prévoit qu'outre les autres pouvoirs que lui confère la présente loi, une municipalité peut prendre des arrêtés municipaux aux fins « [d']établir des règlements et délivrer des permis pour la mise en place et l'emploi de panneaux-réclame ou d'affichage et fixer un tarif d'utilisation de ces panneaux ».

peut, par arrêté de son conseil municipal, se déclarer liée par les dispositions de la présente loi et rien à la présente loi ne porte atteinte ou ne limite le pouvoir des municipalités de favoriser la progression vers l'égalité de statut ou d'usage du français et de l'anglais ».

Ainsi, à l'instar de l'arrêt *Hudson* où un arrêté interdisant l'emploi de pesticides visait à répondre à un besoin environnemental de cette collectivité, des arrêtés municipaux portant sur l'affichage commercial bilingue obligatoire répondraient aux besoins linguistiques des résidents d'une municipalité bilingue, l'objet de ces arrêtés étant alors, entre autres, de régir l'affichage afin de favoriser la progression vers l'égalité des deux langues officielles et de contribuer au développement durable des communautés de langues officielles, le tout répondant pleinement à la réalité linguistique des collectivités en cause et aux objectifs constitutionnels et législatifs des lois constitutionnelles et quasi-constitutionnelles en vigueur<sup>6</sup>. D'ailleurs, à juste titre, de tels arrêtés municipaux viendraient s'ajouter à la liste des droits linguistiques existants –tant au niveau fédéral que provincial– qui « 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 »<sup>7</sup>.

Tout ce que l'on vient de voir fait d'autant plus de sens que, selon la Cour suprême :

les tribunaux doivent respecter la responsabilité qu'ont les conseils municipaux élus de servir leurs électeurs et de

---

<sup>6</sup> À cet égard, soulignons que la *Charte canadienne des droits et libertés* prévoit que les deux langues officielles ainsi que les deux communautés linguistiques de la province ont un statut et des droits et privilèges égaux [par. 16(2) et par. 16.1(1)] et, sur ce dernier point, que la législature et le gouvernement du Nouveau-Brunswick doivent en assurer la protection et la promotion [par. 16.1(2)]. De plus, cette égalité est également reconnue dans la *Loi reconnaissant l'égalité des deux communautés linguistiques officielles au Nouveau-Brunswick*, alors que la *Loi sur les langues officielles* de la province prévoit explicitement que « [r]ien dans la présente loi ne limite le pouvoir de la Législature et du gouvernement de favoriser la progression vers l'égalité de statut ou d'usage du français et de l'anglais », et ce, conformément au texte de la *Charte canadienne* qui précise, en son paragraphe 16(3), que « [l]a 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 ».

<sup>7</sup> *R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768 au para. 25; *Arsenault-Cameron c. Île-du-Prince-Édouard*, [2000] 1 R.C.S. 3 au para. 27.

prendre garde de substituer à l'opinion de ces conseils leur propre avis quant à ce qui est dans le meilleur intérêt des citoyens. À moins qu'il ne soit clairement démontré qu'une municipalité a excédé ses pouvoirs en prenant une décision donnée, les tribunaux ne devraient pas conclure qu'il en est ainsi. Dans les cas où il n'y a pas d'attribution expresse de pouvoirs, mais où ceux-ci peuvent être implicites, les tribunaux doivent se montrer prêts à adopter l'interprétation «bienveillante» évoquée par notre Cour dans l'arrêt *Greenbaum* et à conférer les pouvoirs par déduction raisonnable. Quelles que soient les règles d'interprétation appliquées, elles ne doivent pas servir à usurper le rôle légitime de représentants de la collectivité que jouent les conseils municipaux»<sup>8</sup>.

Autrement dit, en interprétant un arrêté municipal, les tribunaux doivent d'abord et avant tout tenter de lui donner une interprétation « qui harmonise les pouvoirs que l'on cherche à exercer avec les objectifs de la municipalité »<sup>9</sup>.

Ainsi, comme l'a reconnu le plus haut tribunal au pays dans l'arrêt *Hudson*, une disposition permissive –comme l'article 37 de la *Loi sur les langues officielles*– ne vise nullement à retirer aux municipalités leur liberté d'action en ce qui a trait au sujet à l'étude<sup>10</sup>. À titre d'exemple, il est intéressant de noter que dans cet arrêt, la Cour suprême rappelle que la Cour d'appel en l'espèce avait accepté que « [l]art. 102 de la *Loi sur les pesticides* – qui prévoit que le Code de gestion des pesticides et les règlements de la *Loi sur les pesticides* prévalent sur tout règlement municipal incompatible– vise la réglementation par les municipalités de l'utilisation des pesticides »<sup>11</sup>.

