La *Loi sur les langues officielles* et la reconnaissance constitutionnelle et législative des droits linguistiques au Canada

Warren J. Newman*

The author reviews the main features of the current language rights regime in Canada, with an emphasis on relevant constitutional provisions and the Official Languages Act. *By a detailed analysis, he demonstrates that the latter was meant to complement the language rights provisions in the Charter. He also discusses the purpose of Part VII of the Act dealing with the protection and promotion of official language minorities, highlighting various aspects of the Action Plan adopted by the federal government in 2003.*

I. INTRODUCTION

La *Loi sur les langues officielles*[1] est la pierre angulaire du régime législatif et réglementaire de la protection des droits linguistiques du Canada. Cette loi est étroitement liée, autant pour ce qui est de son inspiration que de son application, aux droits relatifs aux langues officielles et aux garanties connexes qui sont inscrits dans la Constitution du Canada,

---

* Membre des barreaux du Québec et de l'Ontario; avocat général, Section du droit administratif et constitutionnel, ministère de la Justice du Canada; professeur auxiliaire, Faculté de droit, Université d'Ottawa et Université Queen's. Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et ne lient pas le ministère de la Justice. Note: An English version of this text will be published in Colin Williams, ed., *Language and Governance*, University of Wales Press, 2006.

1 L.R.C. (1985), c. 31 (4e supp.). L'auteur du présent document a été chargé de l'élaboration des propositions législatives qui ont mené à l'adoption du projet de loi C-72, la *Loi sur les langues officielles* de 1988, et a agi comme chargé de projet lors de la rédaction de la loi. Il a aussi conseillé le ministre de la Justice responsable du projet de loi, le très honorable Ray Hnatyshyn, pendant tout le processus d'adoption du projet de loi, de son étude parlementaire jusqu'à son adoption par la Chambre des communes et le Sénat du Canada.

notamment à l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*[2] et aux articles 16 à 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*[3]. Dans le présent texte, j'analyserai brièvement ce régime, en rappelant l'historique juridique des dispositions qui en font partie.

II. La nature et l'importance des droits linguistiques au Canada

Comme la Cour suprême du Canada l'a souligné dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, la protection des minorités est l'un des principes structurels fondamentaux du cadre constitutionnel du Canada[4]. Ce principe trouve son expression dans les garanties accordées aux minorités par la Charte des droits et par d'autres dispositions de la Constitution, en particulier celles qui consacrent et protègent les droits relatifs à l'usage du français et de l'anglais[5].

La Cour suprême a déclaré avec éloquence dans le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, que « [l]'importance des droits en matière linguistique est fondée sur le rôle essentiel que joue la langue dans l'existence, le développement et la dignité de l'être humain »[6]. La Cour ajoute : « C'est par le langage que nous pouvons former des concepts, structurer et ordonner le monde autour de nous. Le langage constitue le pont entre l'isolement et la collectivité, qui permet aux êtres humains de délimiter les droits et obligations qu'ils ont les uns envers les autres, et ainsi, de vivre en société. »[7]

Le juge La Forest, s'exprimant au nom de la Cour à la majorité dans l'arrêt *Mercure*, a indiqué que « la langue est profondément ancrée dans

---

2 Intitulée jadis *Acte de l'Amérique du Nord britannique* (R.-U.), 30 & 31 Vict., c. 3, la première des lois constitutionnelles de 1867 à 1982, avec ses modifications.

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

4 *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] A.C.S. n° 61, [1998] 2 R.C.S. 217, 261 à 263 (par. 79 et suiv.). (L'auteur révèle qu'il a été l'un des procureurs dans ce renvoi ainsi que dans le *Renvoi : droits linguistiques au Manitoba*, [1985] A.C.S. n° 36, [1985] 1 R.C.S. 721, et dans plusieurs autres affaires mentionnées dans le présent texte.)

5 Certaines de ces dispositions, comme l'art. 23 de la Charte qui garantit les droits à l'instruction dans la langue de la minorité, ne s'appliquent qu'aux minorités linguistiques; d'autres droits linguistiques peuvent, par contre, être considérés comme des droits appartenant à la fois aux minorités et aux majorités linguistiques : voir Warren J. NEWMAN, « Understanding Language Rights, Equality and the *Charter*: Towards a Comprehensive Theory of Constitutional Interpretation », (2004) 15 N.J.C.L. 363.

6 *Renvoi : droits linguistiques au Manitoba*, *supra*, note 4, 744.

7 *Id.*

la condition humaine »[8]. Il a rappelé que les droits linguistiques « constituent un genre bien connu de droits de la personne et devraient être abordés en conséquence »[9]. « Si on peut dire que la législation en matière de droits de la personne est fondamentale ou quasi constitutionnelle », on peut en dire autant de la législation en matière de droits linguistiques, laquelle « est enracinée dans une réalité profondément délicate reconnue dans la *Charte canadienne des droits et libertés* » et, « parmi nos valeurs constitutionnelles fondamentales, établit que le français et l'anglais sont les langues officielles de ce pays »[10]. Il a ajouté :

> Évidemment, je me rends compte du fait que, comme pour les autres droits de la personne, les mesures gouvernementales en matière de protection des droits linguistiques doivent répondre aux exigences pratiques et refléter la nature et l'histoire du pays. Mais lorsque le Parlement ou la législature ont prévu de telles mesures, il incombe aux tribunaux de les respecter. Tout empiétement sur ceux-ci doit être réservé au pouvoir législatif. Cela est particulièrement vrai dans le cas des droits concernant les langues française et anglaise qui sont essentiels à la viabilité de la nation.[11]

Il y a quelques années, la Cour suprême a rappelé l'importance des droits linguistiques dans le cadre constitutionnel et législatif canadien, lorsque le juge Bastarache a affirmé dans l'arrêt *Beaulac* que « [l]es 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 » et « comme un outil essentiel au maintien et à la protection des collectivités de langue officielle là où ils s'appliquent »[12].

---

8 *R. c. Mercure*, [1988] A.C.S. n° 11, [1988] 1 R.C.S. 234, 268 [*Mercure*].

9 *Id.*

10 *Id.*

11 *Id.*, 269.

12 *R. c. Beaulac*, [1999] A.C.S. n° 25, [1999] 1 R.C.S. 768, 791, par. 25 [*Beaulac*], J. Bastarache pour la majorité de la Cour. Voir aussi *Arsenault-Cameron c. Île-du-Prince-Édouard*, [2000] A.C.S. n° 7, [2000] 1 R.C.S. 3, par. 27 [*Arsenault-Cameron*], j.j. Major et Bastarache pour l'ensemble de la Cour.

III. L'ARTICLE 133 ET L'ACCÈS ÉGAL AUX LOIS, AUX CORPS LÉGISLATIFS ET AUX TRIBUNAUX

Tout historique constitutionnel et législatif des droits linguistiques depuis la Confédération doit commencer avec l'article 133 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. L'*Acte d'Union* de 1840 avait fait de l'anglais la langue officielle des archives, des procès-verbaux et des journaux législatifs du Conseil législatif et de l'Assemblée de la province du Canada – le français étant relégué à un statut inférieur – , mais cet arrangement s'était rapidement révélé insatisfaisant[13]. Aussi lorsqu'en 1867 les provinces du Canada, du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse se sont unies pour créer une fédération (les provinces de Québec et de l'Ontario remplaçant l'ancienne province du Canada) et que le Dominion du Canada a été établi par la *Loi constitutionnelle de 1867*, le français et l'anglais sont devenus, en vertu de l'article 133 de cette loi, les langues officielles du Parlement et des tribunaux du Canada ainsi que de la législature et des tribunaux du Québec, la seule province dont la population était majoritairement francophone. Cette disposition ne s'appliquait que dans les secteurs législatif et judiciaire, et non aux branches exécutive et administrative du gouvernement, lesquelles étaient rudimentaires à l'époque aussi bien en termes d'état que d'importance. Ainsi lorsque les gouvernements du Canada et du Québec s'exprimaient par la voie solennelle des débats parlementaires, des textes législatifs et des procédures judiciaires, le français et l'anglais étaient, à tout le moins officiellement, sur un pied d'égalité. L'article 133 prévoit ce qui suit :

> Dans les chambres du parlement du Canada et les chambres de la législature de Québec, l'usage de la langue française ou de la langue anglaise, dans les débats, sera facultatif; mais dans la rédaction des archives, procès-verbaux et journaux respectifs de ces chambres, l'usage de ces deux langues sera obligatoire; et dans toute plaidoirie ou pièce de procédure par-devant les tribunaux ou émanant des tribunaux du Canada qui seront établis sous l'autorité de la présente

---

[13] (R.-U.), 3 & 4 Vict., c. 35; l'art. XLI prévoyait que tous les instruments législatifs, archives et journaux « ne seront que dans la langue Anglaise : Pourvu toujours, que la présente disposition ne s'entendra pas empêcher que des copies traduites d'aucuns tels documents ne soient faites, mais aucune telle copie ne sera gardée parmi les Records du Conseil Législatif ou de l'Assemblée Législative, ni ne sera censée avoir en aucun cas l'authenticité d'un Record Original ». Cette restriction visant l'emploi du français a été abrogée par le Parlement impérial en 1848.

> loi, et par-devant tous les tribunaux ou émanant des tribunaux de Québec, il pourra être fait également usage, à faculté, de l'une ou de l'autre de ces langues.
>
> Les lois du parlement du Canada et de la législature de Québec devront être imprimées et publiées dans ces deux langues.

Trois ans après l'avènement de la Confédération, lors de la création de la nouvelle province du Manitoba, des protections presque identiques concernant l'usage du français et de l'anglais ont été étendues à la législature et aux tribunaux de cette province par l'article 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*[14]. La législature du Manitoba a cependant adopté en 1890 une loi ayant pour objet d'abroger les garanties de l'article 23 en faisant de l'anglais la seule langue officielle des archives, des procès-verbaux, des journaux, des textes de loi et des procédures judiciaires[15]. La Cour suprême du Canada a déclaré l'inconstitutionnalité de cette loi dans l'arrêt *Forest*[16] en 1979. Six ans plus tard, dans le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, elle a prononcé l'invalidité de plus de neuf décennies de lois provinciales qui avaient été adoptées uniquement en anglais, contrairement à l'article 23[17].

Dans cet arrêt de principe sur la primauté du droit et la suprématie de la Constitution, la Cour suprême a statué que l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et l'article 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* avaient pour objet « d'assurer aux francophones et aux anglophones l'accès égal aux corps législatifs, aux lois et aux tribunaux ». Les « garanties fondamentales » renfermées dans ces articles étaient « enchâssées dans la Constitution », et « les provinces de Québec et du Manitoba n'ont pas le pouvoir de les modifier unilatéralement ». « Si ces garanties n'étaient pas obligatoires, elles seraient vides de sens et leur enchâssement serait futile. »[18]

---

[14] S.C. 1870, 33 Vict., c. 3, reproduite dans L.R.C. (1985), App. II, n° 8; confirmée par l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1871*, 34 & 35 Vict., (R.-U.), c. 28, maintenant intitulée *Loi constitutionnelle de 1871*.

[15] *An Act to Provide that the English Language shall be the Official Language of the Province of Manitoba*, S.M. 1890, c. 14.

