

Université en français à Ottawa : une garantie juridique

Pierre Foucher
Professeur, Faculté de droit, Université d'Ottawa

Le 25 septembre 2015, jour des Franco-ontariens, année du 40^e anniversaire du drapeau et du 400^e anniversaire de la présence française en Ontario, l'Université d'Ottawa annonçait en grande pompe qu'elle avait finalement, à sa seconde tentative, obtenu sa désignation partielle en vertu de la *Loi sur les services en français* de l'Ontario (LSF)¹. Au-delà de son caractère symbolique indéniable et de l'engagement moral que représente ce geste à l'endroit de la population franco-ontarienne et des francophones de tout le Canada, quelle est la portée juridique de la désignation?

Le système de désignation en vertu de la LSF et les universités ontariennes

La *Loi sur les langues officielles du Canada*² et la *Loi sur les langues officielles du Nouveau-Brunswick*³ étendent l'obligation d'offrir des services dans la langue officielle choisie par les membres du public aux institutions privées qui agissent « pour le compte » du gouvernement fédéral ou néobrunswickois. Pour déterminer si un co-contractant ou un organisme privé qui dispense des services offerts au public agit vraiment « pour le compte » du gouvernement, il faut que les commissaires linguistiques impliqués, ou encore les tribunaux, appliquent certains critères pour déterminer si une entité agit vraiment « pour le compte » du gouvernement⁴. Cela crée une certaine insécurité juridique quant à la portée de ces lois.

L'Ontario étend aussi la portée de la LSF aux entités privées qui agissent pour le compte du gouvernement provincial⁵. Toutefois, la LSF prévoit un mécanisme

¹ *Loi sur les services en français de l'Ontario*, LRO c F.32 [LSF].

² *Loi sur les langues officielles*, LRC 1985, c O-1, art 25.

³ *Loi sur les langues officielles*, LRNB 2002, c O-0.5, art 30.

⁴ Voir *DesRochers c Canada (Industrie)*, [2007] 3 RCF 3 (Cour fédérale d'appel), qui explicite les critères pertinents.

⁵ *Règlement de l'Ontario 284-11, Prestation de services en français pour le compte d'organismes gouvernementaux*.

plus sûr pour identifier des entités privées à qui les obligations législatives vont s'appliquer : la désignation. L'alinéa 1c) de la LSF définit un organisme gouvernemental comme incluant « une personne morale à but non lucratif ou une organisation semblable, qui fournit un service au public, reçoit des subventions qui sont prélevées en tout ou en partie sur les deniers publics, et est désignée par les règlements en tant qu'organisme offrant des services publics »⁶. C'est le cas d'une université ontarienne. La désignation est effectuée par règlement adopté par le Lieutenant-gouverneur en conseil⁷. Un tel règlement est recommandé par la ministre déléguée aux Affaires francophones, qui agit après que les fonctionnaires de l'Office des affaires francophones aient analysé la demande et l'aient jugée admissible⁸. L'Office utilise les critères suivants pour décider qu'une demande est admissible à la désignation :

- « Offrir des services en français de qualité et de façon permanente et prouver que les employés possèdent les compétences exigées en français afin d'offrir ces services.
- Garantir l'accès à ses services en français et respecter le principe de l'offre active de services.
- La représentation des francophones au conseil d'administration et aux comités de ce conseil doit refléter la proportion de la communauté francophone au sein de la population desservie.
- Présenter, tous les trois ans, une résolution du conseil d'administration attestant que l'organisme a continué de respecter les critères de désignation et que le conseil d'administration et la haute direction sont conscients des conséquences légales d'une fausse attestation, y compris d'éventuelles plaintes auprès du commissaire aux services en français »⁹.

S'agissant des universités, la LSF précise ce qui suit : « Le règlement pris en application de la présente loi et qui s'applique à une université n'entre pas en vigueur sans le consentement de l'université »¹⁰. Les universités doivent donc, en pratique, demander leur désignation.

Une institution désignée est assujettie aux mêmes obligations que les organismes qui relèvent directement du gouvernement, dans la mesure de la désignation. Elle doit offrir les services désignés en français. Elle ne peut cesser de les offrir sans

⁶ LSF, *supra* note 1, art 1c).

⁷ *Ibid*, art 8.

⁸ *Ibid*, art 11(4) et art 12.

⁹ Office des affaires francophones, critères de désignation, en ligne : <http://www.ofa.gov.on.ca/fr/loi-organismes.html> [accédé le 29 septembre 2015].

