

CHARLEBOIS c. SAINT JOHN (VILLE) : PHARE D'UNE RÉGRESSION EN MATIÈRE DE DROITS LINGUISTIQUES?

Michel Doucet et Mark Power*

I – INTRODUCTION

L'arrêt *Charlebois c. Saint John (Ville)*¹ (« *Charlebois 2* ») de la Cour suprême du Canada soulève des questions intéressantes et importantes concernant le bilinguisme judiciaire et les principes devant guider l'interprétation de la *Loi sur les langues officielles*² (« *Loi* ») du Nouveau-Brunswick. Ce bref commentaire d'arrêt porte sur l'évolution du bilinguisme judiciaire au Nouveau-Brunswick et sur le débat soulevé par l'affaire *Charlebois 2*. Les démarches utilisées par la Cour suprême du Canada pour interpréter les droits linguistiques de nature législatifs reçoivent une attention particulière.

Les auteurs soutiennent que l'arrêt *Charlebois 2* ne sonne pas le glas du cadre conceptuel moderne des droits linguistiques au Canada³. Au contraire, la majorité de la Cour suprême du Canada dans *Charlebois 2* a pris la peine de réfuter explicitement toute suggestion en ce sens⁴. Cela étant, il est permis de se demander si l'affaire *Charlebois 2* constitue le phare d'une

* Michel Doucet est avocat et professeur titulaire à la Faculté de droit de l'Université de Moncton. Mark Power est doctorant en droit à l'Université de Cambridge. En Cour suprême du Canada, les auteurs étaient les avocats de l'Association des juristes d'expression française du Nouveau-Brunswick (« AJEFNB »), l'une des appelantes dans l'affaire *Charlebois c. Saint John (Ville)*. M^e Doucet avait également représenté l'AJEFNB devant la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick.

¹ [2005] 3 R.C.S. 563. [*Charlebois 2*]

² L.N.-B. 2002, c. O-0.5.

³ Tel qu'énoncé dans *R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768 au para. 25, voir *infra* note 67 [*Beaulac*].

⁴ *Charlebois 2*, *supra* note 1 au para. 28.

régression en matière de l'interprétation large et libérale des droits linguistiques.

A - Un bref historique des droits linguistiques au Nouveau-Brunswick avec une attention particulière à l'administration de la justice

L'historique législatif et politique des droits linguistiques dans la province du Nouveau-Brunswick témoigne d'une remarquable transformation sociale visant la progression vers l'égalité réelle des communautés d'expression française et d'expression anglaise. L'élan que constitue cette progression vers l'égalité dans tous les secteurs, notamment dans celui de l'administration de la justice, constitue un point de repère indispensable à l'interprétation de la *Loi* de cette juridiction *sui generis*.

Le Nouveau-Brunswick est une province fondatrice du Canada. Toutefois, l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*⁵, qui prévoit un bilinguisme embryonnaire dans les domaines judiciaire et législatif, ne s'applique pas dans cette juridiction. Ainsi, pendant trop longtemps, la justice au Nouveau-Brunswick était administrée en anglais, l'accès à la justice en français n'existant pas. La langue française n'était aucunement valorisée par le gouvernement du Nouveau-Brunswick et par les tribunaux de cette province. Pendant de nombreuses années, les francophones du Nouveau-Brunswick n'avaient que peu ou pas d'accès à des services gouvernementaux, éducatifs ou judiciaires dans leur langue. La place prépondérante de la langue anglaise dans l'administration de la justice sera d'ailleurs confirmée dans l'affaire *R. c. Murphy, ex parte Belisle et Moreau*. La Cour d'appel du Nouveau-Brunswick y affirme :

⁵ *Loi constitutionnelle de 1867 (R.-U.)*, 30 & 31 Vict., c. 3, art. 133.

The status of English as the official language of our Courts rests on English statute law which became part of the law of the Province when it was established. The Provincial Courts have always regarded the English common law and those statutes in amendment of the common law enacted prior to the colonial conditions of Province as forming part of the law of the Province...

Prior to the Restoration, the Parliament of England on November 22, 1650, passed an Act entitled An Act turning the Books of Law, and all Process and Proceedings in Courts of Justice, into English...

English continued to be the official language of the Courts of England when the Supreme Court of Judicature of the Province of New Brunswick was established on November 27, 1784...

In our opinion the Act of 1650 respecting the use of the English language is part of the law of the Province and applicable to proceedings in all Provincial Courts⁶.

En 1969, dans la foulée du dépôt du *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*⁷, lequel encourageait les gouvernements de la fédération à accorder une plus grande place aux communautés d'expression française

⁶ *R. c. Murphy, ex parte Belisle et Moreau* (1969), 69 D.L.R. (2d) 530 à la p. 532 (C.A.N.-B.). Seul l'article 25 de la *Loi sur la preuve*, S.R.N.-B. 1952, c. 74, mod. par S.N.-B. 1967, c. 37, art. 1, traitait alors de la langue des procédures devant les tribunaux. Cette disposition prévoyait :

Dans toutes procédures devant une cour de la province, si une partie le demande et que toutes les parties à l'action ou aux procédures et leurs conseils ont une connaissance suffisante d'une langue quelconque, le juge peut ordonner que les procédures soient menées et les témoignages rendus et reçus dans cette langue.

Toutefois, la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick écarta cette disposition parce que l'affaire dont elle était saisie était de nature criminelle et relevait de ce fait de la compétence fédérale. L'article a été abrogé le 1^{er} juin 1982.

⁷ *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1967.

du Canada, le législateur néo-brunswickois adoptait la *Loi sur les langues officielles du Nouveau-Brunswick*⁸. Cette loi reconnaît, pour la première fois, l'anglais et le français comme constituant les langues officielles partout au Nouveau-Brunswick. Sur le plan judiciaire, l'article 14⁹ de cette loi, qui n'est entré en vigueur qu'en 1972, garantit l'accès à la justice en français ou en anglais partout dans la province. Pour la première fois, les citoyens francophones de la province pouvaient avoir accès à la justice dans leur langue. La province procéda également, dans les années 1970, au projet ambitieux de la traduction de ses lois. En 1979, la première faculté de droit enseignant la common law uniquement en français et offrant un programme de droit complet de common law dans cette langue ouvre ses portes sur le campus de Moncton de l'Université de Moncton¹⁰.

En 1981, le législateur néo-brunswickois poursuivra son cheminement sur la voie de la progression vers l'égalité des langues officielles en adoptant la *Loi reconnaissant l'égalité des deux communautés linguistiques officielles au Nouveau-Brunswick*¹¹. Cette loi avant-gardiste reconnaît la communauté linguistique française et la communauté linguistique anglaise, affirme l'égalité de statut et l'égalité des droits et privilèges de chacune, protège l'égalité de statut et l'égalité des droits et privilèges des communautés

⁸ L.N.-B. 1969, c. 14.

⁹ Cette disposition prévoyait :

14.(1) Sous réserve de l'article 16, dans toute procédure devant un tribunal, toute personne qui comparaît ou témoigne peut être entendue dans la langue officielle de son choix et ne doit être, en fait, nullement défavorisée en raison de ce choix.

(2) Sous réserve du paragraphe (1),

a) lorsqu'une partie le demande; et

b) que le tribunal convient qu'on peut efficacement procéder ainsi;

le tribunal peut ordonner que les séances se tiennent uniquement ou partiellement dans l'une des langues officielles.

¹⁰ Voir J. Vanderlinden, *Genèse et jeunesse d'une institution*, Université de Moncton, 1998. À cette époque, l'enseignement de la common law en français à l'Université d'Ottawa demeurait embryonnaire et fragile : voir L. Bélanger-Hardy et al., *Rapport sur les personnes diplômées du common law en français de l'Université d'Ottawa*, Ottawa, Faculté de droit, Université d'Ottawa, 2006 aux pp. 11-17.

¹¹ L.N.-B., c. O-1.1.

linguistiques officielles et promeut leur développement culturel, économique, éducationnel et social¹².

Les articles 16 à 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* (« *Charte* ») entreront en vigueur en 1982. Ces articles constitutionnalisent le bilinguisme au Nouveau-Brunswick et en font la seule province officiellement bilingue du Canada. Le paragraphe 16(2) de la *Charte* fait du français et de l'anglais les langues officielles de la province et prévoit qu'elles « ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions de la Législature et du gouvernement du Nouveau-Brunswick. » Le paragraphe 19(2) de la *Charte* constitutionnalise le bilinguisme judiciaire dans la province, garantissant à chacun « le droit d'employer le français ou l'anglais dans toutes les affaires dont sont saisis les tribunaux du Nouveau-Brunswick et dans tous les actes de procédure qui en découlent. »

Il importe de noter que les garanties linguistiques constitutionnelles applicables au Nouveau-Brunswick sont fondées davantage sur le principe de la personnalité plutôt que sur celui de la territorialité¹³. En vertu du paragraphe 20(2) de la *Charte*, chacun « a, au Nouveau-Brunswick, droit à l'emploi du français ou de l'anglais pour communiquer avec tout bureau des institutions de la législature ou du gouvernement ou pour en recevoir les services. » L'approche fondée sur la territorialité, qui

¹² L'article 3 de la *Loi reconnaissant l'égalité des deux communautés linguistiques officielles au Nouveau-Brunswick*, L.N.-B., c. O-1.1, qui se lit comme suit, « Le gouvernement du Nouveau-Brunswick, dans les mesures législatives qu'il propose, dans la répartition des ressources publiques et dans ses politiques et programmes, encourage, par des mesures positives, le développement culturel, économique, éducationnel et social des communautés linguistiques officielles. » précède la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. 1985, c. 31 (4^e suppl.), qui abonde dans le même sens, mais au niveau fédéral.

¹³ Voir notamment, concernant ces principes, A. Patten, « What kind of Bilingualism? », dans W. Kymlicka et A. Patten, *Language Rights and Political Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2003, 296 ; D. Réaume, « Beyond Personality : The Territorial and Personal Principles of Language Policy Reconsidered », dans W. Kymlicka et A. Patten, *Language Rights and Political Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2003, 271.

limiterait la protection des droits de la communauté de langue française, minoritaire, uniquement à certaines régions données¹⁴, est rejetée au Nouveau-Brunswick. Le régime linguistique constitutionnel du Nouveau-Brunswick, fondé sur le principe de la personnalité, favorise la mobilité et le libre choix des gens qui s'y trouvent à tout moment donné.