[16] *Forest c. Manitoba (Procureur général)*, [1979] 2 R.C.S. 1032 [*Forest*].

[17] *Supra*, note 4.

[18] *Id.*, 739.

Dans l'arrêt *Blaikie*[19], qui a été rendu au même moment que l'arrêt *Forest* en 1979, la Cour suprême avait statué que les dispositions de la *Charte de la langue française*[20] du Québec, qui faisaient du français la seule langue officielle de la législature et des tribunaux de la province, étaient *ultra vires*. Une traduction administrative des lois adoptées en français par la législature du Québec devait continuer d'être « imprimée et publiée », ce qui, de l'avis du procureur général du Québec, était suffisant pour satisfaire à l'exigence de l'adoption bilingue imposée par l'article 133 (dans l'éventualité où la législature n'avait pas le pouvoir de modifier et d'abroger carrément cette exigence). La Cour suprême a statué que seules l'adoption, l'impression et la publication simultanées des versions française et anglaise des lois adoptées par la législature et ayant également force de loi satisferaient à l'obligation imposée par l'article 133. En outre, cette obligation s'appliquait aussi à la législation déléguée[21]. Selon la Cour, l'article 133 « ne prévoit pas seulement mais exige, qu'un statut officiel soit reconnu à l'anglais et au français dans l'impression et la publication des lois de la législature du Québec »[22].

> On a soutenu devant la Cour que cette exigence ne vise pas l'adoption des lois dans les deux langues, mais seulement leur impression et leur publication. Cependant, si l'on donne à chaque mot de l'art. 133 toute sa portée, il devient évident que cette exigence est implicite. Ce qui doit être imprimé et publié dans les deux langues, ce sont les « lois », et un texte ne devient « loi » que s'il est adopté[23].

---

19 *Blaikie c. Québec (Procureur général)*, [1979] 2 R.C.S. 1016 [*Blaikie n° 1*].

20 L.Q. 1977, c. 5; L.R.Q. c. C-11.

21 *Blaikie n° 1*, *supra*, note 19, 1027 : « Pour ce qui est de la question de savoir si les "règlements" établis sous le régime de lois de la législature du Québec sont des "actes" au sens de l'art. 133, il est évident que ce serait tronquer l'obligation imposée par ce texte que de ne pas tenir compte de l'essor de la législation déléguée. Il s'agit d'un cas où le plus englobe le moins. » (Pour plus de détails sur les catégories de législation déléguée auxquelles cette obligation s'applique, voir *Blaikie c. Québec (Procureur général)*, [1981] 1 R.C.S. 312 [*Blaikie n° 2*]. En ce qui concerne l'application du para. 18(2) de la *Charte canadienne des droits et libertés* aux lois adoptées par la législature du Nouveau-Brunswick et la question des règlements municipaux, voir *Moncton (Ville) c. Charlebois*, [2001] A.N.-B. n° 480 (C.A.).

22 *Blaikie n° 1*, *id.*, 1022.

23 *Id.*

Dans le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, la Cour suprême a bien fait comprendre à la législature et au gouvernement du Manitoba toute l'importance des arrêts *Blaikie* et *Forest* :

> L'enchâssement constitutionnel, à l'art. 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, d'une obligation pour la législature du Manitoba de procéder à l'adoption, à l'impression et à la publication dans les langues française et anglaise a pour effet d'imposer au pouvoir judiciaire la responsabilité de protéger les droits corrélatifs que possèdent en matière linguistique tous les Manitobains, y compris la minorité franco-manitobaine. C'est au pouvoir judiciaire qu'il incombe d'assurer que le gouvernement observe la Constitution. Nous devons protéger les personnes dont les droits constitutionnels sont violés, quelles que soient ces personnes et quelles que soient les raisons de cette violation.
>
> La Constitution d'un pays est l'expression de la volonté du peuple d'être gouverné conformément à certains principes considérés comme fondamentaux et à certaines prescriptions qui restreignent les pouvoirs du corps législatif et du gouvernement. Elle est, comme le déclare l'art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, la « loi suprême » de notre pays, qui ne peut être modifiée par le processus législatif normal et qui ne tolère aucune loi incompatible avec elle. Il appartient au pouvoir judiciaire d'interpréter et d'appliquer les lois du Canada et de chacune des provinces et il est donc de notre devoir d'assurer que la loi constitutionnelle a préséance[24].

Confrontée à la possibilité de confirmer la validité des droits linguistiques des Manitobains et du principe du constitutionnalisme tout en préservant la province du chaos juridique qui pourrait exister si l'ensemble de ses lois étaient abrogées d'un seul coup, la Cour suprême s'est appuyée sur le principe de la primauté du droit pour maintenir les lois invalides du Manitoba en vigueur pendant la période de temps minimale nécessaire à leur traduction en français et à leur nouvelle adoption dans les deux langues[25].

---

[24] *Renvoi : droits linguistiques au Manitoba*, *supra*, note 4, 744 et 745.

[25] *Id.*, 747 et suiv. : « Pour statuer sur le présent renvoi, la Cour ne peut que faire son devoir en vertu de l'art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et déclarer invalides et inopérantes toutes les lois unilingues de la législature du Manitoba et prendre ensuite les mesures nécessaires pour garantir la primauté du droit dans la province du Manitoba » (p. 754).

IV. Le pouvoir constitutionnel en matière de droits linguistiques et le principe de la progression vers l'égalité : la Loi sur les langues officielles de 1969

L'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et son équivalent, l'article 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, étaient les seules dispositions de la Constitution du Canada qui garantissaient des droits visant l'emploi du français et de l'anglais. Ces protections étaient cependant limitées aux secteurs législatif et judiciaire des gouvernements fédéral et provinciaux (du Québec et du Manitoba seulement)[26]. Ce n'est que dans les années 60 que la première réforme d'envergure de la législation du Canada en matière linguistique, jusque-là fragmentaire, a été conçue et entreprise.

Le 9 juillet 1969, le Parlement du Canada a donné effet à l'une des principales recommandations de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme en adoptant la première *Loi sur les langues officielles*[27]. L'article 2 de cette loi déclarait que le français et l'anglais étaient les langues officielles du Canada « pour tout ce qui relève du Parlement et du Gouvernement du Canada » et avaient « un statut, des droits et des privilèges égaux quant à leur emploi dans toutes les institutions du Parlement et du Gouvernement du Canada ». Ainsi, par son libellé même, la loi étendait la garantie constitutionnelle accordée à l'emploi du français et de l'anglais au Parlement et dans les tribunaux fédéraux aux institutions fédérales de façon plus générale, y compris aux ministères, aux organismes et aux sociétés d'État ainsi qu'aux organismes quasi judiciaires et administratifs. Parmi les autres

---

[26] L'article 110 de l'ancien *Acte des territoires du Nord-Ouest*, S.R.C. 1886, c. 50, comme l'art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et l'art. 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, était une disposition sur les droits linguistiques qui exigeait l'emploi du français et de l'anglais dans les ordonnances territoriales et qui autorisait l'emploi de l'une ou l'autre de ces deux langues dans les débats de l'assemblée législative territoriale et dans les procédures devant les tribunaux territoriaux. La Cour suprême du Canada a par la suite statué que cette disposition était toujours en vigueur dans les provinces de la Saskatchewan et de l'Alberta, qui faisaient partie des Territoires avant 1905 : voir *Mercure*, *supra*, note 8; *R. c. Paquette*, [1990] A.C.S. n° 99, [1990] 2 R.C.S. 1103. Cependant, comme le juge La Forest l'a expliqué dans *Mercure*, contrairement à l'art. 133 de la loi de 1867 et à l'art. 23 de la loi de 1870, l'art. 110 n'était pas inscrit dans la Constitution du Canada et pouvait être modifié ou abrogé par une loi fédérale ou provinciale valide. Voir *Loi linguistique*, L.S. 1988-89, c. L-6.1; *Loi linguistique*, R.S.A. 1980, c. L-7.5; *Lefebvre c. R.*, [1993] A.J. n° 94, 100 D.L.R. (4th) 591 (C.A.).

[27] *Loi concernant le statut des langues officielles du Canada*, L.C. 1968-69, c. 54.

obligations institutionnelles établies, la loi imposait aux institutions fédérales le devoir de veiller à ce que le public puisse communiquer avec leurs bureaux désignés et en recevoir les services dans les deux langues officielles[28].

Au lieu de prévoir un recours judiciaire pour assurer son application, la loi innovait en créant le poste de commissaire aux langues officielles. Selon la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, cette personne devait être « un grand commis de l'État, indépendant des pouvoirs publics, chargé notamment d'enquêter et de faire rapport sur la mise en application » de la loi. Le commissaire devait jouer un rôle important en tant qu'*ombudsman linguistique* recevant les plaintes et étant la « conscience agissante, et en somme le protecteur du public canadien en matière de langues officielles[29] ». Le commissaire devait agir aussi à titre de *vérificateur linguistique* en faisant rapport au Parlement sur la mise en application de la loi par les institutions fédérales et en mettant en lumière les enjeux et les difficultés systémiques. Un troisième rôle n'a pas vraiment été proposé par la Commission sur le bilinguisme et le biculturalisme, mais s'est développé plutôt à partir du vaste mandat confié par la loi au commissaire. Ce mandat consistait à « prendre, dans les limites de ses pouvoirs, toutes les mesures propres à faire reconnaître le statut de chacune des langues officielles » et à faire la *promotion* de la dualité linguistique du Canada en allant au-delà du libellé de la loi pour « faire respecter l'*esprit* de la présente loi et l'*intention* du législateur dans l'administration des affaires des institutions du Parlement et du Gouvernement du Canada »[30].

Même si la *Loi sur les langues officielles* de 1969 était d'application et de conception plus larges que l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et permettait aux provinces d'adopter des mesures législatives ou administratives complémentaires[31], elle ne s'appliquait qu'aux

---

28 *Id.*, art. 9 et 10.

29 Extraits de COMMISSION ROYALE D'ENQUETE SUR LE BILINGUISME ET LE BICULTURALISME, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur bilinguisme et le biculturalisme*, Ottawa, La Commission, 1967 (présidents : André Laurendeau, A. Davidson Dunton et Jean-Louis Gagnon), reproduits à l'annexe I de COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES, *Rapport annuel*, Ottawa, 1970-1971, p. 99 à 103.

30 *Loi concernant le statut des langues officielles du Canada*, *supra*, note 27, art. 25 [nos italiques].

31 *Id.*, par. 15(2).

domaines de compétence législative attribués au Parlement par la Constitution du Canada. Seul le Nouveau-Brunswick, qui avait une population acadienne assez importante, a suivi le mouvement et a adopté sa propre loi sur les langues officielles, laquelle faisait du français et de l'anglais les langues officielles de la province et reconnaissait le statut égal des deux langues dans les institutions de la législature et du gouvernement provinciaux.

La validité de ces deux lois sur les langues officielles a été contestée dans l'arrêt *Jones c. Nouveau-Brunswick (Procureur général)*[32], en particulier parce qu'elles excédaient les limites imposées par l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et qu'elles étaient *ultra vires*, compte tenu de la répartition des pouvoirs législatifs prévue par la Constitution. La Cour suprême du Canada a confirmé la constitutionnalité des deux lois.