¹⁰ LSF, *supra* note 1, art 9(2).

contrevenir à la LSF. Si des services ne sont plus offerts mais font l'objet d'une désignation, un nouveau règlement doit être adopté pour retirer la désignation. C'est d'ailleurs l'argument juridique ayant permis à la Cour d'appel de l'Ontario de déclarer que la fermeture de l'hôpital Montfort, une institution désignée en vertu de la LSF, était illégale : aucun règlement n'avait été présenté pour retirer la désignation¹¹. D'ailleurs, si un tel règlement avait effectivement été déposé, le gouvernement aurait dû expliquer comment les services en français assurés à Montfort allaient être dispensés ailleurs et en quoi une telle mesure aurait été raisonnable et justifiable¹².

Désigner l'Université d'Ottawa

La *Loi sur l'Université d'Ottawa* contient une disposition qui établit l'une des missions de l'institution : « Favoriser le développement du bilinguisme et du biculturalisme, préserver et développer la culture française en Ontario »¹³. L'Université a mis sur pied une commission des affaires francophones, un comité relevant du Sénat académique, afin d'étudier toute question relative à cet aspect de son mandat. La Commission a obtenu un avis juridique, qu'elle a rendu public, recommandant à l'institution de procéder à une demande de désignation en vertu de la LSF¹⁴. La première demande a été jugée incomplète par l'Office des affaires francophones qui a renvoyé l'Université à ses devoirs. Le défi consistait à profiter des avantages de la LSF tout en préservant l'autonomie interne de l'institution – l'autonomie interne des universités est reconnue par la jurisprudence canadienne¹⁵. Le règlement de désignation de l'Université d'Ottawa entrera en vigueur en janvier 2016.

Le règlement de désignation a partiellement réussi à atteindre cet équilibre. Le paragraphe 3(1) du règlement¹⁶ prévoit la désignation des services et facultés. L'alinéa 1 désigne tous les programmes de premier cycle offerts par sept des

¹¹ *Lalonde c Commission de restructuration*, (2001) 56 RJO (3^e) 577.

¹² LSF, *supra* note 1, art 7 et 10.

¹³ SO 1965, c 137, art 4 c).

¹⁴ Michel Bastarache, *Avis juridique concernant la désignation potentielle de l'Université d'Ottawa en vertu de la Loi sur les services en français*, en ligne : <http://www.uottawa.ca/governance/documents/avis-juridique-designation-lsf.pdf> [accédé 29 septembre 2015].

¹⁵ *McKinney c Board of Governors, University of Guelph*, [1990] 3 RCS 229.

¹⁶ Règlement de l'Ontario 276/15, art 1, modifiant le *Règlement : Désignation d'organismes offrant des services publics*, Règlement de l'Ontario 398/93 pour lui ajouter un article 3 portant sur l'Université d'Ottawa.

facultés¹⁷; l'alinéa 2 désigne deux programmes de premier cycle de la Faculté des sciences; l'alinéa 3 désigne un programme de premier cycle de la Faculté des sciences et la Faculté de Génie; l'alinéa 4 vise quatre autres programmes de la Faculté de Génie; l'alinéa 5 vise tous les services de secrétariat scolaire des Facultés visées aux articles 1 à 4; et à l'alinéa 6, tous les autres services fournis directement par l'Université aux étudiantes et aux étudiants, excluant cependant les programmes de sport compétitif.

Le paragraphe 3(2) prévoit la situation juridique pour l'année universitaire commençant le 1^{er} mai 2019 et les années subséquentes : la désignation est maintenue si le nombre d'étudiants inscrits en première année dudit programme en français, pour au moins une des trois années précédentes, est égal ou supérieur à cinq; si c'est un nouveau programme, la désignation est maintenue pour les 2^e et 3^e année du programme quel que soit le nombre d'inscriptions; et si une désignation tombe, elle ne revit pas même si le programme suscite cinq inscriptions ou plus en première année du programme dans les années suivant le retrait de désignation. Ainsi, au bout de trois ans, les programmes désignés qui n'ont pas maintenu au moins cinq inscriptions en première année, pendant une des trois années antérieures, perdent leur désignation et l'Université peut alors cesser de les offrir en français. Tout nouveau programme relevant d'une Faculté désignée doit par ailleurs être offert en français pendant au moins trois ans quel que soit le nombre d'inscription.

Le paragraphe 3(3) définit « année universitaire » et « étudiant à temps plein ».