En 1982, la *Loi sur les langues officielles* sera modifiée par l'adoption d'une disposition prévoyant :

[Qu'] une personne accusée d'une infraction à une loi ou à un règlement de la province, ou à un arrêté municipal, a droit au déroulement des procédures dans la langue officielle de son choix, et elle doit être informée de ce droit par le juge qui préside au procès avant d'enregistrer son plaidoyer¹⁵.

Notons que cette disposition capte les arrêtés municipaux. Ainsi, depuis 1982, toute personne accusée d'une infraction à un arrêté municipal a droit au déroulement des procédures judiciaires dans la langue officielle de son choix. Cette obligation s'applique de façon uniforme à toutes les municipalités de la province, peu importe le poids démographique de leurs communautés linguistiques.

En fait, la *Loi sur les langues officielles* du Nouveau-Brunswick a été modifiée à plusieurs reprises pendant les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix afin de favoriser l'égalité des communautés de langue officielle et de faciliter la réalisation du

¹⁴ Le paragraphe 20(1) de la *Charte* adopte une telle approche pour les institutions fédérales. Ce paragraphe prévoit :

20.(1) Le public a, au Canada, droit à l'emploi du français ou de l'anglais pour communiquer avec le siège ou l'administration centrale des institutions du Parlement ou du gouvernement du Canada ou pour en recevoir les services; il a le même droit à l'égard de tout autre bureau de ces institutions là où, selon le cas :

a) l'emploi du français ou de l'anglais fait l'objet d'une demande importante;
b) l'emploi du français et de l'anglais se justifie par la vocation du bureau.

¹⁵ *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles du Nouveau-Brunswick*, L.N.-B. 1982, c. 47, art. 1.

bilinguisme judiciaire dans la province. Par exemple, suite à l'arrêt *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick c. Association of Parents for Fairness in Education*¹⁶, le législateur néo-brunswickois modifiait en 1990 la *Loi sur les langues officielles*¹⁷ afin de garantir aux justiciables le droit non seulement d'utiliser la langue officielle choisie dans une procédure judiciaire, mais également celui d'être compris dans cette langue par le tribunal, et ce, sans interprétation. Le législateur néo-brunswickois choisissait d'adopter l'approche préconisée par la minorité dans l'affaire *Société des Acadiens*¹⁸, rejetant l'avis majoritaire selon lequel un justiciable avait le droit d'utiliser la langue officielle de son choix mais non le droit d'être compris dans cette langue par le juge président l'audience.

En 1993, dans la foulée du débat constitutionnel portant entre autre sur la reconnaissance du Québec comme société distincte, la législature du Nouveau-Brunswick demanda l'ajout d'une disposition constitutionnelle qui reconnaîtrait sa propre spécificité linguistique. L'article 16.1 de la *Charte*¹⁹ renchérit sur les démarches prises jusqu'alors pour reconnaître, protéger et promouvoir les communautés linguistiques officielles du Nouveau-Brunswick, et ce, partout dans la province. Ce faisant, le

¹⁶ [1986] 1 R.C.S. 549 [*Société des Acadiens*].

¹⁷ L.N.-B. 1990, c. 49. D'autres modifications furent également apportées à *Loi sur les langues officielles du Nouveau-Brunswick*, notamment par la *Loi sur les langues officielles*, L.N.-B. 1975, c. 6 ; *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles du Nouveau-Brunswick*, L.N.-B. 1982, c. 47 et la *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles du Nouveau-Brunswick*, L.N.-B. 1984, c. 28.

¹⁸ En dissidence, le juge en chef Dickson avait conclu à la p. 568 que le droit d'employer, devant les tribunaux, l'anglais ou le français « comporte le droit d'être compris par le juge ou les juges saisis de l'affaire ».

¹⁹ L'article 16.1 prévoit :

16.1(1) La communauté linguistique française et la communauté linguistique anglaise du Nouveau-Brunswick ont un statut et des droits et privilèges égaux, notamment le droit à des institutions d'enseignement distinctes et aux institutions culturelles distinctes nécessaires à leur protection et à leur promotion.

(2) Le rôle de la législature et du gouvernement du Nouveau-Brunswick de protéger et de promouvoir le statut, les droits et les privilèges visés au paragraphe (1) est confirmé.

Nouveau-Brunswick constitutionalisait une partie de la *Loi reconnaissant l'égalité des deux communautés linguistiques officielles au Nouveau-Brunswick*.

L'objet de l'article 16.1 de la *Charte* est on ne peut plus clair : maintenir les deux langues officielles, ainsi que les cultures qu'elles représentent, et favoriser l'épanouissement et le développement des communautés linguistiques officielles. Cette disposition constitutionnelle nouvelle est de nature réparatrice et impose des obligations concrètes aux législateurs, peu importe où se trouvent les membres des communautés linguistiques. Selon la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick dans l'affaire *Charlebois c. Moncton (Ville)* :

Le principe de l'égalité des deux communautés linguistiques est une notion dynamique. Elle implique une intervention du gouvernement provincial qui exige comme mesure minimale l'égalité de traitement des deux communautés mais, dans certaines circonstances où cela s'avérerait nécessaire pour atteindre l'égalité, un traitement différent en faveur d'une minorité linguistique afin de réaliser la dimension collective autant qu'individuelle d'une réelle égalité de statut. Cette dernière exigence s'inspire du fondement même du principe de l'égalité²⁰.

Au surplus, toujours dans l'affaire *Charlebois 1*, la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick explique que :

Cette disposition [l'article 16.1 de la *Charte*] confirme, sur le plan législatif, l'obligation positive d'agir pour le gouvernement provincial. Par ses engagements législatifs et constitutionnels, le Nouveau-Brunswick a accepté qu'il est de son devoir de prendre toutes les

²⁰ *Charlebois c. Moncton (Ville)* (2001), 242 R.N.-B. (2^e) 259 aux para. 79-80 (C.A.) [*Charlebois 1*].

mesures favorables au maintien et au développement des communautés de langue officielle. Il reconnaît ainsi que les deux langues et les deux cultures véhiculées par ces communautés constituent l'héritage commun de tous les néo-brunswickois et qu'elles doivent trouver un climat propice à leur développement²¹.

En juin 2002, en réponse à la décision de la Cour d'appel dans l'arrêt *Charlebois 1*²², le législateur néo-brunswickois adopte une nouvelle *Loi sur les langues officielles* et abroge celle en vigueur depuis 1969. La nouvelle *Loi*, qui se veut conforme aux obligations constitutionnelles de la province, précise et élargi la portée de certains droits.

B – Les faits

C'est dans ce contexte que s'est présentée l'affaire *Charlebois 2*. L'affaire soulève la question de savoir si, dans une action civile intentée contre elle, une municipalité du Nouveau-Brunswick est tenue d'utiliser, pour ses plaidoiries orales et écrites et pour les actes de procédure qui en découlent, la langue officielle choisie par la partie civile. L'affaire porte sur l'interprétation de l'article 22 de la *Loi*, qui prévoit :

22. Dans une affaire civile dont est saisi un tribunal et à laquelle est partie Sa Majesté du chef du Nouveau-Brunswick ou une institution, Sa Majesté ou l'institution utilise, pour les plaidoiries orales et écrites et pour les actes de procédure qui en découlent, la langue officielle choisie par la partie civile.

²¹ *Ibid.* au para. 16.

²² La Cour d'appel du Nouveau-Brunswick avait déclaré inconstitutionnels les arrêtés unilingues de la Ville de Moncton mais estimait qu'il y avait lieu de suspendre l'effet de la déclaration d'invalidité pendant un délai d'une année afin de permettre à la ville de Moncton et au gouvernement du Nouveau-Brunswick de satisfaire aux obligations constitutionnelles.

Mario Charlebois²³, résident de Dieppe (Nouveau-Brunswick), avait engagé une instance civile contre la Ville de Saint-Jean. Il souhaitait obtenir de la Cour du banc de la Reine du Nouveau-Brunswick une ordonnance enjoignant la Ville à offrir ses services de façon égale dans les deux langues officielles. Les raisons qui ont amené monsieur Charlebois à intenter cette poursuite demeurent obscures mais il est permis de croire qu'il jugeait les efforts de la Ville de Saint-Jean pour répondre à ses nouvelles obligations en vertu de la *Loi* insuffisants et trop lents.

Lors de l'audition de la requête, la Ville de Saint-Jean et le Procureur général du Nouveau-Brunswick, intervenant, ont demandé, dans une procédure interlocutoire, la radiation de la requête de monsieur Charlebois. Comparissant en son propre nom, monsieur Charlebois s'est opposé au fait que la Ville de Saint-Jean ait produit ses actes de procédures et ses affidavits en anglais seulement et que son procureur²⁴ ait utilisé uniquement la

²³ Mario Charlebois est homme d'affaire. Il n'a pas obtenu de diplôme en droit. Il a néanmoins intenté de nombreuses procédures judiciaires dans lesquelles il a soulevé, entre autres, des questions de droits linguistiques. Son heure de gloire en matière de droits linguistiques est l'arrêt de la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick dans l'affaire *Charlebois 1*. La Cour d'appel du Nouveau-Brunswick avait alors conclu que les municipalités de la province étaient soumises aux obligations du paragraphe 18(2) de la *Charte* et devaient donc adopter leurs règlements municipaux dans les deux langues officielles. L'importance des questions linguistiques soulevées par monsieur Charlebois dans *Charlebois 1* et le souci qu'elles fassent l'objet d'analyses juridiques professionnelles et complètes ont motivé des organismes acadiens à s'impliquer dans le litige. Depuis *Charlebois 1*, monsieur Charlebois a multiplié les procédures judiciaires portant sur les droits linguistiques. Toutefois, les organismes acadiens n'ont aucun contrôle sur les procédures initiées, les arguments soulevés et la preuve présentée. Aussi, le Commissaire aux langues officielles du Nouveau-Brunswick a choisi de ne pas tenter d'intervenir pour essayer d'influencer l'interprétation de sa loi habilitante. Plusieurs estiment que le rôle que joue le Commissaire aux langues officielles du Nouveau-Brunswick relativement aux litiges portant sur la *Loi* doit-être repensé. Concernant le problème des parties non représentées et le phénomène de la quérulence, voir : Y.-M. Morissette, « Abus de droit, quérulence et parties non représentées » (2003) 49 R.D. McGill 23.