Le juge en chef Bora Laskin, qui a rédigé les motifs de la décision dans l'arrêt *Jones*, a insisté sur le fait que l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* n'empêchait en aucune façon le Parlement ou une législature provinciale d'exercer leurs pouvoirs législatifs de façon à conférer des droits linguistiques additionnels, en autant que la loi adoptée à cette fin ne diminue pas les protections accordées par cette disposition constitutionnelle.

> La prétention de l'avocat de l'appelant, relativement à l'art. 133, est que cette disposition épuise la compétence constitutionnelle en ce qui concerne l'emploi de l'anglais et du français et qu'un amendement constitutionnel est nécessaire pour appuyer toute législation qui, comme la *Loi sur les langues officielles*, va au-delà de cette disposition. Je ne puis accepter cette prétention, qui, à mon avis, ne peut être fondée ni sur le libellé ni sur l'histoire connue de l'art. 133, non plus que sur le partage des compétences législatives établi par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et interprété par les tribunaux depuis longtemps[33].

Bien qu'il ait notamment été recommandé dans le rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme et dans certains livres blancs gouvernementaux d'inscrire dans la Constitution des droits linguistiques additionnels à ceux garantis à

---

32 [1975] 2 R.C.S. 182.

33 *Id.*, 192.

l'article 133, le juge en chef Laskin a soutenu que « cela ne peut guère étayer la prétention suivant laquelle il ne pourrait y avoir de progrès au-delà de l'art. 133 sans amendement constitutionnel »[34].

> À coup sûr, ce que l'art. 133 lui-même donne ne peut être enlevé par le Parlement du Canada, mais si ses dispositions sont respectées il n'y a rien dans cet article-là [...] qui empêche l'octroi de droits ou privilèges additionnels ou l'imposition d'obligations additionnelles relativement à l'usage de l'anglais et du français, si cela est fait relativement à des matières qui relèvent de la compétence de la législature légiférant en ce sens[35].

Ce principe de progression des droits linguistiques au moyen de mesures législatives adoptées par le Parlement et les législatures provinciales a ensuite été énoncé brièvement, mais expressément, au paragraphe 16(3) de la *Loi constitutionnelle de 1982* : « La présente charte ne limite pas le pouvoir du Parlement et des législatures de favoriser la progression vers l'égalité de statut ou d'usage du français et de l'anglais. »

Il ne devrait plus faire de doute, compte tenu du caractère fédéral de l'État canadien, que le pouvoir législatif en matière linguistique, d'un point de vue constitutionnel, est partagé entre le Parlement et les législatures provinciales. Il est intéressant de noter qu'en dépit de son importance dans le contexte canadien, la « langue » n'est mentionnée nulle part dans les nombreuses rubriques de compétence énumérées aux articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. À des fins de classification constitutionnelle, le pouvoir du Parlement ou d'une législature provinciale d'adopter des lois relatives aux droits linguistiques n'est pas absolu, mais plutôt accessoire à l'exercice de la compétence relative aux institutions ou aux activités auxquelles les dispositions de ces lois s'appliquent, et la validité de celles-ci sera déterminée en conséquence.

Ainsi la Cour suprême a statué, dans l'affaire *Jones*, que la *Loi sur les langues officielles* de 1969 était une loi validement adoptée par le Parlement en vertu de son pouvoir général (ou résiduel) de faire des lois

---

34 *Id.*

35 *Id.*, 192 et 193.

« pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada »[36]. Certaines dispositions de la loi portant sur la langue des procédures pénales ont été maintenues en vertu du pouvoir exclusif du Parlement de légiférer en matière de « loi criminelle, [...] y compris la procédure en matière criminelle »[37]. De même, la validité de certaines dispositions législatives provinciales sur les langues officielles a été confirmée parce que ces dispositions constituaient un exercice valide du pouvoir des provinces relatif à « la propriété et [aux] droits civils dans la province », à « [l]'administration de la justice dans la province, [...] y compris la procédure en matières civiles » ou « [g]énéralement [à] toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province »[38]. Toutefois, les tribunaux jugeront *ultra vires* les lois linguistiques qui dépassent les limites du pouvoir législatif ou qui portent atteinte aux garanties linguistiques inscrites dans la Constitution, comme ils l'ont fait dans les arrêts *Blaikie* et *Forest* et dans le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba.*

L'opinion selon laquelle le pouvoir législatif en matière linguistique n'est pas absolu mais *accessoire* – une idée qui ressort de façon implicite de l'approche adoptée par la Cour suprême dans l'affaire *Jones* – a été précisée par le professeur Peter Hogg dans un passage qui a été approuvé expressément par la Cour dans l'arrêt *Devine c. Québec (Procureur général)*[39].

---

36 Mots introductifs de l'art. 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* (il était évident que seul le Parlement du Canada était compétent pour adopter des lois relatives au statut et à l'emploi des langues dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada).

37 Rubrique 27 de l'art. 91 de la loi de 1867.

38 Rubriques 13, 14 et 16 de l'art. 92 de la loi de 1867.

39 [1988] A.C.S. n° 89, [1988] 2 R.C.S. 790, 807 et 808, en citant Peter W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, 2e éd., Toronto, Carswell, 1985, p. 804 à 806. Le professeur Hogg écrit, notamment, qu'[TRADUCTION] « une loi prescrivant qu'une ou des langues doivent ou peuvent être utilisées dans certaines situations sera classée à des fins constitutionnelles non comme une loi relative à la langue, mais comme une loi relative à l'institution ou aux activités visées par elle ». La Cour ajoute, à la page 808 : « Pour être valide, une loi provinciale concernant la langue doit donc véritablement viser une institution ou une activité qui relève de la compétence législative provinciale. »

V. La résolution parlementaire de 1973 et la portée de la déclaration d'égalité de statut

L'adoption de la *Loi sur les langues officielles* en 1969 a constitué une étape importante dans l'évolution du cadre législatif du bilinguisme institutionnel du Canada. Pendant de nombreuses années pourtant, on n'a pas su avec certitude si les obligations établies par la loi exigeaient non seulement que les textes, les communications et les services gouvernementaux destinés au public soient dans les deux langues officielles, mais également que le français et l'anglais constituent les langues de travail dans les institutions fédérales. En 1973, le Sénat et la Chambre des communes du Canada ont adopté une résolution parlementaire qui reconnaissait l'égalité de statut des deux langues en tant que langues de travail dans la fonction publique fédérale, ainsi que le principe de la participation équitable des deux groupes linguistiques dans les institutions fédérales. Cette résolution a contribué à soutenir les efforts et les intentions en matière de politique du gouvernement du Canada dans ces domaines, mais étant donné qu'il ne s'agissait pas d'un texte de loi, elle n'avait pas force de loi.

Dans l'arrêt *Thorson*, le juge en chef Laskin de la Cour suprême a indiqué que la *Loi sur les langues officielles* de 1969 « est à la fois déclaratoire et exécutoire relativement à l'usage de l'anglais et du français par les organes et organismes fédéraux »[40]. Par la suite, les tribunaux fédéraux et les cours supérieures ont semblé être divisés sur la question de la véritable portée et de la force exécutoire de la déclaration d'égalité de statut énoncée à l'article 2 de la loi, tel que le démontrent les arrêts *Joyal* et *Association des Gens de l'Air*[41]. Il y avait aussi la question de savoir si la loi avait préséance en cas de conflit avec d'autres lois fédérales.

Une autre innovation législative importante survenue à l'époque a été l'adoption par le Parlement, en 1978, de modifications au *Code criminel* du Canada dans le but de conférer à un accusé francophone ou anglophone le droit à un procès devant un juge (ou un juge et un jury, selon le cas) parlant la même langue que lui. Ces nouvelles dispositions du *Code criminel* ont d'abord été mises en œuvre au Nouveau-

---

40 *Thorson c. Canada (Procureur général)*, [1975] 1 R.C.S. 138, 151.

41 *Air Canada c. Joyal*, [1982] C.A. 39, 134 D.L.R. (3d) 410 (Qc); *Assoc. des Gens de l'Air du Québec Inc. c. Lang*, [1978] 2 C.F. 371 (C.A.).

Brunswick et en Ontario, et par la suite au Manitoba. Elles s'appliquent partout au pays depuis janvier 1990[42].

VI. La Charte des droits de 1982

L'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés* en 1982 a mis fin au débat concernant la portée de la déclaration d'égalité des langues officielles apparue pour la première fois dans la *Loi sur les langues officielles* de 1969. Le paragraphe 16(1) de la Charte constitutionnalise le principe de l'égalité du français et de l'anglais quant à leur usage dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada. Les paragraphes 17(1), 18(1) et 19(1) réitèrent et renforcent les dispositions de l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* en ce qui a trait au bilinguisme parlementaire, législatif et judiciaire à l'échelon fédéral. Le paragraphe 20(1) énonce le droit du public de communiquer avec les institutions fédérales et d'en recevoir les services en français et en anglais. Enfin la règle d'interprétation établie par la Cour suprême dans l'arrêt *Jones* – le principe de la progression vers l'égalité des droits linguistiques par l'adoption de lois les élargissant au-delà des garanties constitutionnelles – est prévue expressément par la Charte. Il convient de reproduire de nouveau le paragraphe 16(3) : « La présente charte ne limite pas le pouvoir du Parlement et des législatures de favoriser la progression vers l'égalité de statut ou d'usage du français et de l'anglais. »

Cette disposition ne confère en soi aucun pouvoir législatif. Comme on l'a vu, la compétence législative du Parlement et des législatures provinciales est prévue aux articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et dans des dispositions connexes sur le partage des compétences. Le paragraphe 16(3) ne crée pas non plus de droits positifs[43]. Ce qu'il permet, c'est d'empêcher les contestations

---

[42] Voir les art. 530 et suiv. du *Code criminel*, L.R.C. 1985, c. C-46. Ces dispositions ont été mises en vigueur partout au Canada par les modifications connexes apportées aux art. 524 et 638 du *Code criminel* par la partie XII de la *Loi sur les langues officielles* de 1988. D'autres améliorations aux droits linguistiques des accusés ont aussi été apportées par cette loi.

[43] Voir *Lalonde c. Ontario (Commission de restructuration des services de santé)*, [2001] O.J. n° 4768, 56 O.R. (3d) 505 au par. 92 [*Lalonde*], où la Cour d'appel de l'Ontario reconnaît que le par. 16(3) « repose sur le principe établi dans *Jones* » et « traduit l'aspiration d'une recherche de l'équité concrète » qui « revêt de l'importance pour interpréter la loi ». Le par. 16(3) « n'est pas attributif de droit » cependant.

législatives du type de celle en cause dans *Jones*. Par exemple, la validité d'une loi renforçant l'égalité du français et de l'anglais ne pourrait pas être contestée en vertu de l'article 15 de la Charte au motif qu'elle porte atteinte au principe de l'égalité que celui-ci énonce[44].

En outre, les droits constitutionnels garantis aux paragraphes 16(1), 17(1), 18(1), 19(1) et 20(1) donnent ouverture au recours judiciaire prévu au paragraphe 24(1) de la Charte :

> 24(1) Toute personne, victime de violation ou de négation des droits ou libertés qui lui sont garantis par la présente charte, peut s'adresser à un tribunal compétent pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances[45].