Le paragraphe 3(4) vise le cas des programmes désignés offerts uniquement en français, comme la licence en droit civil, ou dans les deux langues : si le programme cesse d'être offert « dans quelque langue que ce soit », la désignation tombe. L'Université pourrait donc abolir un programme en anglais, ce qui retirerait la désignation de son pendant en français et paverait la voie à l'abolition de ce programme; il serait logique pour l'Université de ne pas maintenir un programme en français si elle décide de le supprimer en anglais. Cette exception apparaît contredire la garantie d'une offre minimale de trois ans. Un programme peut bien générer 50 inscriptions à temps plein, année après année : si l'Université décide de l'abolir, la désignation tombe automatiquement. La garantie ne protège donc que les programmes désignés qui existent (en janvier 2016) et, pour les Facultés qui n'ont pas restreint leur désignation de programmes en français, tous les programmes anciens qui maintiennent au moins cinq inscriptions à temps plein

¹⁷ Droit, sciences sociales, éducation, arts (sauf l'anglais), science de la santé, gestion et médecine.

dans les trois années précédentes ou tous les nouveaux programmes qui doivent alors être offerts en français pendant au moins trois ans (après avril 2019).

À l'égard des facultés et programmes désignés, la situation semble donc être la suivante : si l'Université offre un programme en anglais, elle doit aussi l'offrir en français pendant 3 années consécutives; pour les programmes existants qui sont désignés, ils doivent être offerts pendant les trois prochaines années, puis dans la mesure où ils ont attiré au moins cinq inscriptions d'étudiants à temps plein pendant les trois dernières années; et si l'Université décide de supprimer un programme, la désignation tombe automatiquement. Cette dernière mesure prévoit à l'avance les conséquences d'une suppression de programme. Cela semble contredire l'exigence de l'article 10 de la LSF qui impose une modification au règlement chaque fois qu'un organisme ou un service cesse d'être désigné. Mais puisque la possibilité est prévue à même le règlement, elle semble solide sur le plan juridique.

Le paragraphe 3(5) exclut de la désignation effectuée au paragraphe 3(1) certains programmes offerts par les facultés visées : les programmes de mineure; les programmes de certificat; les programmes destinés à pourvoir aux besoins des populations autochtones; les programmes pour lesquels un minimum de cours doit être suivi dans chacune des deux langues, quelle que soit la langue maternelle des étudiants; les programmes de langue, les programmes d'enseignement des langues et les programmes de traduction. Ces exclusions se justifient par les circonstances particulières de ces programmes.

Le paragraphe 3(6) exclut aussi de la désignation certaines composantes des programmes désignés, soit : les options (ce qui diminue l'ampleur de la désignation initiale); certains cours (cours de langue, cours en ligne ou à distance, cours dispensés dans une autre langue que le français ou l'anglais, cours offerts par d'autres établissements); les stages, l'enseignement clinique et les échanges à l'étranger.

Le paragraphe 3(7) limite la portée de la désignation aux programmes et services offerts au campus d'Ottawa.

Enfin le paragraphe 3(8) exclut de la désignation les cours et programmes qui ne sont offerts qu'en anglais, s'il est par ailleurs possible de compléter les exigences du programme (autres que les exclusions du paragraphe 3(6)) en suivant les cours en français. Autrement dit, tous les cours en anglais n'ont pas à être dédoublés en français si les étudiantes et les étudiants peuvent par ailleurs compléter les exigences obligatoires du programme avec des cours en français.

On remarquera que les centres et chaires de recherche ne sont pas désignés : c'est particulièrement curieux au sujet des centres et chaires qui fonctionnent en français ou dans les deux langues et mènent leurs projets autour des problématiques francophones. L'Université a annoncé qu'elle réviserait la situation dans trois ans et verrait si les programmes des cycles supérieurs ou d'autres programmes pourraient être désignés. Ce serait une bonne occasion d'inclure dans la désignation les centres et chaires de recherche axés sur la francophonie.

De même, les services offerts par des tiers ne sont pas désignés (cafétéria, restauration et bars, etc.). Malgré que dans sa politique linguistique l'Université impose des clauses linguistiques à ses sous-traitants, les résultats ne sont pas toujours probants.