²⁴ À ce moment, l'avocat de la Ville de Saint-Jean ne pouvait pas s'exprimer en français. Pour les procédures qui suivront, la Ville assignera une avocate bilingue au dossier.

langue anglaise dans ses plaidoiries orales et écrites²⁵. Monsieur Charlebois invoquait, entre autres, l'article 22 de la *Loi* à l'appui de ses objections.

C – Le jugement de la Cour du banc de la Reine²⁶

Dans un jugement interlocutoire, le juge de la Cour du banc de la Reine saisi de la requête a conclu que l'expression « institution » définie à l'article premier de la *Loi* n'inclut pas les « municipalités » et que l'article 22 de la *Loi* ne s'applique pas à la Ville de Saint-Jean. Monsieur Charlebois interjeta appel de la décision interlocutoire, et comparut en son propre nom devant la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick.

D – L'arrêt de la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick²⁷

Dans un arrêt unanime²⁸, la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick rejeta l'appel de monsieur Charlebois. Ses motifs rappellent d'abord que la méthode moderne d'interprétation législative préconise l'examen de l'objet de la disposition législative en litige, de l'objet de la loi elle-même, de l'historique de la disposition particulière, de l'économie générale de la loi et,

²⁵ Nous n'abordons pas la question de savoir si les expressions « plaidoiries orales et écrites » et « actes de procédure » visent les éléments de preuve ainsi que la jurisprudence et la doctrine citées. Voir *Charlebois 2*, *supra* note 1 aux para. 53-55.

²⁶ (2002), 255 R.N.-B. (2^e) 396, 2002 NBQB 382.

²⁷ Devant la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick, l'Association des juristes d'expression française du Nouveau-Brunswick (« AJEFNB ») sollicita et obtint le statut d'amie de la Cour. L'AJEFNB avait demandé ce statut, au lieu de celui d'intervenante, parce qu'elle désirait se dissocier des parties au litige. Puisque l'arrêt de la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick serait le premier à interpréter la nouvelle *Loi*, l'AJEFNB souhaitait présenter des arguments juridiques, d'autant plus que le gouvernement provincial avait choisi de se ranger derrière la Ville de Saint-Jean et que le Commissaire aux langues officielles du Nouveau-Brunswick avait décidé de ne pas s'impliquer.

²⁸ (2004), 275 R.N.-B. (2^e) 203 (C.A.) [*Charlebois 2* (C.A.)].

enfin, de l'intention du législateur, autant vis-à-vis l'adoption de la disposition particulière que de la loi dans son ensemble²⁹.

La Cour d'appel du Nouveau-Brunswick s'est attardée au sens ordinaire et grammatical de l'article 22 de la *Loi*. Selon la Cour d'appel, cette disposition impose une obligation linguistique à la province et à ses « institutions », à laquelle correspond un droit conféré à toute personne de réclamer que la province ou l'une de ses institutions utilise, pour les plaidoiries orales et écrites et pour les actes de procédure qui en découlent, la langue officielle choisie par la partie civile. La Cour d'appel constate que cette disposition énonce clairement la nature de l'obligation linguistique et le droit qui en découle, mais qu'une difficulté survient lorsqu'il s'agit de déterminer les institutions qui y sont assujetties³⁰.

La Cour d'appel du Nouveau-Brunswick note que la définition du terme « institution » à l'article 1 de la *Loi* n'inclut pas explicitement les « municipalités » et les « cités ». Elle conclut cependant, eu égard à sa décision dans l'affaire *Charlebois 1* et à une analyse similaire qui y est faite concernant l'utilisation du mot « institution » utilisé au paragraphe 16(2) de la *Charte*, que l'interprétation voulant que ce mot tel que retrouvé à l'article 22 de la *Loi* inclut la Ville de Saint-Jean est « plausible »³¹. Cette conclusion de la Cour d'appel est importante dans la mesure où elle constitue une reconnaissance de l'existence d'une ambiguïté quant à la portée de l'article 22 de la *Loi*.

La Cour d'appel du Nouveau-Brunswick se penche ensuite sur la question de savoir si cette interprétation « plausible » de l'article 22 de la *Loi* concorde avec l'objet et l'économie de la *Loi* et avec l'intention du législateur. Elle reconnaît que le droit garanti par l'article 22 de la *Loi* est, « sans conteste, d'une extrême importance » puisque, sur le plan pratique, il facilite et favorise,

²⁹ *Ibid.* au para. 17.

³⁰ *Ibid.* au para. 20.

³¹ *Ibid.* au para. 27.

sous réserve des droits des témoins, la tenue de procès en matière civile dans la langue officielle du justiciable³². Ainsi, reconnaît la Cour d'appel, l'article 22 de la *Loi* assure, promeut et développe le bilinguisme judiciaire dans la province du Nouveau-Brunswick. La Cour d'appel décerne et analyse l'objet de la *Loi* et reconnaît son statut privilégié dans l'ordre juridique néo-brunswickois en raison de l'importance des droits qu'elle met en œuvre et qu'elle confère³³.

La Cour d'appel du Nouveau-Brunswick aborde l'économie de la *Loi* et l'intention du législateur sans tenir compte des obligations linguistiques prévues dans la *Charte*, malgré le fait que celles-ci sont reprises explicitement dans le préambule de la *Loi*. La Cour d'appel conclut que la thèse selon laquelle le terme « institution », retrouvé à l'article premier de la *Loi* inclut les « municipalités » et les « cités » conduit à certains résultats incohérents. Selon la Cour d'appel, l'économie de la *Loi* est indicative d'une intention législative d'attribuer une interprétation restrictive à la définition du terme « institution » à l'article premier de la *Loi* et donc également à son article 22³⁴.

La Cour d'appel du Nouveau-Brunswick reconnaît l'importance de l'article 22 de la *Loi* et du fait que l'interprétation du terme « institution » a des répercussions, en raison de l'économie générale de la *Loi*, sur plusieurs droits et garanties linguistiques³⁵. Or, la Cour d'appel donne une interprétation restrictive et formaliste à l'article 22 de la *Loi*. Cette interprétation est difficilement réconciliable avec l'objet véritable de la *Loi*. La Cour d'appel semble avoir minimisé les conséquences juridiques de sa conclusion à l'effet que l'interprétation voulant que le terme « institution » inclut les municipalités est « plausible ».

³² *Ibid.* aux para. 29-30.

³³ *Ibid.* au para. 33.

³⁴ *Ibid.* au para. 45.

³⁵ *Ibid.* au para. 12.

E – La demande d'autorisation d'interjeter appel

L'AJEFNB, amie de la Cour devant la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick, demanda le statut d'appelante devant la Cour suprême du Canada. Selon l'AJEFNB, les questions soulevées étaient importantes à la protection et à la promotion des communautés linguistiques du Nouveau-Brunswick. L'AJEFNB demandait le statut d'appelante afin de pouvoir participer à l'identification des questions en litige. Elle souhaitait également pouvoir débattre ces questions avec les avantages qui sont normalement accordés aux parties appelantes et intimées devant la Cour suprême du Canada³⁶. La Ville de Saint-Jean et monsieur Charlebois ont objecté à la requête de l'AJEFNB.

La Cour suprême du Canada possède la compétence nécessaire pour autoriser une personne, non partie à une instance, à en interjeter appel. En tant que tribunal d'équité³⁷, la Cour suprême du Canada est investie de la compétence requise pour contrôler sa propre procédure dans l'intérêt de la justice. Notamment, elle possède la compétence nécessaire pour autoriser une personne non partie à une instance à interjeter appel lorsqu'il est dans l'intérêt de la justice de le faire. Tel que l'a déjà noté la Cour suprême du Canada, « chaque fois que cela était approprié, la Cour de chancellerie accordait l'autorisation d'appel à une personne qui n'avait pas été partie à l'action »³⁸. Cette façon de procéder a pour objet de rendre justice d'une manière complète en déterminant les droits de toutes les personnes ayant un intérêt dans l'objet d'un litige. Dans l'arrêt *Société des Acadiens*, la Cour suprême du Canada avait dégagé le principe suivant de la jurisprudence de la Cour de chancellerie :

³⁶ Normalement devant la Cour suprême du Canada, une partie appelante dépose un mémoire d'un plus grand nombre de pages que les intervenants en plus de bénéficier de plus de temps pour présenter sa plaidoirie orale.

³⁷ *Loi sur la Cour suprême*, L.R.C. 1985, c. S-26, art. 3. Voir aussi la règle 18 des *Règles de la Cour suprême du Canada*, DORS/2002-156, mod. par DORS/2006-203.

³⁸ *Société des Acadiens*, *supra* note 16 à la p. 594.

Pour décider de l'opportunité de donner l'autorisation [à un requérant non partie à l'instance], le critère appliqué était celui de savoir si le requérant aurait pu être partie à l'action, même s'il n'était pas nécessaire qu'il soit constitué partie. La jurisprudence énonce plusieurs facteurs qui influent sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire d'une cour saisie d'une demande de ce genre. Un appelant doit pouvoir prouver, par exemple, a) que ses intérêts n'ont pas été représentés au cours de l'instance, b) qu'il a un intérêt sur lequel la décision aura un effet préjudiciable, c) qu'il est lié par l'ordonnance ou est susceptible de l'être, d) que la preuve qu'il présente est raisonnablement soutenable et e) qu'il serait dans l'intérêt de la justice d'accorder l'autorisation, en ce sens que cela permettrait d'éviter des procédures multiples. Un tribunal tient compte d'un bon nombre de ces éléments en déterminant qui peut être partie à une action en justice³⁹.