Ces droits linguistiques sont également protégés par la disposition qui énonce la suprématie de la Constitution au paragraphe 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* :

> 52(1) La Constitution du Canada est la loi suprême du Canada; elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit.

Même si ce sujet outrepasse le cadre du présent chapitre, aucune analyse des droits linguistiques garantis par la Charte ne serait complète sans un mot sur les paragraphes 16(2), 17(2), 18(2), 19(2) et 20(2), qui étendent aux institutions de la législature et du gouvernement du Nouveau-Brunswick la garantie de statut égal du français et de l'anglais en tant que langues officielles de la province, autorisent l'emploi de l'une ou l'autre langue dans les travaux de la législature et les procédures devant les tribunaux, rendent obligatoires l'impression et la publication des lois, des archives, des comptes rendus et des

---

[44] *Lalonde*, *id.* L'article 15 de la Charte prévoit une garantie générale des droits à l'égalité. Aux termes du para. 15(1), « [l]a loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques ». Pour une analyse de l'interaction entre l'art. 15 et les dispositions relatives aux droits linguistiques de la Charte, voir Warren J. NEWMAN, « Understanding Language Rights, Equality and the *Charter*: Towards a Comprehensive Theory of Constitutional Interpretation », (2004) 15 N.J.C.L. 363.

[45] En ce qui a trait à la portée de l'art. 24 de la Charte et notamment à la mise en œuvre et à la sanction des droits linguistiques scolaires, voir le très important arrêt de la Cour suprême dans l'affaire *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation)*, [2003] A.C.S. n° 63, [2003] 3 R.C.S. 3.

procès-verbaux de la législature dans les deux langues et prévoient que le public, au Nouveau-Brunswick, a le droit d'employer le français ou l'anglais pour communiquer avec tout bureau des institutions de la législature ou du gouvernement de la province ou pour en recevoir les services. Il faut aussi faire mention de l'article 16.1 de la Charte, qui a été ajouté par l'entremise d'une modification constitutionnelle en 1993. Cette disposition reconnaît le statut et les droits et privilèges égaux de la communauté linguistique française et de la communauté linguistique anglaise du Nouveau-Brunswick, notamment le droit à des institutions d'enseignement et à des institutions culturelles distinctes. Cette disposition confirme en outre le rôle de la législature et du gouvernement du Nouveau-Brunswick de protéger et de promouvoir ce statut et ces droits[46].

VII. La Loi sur les langues officielles de 1988

Avec la constitutionnalisation du statut égal du français et de l'anglais dans les institutions fédérales et du droit du public de communiquer avec ces institutions et d'en recevoir les services dans l'une ou l'autre de ces langues, il est devenu évident que la *Loi sur les langues officielles* de 1969 devait être modernisée et que le cadre législatif de mise en œuvre des droits linguistiques devait être amélioré. C'est à ces fins que le premier ministre et le greffier du Conseil privé ont créé un comité spécial de sous-ministres, formé principalement de hauts fonctionnaires du ministère de la Justice, du Secrétariat du Conseil du Trésor et du Secrétariat d'État (maintenant le ministère du Patrimoine canadien), auquel ils ont demandé de déterminer la meilleure façon de réactualiser les dispositions législatives, les politiques et les programmes en matière de langues officielles et les rendre conformes aux nouvelles garanties constitutionnelles. Le comité a étudié, entre autres, les recommandations du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes et celles du commissaire aux langues officielles de l'époque, D'Iberville Fortier, et de ses prédécesseurs. Une vaste consultation a été entamée, notamment auprès des minorités linguistiques francophones et anglophones.

---

[46] *Charte canadienne des droits et libertés*, mod. par la *Modification constitutionnelle de 1993 (Nouveau-Brunswick)*, TR/93-54.

Le projet de loi C-72, *Loi concernant le statut et l'usage des langues officielles du Canada*, déposé en juin 1987 à la Chambre des communes par le ministre de la Justice de l'époque, le très honorable Ray Hnatyshyn, constituait la pierre angulaire de cette initiative de grande envergure. La nouvelle *Loi sur les langues officielles* a été adoptée par le Parlement en juillet 1988 et est entrée en vigueur au mois de septembre suivant[47].

A. Un survol de la loi de 1988 dans son ensemble

La *Loi sur les langues officielles* de 1988 comprend un préambule énonçant 10 attendus, une disposition décrivant l'objet de la loi, et 11 grandes parties. Les cinq premières parties décrivent les *droits* et les *obligations* ayant trait au statut égal des langues officielles au sein des institutions fédérales et aux services offerts au public dans les deux langues officielles par le gouvernement fédéral. Elles concernent en gros les droits et les obligations inscrits aux paragraphes 16(1), 17(1), 18(1), 19(1) et 20(1) de la Charte. Les parties VI et VII décrivent les *engagements du gouvernement fédéral* en ce qui a trait à la pleine participation des Canadiens d'expression française et d'expression anglaise au sein des institutions fédérales ainsi qu'à la promotion du français et de l'anglais au sein de la société canadienne.

La partie VIII de la loi traite des attributions du Conseil du Trésor en ce qui concerne la mise en œuvre des parties IV, V et VI par les institutions fédérales. La partie IX décrit les attributions du commissaire aux langues officielles. Ce dernier doit notamment veiller au respect de la loi en ce qui touche l'administration des affaires des institutions fédérales, y compris la promotion du français et de l'anglais dans la société canadienne. Quant à la partie X, elle traite de la possibilité d'intenter un recours judiciaire devant la Cour fédérale relativement à un droit ou à une obligation qui découle principalement des parties I, II, IV et V de la loi. Les parties III, VI et VII ne sont pas visées par les dispositions de la partie X. Enfin, la partie XI renferme des dispositions générales, notamment sur la primauté des cinq premières parties de la loi. (Les parties XII, XIII et XIV du projet de loi original prévoyaient des modifications connexes au *Code criminel* au regard de la langue de

---

47 *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985), c. 31 (4e supp.).

l'accusé, ainsi que d'autres modifications corrélatives et des dispositions transitoires. Celles-ci figurent maintenant dans le *Code criminel* et dans les autres lois modifiées à la suite de l'adoption du projet de loi C-72).

B. L'objet et le statut de la *Loi sur les langues officielles* de 1988

Tel que le démontrent les nombreuses mentions de la Constitution du Canada dans le préambule de la *Loi sur les langues officielles* de 1988, celle-ci avait pour premier objectif de faire en sorte que le cadre législatif et réglementaire de mise en œuvre des politiques et des programmes gouvernementaux relatifs au statut et à l'usage du français et de l'anglais soit conforme aux normes et aux principes constitutionnels qu'elle avait pour objet de reconnaître et de consacrer. À cette fin, la loi devait donc énoncer et clarifier les rôles respectifs des principaux acteurs institutionnels chargés de veiller à l'application et au respect de ses dispositions de fond.

En plus d'établir des droits fondamentaux et d'imposer des obligations corrélatives aux institutions, la loi avait également pour objet de mettre en évidence, dans un énoncé solennel et permanent d'objectifs, l'engagement constant du gouvernement fédéral en matière de protection et de promotion de la dualité linguistique du Canada et de son patrimoine multiculturel[48] et, en particulier, sa politique d'aide aux minorités de langue officielle. En effet, il est reconnu dans le préambule que le gouvernement fédéral s'est engagé « à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones, au titre de leur appartenance aux deux collectivités de langue officielle, [...] à appuyer leur développement » et, évidemment, « à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne » à l'intérieur d'un cadre de collaboration fédérale, provinciale et territoriale. Cet engagement ressort également de l'article 2 et de la partie VII de la loi.

---

[48] L'article 27 de la Charte prévoit : « Toute interprétation de la présente charte doit concorder avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens. » La *Loi sur le multiculturalisme canadien*, L.R.C. (1985), c. 24 (4e supp.), a été adoptée à la même époque que la nouvelle *Loi sur les langues officielles*. Aux termes de son art. 3, la politique du gouvernement fédéral en matière de multiculturalisme consiste notamment « à promouvoir le multiculturalisme en harmonie avec les engagements nationaux pris à l'égard des deux langues officielles ».

L'article 2 de la loi décrit les trois volets de l'objet de la nouvelle loi :

> La présente loi a pour objet :
>
> *a*) d'assurer le respect du français et de l'anglais à titre de langues officielles du Canada, leur égalité de statut et l'égalité de droits et privilèges quant à leur usage dans les institutions fédérales [...];
>
> *b*) d'appuyer le développement des minorités francophones et anglophones et, d'une façon générale, de favoriser, au sein de la société canadienne, la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais;
>
> *c*) de préciser les pouvoirs et les obligations des institutions fédérales en matière de langues officielles.

Dans le récent arrêt *Lavigne c. Canada (Commissariat aux langues officielles)*[49], le juge Charles Gonthier, s'exprimant au nom des neuf juges de la Cour suprême du Canada, décrit la *Loi sur les langues officielles* de 1988 comme « une réponse législative importante à l'obligation imposée par la Constitution canadienne en matière de bilinguisme au Canada ». Soulignant que le préambule de la loi fait expressément référence aux obligations imposées par la Constitution au regard du statut d'égalité des deux langues quant à leur usage dans les institutions fédérales et rappelant l'universalité d'accès dans ces deux langues au Parlement et à ses lois ainsi qu'aux tribunaux du Canada, de même que le droit du public d'utiliser le français et l'anglais dans ses communications avec les institutions fédérales ou pour en recevoir les services, il ajoute qu'« [i]l ne fait donc aucun doute que la *Loi sur les langues officielles* est une mesure législative prise dans le but de répondre à l'obligation constitutionnelle en matière de bilinguisme »[50]. Faisant ensuite référence à l'objet précis énoncé à l'article 2 de la loi, le juge Gonthier a souligné que « [c]es objectifs sont fort importants, car la

---

49 [2002] 2 R.C.S. 773, 786, par. 21.

50 *Id.*

promotion des deux langues officielles est essentielle au bon développement du Canada »[51].

En outre, la *Loi sur les langues officielles* « va au-delà d'un énoncé de principes »[52]. Ses dispositions « impose[nt] des exigences pratiques aux institutions fédérales »[53] et le principe d'égalité réelle qui est reconnu au paragraphe 16(1) de la Charte et à l'article 2 de la loi « a une signification », comme le juge Bastarache l'indique dans l'arrêt *Beaulac* :

> Il signifie notamment que les droits linguistiques de nature institutionnelle exigent des mesures gouvernementales pour leur mise en œuvre 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.[54]

Le juge Gonthier a ajouté que l'importance des objectifs énoncés dans la *Loi sur les langues officielles* et les valeurs constitutionnelles sur lesquelles repose la loi confèrent à celle-ci « un statut privilégié dans l'ordre juridique canadien »[55]. Ce « statut quasi-constitutionnel » a été reconnu par les tribunaux. Ainsi la Cour d'appel fédérale a statué de manière convaincante dans l'arrêt *Viola* :

> La *Loi sur les langues officielles* de 1988 n'est pas une loi ordinaire. Elle reflète à la fois la Constitution du pays et le compromis social et politique dont il est issu. Dans la mesure où elle est l'expression exacte de la reconnaissance des langues officielles inscrite aux paragraphes 16(1) et 16(3) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, elle obéira aux règles d'interprétation de cette *Charte* telles qu'elles ont été définies par la Cour suprême du Canada. Dans la mesure, par ailleurs, où elle constitue un prolongement des droits et garanties reconnus dans la *Charte*, et de par son préambule, de par son objet défini en son article 2, de par sa primauté sur les autres lois établies en son paragraphe 82(1), elle fait partie de cette catégorie privilégiée de lois dites quasi-constitutionnelles qui expriment « certains objectifs fondamentaux de notre société » et qui doivent être

---

51 *Id.*, 787, par. 22.