De plus, force est d'ajouter que l'interprétation proposée, qui reconnaît aux municipalités du Nouveau-Brunswick le pouvoir d'adopter des arrêtés portant sur l'affichage commercial bilingue obligatoire, est conforme aux principes de droit et de politique

<sup>8</sup> *Nanaimo*, *supra* note 2 au para. 36; *Hudson*, *supra* note 1 au para. 23.

<sup>9</sup> *Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville)*, [1994] 1 R.C.S. 231 aux pp. 276-277; *Hudson*, *ibid.* au para. 26.

<sup>10</sup> *Hudson*, *ibid.* au para. 25.

<sup>11</sup> *Hudson*, *ibid.* au para. 15.

internationaux. Or, comme la Cour suprême l'a indiqué : « [l]es valeurs exprimées dans le droit international des droits de la personne peuvent [...] être prises en compte dans l'approche contextuelle de l'interprétation des lois et en matière de contrôle judiciaire »<sup>12</sup>. Cela est d'ailleurs conforme à ce qui est mentionné dans *Driedger on the Construction of Statutes* et qui est repris par la Cour :

[L]a législature est présumée respecter les valeurs et les principes contenus dans le droit international, coutumier et conventionnel. Ces principes font partie du cadre juridique au sein duquel une loi est adoptée et interprétée. Par conséquent, dans la mesure du possible, il est préférable d'adopter des interprétations qui correspondent à ces valeurs et à ces principes<sup>13</sup>.

Dans cette optique, l'interprétation qui découle de la présente analyse cadre parfaitement avec des notions fondamentales qui ressortent clairement du droit international dont celui de la richesse de la diversité culturelle<sup>14</sup> qui comprend, entre autres, la reconnaissance de droits linguistiques, ainsi que le principe de subsidiarité; l'importance de ceux-ci dans la gestion des affaires publiques a déjà été reconnue par la Cour suprême. Selon la définition qu'en donne ce tribunal, dans le respect du partage des compétences qui caractérise notre système fédéral<sup>15</sup>, « ce principe veut que le niveau de gouvernement le mieux placé pour adopter et mettre en œuvre des législations soit celui qui est le plus apte à le faire, non seulement sur le plan de l'efficacité mais également parce qu'il est le plus proche des citoyens touchés et, par conséquent, le plus sensible à leurs besoins, aux particularités locales et à la diversité de la population »<sup>16</sup>.

Somme toute, comme l'écrivait en 2002 la Cour suprême du Canada pour résumer l'état du droit sur la question :

---

<sup>12</sup> *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817 au para. 70; *Hudson, supra note 1* au para. 30.

<sup>13</sup> Ruth Sullivan, *Driedger on the Construction of Statutes*, 3e éd., Toronto, Butterworths, 1994 à la p. 330; *Hudson, supra note 1* au para. 30.

<sup>14</sup> Voir par ex. *Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle* et son plan d'action, en ligne : <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160m.pdf>>.

<sup>15</sup> *Hudson, supra note 1* para. 4.

<sup>16</sup> *Hudson, ibid.* au para. 3.

[n]otre Cour a fréquemment rappelé l'importance sociale et politique des administrations publiques locales. Elle a souligné que leurs pouvoirs devaient être interprétés généreusement parce que leurs relations de proximité avec les citoyens qui habitent ou travaillent sur leur territoire les rendent plus sensibles aux problèmes qu'ils connaissent (voir *Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville)*, [1994] 1 R.C.S. 231; *Nanaimo (Ville) c. Rascal Trucking Ltd.*, précité; 114957 *Canada Ltée (Spaytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 R.C.S. 241, 2001 CSC 40). Au-delà du cadre législatif et des principes généraux de droit administratif qui les régissent, les pouvoirs municipaux doivent être exercés conformément aux principes de la *Charte*, tout comme l'ensemble des pouvoirs détenus par les administrations publiques<sup>17</sup>.