Dans l'affaire *Société des Acadiens*, la Cour suprême du Canada a confirmé l'arrêt de la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick autorisant une personne qui n'était pas une partie en première instance d'interjeter appel d'un jugement de la Cour du banc de la Reine. La Cour suprême du Canada était d'avis que la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick avait exercé judiciairement son pouvoir discrétionnaire étant donné que la décision du juge de première instance était préjudiciable à l'association non partie et à ses intérêts, que les parties au litige ne représentaient ni ne prétendaient représenter les intérêts des membres de l'association non partie et que l'intimée ne subirait aucun autre inconvénient que celui d'avoir à s'opposer à l'appel⁴⁰. Dans l'affaire *R. c. Mercure*⁴¹, le père Mercure avait obtenu l'autorisation de se pourvoir devant la Cour suprême du Canada, mais il est décédé

³⁹ *Ibid.* aux pp. 594, 597-598.

⁴⁰ *Ibid.* à la p. 608.

⁴¹ *R. c. Mercure*, [1988] 1 R.C.S. 234.

avant l'audition du pourvoi. On avait alors autorisé des associations intervenantes à continuer le pourvoi à titre de parties principales. Les questions en litige en matière de droits linguistiques soulevées furent jugées si importantes aux communautés francophones de la Saskatchewan qu'il n'était pas dans l'intérêt de la justice d'attendre qu'elles soient tranchées ultérieurement.

Dans *Charlebois 2*, conformément à sa pratique, la Cour suprême du Canada n'a pas motivé sa décision de permettre à l'AJEFNB d'ester devant elle en tant qu'appelante au même titre que monsieur Charlebois. Plusieurs raisons auraient pu être prises en considération. Monsieur Charlebois n'est pas un avocat et n'était pas représenté par un avocat. La Ville de Saint-Jean était, quant à elle, représentée par un avocat et épaulée par l'intervenant, le Procureur général du Nouveau-Brunswick. De plus, ce n'était qu'en prenant connaissance de la décision interlocutoire de la Cour du banc de la Reine que l'AJEFNB avait pu évaluer l'importance des questions soulevées pour l'avenir du bilinguisme judiciaire au Nouveau-Brunswick. Les membres de l'AJEFNB sont des avocats et des avocates d'expression française qui travaillent en français au Nouveau-Brunswick et qui veillent à la mise en œuvre du bilinguisme judiciaire et institutionnel dans leur province. L'arrêt de la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick aurait un effet sur le développement du bilinguisme judiciaire dans la province et touchait tous ses résidents.

F – L'arrêt de la Cour suprême du Canada⁴²

Les juges Major, Fish, Abella et Charron, majoritaires,

⁴² Les auteurs se permettent de demander pourquoi le Commissaire aux langues officielles du Nouveau-Brunswick n'a pas jugé indiqué de participer au pourvoi. Pourtant, la Commissaire aux langues officielles du Canada y avait participé, à titre d'intervenante. Même si la *Loi* n'accorde pas expressément au Commissaire aux langues officielles du Nouveau-Brunswick le droit d'ester en justice, rien ne l'empêche de solliciter le statut d'intervenant devant les tribunaux.

souscrivent à la conclusion des tribunaux d'instance inférieure. La juge Charron a rédigé les motifs de la majorité, s'exprimant pour la première fois dans un pourvoi soulevant une question linguistique depuis sa nomination au plus haut tribunal du pays.

La majorité note qu'en raison de la nature du droit revendiqué et du statut quasi constitutionnel de la *Loi*, la question d'interprétation législative dont elle est saisie se situe dans un contexte constitutionnel pertinent et important. Toutefois, puisque la procédure demeure à une étape interlocutoire, la majorité estime que la Cour suprême du Canada n'est appelée qu'à déterminer le sens de l'article 22 de la *Loi* et non pas à statuer sur sa constitutionnalité⁴³. En effet, la constitutionnalité de l'article 22 de la *Loi* n'avait pas été contestée en première instance⁴⁴. La question en litige dans *Charlebois 2* était donc restreinte.

La majorité rappelle que les principes d'interprétation législative applicables sont ceux énoncés par E. A. Driedger :

[TRADUCTION] Aujourd'hui il n'y a qu'un seul principe ou solution : il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur⁴⁵.

La majorité constate que la définition du terme « institution » comprise dans la *Loi* ne mentionne pas explicitement les « municipalités » et les « cités ». Or, la majorité constate que le fait que le législateur aurait pu aisément inclure ces expressions s'il l'avait voulu ne peut pas être déterminant. La question est plutôt de savoir si les municipalités et les cités sont visées en tant qu'autres organismes « créés afin d'exercer des

⁴³ *Charlebois 2*, *supra* note 1 au para. 8.

⁴⁴ Le défaut de contester la constitutionnalité de la disposition en première instance est déplorable. Cette erreur ne pouvait pas être corrigée par l'AJEFNB en appel.

⁴⁵ *Ibid.* au para. 10 ; E. A. Driedger, *Construction of Statutes*, 2^e éd., Toronto, Butterworths, 1983 à la p. 87.

fonctions de l'État sous le régime d'une loi provinciale ou en vertu des attributions du lieutenant gouverneur en conseil. »

(1) *L'arrêt Charlebois 1*

La majorité rappelle que la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick s'était fondée sur son raisonnement dans l'arrêt *Charlebois 1* pour conclure qu'il était plausible, à première vue, que la définition du mot « institution » vise les municipalités et les cités. La majorité souligne que le poids accordé à cet arrêt de la Cour d'appel « est au cœur de [son] désaccord avec l'analyse » des motifs des juges minoritaires, rédigés par le juge Bastarache⁴⁶. La majorité rappelle que la Cour d'appel avait conclu que l'interprétation selon laquelle le terme « institution » comprend les municipalités et les cités, fondée sur la conclusion de l'arrêt *Charlebois 1*, « n'est pas déterminante et que cette analyse est incomplète » et qu'il fallait conséquemment se demander « si cette interprétation plausible concord[ait] avec l'objet et l'économie de la *Loi* et avec l'intention du législateur »⁴⁷. La majorité de la Cour suprême du Canada est néanmoins d'avis que le fait que la *Loi* constitue la réponse législative de la province du Nouveau-Brunswick aux obligations que lui impose la *Charte* en matière de bilinguisme est incontestable⁴⁸.

Les juges majoritaires concluent que l'arrêt de la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick dans l'affaire *Charlebois 1* ne portait que sur le paragraphe 18(2) de la *Charte* et que la conclusion de la Cour d'appel selon laquelle les municipalités sont des « institutions » visées par le paragraphe 16(2) de la *Charte* ne constitue qu'une opinion incidente.

Cette conclusion de la majorité de la Cour suprême du Canada est surprenante. Il est difficile de comprendre pourquoi

⁴⁶ *Charlebois 2*, *supra* note 1 au para. 12.

⁴⁷ *Charlebois 2* (C.A.), *supra* note 28 au para. 27.

⁴⁸ *Charlebois 2*, *supra* note 1 au para. 13.

les conclusions de la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick concernant ces dispositions ne seraient qu'incidentes étant donné que la Cour d'appel définissait les questions en litige dans *Charlebois 1* ainsi :

Comme nous l'avons vu, l'appelant conteste la validité de l'arrêté municipal Z-4 de la ville de Moncton au motif que le Conseil municipal n'a pas satisfait à l'obligation constitutionnelle que lui impose le par. 18(2) de la *Charte* d'adopter, d'imprimer et de publier ses arrêtés dans les deux langues officielles de la province. Il invoque les par. 16(2) et 18(2) ainsi que l'art. 16.1 de la *Charte* et soutient que l'omission de la part de la ville de Moncton de satisfaire à cette obligation constitutionnelle ne peut qu'entraîner l'invalidité de l'arrêté municipal Z-4⁴⁹. [C'est nous qui soulignons.]

Dans ses motifs, la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick indiquait dans *Charlebois 1* que c'est la première fois qu'elle était appelée à interpréter les droits linguistiques garantis par les paragraphes 16(2) et 18(2) et par l'article 16.1 de la *Charte*. Elle ajoute que la question de l'invalidité soulevée devant elle commande l'examen du contenu et de la portée des droits linguistiques invoqués, notamment le sens qu'il convient de donner au paragraphe 18(2) de la *Charte* et la définition des objets plus larges des droits qui découlent du paragraphe 16(2) et de l'article 16.1 de la *Charte*⁵⁰. Dans *Charlebois 1*, la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick rappelle que l'appelant invoque le principe de l'égalité des langues officielles prévu au paragraphe 16(2) de la *Charte* pour favoriser une interprétation large et généreuse de l'expression « lois de la Législature » retrouvée au paragraphe 18(2) de la *Charte*. Le principe est également invoqué pour imposer au gouvernement provincial l'obligation de légiférer

⁴⁹ *Charlebois 1*, *supra* note 20 au para. 16.

⁵⁰ *Ibid.* au para. 17.

afin de donner plein effet à l'obligation qu'ont les municipalités en matière d'adoption et de publication bilingue des arrêtés municipaux⁵¹.

À la lumière de l'arrêt de la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick dans *Charlebois 1*, il est difficile de comprendre la conclusion de la majorité de la Cour suprême du Canada à l'effet que l'interprétation donnée au paragraphe 16(2) dans l'arrêt *Charlebois 1* ne constitue qu'une opinion incidente. Le fait que la Cour suprême du Canada n'ait jamais tranché la question de savoir si les municipalités sont des institutions au sens du paragraphe 16(2) de la *Charte* n'est pas non plus un argument déterminant⁵². Le Procureur général du Nouveau-Brunswick a choisi de ne pas tenter d'interjeter appel de l'arrêt de la Cour d'appel dans l'affaire *Charlebois 1*. Dans son mémoire devant la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Charlebois 2*, le Procureur général du Nouveau-Brunswick n'a pas contesté l'interprétation du paragraphe 16(2) et de l'article 16.1 de la *Charte* dans *Charlebois 1*⁵³. La Cour d'appel aurait pu, dans ses motifs dans *Charlebois 2* (C.A.), nuancer l'interprétation qu'elle avait donnée dans *Charlebois 1* au paragraphe 16(2) de la *Charte* et à l'expression « institution ». Elle a plutôt choisi de maintenir et de confirmer sa première interprétation⁵⁴.