52 *Id.*

53 *Id.*

54 *Id.*, 787 et 788. Le juge Gonthier y cite (avec insistance) les propos formulés par le juge Bastarache dans l'arrêt *Beaulac*, *supra*, note 12, par. 24.

55 *Id.*, 788, par. 23.

interprétées « de manière à promouvoir les considérations de politique générale qui (les) sous-tendent »[56].

C. Les parties I à III de la loi : l'égalité d'accès aux lois, au Parlement et aux tribunaux fédéraux

Les parties I à III de la Loi reflètent les garanties constitutionnelles relatives à l'usage du français et de l'anglais dans les débats du Sénat et de la Chambre des communes, dans l'adoption des lois fédérales et dans les procédures devant les tribunaux fédéraux qui sont prévues à l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et aux paragraphes 17(1), 18(1) et 19(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* qui sont plus récents. Dans trois arrêts[57] rendus en 1986, la majorité de la Cour suprême du Canada a adopté un point de vue plutôt restrictif de la portée de l'article 133 de la loi de 1867 et du paragraphe 19(1) de la Charte en ce qui concerne leur application à la langue des procédures judiciaires. Dans les motifs qu'il a rédigés dans l'arrêt *MacDonald*, le regretté juge Jean Beetz signale que l'article 133 :

> [a] introduit non pas un programme ou système de bilinguisme officiel global, même en puissance, mais plutôt une forme limitée de bilinguisme obligatoire au niveau législatif, combinée à une forme encore plus limitée d'unilinguisme optionnel, au choix de la personne qui s'exprime dans les débats parlementaires ou dans une instance judiciaire, ainsi que du rédacteur ou de l'auteur de procédures ou de pièces de procédure judiciaires[58].

Il a ajouté d'une façon percutante :

> Ce système incomplet mais précis représente un minimum constitutionnel résultant d'un compromis historique intervenu entre les fondateurs quand ils se sont entendus sur les modalités de l'union fédérale. Le système est couché dans des termes susceptibles de comporter des implications nécessaires, comme cela a été établi dans

---

[56] *Canada (Procureur général) c. Viola*, [1990] F.C.J. n° 1052, 1 C.F. 373, 386 (C.A.) (cité par le juge Gonthier dans *Lavigne*, *supra*, note 49, par. 23).

[57] *Bilodeau c. Manitoba (Procureur général)*, [1986] A.C.S. n° 27, [1986] 1 R.C.S. 449; *MacDonald c. Montréal (Ville)*, [1986] A.C.S. n° 28, [1986] 1 R.C.S. 460, 496. [*MacDonald*] et *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick c. Assn. of Parents for Fairness in Education, Grand Falls District 50 Branch*, [1986] A.C.S. n° 26, [1986] 1 R.C.S. 550 [*Société des Acadiens*].

[58] *MacDonald*, *id.*, 496.

> les arrêts *Blaikie n° 1* et *Blaikie n° 2*, quant à certaines formes de législation déléguée. *C'est un système qui, du fait qu'il constitue un minimum constitutionnel, et non un maximum, peut être complété par des lois fédérales et provinciales*, comme on l'a conclu dans l'arrêt *Jones*. Et c'est un système qui, bien entendu, peut être changé par voie de modification constitutionnelle. Mais il n'appartient pas aux tribunaux, sous le couvert de l'interprétation, d'améliorer ce compromis constitutionnel historique, d'y ajouter ou de le modifier[59].

Dans l'arrêt connexe *Société des Acadiens*, le juge Beetz affirme que les droits protégés par les articles 17 et 19 de la Charte sont « de même nature et portée » que ceux garantis par l'article 133 de la loi de 1867 :

> Ils appartiennent à l'orateur, au rédacteur ou à l'auteur des actes de procédure d'un tribunal, et ils confèrent à l'orateur ou au rédacteur le pouvoir, consacré dans la Constitution, de parler ou d'écrire dans la langue officielle de leur choix. En outre, ni l'art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ni l'art. 19 de la Charte ne garantissent, pas plus que l'art. 17 de la *Charte*, que la personne qui parle sera entendue ou comprise dans la langue de son choix ni ne lui confèrent le droit de l'être[60].

Selon le juge Beetz, il faut faire une distinction, d'une part, entre ces dernières dispositions et l'article 18 de la Charte qui exige l'adoption des lois dans les deux langues officielles et, d'autre part, l'article 20 qui énonce expressément le droit du public de communiquer avec les institutions fédérales et de recevoir leurs services dans l'une ou l'autre des langues officielles, à sa demande[61]. À son avis, les articles 17 et 19 ne font que conférer le droit d'employer le français ou l'anglais dans les procès-verbaux des débats parlementaires et dans les procédures judiciaires. Tout prétendu droit de comprendre et d'être compris ferait partie – à tout le moins en ce qui concerne les procédures judiciaires – d'un droit plus large à la justice naturelle et à un procès équitable qui s'applique à toute personne (et non seulement aux francophones et aux anglophones), dont le respect serait assuré par le recours à un interprète, conformément à l'article 14 de la Charte. Comme le juge Beetz le

---

59 *Id.* [Nos italiques].

60 *Société des Acadiens*, *supra*, note 57, 574 et 575.

61 *Id.*, 575 et 576.

souligne, il ne faut pas confondre les garanties juridiques (y compris le droit à un procès équitable) et les droits linguistiques : les garanties juridiques sont « de nature plus féconde » et « se fondent sur des principes », alors que les droits linguistiques « sont fondés sur un compromis politique »[62]. Des droits linguistiques additionnels peuvent être conférés par un texte de loi, mais cela relève de la législature et non des tribunaux. De l'avis du juge Beetz, une telle « attitude de retenue de la part des tribunaux s'harmonise bien avec l'art. 16 de la *Charte* »[63] :

> Je crois qu'il est exact d'affirmer que l'art. 16 de la *Charte* contient un principe d'avancement ou de progression vers l'égalité de statut ou d'usage des deux langues officielles. Je considère toutefois qu'il est très significatif que ce principe de progression soit lié au processus législatif mentionné au par. 16(3) où se trouve consacrée la règle énoncée dans l'arrêt *Jones c. Procureur général du Nouveau-Brunswick*, [1975] 2 R.C.S. 182. Comme le processus législatif est, à la différence du processus judiciaire, un processus politique, il se prête particulièrement bien à l'avancement des droits fondés sur un compromis politique[64].

La position du juge Beetz et de la majorité de la Cour suprême, selon laquelle les tribunaux devraient hésiter à interpréter de manière libérale les droits linguistiques, fruits d'un compromis politique, a fait l'objet de vives critiques de la part du juge en chef de l'époque, le regretté Brian Dickson[65], et de la juge Wilson[66] ainsi que d'un certain

---

62 *Id.*, 578.

63 *Id.*

64 *Id.*, 579.

65 Voir les motifs puissants exposés par le juge en chef Dickson aux pages 564 et 566 :

> La question de la dualité linguistique est une préoccupation de vieille date au Canada, un pays dans l'histoire duquel les langues française et anglaise sont solidement enracinées. Les garanties constitutionnelles en matière linguistique traduisent des efforts continus et renouvelés en vue de réaliser le bilinguisme. Selon moi, nous devons nous efforcer particulièrement de rester fidèles à l'esprit et à l'objet des droits linguistiques enchâssés dans la *Charte*. [...] À quoi sert le droit de s'exprimer dans sa propre langue si ceux à qui on s'adresse ne peuvent comprendre? [...] La langue, tant parlée qu'écrite, sert à communiquer avec autrui. Dans une salle d'audience, c'est en parlant qu'on communique avec le juge ou les juges. Il est donc primordial, pour qu'il y ait une garantie efficace et cohérente des droits linguistiques devant les tribunaux, que le juge ou les juges comprennent soit directement, soit par d'autres moyens, la langue choisie par le justiciable.

66 Voir les motifs de la juge Wilson dans *Société des Acadiens*, *supra*, note 60, 609 et suiv., et, en particulier, ses motifs de dissidence éloquents dans *MacDonald*, *supra*, note 57, aux pages 504 et suiv. :

> Une analyse de l'objet de l'art. 133 amène, je crois, inévitablement à la conclusion que l'État ne satisfait pas à son obligation si ses tribunaux s'expriment ou rédigent leurs

nombre d'experts[67]. La position de la majorité dans les arrêts *MacDonald* et *Société des Acadiens* sur le rôle des tribunaux dans l'interprétation des droits linguistiques a été infirmée plus d'une décennie plus tard dans l'affaire *Beaulac*, un arrêt rendu à la majorité par la Cour suprême et rédigé par le juge Michel Bastarache :

> Même si les droits linguistiques constitutionnels découlent d'un compromis politique, ceci n'est pas une caractéristique qui s'applique uniquement à ces droits. [...] Dans la mesure où l'arrêt *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick*, précité, aux pp. 579 et 580, préconise une interprétation restrictive des droits linguistiques, il doit être écarté[68].

L'avis exprimé par la majorité de la Cour suprême dans cette trilogie qui date de 1986 – selon laquelle la promotion des droits linguistiques au-delà du minimum exigé par la Constitution est une

---

documents en anglais ou en français sans tenir compte de la langue du justiciable. [...] Avec égards pour ceux qui sont de l'avis contraire, je ne puis interpréter l'art. 133 comme permettant simplement au justiciable d'utiliser la langue qu'il comprend, tout en permettant à ceux qui communiquent avec lui d'utiliser la langue qu'il ne comprend pas. Quelle sorte de protection linguistique cela constituerait-il?

[67] Voir Warren J. NEWMAN, « Les droits linguistiques, la Charte et la nouvelle *Loi sur les langues officielles* », (exposé présenté à la première conférence annuelle du ministère de la Justice du Canada sur les droits de la personne et la Charte, Ottawa, 21 novembre 1988), p. 6 à 9 et 24 à 26; Warren J. NEWMAN, « Les droits linguistiques et les difficultés auxquelles sont confrontés le système judiciaire et ses acteurs : l'approche adoptée par la nouvelle loi sur les langues officielles », dans Walter S. TARNOPOLSKY, Joyce WHITMAN et Monique OUELLETTE, dir., *La discrimination dans le droit et l'administration de la justice*, Montréal, Thémis, 1993 aux pp. 144 à 147; Leslie GREEN, « Are Language Rights Fundamental? », (1987) 25 Osgoode Hall L.J. 639; Leslie GREEN et Denise RÉAUME, « Second Class Rights? Principles and Compromise in the Charter », (1990) 13 Dalhousie L. J. 564.