Enfin, pour conclure cette partie de l'analyse, il apparaît important de souligner, à titre d'argument subsidiaire, l'existence dans les différentes lois provinciales relatives aux municipalités de dispositions dites omnibus par lesquelles les municipalités se voient octroyer des pouvoirs en matière de « bien-être général ». L'existence de telles dispositions est expliquée de la façon suivante par Cour suprême du Canada qui reprend à son compte un auteur bien connu en droit municipal :

[L]a législature ne peut pas prévoir tous les pouvoirs de réglementation nécessaires à ses créatures [...] Sans doute, l'inclusion de dispositions en matière de "bien-être général" visait à contourner dans une certaine mesure l'effet de la théorie de l'excès de pouvoir qui oblige les municipalités à invoquer une attribution expresse de pouvoir pour justifier chaque acte qu'elles accomplissent<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> *R. c. Guignard*, [2002] 1 R.C.S. 472 au para. 17.

<sup>18</sup> *Hudson*, *supra* note 1 au para. 18. Voir aussi : I. M. Rogers, *The Law of Canadian Municipal Corporation*, 2<sup>e</sup> éd., feuilles mobiles, suppl. cum. du vol. 1, Toronto, Carswell, 2001 à la p. 367.

Aux yeux de la Cour suprême, de telles dispositions omnibus « permettent aux municipalités de relever rapidement les nouveaux défis auxquels font face les collectivités locales sans qu'il soit nécessaire de modifier la loi provinciale habilitante »<sup>19</sup>.

Fidèle à ce qui se passe dans les autres provinces, comme le reconnaît expressément la Cour suprême du Canada, la *Loi sur les municipalités du Nouveau-Brunswick* contient une telle disposition omnibus qui s'ajoute aux pouvoirs spécifiques des municipalités que leur confère la loi<sup>20</sup>. Ainsi, le paragraphe 7(1) précise que « [u]ne municipalité peut fournir tout service figurant à l'Annexe 1 » et, selon cette annexe, ce terme « désigne tout service que le conseil estime utile à la paix, à l'ordre, à la bonne administration de la municipalité et propre à encourager l'hygiène, la sécurité et le bien-être de ses habitants »

Or, tout en gardant à l'esprit que « ces dispositions non limitatives ne confèrent pas un pouvoir illimité »<sup>21</sup>, si on accepte pour les besoins de la cause qu'aucune disposition particulière de la loi habilitante ne donne un pouvoir spécifique de réglementer l'affichage commercial bilingue, l'arrêté devrait alors tomber dans le champ d'application de la disposition omnibus pour être valide<sup>22</sup>.

Dans un tel contexte, il revient alors à la partie qui conteste la validité de l'arrêté de prouver qu'il est ultra vires<sup>23</sup>. En l'espèce, compte tenu du rôle reconnu des municipalités en matière d'affichage local, du fait que la loi reconnaît que rien ne limite leur pouvoir de favoriser la progression vers l'égalité linguistique et en gardant à l'esprit les principes d'interprétation qui s'appliquent, il nous semble difficile d'imaginer qu'en dernier ressort un tribunal n'accepterait pas de valider

<sup>19</sup> *Hudson, supra* note 1 para. 19; *Montréal (Ville) c. 2952-1366 Québec Inc.*, [2005] 3 R.C.S. 141 au para. 52.

<sup>20</sup> *Hudson, ibid.* au para. 19. Notons que la Cour suprême dans cette décision fait bien référence à l'annexe 1, mais semble faire erreur en citant le paragraphe 190(2) au lieu de l'article 7 pertinent.

<sup>21</sup> *Hudson, ibid.* au para. 20.

<sup>22</sup> *Montréal (ville), supra* note 19 au para. 52 qui précise clairement qu'il « paraît évident que le recours au pouvoir général n'est pas nécessaire s'il existe un pouvoir spécifique. » De plus, force est de constater ici que contrairement à la disposition omnibus en cause dans l'arrêt *R. c. Grennbaum, supra* note 4, celle qui nous intéresse ici ne soustrait aucunement les pouvoirs explicites du pouvoir général et ne limite aucunement sa portée aux matières non expressément prévues par la loi.

<sup>23</sup> *Kuchma c. Rural Municipality of Tache*, [1945] R.C.S. 234, à la p. 239, et *Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 R.C.S. 368, p. 395; *Hudson, supra* note 1 au para. 21.

un arrêté municipal portant sur l'affichage commercial bilingue dans des zones dites bilingues en ne reconnaissant pas le fondement juridique d'une telle disposition omnibus visant le bien-être des habitants visés.

## II – LES ARGUMENTS CONSTITUTIONNELS

Cela dit, il convient de souligner que les opposants à une telle réglementation municipale portant sur l'affichage commercial bilingue obligatoire vont certainement tenter de soulever des arguments constitutionnels afin de la faire déclarer invalide.