(2) La Loi

La question d'interprétation législative dans *Charlebois 2* était celle de savoir quelle approche la province du Nouveau-Brunswick a adoptée à l'égard de ses municipalités pour satisfaire

⁵¹ *Ibid.* aux para. 64, 78, 93, 111 et 115-16.

⁵² *Charlebois 2 supra* note 1 au para. 15.

⁵³ D'ailleurs, ni l'intimée, la Ville de Saint-Jean, ni les intervenantes, le Procureur général du Nouveau-Brunswick et l'Union des municipalités du Nouveau-Brunswick (cette dernière représentant les municipalités anglophones de la province), n'ont contesté dans leurs mémoires la conclusion de la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick dans *Charlebois 1* concernant l'interprétation du paragraphe 16(2) de la *Charte*.

⁵⁴ *Charlebois 2* (C.A.), *supra* note 28 au para. 26.

à ses obligations constitutionnelles⁵⁵. La majorité de la Cour suprême du Canada souligne qu'une lecture de la *Loi* permet de constater deux principales caractéristiques structurelles. Premièrement, le mot « institution » défini à l'article 1 de la *Loi* sert d'article pivot pour désigner les organismes publics auxquels le législateur impose des obligations linguistiques particulières dans d'autres dispositions de la *Loi*. Deuxièmement, la *Loi* rassemble sous diverses rubriques différents secteurs d'activité ou de prestation de services qui relèvent de l'administration publique de la province et prescrit des obligations linguistiques précises sous chacune de ces rubriques. La majorité note que la rubrique « Municipalités » figure parmi ces dernières⁵⁶.

Se référant par la suite aux articles 15 (« Actes législatifs et autres »), 22 (« Administration de la justice ») et 27 à 30 (« Communication avec le public »), les juges majoritaires, tout comme l'avait fait la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick, reconnaissent qu'il est plausible que le législateur ait voulu inclure les municipalités dans la définition du mot « institution »⁵⁷. Toutefois, les juges majoritaires indiquent aussi que les articles 35 à 38 de la *Loi*, sous la rubrique « Municipalités », imposent des obligations linguistiques particulières à celles-ci. Selon ces juges, accepter que les municipalités soient, aux fins de la *Loi*, considérées comme des « institution » mènerait à des conséquences incohérentes et illogiques.

La majorité prend comme exemple l'article 29⁵⁸ de la *Loi* et pose la question suivante : « Si toutes les municipalités sont tenues, en tant qu'institutions, d'imprimer et de publier leurs arrêtés dans les deux langues officielles en vertu de l'art. 29, pourquoi le pourcentage représentant la population de langue

⁵⁵ *Charlebois 2*, *supra* note 1 au para. 15.

⁵⁶ *Ibid.* au para. 16.

⁵⁷ *Ibid.* au para. 17.

⁵⁸ Cet article stipule :

29. Tout affichage public et autre publications et communications destinés aux grand public et émanant d'une institution sont publiées dans les deux langues officielles.

officielle minoritaire dans une municipalité donnée serait-il pertinent⁵⁹? » Mais pourquoi associer les obligations prévues à l'article 29 de la *Loi* à celles énoncées à son article 35? L'obligation prévue à l'article 29 de la *Loi* ne trouve-t-elle pas son corollaire, dans la rubrique « Municipalités », non à l'article 35, mais bien à l'article 36⁶⁰? De même, pourquoi l'article 35 de la *Loi*, qui vise la mise en œuvre du paragraphe 18(2) de la *Charte* au niveau des municipalités, ne trouverait-il pas le sien aux articles 11 et 12 de la *Loi*⁶¹?

Toutefois, ce ne sont pas ces dispositions qui étaient en litige dans l'affaire *Charlebois 2*, mais bien l'article 22 de la *Loi*. Or, cet article s'inscrit dans un ensemble de dispositions figurant sous la rubrique « Administration de la justice », qui elle ne trouve pas de corollaire dans la rubrique « Municipalités ». Les dispositions contenues dans la rubrique « Administration de la justice » décrivent l'étendue du bilinguisme institutionnel devant les tribunaux du Nouveau-Brunswick. La Cour d'appel du Nouveau-Brunswick avait, dans ses motifs, retracé l'historique des dispositions contenues sous cette rubrique en commençant par une description de leur principe directeur :

Bref, le principe directeur veut que toute personne, qu'elle soit partie ou témoin, a le droit de s'adresser à la

⁵⁹ *Charlebois 2*, *supra* note 1 au para. 19.

⁶⁰ L'article 36 prévoit :

36. Les municipalités et les cités visées aux paragraphes 35(1), (2) ainsi qu'à l'article 37 sont tenues d'offrir, dans les deux langues officielles, les services et les communications prescrits par règlement.

Voir également *Règlement du Nouveau-Brunswick 2002-63*, pris en application de la *Loi*, qui dresse la liste des documents qui doivent être publiés et communiqués dans les deux langues officielles.

⁶¹ Ces articles prévoient :

11. Les projets de lois sont déposés à l'Assemblée législative simultanément dans les deux langues officielles et ils sont aussi adoptés et sanctionnés dans les deux langues officielles.

12. Les lois de la Législature sont imprimées et publiées dans les deux langues officielles.

Cour dans la langue officielle de son choix. Ce principe est énoncé à l'art. 17 de la *Loi* et reprend essentiellement le texte du par. 19(2) de la *Charte*, qui lui-même reprend en matière de bilinguisme judiciaire, les dispositions de l'art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*⁶².

La Cour d'appel du Nouveau-Brunswick relève ensuite les deux exceptions à la règle de l'usage facultatif des langues officielles par les justiciables qui ont été établies au fil du temps. La première, qui remonte à 1982, est incorporée au paragraphe 20(1) de la *Loi*⁶³. Elle donne préséance à la langue officielle choisie par la partie demanderesse dans une affaire quasi criminelle.

La seconde exception, nouvelle, se trouve à l'article 22 de la *Loi*. La Cour d'appel du Nouveau-Brunswick remarque :

Sur le plan pratique, elle aura l'avantage de faciliter et favoriser, sous réserve du droit des témoins, la tenue de procès en matière civile dans la langue officielle du justiciable, et de cette façon, effectivement promouvoir l'efficacité du bilinguisme judiciaire. De plus, sur le plan juridique, elle s'inscrit dans le respect des garanties linguistiques consacrées par la Charte⁶⁴. [C'est nous qui soulignons.]

Après avoir repris à son compte ces passages de la décision de la Cour d'appel, la majorité de la Cour suprême du Canada tire la conclusion qu'il ressort du libellé du paragraphe 20(1) de la *Loi* que la langue officielle choisie par la partie demanderesse dans

⁶² *Charlebois 2 (C.A.)*, *supra* note 28 au para. 29.

⁶³ Le paragraphe 20(1) de la *Loi* prévoit :
20(1) Une personne accusée d'une infraction à une loi ou à un règlement de la province, ou à un arrêté municipal, a droit au déroulement des procédures dans la langue officielle de son choix, et elle doit être informée de ce droit par le juge qui préside avant d'enregistrer son plaidoyer.

⁶⁴ *Charlebois 2 (C.A.)*, *supra* note 28 au para. 30.

une affaire quasi criminelle aura toujours préséance, quelle que soit l'identité de l'organisme poursuivant⁶⁵. Elle constate également que toutes les municipalités de la province sont liées par cette disposition dans les poursuites relatives à leurs arrêtés.

Or, la majorité affirme du même souffle que la règle est différente en ce qui concerne les affaires civiles⁶⁶. Mais pourquoi en serait-il ainsi? Quel cadre théorique justifie ce raisonnement et guide la majorité vers cette conclusion? Les droits linguistiques sont-ils uniquement importants dans un contexte pénal ou quasi criminel? L'approche retenue par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *R. c. Beaulac*⁶⁷ se limiterait-elle uniquement au domaine criminel et quasi criminel?

Selon l'analyse de la majorité, la langue officielle choisie par le public dans le cadre d'une affaire civile contre une municipalité n'aura pas préséance sur le choix de langue de la municipalité, alors qu'elle aurait une telle préséance dans une affaire quasi criminelle. La majorité semble ressusciter l'essence des arrêts *Société des Acadiens*, *MacDonald c. Ville de Montréal* et *Bilodeau c. Procureur général du Manitoba*⁶⁸. Dans ces affaires, la Cour suprême du Canada avait conclu que la règle générale prescrite par la Constitution prévoit que tous les participants à une instance judiciaire, incluant les représentants de l'État, peuvent choisir la langue officielle qu'ils préfèrent. Il n'existerait donc pas, dans une instance civile, de différence entre le droit d'un

⁶⁵ *Charlebois 2*, *supra* note 1 au para. 21.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Beaulac*, *supra* note 3.

⁶⁸ Dans *Société des Acadiens*, la Cour suprême du Canada avait conclu que si l'article 19 de la *Charte* garanti au public le droit d'être entendu par un tribunal dans la langue officielle de son choix, il ne garanti pas pour autant le droit d'être compris directement dans cette langue par le juge qui préside l'audience. La Cour suprême du Canada avait également conclu dans l'arrêt *MacDonald c. Ville de Montréal*, [1986] 1 R.C.S. 460 que les tribunaux étaient habilités à délivrer des actes de procédure dans une langue officielle autre que celle utilisée par le justiciable. Cette conclusion avait été confirmée par l'arrêt *Bilodeau c. Procureur général du Manitoba*, [1986] 1 R.C.S. 449.

citoyen d'utiliser la langue officielle de son choix et celui d'une municipalité de faire de même.

Deux interprétations opposées étaient prônées en Cour suprême du Canada. L'une de ces interprétations veut que le législateur ait voulu favoriser la progression du bilinguisme judiciaire en étendant l'application de l'article 22 de la *Loi* à toutes les municipalités, sans égard au poids démographique de leur population de langue minoritaire. D'autre part, le législateur aurait peut-être décidé d'étendre l'application de l'article 22 de la *Loi* aux seuls organismes énumérés dans la définition du mot « institution » à l'article premier de la *Loi*, laissant aux municipalités le choix de se déclarer liées par cette disposition conformément à l'article 37⁶⁹ de la *Loi*. La majorité conclut que sur le plan de l'interprétation législative, il est indubitable que le législateur pouvait choisir l'approche plus restrictive et, en l'espèce, c'est la seule interprétation qui, toujours selon elle, n'engendre aucune conséquence illogique ou incohérente lorsque la disposition est lue dans le contexte de la *Loi* dans son ensemble⁷⁰.