[68] *Beaulac*, *supra*, note 54, par. 24 et 25. Le juge Bastarache prend soin, cependant (au par. 41 de ses motifs), de maintenir la distinction conceptuelle entre les droits linguistiques et les garanties juridiques relatives à un procès équitable, établie par le juge Beetz dans les arrêts *MacDonald*, *supra*, note 57 et *Société des Acadiens*, *supra*, note 57.

> Le droit à un procès équitable est universel et il ne peut pas être plus important dans le cas de membres des collectivités des deux langues officielles au Canada que dans celui de personnes qui parlent d'autres langues. Les droits linguistiques ont une origine et un rôle complètement distincts. Ils visent à protéger les minorités de langue officielle du pays et à assurer l'égalité de statut du français et de l'anglais. Notre Cour a déjà tenté d'éliminer cette confusion à plusieurs occasions.

Il ajoute, au par. 45, que l'aptitude de l'accusé de s'exprimer en anglais « n'est pas pertinente parce que le choix de la langue n'a pas pour but d'étayer la garantie juridique d'un procès équitable, mais de permettre à l'accusé d'obtenir un accès égal à un service public qui répond à son identité linguistique et culturelle ». Voir aussi le par. 47 : « Les droits linguistiques ne sont pas une sous-catégorie du droit à un procès équitable. [...] Les droits linguistiques peuvent sans aucun doute améliorer la qualité des instances judiciaires, mais leur origine est ailleurs. »

question qui relève essentiellement du processus législatif – a incité fortement les leaders politiques à profiter de l'occasion pour modifier en conséquence la *Loi sur les langues officielles*. Les trois premières parties de la loi, qui traitent des domaines traditionnels des débats, des travaux parlementaires et des procédures judiciaires visés à l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et aux articles 17, 18 et 19 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, reflètent la volonté politique d'élargir les droits fondamentaux en adoptant des lois imposant des obligations additionnelles et conférant de nouveaux droits.

La *partie I* de la loi, intitulée *Débats et travaux parlementaires*, déclare que le français et l'anglais sont les langues officielles du Parlement et réitère qu'en vertu de la Constitution, chacun a le droit d'employer l'une ou l'autre dans les débats et les travaux du Parlement. Ce droit constitutionnel, garanti au *paragraphe 17(1) de la Charte*, est complété par des dispositions législatives qui excèdent le minimum exigé par la Constitution et qui assurent la disponibilité de services d'interprétation simultanée ainsi que le compte rendu et la traduction de tout ce qui se dit dans l'une ou l'autre des langues officielles lors des débats.

La *partie II* de la loi, intitulée *Actes législatifs et autres*, traite essentiellement de l'obligation imposée par le *paragraphe 18(1) de la Charte* concernant l'emploi du français et de l'anglais dans les archives, les comptes rendus et les procès-verbaux du Parlement, dans les lois fédérales et dans certains règlements pris en vertu de ces lois[69]. Cette norme minimale exigée par la Constitution est aussi complétée par d'autres dispositions législatives qui exigent que les autres règlements, décrets et textes officiels émanant d'institutions fédérales soient rédigés en français et en anglais. L'article 13 confirme la règle établie dans l'arrêt *Blaikie* et le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, aussi énoncée à l'article 18 de la Charte, selon laquelle la version française et la version anglaise sont également authentiques. Cela démontre la grande portée des règles de la partie II : « Tous les textes qui sont établis, imprimés, publiés ou déposés sous le régime de la présente partie dans les deux langues officielles le sont simultanément, les deux versions ayant également force de loi ou même valeur. »

---

[69] Voir aussi la *Loi sur la réédiction de textes législatifs*, L.C. 2002, c. 20 (sanctionnée le 13 juin 2002).

Au ministère de la Justice du Canada, les rédacteurs francophones et anglophones sont jumelés afin que les projets de loi soient rédigés simultanément dans les deux langues au lieu d'être rédigés dans une langue et traduits ensuite dans l'autre. Ce programme innovateur de corédaction législative fait en sorte que les deux versions – française et anglaise – des lois fédérales sont de la plus grande qualité. Le programme a attiré l'attention de plusieurs autres ressorts qui pourraient éventuellement s'en inspirer[70].

La *partie III* de la Loi a trait à l'*administration de la justice*. La première disposition déclare que le français et l'anglais sont les langues officielles des tribunaux fédéraux et, reprenant l'énoncé du *paragraphe 19(1) de la Charte*, que chacun a le droit d'employer l'une ou l'autre dans toutes les affaires dont ils sont saisis et dans les actes de procédure qui en découlent. Conformément à l'interprétation libérale donnée au terme « tribunaux » à l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Blaikie*, l'expression « tribunal fédéral » est définie au paragraphe 3(2) comme désignant « tout organisme créé sous le régime d'une loi fédérale pour rendre la justice ».

Les dispositions de la partie III de la loi ajoutent des obligations à celles prévues par la Constitution, notamment l'obligation qui incombe aux tribunaux fédéraux de veiller à ce que des services d'interprétation soient offerts aux témoins et aux parties, à ce que les juges entendent les affaires dont ils sont saisis dans la langue ou les langues des parties sans l'aide d'un interprète et à ce que leurs décisions soient disponibles en français et en anglais. De même, les procureurs de l'État doivent employer la langue officielle choisie par les autres parties (ou, si aucun choix n'a été fait, la langue officielle qui est la plus justifiée dans les circonstances) dans les plaidoiries et les actes de procédure. Les formules des tribunaux doivent être imprimées dans les deux langues officielles, mais elles peuvent être remplies dans l'une ou l'autre (auquel cas une traduction peut être obtenue sur demande). Ces dispositions ont été formulées avec soin, sous forme d'obligations imposées aux institutions afin de protéger les droits constitutionnels des parties, des témoins et des juges.

---

70 Notamment au pays de Galles : voir le rapport officiel de Winston Roddick, c.r., avocat général de l'Assemblée nationale du pays de Galles, sur les modèles canadiens de bilinguisme législatif (mars 2001).

Des obligations semblables ayant trait à la langue de l'accusé ont été imposées aux tribunaux provinciaux de juridiction criminelle, sous le régime du *Code criminel* fédéral, au moyen de modifications connexes renfermées à la partie XII de la *Loi sur les langues officielles*. Ainsi, l'article 530.1 du *Code criminel* prévoit que lorsqu'il est ordonné qu'un accusé subisse son procès devant un juge seul ou un juge et un jury qui parlent la langue officielle qui est celle de l'accusé ou la langue officielle qui permettra à l'accusé de témoigner le plus facilement, l'accusé et son avocat ont le droit d'employer l'une ou l'autre langue officielle au cours de l'enquête préliminaire et du procès, notamment dans les actes de procédure ou autres documents; les témoins ont le droit de témoigner dans l'une ou l'autre langue officielle; l'accusé a droit à ce que le juge présidant l'enquête préliminaire et le poursuivant (procureur de la Couronne) parlent la même langue officielle que lui; le tribunal est tenu d'offrir des services d'interprétation à l'accusé, à son avocat et aux témoins, tant à l'enquête préliminaire qu'au procès; le dossier de l'enquête préliminaire et celui du procès doivent comporter la totalité des débats dans la langue officielle originale et la transcription de l'interprétation, ainsi que toute la preuve documentaire dans la langue officielle de sa présentation à l'audience; le tribunal doit assurer la disponibilité, dans la langue officielle de l'accusé, du jugement rendu par écrit dans l'une ou l'autre langue officielle. Le paragraphe 841(3) du *Code criminel* a également été ajouté en 1988 pour prévoir que les formulaires des tribunaux doivent être imprimés dans les deux langues officielles.

Le procureur général du Québec a contesté la constitutionnalité de l'exigence prévue à l'article 530.1 du *Code criminel*, en vertu de laquelle l'accusé a droit à ce que le poursuivant parle la même langue officielle que lui, et l'exigence du paragraphe 841(3) du Code, en vertu de laquelle les formules des tribunaux doivent être imprimées dans les deux langues officielles, au motif que ces dispositions portent atteinte à la garantie accordée à l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. L'article 133 prévoit que « dans toute plaidoirie ou pièce de procédure [...] par-devant tous les tribunaux ou émanant des tribunaux de Québec, il pourra être fait également usage, à faculté » du français ou de l'anglais. Le procureur général du Canada soutenait que l'article 530.1 du Code constituait un exercice valide des compétences législatives en matière de droit pénal et de procédure pénale conférées au Parlement du Canada par la rubrique 27 de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Une disposition ayant pour but de faire progresser les droits

linguistiques au-delà du minimum constitutionnel et obligeant l'État (la province) à désigner un poursuivant en mesure de parler la langue officielle, en vertu de l'article 133, qui correspond à celle de l'accusé – en d'autres termes, un poursuivant qui est disposé à exercer ses propres droits linguistiques d'une manière qui respecte la langue de l'accusé – n'enfreint pas cette disposition. De même, dans le cas des formulaires bilingues, il n'y a pas atteinte aux droits linguistiques de l'auteur ou du rédacteur des actes de procédure garantis à l'article 133 parce que seules les portions préimprimées sont bilingues et que celles-ci peuvent être remplies en français ou en anglais. La Cour d'appel du Québec a confirmé la validité des deux dispositions contestées[71].

Dans le cadre du Plan d'action pour les langues officielles du gouvernement du Canada, rendu public le 12 mars 2003, le ministère de la Justice consacrera 45,5 millions de dollars pendant une période de cinq ans à l'amélioration de l'accès à la justice dans les deux langues officielles, en collaboration avec les gouvernements provinciaux et territoriaux et la communauté juridique. Un groupe de travail intergouvernemental sur l'accès à la justice dans les deux langues a été constitué à la suite de la réunion des sous-ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables de la justice en juin 2002. Ce groupe de travail compte des représentants des gouvernements des trois territoires et de la plupart des provinces. Le gouvernement fédéral continuera d'encourager les autres gouvernements à s'y joindre[72].

D. Les communications avec les institutions fédérales et la prestation des services gouvernementaux

La *partie IV* de la *Loi sur les langues officielles* porte sur les *communications avec le public et la prestation des services*. L'article 21 et les dispositions qui suivent traitent du droit de communiquer avec les institutions fédérales et d'en recevoir les services que la Constitution assure au public par le paragraphe 20(1) de la Charte. La partie IV et le règlement pris en application de la loi complètent ce droit par un

---

71 *R. c. Cross*, [1998] A.Q. n° 2629, [1998] R.J.Q. 2587 (C.A.); pourvoi à la C.S.C. retiré le 1er septembre 1999; *Noiseux c. Belval*, [1999] R.J.Q. 704 (C.A.); autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 21 octobre 1999.

72 Voir la *Réponse du gouvernement au Troisième rapport du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, novembre 2003; en ligne : <http://canada.justice.gc.ca/fr/ps/franc/response_11_03.html>.

ensemble d'obligations imposées aux institutions fédérales. Ainsi le siège ou l'administration centrale des institutions du Parlement et du gouvernement du Canada et les bureaux fédéraux situés dans la région de la capitale nationale (Ottawa et ses environs en Ontario et au Québec) doivent veiller à ce que toute personne puisse communiquer avec eux dans la langue officielle de son choix et en recevoir les services dans cette langue. Ailleurs au Canada, les bureaux des institutions fédérales doivent veiller à ce que le public puisse communiquer avec eux et en recevoir les services dans l'une ou l'autre des langues officielles, là où l'emploi de cette langue fait l'objet d'une demande importante ou si la vocation des bureaux justifie l'emploi des deux langues officielles.