Dans cette optique, l'argument de la liberté d'expression prévue à l'alinéa 2b) de la *Charte* vient facilement à l'esprit. Or, quoique la Cour suprême ait déjà reconnu que la liberté d'expression comprend la liberté de s'exprimer dans la langue de son choix et que l'affichage commercial est une expression protégée aux termes de l'alinéa 2b) de la *Charte*, elle a également précisé qu'une violation de cet alinéa pouvait se justifier, comme en l'espèce, au regard de l'article 1 de la *Charte* sur les fondements suivants :

- un objectif important tel que l'amélioration de la situation de la langue française;
- un besoin réel et urgent tel que la survie de la langue française compte tenu de sa vulnérabilité au pays, entre autres en raison d'un taux d'assimilation élevé dans la population francophone hors Québec;
- une proportionnalité linguistique dans l'affichage visant à promouvoir et préserver le « visage linguistique » français sur le territoire en cause<sup>24</sup>.

Cela dit, pour demeurer dans le domaine constitutionnel, il est bien connu qu'un arrêté municipal ne peut pas être incompatible avec une loi provinciale (les municipalités n'étant qu'une création de

---

<sup>24</sup> *Ford c. Québec (P.G.)*, [1988] 2 R.C.S. 712. Il va sans dire que cette décision a été rendue dans le contexte linguistique du Québec, mais il ne fait aucun doute selon nous que les principes qui en ressortent ont, à tout le moins, autant de pertinence au Nouveau-Brunswick, particulièrement dans les zones dites bilingues de la province. Voir aussi *Montréal (Ville) supra* note 19.



provinces) ou une loi fédérale (les municipalités étant sujettes au champ de compétence des provinces desquelles elles relèvent); le critère applicable est celui de savoir s'il existe un « conflit véritable » entre ceux-ci, ce qui signifie que respecter l'arrêté municipal entraînerait l'inobservance de l'une ou l'autre loi<sup>25</sup>.

En l'espèce, il va sans dire que l'affichage commercial dans le secteur privé étant une question de compétence provinciale aux termes du paragraphe 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, il ne peut être question d'incompatibilité avec une loi fédérale, le gouvernement canadien n'ayant pas compétence en la matière. Cependant, en ce qui a trait à une incompatibilité possible entre un arrêté municipal et une loi provinciale, plusieurs remarques sont de rigueur.

Tout d'abord, la province ayant choisi de ne pas légiférer en matière d'affichage commercial, il ne peut y avoir à l'heure actuelle incompatibilité avec une loi provinciale. De plus, pour autant qu'une municipalité possède un pouvoir délégué en la matière, l'existence d'une loi provinciale en soi n'écarte pas le pouvoir réglementaire des municipalités dans ce domaine. Ainsi, il ne pourrait y avoir incompatibilité que dans la mesure où la province décidait d'adopter une mesure législative pertinente et que celle-ci serait plus contraignante que l'arrêté municipal en cause<sup>26</sup>. Enfin, force est de conclure qu'en l'espèce rien n'empêche que l'on puisse se conformer à la fois à un arrêté municipal valide et aux lois provinciales pertinentes. Ainsi, non seulement la *Loi sur les municipalités* donne-t-elle le pouvoir aux autorités locales de réglementer l'affichage, mais la *Loi sur les langues officielles* de la province envisage également, par son article 37, l'existence d'arrêtés municipaux complémentaires visant à favoriser la progression vers l'égalité linguistique de statut et d'usage du français et de l'anglais. Une telle approche est d'ailleurs pleinement conforme aux principes d'égalité qui ressort de la Constitution et de diverses lois linguistiques.

---

<sup>25</sup> *Hudson, supra* note 1 para. 33. Pour plus de clarté, il pourrait en être autrement dans les cas où une loi provinciale pertinente spécifierait un autre critère : *Ibid.* au para. 36.

<sup>26</sup> Comme le précise la Cour suprême, une municipalité peut être plus exigeante que la province, mais non l'inverse. De même, il ne peut y avoir conflit qu'en présence d'un texte réglementaire qui impose ce que l'autre interdit ou, si vous préférez, lorsqu'un citoyen doit enfreindre l'un pour respecter l'autre : *Hudson, supra* note 1 aux para. 37-38. Voir aussi Pierre-André Côté, *Interprétation des lois*, 3<sup>e</sup> éd., Montréal, Thémis, 1999 aux pp. 446-447.

### CONCLUSION

Il existe de solides arguments juridiques qui tendent à démontrer que les municipalités néo-brunswickoises peuvent adopter des arrêtés régissant l'affichage commercial bilingue obligatoire dans les zones dites bilingues de la province.