La majorité de la Cour suprême du Canada ne voit aucune incongruité du fait qu'une ville bilingue comme Moncton et une ville comme Saint-Jean, qui sont toutes les deux assujetties à des obligations particulières en matière de prestation de services dans les deux langues officielles, soient tenue, aux termes du paragraphe 20(1) de la *Loi*, d'adopter la langue choisie par toute personne poursuivie en vertu d'un arrêté municipal, mais qu'elles seraient libres d'utiliser l'une ou l'autre des langues officielles dans toute instance civile à laquelle elles seraient parties. Selon la majorité, si cette incongruité existe, elle existe depuis 1982, alors

⁶⁹ L'article 37 prévoit :

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

⁷⁰ *Ibid.*

que le législateur du Nouveau-Brunswick a, pour la première fois, accordé une reconnaissance spéciale à la langue officielle choisie par une partie demanderesse dans une instance quasi criminelle, sans adopter une disposition semblable en matière civile⁷¹. La majorité est d'avis que la nature différente des instances élimine toute incongruité. Faisant appel aux impératifs de la justice naturelle, la majorité conclut que ceux-ci ne sont pas nécessairement les mêmes dans les instances quasi criminelles et dans les instances civiles. Et la majorité de conclure :

Je ne trouve rien d'incongru dans le fait de choisir une disposition générale, telle que le par. 20(1), pour satisfaire aux impératifs de justice dans un contexte quasi criminel, et de laisser la justice être rendue au moyen d'une application ponctuelle de l'art. 18 dans les instances civiles mettant en cause des municipalités qui n'ont pas choisi de se déclarer liées conformément à l'art. 37. L'article 18 prévoit que « [n]ul ne peut être défavorisé » en raison de la langue officielle qu'il choisit⁷².

Au moins deux commentaires s'imposent suite à cette conclusion. Premièrement, en affirmant que le législateur avait pu, en 1982, adopter une disposition similaire pour les instances civiles à celle qu'il venait d'adopter pour les instances criminelles et quasi criminelles, la majorité semble donner aucun effet juridique ou moral au principe de la progression vers l'égalité. En outre, la majorité semble ignorer les propos suivants, tenus dans l'arrêt *R. c. Beaulac* :

⁷¹ Charlebois 2, *supra* note 1 au para. 22.

⁷² *Ibid.* La majorité de la Cour suprême du Canada applique la sauvegarde prévue à l'article 18 de la *Loi* aux municipalités, une institution gouvernementale à d'autres égards, et ne se pose pas la question de savoir si le citoyen qui dans un tel cas aurait choisi une langue officielle autre que celle de la municipalité serait défavorisé en raison de son choix.

[...] Le principe de la progression n'épuise toutefois pas l'art. 16 qui reconnaît officiellement le principe de l'égalité des deux langues officielles du Canada. Il ne limite pas la portée de l'art. 2 de la *Loi sur les langues officielles*.

[...] Je conviens que l'existence d'un compromis politique n'a aucune incidence sur l'étendue des droits linguistiques. L'idée que le par. 16(3) de la *Charte*, qui a officialisé la notion de progression vers l'égalité des langues officielles du Canada exprimée dans l'arrêt *Jones*, précité, limite la portée du par. 16(1) doit également être rejetée. Ce paragraphe confirme l'égalité réelle des droits linguistiques constitutionnels qui existent à un moment donné⁷³.

L'égalité réelle des droits linguistiques qui existaient en 1982 justifiait à ce moment donné l'extension de l'égalité sur le plan judiciaire aux limites prévues au paragraphe 20(1) de la *Loi*. Or, cette limite ne peut aujourd'hui être utilisée pour freiner la progression réelle des droits linguistiques à moins de donner à ceux-ci une interprétation restrictive et contraire à leur objet véritable. La majorité semble n'attribuer aucun rôle interprétatif au paragraphe 16(3) de la *Charte*, qui prévoit expressément l'adoption de mesures législatives permettant de favoriser la progression vers l'égalité de statut des deux langues officielles. Sans aucun doute, le fait qu'il doive y avoir égalité de statut des deux langues milite en faveur d'une application généreuse de mesures protégeant les droits linguistiques.

Deuxième commentaire : la majorité semble ramener les droits linguistiques en matière judiciaire à une simple question de justice naturelle. Or, les droits linguistiques et les principes de

⁷³ Beaulac, *supra* note 3 aux para. 22 et 24.

justices naturels ont des origines et des objets différents⁷⁴. Faire des droits linguistiques une question d'équité procédurale, c'est se fonder sur une fiction qui consiste à considérer le choix d'une langue officielle comme un aveu d'ignorance de l'autre⁷⁵. Ce raisonnement semble avoir mené la majorité de la Cour suprême du Canada à donner aux droits linguistiques prévus dans la *Loi* une interprétation étroite qui ne protège les droits que dans les limites du nécessaire. De plus, en établissant une équivalence entre les droits linguistiques et les principes de justice naturelle, la majorité ne considère la langue que comme un outil de communication, la dépouillant ainsi de son contenu culturel. Elle fait ainsi fi de l'importance de la sécurité linguistique des minorités dispersées et de l'importance de favoriser l'épanouissement des communautés de langue officielle, pourtant un des principes fondamentaux de la reconnaissance des droits linguistiques dans le domaine judiciaire. Les droits linguistiques ont une origine et un rôle complètement distincts de ceux des principes de justice naturelle. Les droits linguistiques visent à protéger les minorités de langue officielle au pays et à assurer l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais.

La majorité de la Cour suprême du Canada conclut que l'interprétation proposée par les juges minoritaires déborde le cadre énoncé dans *R. c. Beaulac*. Tout en reconnaissant qu'il y a lieu d'adopter, dans tous les cas, une interprétation libérale et téléologique des garanties linguistiques constitutionnelles et des droits linguistiques d'origine législative, la majorité ajoute que cela ne signifie pas que les règles ordinaires d'interprétation législative n'ont pas leur place⁷⁶. La majorité semble, après avoir repris le principe de *R. c. Beaulac*, le reléguer à un rôle secondaire

⁷⁴ M. Francoeur, « Distinctions entre la composante linguistique des principes de justice fondamentale et les droits linguistiques : L'approche canadienne se mesure-t-elle à l'approche internationale? » (2000) 3 R.C.L.F. 21 aux pp. 24-25.

⁷⁵ D. Réaume, « The Demise of the Political Compromise Doctrine: Have Official Language Rights Been Revived? » (2002) 47 R.D. McGill 593 à la p. 614.

⁷⁶ *Charlebois 2*, *supra* note 1 au para. 23.

de figurant. La majorité remet-elle ainsi en question, sinon expressément du moins implicitement, le sens jusqu'à maintenant généralement accepté de l'arrêt *R. c. Beaulac*? Un tel développement serait inquiétant, voire dangereux, pour l'interprétation et l'application future des droits linguistiques.

(3) *Le rôle de la Charte lorsqu'aucune question constitutionnelle n'est soulevée directement*

Se référant à l'arrêt *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*⁷⁷, la majorité de la Cour suprême du Canada rappelle le rôle limité des valeurs de la *Charte* comme outils d'interprétation. Dans cet arrêt, une Cour suprême du Canada unanime explique que :

[d]ans la mesure où notre Cour a reconnu un principe d'interprétation fondé sur le respect des « valeurs de la *Charte* », ce principe ne s'applique uniquement qu'en cas d'ambiguïté véritable, c'est-à-dire lorsqu'une disposition législative se prête à des interprétations divergentes, mais par ailleurs tout aussi plausibles l'une que l'autre⁷⁸.

Dans *Charlebois 2*, la majorité renchérit ainsi :

Dans le contexte de la présente affaire, le recours à cet outil illustre bien comment son utilisation abusive peut effectivement court-circuiter l'examen judiciaire de la constitutionnalité de la disposition législative. Elle risque de fausser l'intention du législateur et de le priver de la possibilité de justifier une éventuelle atteinte aux droits garantis par la *Charte* comme étant une limite raisonnable au sens de l'article premier. À cet égard, le juge Daigle s'est fondé sur les bonnes règles de droit et a conclu à juste titre, au par. 58, que l'analyse contextuelle

⁷⁷ [2002] 2 R.C.S. 559.

⁷⁸ *Ibid.* au para. 62.

et téléologique de la Loi « a dissipé toute ambiguïté quant au sens de l'expression "institution" ». En l'absence de toute autre ambiguïté, les valeurs de la *Charte* n'ont aucun rôle à jouer⁷⁹.

Quelques commentaires s'imposent quant à cette conclusion de la Cour suprême dans l'arrêt *Bell ExpressVu* à la lumière de la question soulevée dans l'affaire *Charlebois 2*. La confusion semble régner entre, d'une part, la règle générale d'interprétation d'une loi et, d'autre part, la règle du recours au principe d'interprétation fondé sur le respect des « valeurs de la *Charte* ». Quoique la majorité dans *Charlebois 2* ait reconnu les assises constitutionnelles de la Loi⁸⁰, elle a omis par la suite de donner effet à cet aspect fort important.

⁷⁹ *Charlebois 2*, *supra* note 1 au para. 24.