Enfin, les services centraux qu'offre l'Université à son corps professoral et à son personnel ne sont pas couverts, non plus que la langue de fonctionnement de l'institution et de ses composantes. L'Université pratique à cet égard une politique de bilinguisme passif : les annonces sont bilingues, le français en premier; les participantes et participants aux réunions emploient la langue officielle de leur choix; les procès-verbaux sont rédigés dans l'une ou l'autre langue ou les deux, souvent avec des passages en français et d'autres en anglais.

La conséquence de la désignation est double : d'un côté, les services et programmes désignés sont assurés d'une certaine pérennité; de l'autre, les recours disponibles en cas de violation du règlement incluent dorénavant une plainte au Commissaire aux services en français. Ce dernier voudra probablement s'entendre avec la Commission des affaires francophones ou le bureau de l'Ombudsman de l'Université pour donner la possibilité d'épuiser les recours internes avant de s'adresser à lui. De plus, le Commissaire est redevable à l'Assemblée législative : il pourra donc rendre compte aux députés, dans ses rapports, de la conformité de l'Université à la LSF.

Puisque la LSF offre aux universités une certaine flexibilité dans le processus de désignation et puisque le Conseil des gouverneurs et le gouvernement ontarien ont accepté le contenu de la désignation, celle-ci est inattaquable sur le plan juridique. Seules des exigences constitutionnelles pourraient remettre en question son contenu, et nous n'en connaissons aucune.

Conclusion : les méandres d'une institution bilingue

L'identité de l'Université d'Ottawa s'articule autour de son bilinguisme. Elle se targue d'être la plus grande université bilingue (anglais/français) au monde. La formule alambiquée du règlement montre bien la difficulté d'une telle situation linguistique : s'agissant de l'hôpital Montfort, ou du Collège La Cité à Ottawa, toute l'institution est désignée aux fins de la prestation des programmes gouvernementaux. Une future université franco-ontarienne, dont on discute depuis quelques temps, obtiendrait probablement sa désignation en entier. Cette conception de la désignation élargit la dimension linguistique de l'offre de services à la dimension institutionnelle de pouvoir disposer d'une institution qui « appartient » à la communauté, au sens où elle la dirige et prend les décisions appropriées au sujet de son avenir et de ses orientations. L'approche prise à l'Université d'Ottawa est plus axée sur l'offre de programmes et services en français que sur la dimension de la gestion de l'institution.

Par contraste, l'Université de Moncton, au Nouveau-Brunswick, « est déclarée être une université de langue française au Nouveau-Brunswick, autorisée à décerner des grades »¹⁸. Si l'expression « une université de langue française » n'est pas définie dans cette loi d'intérêt privé, elle s'interprète néanmoins selon son sens courant, et signifie que ses programmes sont offerts en français, que la langue de travail y est le français et que son fonctionnement se déroule en français. Les universités sont des institutions homogènes où se déroulent des activités éducatives et à ce titre, leur caractère linguistiquement homogène est protégé par l'article 16.1 de la *Charte canadienne*. Les universités ont été consciemment exclues de l'application de la *Loi sur les langues officielles du Nouveau-Brunswick*. Au-delà de cette exigence, l'Université de Moncton demeure libre de sa gestion interne, et l'Assemblée législative ne modifiera la *Charte de l'Université* que si elle en reçoit la demande par l'Université. Il s'agit donc bien d'une institution acadienne au sens où l'entend la théorie de la complétude institutionnelle et l'article 16.1 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Un des défis de la désignation de l'Université d'Ottawa consistait à préserver son autonomie tout en renforçant l'aspect francophone de son offre de services et programmes. L'un des architectes de la désignation, Sébastien Grammond de la Section de droit civil, affirmait au moment de l'annonce que le règlement avait réussi à trouver des solutions innovatrices dans un contexte décentralisé comme celui de la gestion universitaire et qu'il s'agissait d'un « plancher » et non d'un

¹⁸ *Loi sur l'Université de Moncton*, LNB 1986, c 94, art 2(2).

« plafond »¹⁹. L'avenir dira si cet équilibre a été préservé ou si la pérennité des programmes a été sacrifiée sur l'autel de l'autonomie interne.

¹⁹ Sébastien Grammond, *Désignée pour assurer l'avenir du français*, Le Droit d'Ottawa-Gatineau, 26 septembre 2015, en ligne : http://www.lapresse.ca/le-droit/opinions/votre-opinion/201509/26/01-4904159-designee-pour-assurer-lavenir-du-francais.php?utm_categorieinterne=traficdrivers&utm_contenuinterne=cyberpresse_B13b_votre-opinion_651_section_POS1 [accédé le 29 septembre 2015].