La partie IV de la loi et son règlement d'application sur les communications avec le public et la prestation des services, qui est entré en vigueur en décembre 1992, donnent des indications détaillées sur la mise en œuvre de ces critères constitutionnels. Les services aux voyageurs et les services fournis par des tiers pour le compte d'institutions fédérales sont également visés par la partie IV. Il doit y avoir une « offre active » afin que le public soit informé que les bureaux désignés offrent des services dans les deux langues officielles.

E. L'emploi du français et de l'anglais en tant que langues de travail dans les institutions fédérales

La *partie V* de la *Loi sur les langues officielles*, qui traite de la *langue de travail*, a la même forme que la partie IV : elle énonce un droit fondamental et une série d'obligations relatives à sa mise en œuvre. La disposition introductive de la partie V, l'article 34, prévoit que le français et l'anglais sont les langues de travail dans les institutions fédérales et que les agents de ces institutions ont le droit d'utiliser l'une ou l'autre conformément aux obligations imposées aux institutions aux articles 35 et suivants. On peut considérer que la partie V découle du *paragraphe 16(1) de la Charte*, lequel garantit que le français et l'anglais ont un statut et des droits et privilèges égaux « quant à leur usage dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada ».

La partie V a trait à l'un des objectifs les plus difficiles à atteindre en pratique : créer un environnement où la langue de la minorité peut effectivement être utilisée dans les activités internes du gouvernement. La langue de la majorité tendant toujours à prédominer dans ces activités, il est essentiel que les collègues francophones et anglophones

continuent de travailler ensemble à la réalisation des objectifs institutionnels communs. Le droit expressément garanti au public par la Constitution de recevoir des services dans l'une ou l'autre des langues officielles doit primer dans ce contexte.

Aux termes de la partie V de la loi, chaque institution fédérale doit veiller à ce que, dans la région de la capitale nationale et dans les autres régions désignées, le « milieu de travail » soit « propice à l'usage effectif des deux langues officielles » et permette à son personnel d'utiliser l'une ou l'autre. Dans les régions où prédomine le français ou l'anglais à l'extérieur de ces régions bilingues (pour ainsi dire), un niveau minimum d'égalité doit toujours être maintenu : les institutions fédérales doivent veiller à ce que « la situation des deux langues officielles en milieu de travail soit comparable entre les régions ou secteurs où l'une ou l'autre prédomine ».

La politique législative reconnaît que, pour que le français et l'anglais soient des langues de travail dynamiques, les institutions fédérales doivent créer et maintenir des milieux où les deux langues officielles peuvent être employées en toute liberté, sans obstacles internes. Pour que les deux langues s'épanouissent réellement en tant que langues de travail, il faut cependant qu'il y ait un nombre suffisant (une « masse critique », dans l'argot des spécialistes) d'employés des deux groupes linguistiques, ce qui dépend dans une large mesure de la présence de ces groupes dans les différentes régions où sont situées les institutions. En d'autres termes, la politique sur la langue de travail doit être progressiste, mais son application doit tenir compte des réalités sociolinguistiques, démographiques et géographiques du Canada. En outre, dans la région de la capitale nationale et dans les régions désignées, les institutions fédérales doivent fournir à leur personnel des services auxiliaires, des outils de travail et des systèmes informatiques dans les deux langues officielles et veiller à ce que les supérieurs soient aptes à communiquer avec leurs subordonnés dans celles-ci et à ce que la haute direction (par exemple les comités exécutifs et les comités de gestion) soit en mesure de fonctionner dans ces deux langues.

En plus d'imposer ces exigences plutôt statiques, la loi insuffle un certain dynamisme au régime. Elle exige que les institutions fédérales veillent à prendre toutes autres mesures utiles pour créer et maintenir un milieu de travail bilingue. Les politiques du Conseil du Trésor sur la langue de travail complètent ce régime.

F. La primauté des parties I à V de la *Loi sur les langues officielles* et le recours judiciaire

Les cinq premières parties de la *Loi sur les langues officielles* découlent principalement des droits et des obligations linguistiques prévus aux paragraphes 16(1), 17(1), 18(1), 19(1) et 20(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* – statut égal du français et de l'anglais dans les débats et les travaux du Parlement, dans les lois et les autres textes, dans l'administration de la justice devant les tribunaux fédéraux, dans les communications et les services du gouvernement et en milieu de travail dans les institutions fédérales. Le Parlement a décidé qu'il convenait de reconnaître la nature particulière de cette loi. Il y énonce, à l'article 82, une disposition sur la *primauté* de la loi, selon laquelle les dispositions des parties I à V « l'emportent sur les dispositions incompatibles de toute autre loi ou de tout règlement fédéraux ». Cette disposition ne s'applique cependant pas à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, une autre loi quasi constitutionnelle.

Le recours judiciaire décrit à la partie X de la *Loi sur les langues officielles* s'applique à « une obligation ou un droit » prévu aux parties I, II (sous réserve de deux exceptions) ainsi qu'aux parties IV et V. Les dispositions relatives à l'administration de la justice sont exclues du recours judiciaire offert par la loi pour des raisons de courtoisie judiciaire. Il ne serait pas opportun, par exemple, que la Cour fédérale de première instance soit saisie d'une prétendue violation de la partie III par la Cour d'appel fédérale ou par la Cour suprême du Canada. Il est préférable qu'une infraction de ce genre soit soumise à ces tribunaux mêmes ou fassent l'objet d'un recours en droit administratif, comme dans l'affaire *Devinat*[73].

Tout comme l'article 24 de la Charte, la disposition relative au recours judiciaire permet au tribunal d'accorder la réparation qu'il estime « convenable et juste eu égard aux circonstances ». Sous le régime de la *Loi sur les langues officielles*, cependant, les plaintes doivent d'abord être soumises au commissaire aux langues officielles, une mesure qui favorise l'examen et le règlement des plaintes au moyen de mécanismes administratifs rattachés au rôle d'ombudsman du commissaire au lieu de la judiciarisation de l'affaire dès le début.

---

[73] *Devinat c. Canada (Commission de l'immigration et du statut de réfugié)*, [1999] A.C.F. n° 1774, [2000] 2 C.F. 212 (C.A.), autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 12 octobre 2000.

G. Les engagements du gouvernement fédéral énoncés aux parties VI et VII de la loi

Outre les cinq premières parties qui découlent des paragraphes 16(1), 17(1), 18(1), 19(1) et 20(1) de la Charte et qui créent des droits et des obligations, la *Loi sur les langues officielles* renferme deux parties – VI et VII – qui énumèrent les *engagements* du gouvernement fédéral.

La *partie VI*, intitulée *Participation des Canadiens d'expression française et d'expression anglaise*, décrit un engagement de principe fondé en partie sur la résolution parlementaire de 1973 concernant la participation équitable des membres des deux collectivités linguistiques dans les institutions fédérales. Le recours judiciaire prévu à la partie X et la disposition sur la primauté de l'article 82 de la loi ne s'appliquent pas à la partie VI.

La première disposition de la partie VI – l'article 39 – énonce l'engagement pris par le gouvernement fédéral à l'égard des chances égales et de la participation équitable des membres des deux groupes linguistiques :

> 39(1) Le gouvernement fédéral s'engage à veiller à ce que :
>
> *a*) les Canadiens d'expression française et d'expression anglaise, sans distinction d'origine ethnique ni égard à la première langue apprise, aient des chances égales d'emploi et d'avancement dans les institutions fédérales;
>
> *b*) les effectifs des institutions fédérales tendent à refléter la présence au Canada des deux collectivités de langue officielle, compte tenu de la nature de chacune d'elles et notamment de leur mandat, de leur public et de l'emplacement de leurs bureaux.

Ce double engagement d'assurer des chances égales aux Canadiens francophones et anglophones et de maintenir, dans les institutions fédérales, des effectifs qui reflètent les deux collectivités de langue officielle doit être exécuté par les institutions fédérales en « [tenant compte] des objets et des dispositions des parties IV et V » de la *Loi sur les langues officielles*. Ces dispositions ont trait aux communications avec le public, à la prestation de services et à la langue de travail des fonctionnaires. Par ailleurs, le « mode de sélection fondé sur le mérite » est expressément maintenu. En d'autres termes, il ne s'agit pas d'un

système de contingents ou de quotas, mais plutôt de la reconnaissance que si les possibilités de nomination et d'avancement sont ouvertes aux membres des deux groupes de langue officielle également, la fonction publique fédérale, au fil du temps, devrait ressembler de façon générale à la population d'où proviennent ses dirigeants et ses employés.

La *partie VII* de la loi, qui s'intitule *Promotion du français et de l'anglais*, énonce aussi un engagement de principe. L'article 41 prévoit :

> Le gouvernement fédéral s'engage à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement, ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne.

Selon la note marginale qui accompagne le texte anglais de l'article 41, celui-ci énonce la politique gouvernementale. La portée et la teneur de cette politique ressemblent, à certains égards, à la « politique du multiculturalisme » du gouvernement du Canada décrite à l'article 3 de la *Loi sur le multiculturalisme canadien*. Cette politique a été adoptée à la même époque que la *Loi sur les langues officielles*, en juillet 1988. Le préambule de la *Loi sur le multiculturalisme canadien* signale, notamment, que « le gouvernement fédéral [...] est voué à une politique du multiculturalisme destinée à préserver et à valoriser le patrimoine multiculturel des Canadiens ».

L'article 41 de la *Loi sur les langues officielles* énonce la politique officielle du gouvernement fédéral, son engagement politique à promouvoir la dualité linguistique du Canada, à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement. Que cet engagement soit énoncé dans une loi permet à tous les Canadiens d'en prendre connaissance et lui confère un caractère solennel et permanent. Seule une loi adoptée par le Parlement du Canada peut modifier cet engagement.

La *Loi sur les langues officielles* prévoit, à l'article 42, que le ministre du Patrimoine canadien est responsable, en consultation avec les autres ministres fédéraux, de coordonner la mise en œuvre de cet engagement par les institutions fédérales. L'article 43 décrit le mandat précis du ministre du Patrimoine canadien : ce dernier est chargé de prendre les mesures qu'il estime indiquées « pour favoriser la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne ». Ce mandat, comme la partie VII dans l'ensemble, repose clairement sur le principe de la progression vers

l'égalité des langues officielles qui sous-tend le paragraphe 16(3) de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Les engagements du gouvernement fédéral décrits à la partie VII de la loi sont très larges. Leur réalisation ne dépend pas seulement de l'établissement et de la gestion de priorités; elle repose encore sur l'allocation de fonds et d'autres ressources disponibles de même que, dans une large mesure, sur la coopération de nombreux autres intervenants. Pensons ici aux gouvernements provinciaux et territoriaux, aux entreprises du secteur privé, aux organismes bénévoles et à d'autres institutions et associations, dont un grand nombre ne relèvent pas du contrôle législatif et réglementaire du gouvernement fédéral.