⁸⁰ D'ailleurs cette assise constitutionnelle est bien exprimée dans le préambule de la Loi, dont chaque paragraphe reprend les droits énoncés aux articles 16 à 20 de la *Charte* : ATTENDU QUE la Constitution canadienne dispose que le français et l'anglais sont les langues officielles du Nouveau-Brunswick et qu'ils ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans toutes les institutions de la Législature et du gouvernement du Nouveau-Brunswick; [paragraphe 16(2) de la *Charte*] Qu'elle confère au public, au Nouveau-Brunswick, le droit à l'usage du français et de l'anglais à la Législature et devant les tribunaux au Nouveau-Brunswick ainsi que l'accès aux lois de la province dans les langues officielles; [paragraphe 17(2), 18(2) et 19(2) de la *Charte*] Qu'elle prévoit, en outre, que le public a droit à l'emploi de l'une ou l'autre des langues officielles pour communiquer avec tout bureau des institutions de la Législature ou du gouvernement du Nouveau-Brunswick ou pour en recevoir les services; [paragraphe 20(2) de la *Charte*] Qu'elle reconnaît également que la communauté linguistique française et que la communauté linguistique anglaise du Nouveau-Brunswick ont un statut et des droits et privilèges égaux dont notamment le droit à des institutions d'enseignement distinctes et aux institutions culturelles distinctes nécessaires à leur protection et à leur promotion; [article 16.1 de la *Charte*] Qu'elle confirme, en matière de langues officielles, le pouvoir de la Législature et du gouvernement du Nouveau-Brunswick de favoriser la progression vers l'égalité du statut, des droits et des privilèges qui y sont énoncés; [article 16 de la *Charte*] Il convient donc que le Nouveau-Brunswick adopte une *Loi sur les langues officielles* qui respecte les droits conférés par la *Charte canadienne des droits et libertés* et qui permet à la Législature et au gouvernement de réaliser leurs obligations au sens de la *Charte*; [C'est nous qui soulignons.]

Pourquoi la règle de l'affaire *Bell ExpressVu* devrait-elle décourager, voire empêcher, le recours aux valeurs et aux principes consacrés par la *Charte* pour faire ressortir l'intention du législateur vis-à-vis une loi incorporant par renvoi les valeurs et les principes de ladite *Charte* et facilitant la mise en œuvre des droits qui y sont garantis.

L'affaire *Bell ExpressVu* soulevait la question de savoir si l'alinéa 9(1)c) de la *Loi sur la radiocommunication*⁸¹, qui n'est ni une loi quasi constitutionnelle, ni une loi garantissant, mettant en œuvre ou facilitant la mise en œuvre de droits constitutionnels ou quasi constitutionnels, avait pour effet d'interdire le décodage des signaux encodés émanant de radiodiffuseurs américains. La Cour suprême du Canada s'était alors exprimée ainsi :

Les textes législatifs sont l'expression de la volonté du législateur. [...] Plus précisément, lorsqu'une loi est en jeu dans une instance judiciaire, il incombe au tribunal (sauf contestation fondée sur des motifs d'ordre constitutionnel) de l'interpréter et de l'appliquer conformément à l'intention souveraine du législateur. À cet égard, bien qu'on affirme parfois qu'[TRADUCTION] « il convient que les tribunaux privilégient les interprétations tendant à favoriser les principes et les valeurs consacrés par la *Charte* plutôt que celles qui n'ont pas cet effet » (Sullivan, *op. cit.*, p. 325), il importe de souligner le fait que, dans la mesure où notre Cour a reconnu un principe d'interprétation fondé sur le respect des « valeurs de la *Charte* », ce principe ne s'applique uniquement qu'en cas d'ambiguïté véritable, c'est-à-dire lorsqu'une disposition législative se prête à des interprétations divergentes mais par ailleurs tout aussi plausibles l'une que l'autre⁸².

⁸¹ L.R.C. 1985, c. R-2.

⁸² *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559 au para. 62.

Il est cependant opportun de rappeler l'importance d'identifier et de tenir compte des valeurs et des principes consacrés par la *Charte* pour faire ressortir l'intention du législateur dans une situation telle celle dans *Charlebois 2*, où il existe une relation symbiotique entre la *Charte* et la *Loi*. Par exemple, l'interprétation d'une disposition d'une loi sur l'éducation incorporant par renvoi les catégories de parents ayant le droit de faire instruire leurs enfants dans la langue de la minorité, à savoir les catégories prévues aux paragraphes 23(1) et 23(2) de la *Charte*, ne pourrait se faire sans tenir compte de l'objet et de l'esprit de l'article 23 de la *Charte*⁸³.

Pourquoi ne serait-il pas possible de recourir aux valeurs et aux principes consacrés par la *Charte* pour faire ressortir l'intention du législateur, en interprétant une loi telle la *Loi* où le législateur prend le soin d'invoquer directement et explicitement ces valeurs et principes dans le préambule? Cette démarche est pourtant distincte de l'application de la présomption d'interprétation fondée sur le respect des « valeurs de la *Charte* » énoncée dans l'arrêt *Bell ExpressVu* dans les cas d'ambiguïté véritable, c'est-à-dire lorsqu'une disposition législative se prête à des interprétations divergentes, mais par ailleurs tout aussi plausibles l'une que l'autre.

(4) *Les motifs des juges dissidents*

Abordons maintenant les motifs des juges minoritaires, signés par les juges Bastarache, Binnie, Lebel et Deschamps et rédigés par le juge Bastarache. D'entrée de jeux, les juges minoritaires réaffirment le caractère quasi constitutionnel de la *Loi*, laquelle doit être interprétée selon les principes exposés dans

⁸³ Voir par ex. les définitions de « francophone » et de « titulaire des droits liés au français » prévues à l'article 1 de la *Loi sur l'éducation*, L.R.O. 1990, c. E-2.

les arrêts *R. c. Beaulac* et *Arsenault-Cameron c. Île-du-Prince-Édouard*⁸⁴.

Selon la minorité, la difficulté que pose *Charlebois 2* tient à l'imprécision de l'article des définitions et à la structure de la *Loi*⁸⁵. En ce qui concerne l'imprécision, elle constate qu'il « est étonnant que le mot "institution" renvoie aux termes mêmes que la Cour d'appel définit dans sa décision de 2001, alors que la *Loi* donne une autre définition du mot "municipalité", dans laquelle ne figure pas le terme "institution" »⁸⁶.

La minorité note également que :

L'ennui, en ce qui concerne la structure de la LLO, c'est que les dispositions générales, qui imposent des obligations en matière de publication des lois et règlements, de communications avec le public et de services au public, s'appliquent à toutes les « institutions », alors que d'autres parties de la LLO traitent de certaines institutions sans que, dans certains cas, les obligations qu'elles décrivent soient assujetties aux dispositions générales ou s'appliquent par dérogation à ces dispositions. Il est donc difficile de faire des inférences claires sur l'intention du législateur car, bien que certaines dispositions semblent se recouper, notamment celles relatives aux communications avec le public et aux municipalités, d'autres dispositions, comme l'art. 4 qui porte sur les institutions d'enseignement et les institutions culturelles, restreignent la portée du mot « institution ». Il convient de noter que les art. 39 à 41 assujettissent les commissions d'aménagement et les commissions de gestion des déchets solides à certaines obligations alors que les commissions sont expressément incluses dans la

⁸⁴ [2000] 1 R.C.S. 3.

⁸⁵ *Charlebois 2*, *supra* note 1 au para. 31.

⁸⁶ *Ibid.*

définition du mot « institution » à l'art. 1. D'autres dispositions élargissent le sens du terme « institution », notamment le par. 33(1) qui traite des installations et établissements de santé. Certaines dispositions, notamment celle concernant l'administration de la justice, qui nous occupe en l'espèce, ne génèrent aucun conflit et pourraient être considérées comme indépendantes, ainsi que l'a soutenu l'Association des juristes d'expression française du Nouveau Brunswick (« AJEFNB »)⁸⁷.

Les juges minoritaires sont d'avis que :

[D]ans le contexte particulier de la présente affaire, il y a plutôt lieu de présumer que le législateur n'aurait pas choisi de faire part indirectement de sa décision de ne pas tenir compte de la définition donnée dans l'arrêt *Charlebois*, l'arrêt même qui l'avait obligé à modifier la LLO. À mon avis, il aurait été préférable que la Cour d'appel adopte une attitude positive et vérifie s'il était nécessaire de limiter la portée du terme nouvellement défini à la lumière des difficultés soulevées par la façon dont la LLO est rédigée⁸⁸.

Ainsi, les juges minoritaires, conformément aux deux arrêts de la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick dans les affaires impliquant monsieur Charlebois, ne considéraient pas incidente l'interprétation donnée à l'expression « institution » dans *Charlebois 1*. Bien au contraire, la minorité y trouvait une autre raison pour justifier l'interprétation proposée par les appelants.

Les juges minoritaires rappellent que dans l'arrêt *Société des Acadiens*, la juge Wilson, qui a souscrit au résultat de la Cour suprême du Canada mais pour d'autres motifs, avait souligné l'existence d'une incohérence manifeste entre le droit à l'égalité et

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ *Ibid.* au para. 33.

le droit à des services limités, garantis respectivement par les paragraphes 16(1) et 20(1) de la *Charte*. Selon elle, pour éliminer cette incohérence, il fallait non pas limiter la portée du paragraphe 16(1) de la *Charte*, mais considérer que cette disposition « constitutionnalise un engagement social à favoriser ce développement »⁸⁹. Elle poursuit en ajoutant que les paragraphes 16(1) et 20(1) de la *Charte* devraient recevoir une interprétation libérale et téléologique⁹⁰. La juge Wilson a également examiné une autre incohérence manifeste entre l'article 27 de la *Charte* (la disposition d'interprétation favorisant le multiculturalisme) et le paragraphe 16(3) de la *Charte*. Les juges minoritaires dans *Charlebois 2* remarquent que la solution proposée par la juge Wilson consistait non pas à neutraliser le principe de développement énoncé au paragraphe 16(3) de la *Charte*, mais bien à interpréter les deux dispositions en fonction du statut particulier des langues officielles.

Les juges minoritaires constatent qu'à l'instar de la juge Wilson, la Cour d'appel de l'Ontario avait déjà noté que le paragraphe 16(3) de la *Charte* constitue un facteur important pour déterminer les règles d'interprétation applicables aux droits quasi constitutionnels⁹¹. Les juges minoritaires tirent donc la conclusion que cette approche sert de modèle pour l'interprétation des droits linguistiques, notamment en cas de conflit et d'ambiguïté manifestes. Ils poursuivent :

Selon cette approche, la première étape consiste non pas à interpréter les garanties de manière atténuante afin d'éliminer les incohérences, mais à donner un sens logique au régime global en tenant compte de l'impératif constitutionnel d'interpréter de manière téléologique les droits linguistiques de manière à promouvoir les

⁸⁹ *Ibid.* à la p. 620.

⁹⁰ *Ibid.* à la p. 621.