Il faut se rappeler que les engagements en matière de politique décrits aux parties VI et VII de la *Loi sur les langues officielles* ne peuvent faire l'objet du recours judiciaire prévu à la partie X de la loi. Le gouvernement fédéral était d'avis, au moment de l'adoption de la loi en 1988, qu'il est préférable de confier la surveillance de la mise en œuvre de ces engagements aux ministres compétents. Ce sont le président du Conseil du Trésor pour ce qui a trait aux parties IV, V et VI de la loi, le ministre du Patrimoine canadien en ce qui concerne la partie VII, le commissaire aux langues officielles qui est l'ombudsman linguistique, le « vérificateur linguistique » et le haut fonctionnaire du Parlement et enfin les comités des chambres du Parlement. En application de l'article 88 de la loi, ces autorités compétentes ont le mandat de suivre en permanence l'« application de la présente loi », des règlements et des directives en découlant, et de veiller à la mise en œuvre des rapports destinés au Parlement. On pourrait faire valoir que le rôle du commissaire aux langues officielles et des comités parlementaires est particulièrement adapté à l'examen des mesures visées par la partie VII, en matière de la politique sociale, de l'utilisation du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral et du processus décisionnel « polycentrique » auquel participent différents acteurs et qui exige la collaboration de tous les ordres de gouvernement de la fédération canadienne.

D'aucuns ont récemment tenté, par des contestations soumises à la Cour fédérale[74] et des projets parlementaires déposés au Sénat[75], de

---

[74] *Canada (Commissaire aux langues officielles) c. Canada (ministère de la Justice)*, [2001] F.C.J. n° 431, [2001] CFPI 239; *Forum des maires de la Péninsule acadienne c. Canada*

favoriser le respect des engagements décrits à la partie VII de la loi en assujettissant leur exécution au pouvoir judiciaire. Comme ces questions sont toujours examinées par la Cour et par le Parlement, il serait imprudent (pour ne pas dire peu judicieux) de formuler des commentaires directs sur le bien-fondé de ces contestations et de ces propositions[76].

Soulignons, néanmoins, que dans un arrêt qui fait époque, trois juges de la Cour d'appel fédérale, y compris le juge en chef Richard et le juge Noël, ont rejeté à l'unanimité toute prétention que la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* renferme des obligations susceptibles d'être sanctionnées par des tribunaux. Rédigeant les motifs dans cette affaire, le juge Robert Décary statue :

> Cette asymétrie de la Loi s'explique aisément quand on constate qu'elle traite aussi bien de politiques et d'engagements, que de droits et obligations. Le paragraphe 77(1) est lui-même des plus instructifs à cet égard puisqu'il précise que les plaintes dont il traite visent non pas des articles ou des parties de la Loi en eux-mêmes mais « une obligation ou un droit prévus » aux dits articles ou aux dites parties. Le législateur s'est donc exprimé avec beaucoup de prudence, de manière à ce que ne puissent être portés devant la Cour que ces litiges visant des obligations ou des droits. Cette prudence est d'autant plus justifiée que le pouvoir de réparation que confère le paragraphe 77(4) est d'une ampleur exceptionnelle et qu'on comprend aisément que le Parlement n'ait pas voulu permettre aux tribunaux de s'ingérer dans le domaine de politiques et d'engagements qui n'est habituellement pas de leur ressort.

(Agence canadienne d'inspection des aliments), [2003] A.C.F. n° 1321, [2003] CF 1048 (1re inst.); *Raîche c. Canada (Procureur général)*, [2004] A.C.F. n° 839, [2004] C.F. 679 (1re inst.).

75 P.L. S-32, *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais)*, 1re sess. 37e lég. 49-50 Eliz. II, 2001; P.L. S-11, *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais)*, 2e sess, 37e lég. 51 Eliz. II, 2002. Ces projets de loi ont été déposés en 2002 et en mars 2003, respectivement, par le sénateur Jean-Robert Gauthier, un défenseur de longue date de la protection et de la promotion des droits linguistiques des minorités.

76 Pour connaître les commentaires faits par l'auteur sur les projets de loi S-32 et S-11 en qualité de conseiller juridique du gouvernement du Canada, voir ses témoignages devant le Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles du Sénat le 6 mars 2002, et devant le Comité permanent des langues officielles du Sénat le 27 octobre 2003. Voir aussi, en ce qui concerne les questions juridiques, les témoignages d'un collègue de l'auteur, Marc Tremblay, prononcés aux mêmes dates, et de la Commissaire aux langues officielles, Dyane Adam, prononcés le 21 février 2002 et le 27 octobre 2003, respectivement. Par contre, il faut signaler l'adoption récente, par le Parlement du Canada, du projet de loi S-3, qui renforce le caractère exécutoire de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* : voir la note 78 ci-dessous.

[...]

> Bref, l'intimé et les intervenants voudraient que la Cour modifie l'article 41 de la Loi et rende mandatoire ce qui, à sa face même, n'est qu'un engagement politique et que la Cour ajoute aux paragraphes 77(1) et 82 les mots « partie VII ». Ce serait là faire violence non seulement au texte de la Loi mais aussi à l'intention explicite et implicite du Parlement d'exclure ces champs de l'intervention judiciaire[77].

Signalons également qu'un nouveau projet de loi visant à renforcer le caractère exécutoire de la partie VII de la loi et à l'assujettir au recours judiciaire de la partie X a franchi toutes les étapes de l'adoption au Sénat et a été déposé en première lecture à la Chambre des communes.[78]

On peut certes constater, à l'heure actuelle, que le gouvernement du Canada s'est appliqué surtout à exécuter les engagements décrits à la partie VII de la *Loi sur les langues officielles,* à mettre au point des politiques et des programmes concrets ainsi que des mécanismes administratifs additionnels de coordination et d'exécution dans le cadre du régime législatif existant. Fort de l'appui du premier ministre, le président du Conseil privé de la Reine pour le Canada et ministre des Affaires intergouvernementales, l'honorable Stéphane Dion, a présidé un groupe réunissant d'autres membres du Cabinet (notamment le ministre de la Justice, la présidente du Conseil du Trésor et la ministre du Patrimoine canadien) afin d'élaborer la pièce maîtresse des nouvelles initiatives du gouvernement du Canada en vue de la mise en valeur des attributs positifs de la dualité linguistique canadienne. Ces travaux ont donné lieu en 2003 au dépôt du *Plan d'action pour les langues officielles*[79].

---

77 *Agence canadienne de l'inspection des aliments c. Forum des maires de la Péninsule acadienne*, [2004] A.C.F. n° 1235, [2004] CAF 263, par. 27 et 38, j. Décary. Le 29 septembre 2004, l'intimé a déposé une demande d'autorisation de pourvoi à la Cour suprême. La demande est en délibéré.

78 Voir P.L. S-3, *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais)*, 1re sess. 38e lég. 53 Eliz. II, 2004, déposé par le sénateur Gauthier aux fins de sa première lecture le 6 octobre 2004, adopté par le Sénat le 26 octobre 2004. La première lecture à la Chambre des communes a eu lieu le 1er novembre 2004. Depuis la rédaction de ce texte, l'auteur souligne que le projet de loi S-3 a été adopté, avec modifications, par la Chambre des communes le 17 novembre 2005 et à nouveau par le Sénat. La nouvelle loi modificatrice a reçu la sanction royale le 24 novembre 2005.

79 CANADA, *Le prochain acte : un nouvel élan pour la dualité linguistique canadienne – Le plan d'action pour les langues officielles*, Ottawa, 2003, en ligne : <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca

Le *Plan d'action pour les langues officielles* est un document remarquable. Les politiques visées sont généreuses, les objectifs fixés sont précis. Le Plan prévoit une allocation de ressources en conséquence. Il renferme également un « cadre d'imputabilité et de coordination en langues officielles », qui décrit les « modalités d'exécution » des obligations prévues aux parties I à V de la *Loi sur les langues officielles*, des engagements prévus aux parties VI et VII ainsi que des responsabilités des institutions fédérales à cet égard. Le cadre d'imputabilité n'a pas pour but de modifier le cadre juridique établi par la loi, mais plutôt de le renforcer et d'assurer sa mise en œuvre intégrale grâce à une collaboration efficace et effective et à des mécanismes d'exécution appropriés.

Sur le fond, le Plan d'action comporte trois grands axes – les langues officielles dans les domaines de l'éducation, du développement communautaire et de la fonction publique – auxquels s'ajoute le développement des « industries de la langue » que sont la traduction et l'interprétation. Le Plan propose une approche axée sur l'avenir qui tient compte de la dualité linguistique du Canada moderne, à la fois en tant qu'élément du patrimoine des Canadiens et, en particulier, en tant qu'atout pour leur avenir. Le gouvernement du Canada entend aider les Canadiens des deux groupes linguistiques à tirer profit, pour eux-mêmes, pour leurs enfants et pour leur pays, de toutes les possibilités que présente la dualité linguistique canadienne en réinvestissant dans l'éducation, dans la langue de la minorité et dans l'enseignement de la langue seconde; en ciblant des priorités de première importance aux fins du développement communautaire en milieu minoritaire, par exemple la petite enfance, les soins de santé, la justice, l'immigration et le développement économique; en faisant de nouveau des langues officielles une priorité fondamentale pour la fonction publique et sa culture organisationnelle; en jouant un rôle de catalyseur dans le développement économique, la planification de la relève et l'accroissement des compétences des industries de la langue. Le gouvernement fédéral s'est engagé à consacrer plus de 750 millions de dollars au cours des cinq prochaines années à la réalisation des différents objectifs du Plan d'action, ce qui, croit-on, devrait avoir des

---

/Collection/CP22-68-2003F.pdf>. C'est dorénavant le ministre Mauril Bélanger qui est responsable de la mise en œuvre du Plan.

« effets complémentaires [...] auprès des autres gouvernements, du secteur privé, des communautés et d'autres partenaires »[80] :

> Mais la force de ce Plan tient moins au financement comme tel qu'à l'ensemble des mesures dont il est fait. Chacune prise isolément n'aurait pas l'effet escompté. Mais réunies dans un plan intégré, en conjonction avec l'apport des communautés, des provinces et des territoires et de tous les Canadiens, ces mesures se complètent les unes les autres et créent une synergie pour le succès[81].

VIII. Conclusion

Le cadre juridique et constitutionnel de la législation et de la politique en matière de langues officielles au Canada est tissé d'un réseau complexe de mesures législatives, réglementaires et de politiques fédérales, provinciales et territoriales. Il faut s'attendre à ce qu'il en soit ainsi dans un État fédéral moderne où deux langues – le français et l'anglais – sont parlées régulièrement par des millions de Canadiens. Les droits linguistiques existant au Canada sont définis par l'histoire, la géographie et la démographie, ainsi que par des conceptions profondément ancrées de l'identité personnelle, collective et nationale. Les initiatives entreprises pour maintenir le statut des deux collectivités de langue officielle au Canada et des minorités qui y vivent et pour répondre à leurs besoins sont au cœur de l'expérience canadienne et de ses concepts de bilinguisme et de multiculturalisme. La *Loi sur les langues officielles* est un élément clé de ce cadre juridique et constitutionnel.

---

80 *Id.*, 65.

81 *Id.*