⁹¹ *Lalonde c. Ontario (Commission de restructuration des services de santé)* (2001), 56 R.J.O. (3^e) 577 aux para. 129-130 (C.A.).

principes d'égalité et de protection des minorités. Il y a bilinguisme institutionnel lorsque des droits sont accordés au public et que des obligations correspondantes sont imposées aux institutions (voir l'arrêt *Beaulac*, par. 20-22). Aucun droit n'est accordé comme tel aux institutions. Toute interprétation de la LLO doit tenir compte de ce fait. La véritable question qui se pose en l'espèce est de savoir si l'incohérence manifeste entre les art. 27 et 36 est telle que les obligations institutionnelles reconnues a priori à l'art. 22 doivent nécessairement recevoir une interprétation atténuante⁹².

Ils précisent trouver incongru

qu'une ville bilingue comme Moncton ou une ville comme Saint John, qui est assujettie à des obligations particulières en matière de prestation de services dans les deux langues officielles, soit tenue, aux termes du par. 20(1), d'adopter la langue choisie par la personne accusée d'avoir commis une infraction à un arrêté municipal, et que, selon l'interprétation donnée par la Cour d'appel, elle doive avoir le droit d'adopter une autre langue que celle qu'une partie à une action civile intentée contre elle a choisie conformément à l'art. 22⁹³.

Lors de l'audience, une des intervenantes, l'Union des municipalités du Nouveau-Brunswick, représentant les municipalités anglophones de la province, avait soutenu qu'il serait plus onéreux pour les municipalités de se conformer à l'article 22 de la *Loi* que de respecter le paragraphe 20(1) de la *Loi* du fait que, souvent, les administrations municipales omettent de faire appel aux services d'un avocat dans les affaires civiles et que la différence entre les infractions réglementaires et les actions

⁹² *Charlebois* 2 *supra* note 1 au para. 36.

⁹³ *Ibid.* au para. 37.

civiles est déterminante quant à l'intention du législateur. Rejetant cet argument, les juges minoritaires notent :

Je ne juge pas cet argument convaincant; même s'il l'était, il est difficile de comprendre pourquoi le législateur imposerait à une cité ou à une municipalité la tâche beaucoup plus lourde d'offrir des services bilingues pour ensuite la dispenser des obligations prévues à l'art. 22 pour le motif qu'elles sont plus onéreuses que celles prévues au par. 20(1). Qui plus est, je ne crois pas que la position de l'intervenante reflète une méthode d'interprétation libérale qui soit compatible avec l'intention d'assurer l'égalité d'accès aux tribunaux, et notamment avec le principe énoncé à l'art. 18 de la *Loi*⁹⁴.

Les juges minoritaires rappellent que les principes d'interprétation applicables en l'espèce sont énoncés dans l'arrêt *R. c. Beaulac*, lequel portait expressément sur l'interprétation d'une loi créant des droits linguistiques débordant le cadre prescrit par la Constitution. Ils ajoutent que :

[L]orsque le législateur élargit la protection des droits des minorités, la Cour ne doit pas recourir à une interprétation restrictive pour éliminer les incohérences manifestes de la loi. Elle doit plutôt chercher un sens qui soit compatible avec la protection des minorités et l'égalité des droits entre les deux langues officielles et les communautés linguistiques, et qui soit autant que possible conciliable avec le libellé de la mesure législative⁹⁵.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ *Ibid.* au para. 38. Voir également les propos de la Cour suprême du Canada aux para. 20 et 24 de l'arrêt *R. c. Beaulac*, lesquels sont, selon la minorité, d'autant plus pertinents dans une province comme le Nouveau-Brunswick où l'égalité des communautés linguistiques est consacrée dans la Constitution.

Les juges minoritaires notent cependant que les règles ordinaires d'interprétation législative ont toujours leur place dans l'interprétation des droits linguistiques. Or, ils ajoutent que le contexte législatif et la présomption de respect de la *Charte* revêtent dans ces cas une importance particulière. Ils soulignent qu'en ce qui concerne la *Loi*, le législateur avait voulu donner suite à l'arrêt *Charlebois 1* qui assujettissait les municipalités aux obligations linguistiques destinées à promouvoir l'égalité des langues officielles et des communautés linguistiques officielles du Nouveau-Brunswick. Ils précisent qu'il n'est pas facile d'écarter cette intention « à cause d'une qualité de rédaction imparfaite »⁹⁶.

La minorité note que dans l'arrêt *R. c. Beaulac*, la Cour suprême du Canada avait expliquer sans équivoque que, dans le contexte du bilinguisme institutionnel, les dispositions linguistiques doivent être considérées non pas comme une source d'accommodements ou de privilèges, mais comme créant des droits positifs qui génèrent un devoir d'offrir les moyens de les exercer⁹⁷. Dans l'arrêt *R. c. Beaulac*, la Cour suprême du Canada avait ajouté : « Quand on instaure le bilinguisme institutionnel dans les tribunaux, il s'agit de l'accès égal à des services de qualité égale pour les membres des collectivités des deux langues officielles au Canada »⁹⁸. Ce passage invite les tribunaux à donner un sens au bilinguisme institutionnel⁹⁹.

L'importance que les juges minoritaires accordent à l'approche préconisée dans l'arrêt *R. c. Beaulac* diffère de celle que lui accorde la majorité ainsi que la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick. L'écart est d'autant plus étonnant et difficile à comprendre que cette cour d'appel avait adopté une approche bien différente dans *Charlebois 1*, alors que *R. c. Beaulac* était au

⁹⁶ *Ibid.* au para. 40. D'ailleurs, lors de l'audience en Cour suprême du Canada, certains juges ont dénoncé le caractère imparfait de la rédaction de la *Loi*.

⁹⁷ *Beaulac*, *supra* note 3 au para. 24.

⁹⁸ *Ibid.* au para. 22.

⁹⁹ *Charlebois 2*, *supra* note 1 au para. 41.

centre de ses préoccupations. L'approche préconisée par la majorité de la Cour suprême du Canada et par la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick dans *Charlebois 2* semble un retour à l'époque où les tribunaux favorisaient une interprétation étroite, littérale et restrictive des droits linguistiques, notamment dans le domaine de l'administration de la justice. Les communautés de langue officielle du pays ne peuvent que souhaiter que ce développement ne soit que temporaire et qu'il n'annonce pas un nouveau paradigme.

Pour les juges minoritaires, la majorité de la Cour suprême du Canada et la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick semblent « avoir délaissé la méthode dictée par l'arrêt *R. c. Beaulac* et avoir simplement adopté l'interprétation la plus susceptible d'éliminer les incohérences, résultat auquel elle est parvenue en appliquant la règle de l'uniformité d'expression sans dûment tenir compte de la nature de la *Loi* »¹⁰⁰. Ils poursuivent en précisant que cette interprétation est inappropriée pour un certain nombre de raisons :

[P]remièrement, parce que le contexte législatif est toujours un facteur important pour interpréter une loi; deuxièmement, parce que cette interprétation limite la règle de la cohérence interne au besoin d'uniformité d'expression; troisièmement, parce qu'elle surestime cette règle, qui ne constitue qu'une présomption, une présomption [TRADUCTION] « qui n'a pas beaucoup de poids », selon le juge Fauteux dans l'arrêt *Sommers c. The Queen*, [1959] R.C.S. 678, p. 685. Dans son ouvrage intitulé *Interprétation des lois* (3^e éd. 1999), p. 421, P. A. Côté explique ce qui suit :

Cette présomption est faible d'abord parce qu'elle présuppose un niveau de qualité dans la rédaction qui, de toute évidence, n'est pas

¹⁰⁰ *Ibid.*, au para. 42.

toujours atteint. [. . .] Le sentiment que le texte examiné a été rédigé avec plus ou moins de soin contribuera donc à donner plus ou moins d'autorité au principe.

Et il ajoute par la suite (p. 422) :

Cette présomption a donc pour principale utilité d'attirer l'attention sur une probabilité de sens : comme dans tous les cas, c'est le contexte global qui devra être pris en considération pour établir le sens véritable...¹⁰¹

Selon les juges minoritaires, plusieurs dispositions de la *Loi* mènent à la conclusion que la définition du mot « institution » à l'article 1 doit être large et exhaustive¹⁰². Ils concluent d'ailleurs que rien ne permet clairement de croire que cette définition devrait être plus restrictive que celle donnée par la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick dans l'arrêt *Charlebois 1*. Ils précisent que la difficulté tient du fait que la rubrique touchant les municipalités ne précise pas que le sens du mot « institution » doit être modifié afin d'éviter un conflit entre les articles 27 à 29 de la *Loi*, qui sont d'application générale, et l'article 36 de la *Loi*, qui porte sur les municipalités et les cités. Il en va de même pour les articles 15 et 35 de la *Loi* qui traitent de la publication des instruments législatifs¹⁰³.

Pour les juges minoritaires, la question véritable est celle de savoir si la disposition concernant les municipalités peut simplement être considérée comme établissant une exception aux dispositions générales qui créent des obligations incompatibles. Cette inférence découlerait du contexte législatif général. Suivant cette interprétation, on reconnaîtrait que la définition du mot

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² *Ibid.* au para. 44.

¹⁰³ *Ibid.* au para. 45.

« institution » correspond à celle donnée par la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick dans *Charlebois 1*, laquelle reflète les obligations constitutionnelles du Nouveau-Brunswick et l'intention déclarée dans le préambule de la *Loi*, mais que les obligations générales et les droits prévus dans la *Loi* sont subordonnés aux droits distincts énoncés dans les dispositions touchant certaines institutions. Ce n'est qu'en cas de conflit entre la disposition générale et la disposition particulière que les obligations générales seraient écartées¹⁰⁴.

Décortiquons cet argument : les articles 16 à 26 de la *Loi* (« Administration de la justice ») garantissent l'administration de la justice dans les deux langues officielles. Ce code complet a pour but premier de faciliter l'accès à la justice, un objet fondamental au respect de la primauté du droit. En revanche, les articles 27 à 30 de la *Loi* (« Communications avec le public ») garantissent le droit de communiquer avec toute institution et d'en recevoir les services dans la langue officielle de son choix. Ces dispositions ont pour objet de faciliter les communications entre les individus et les institutions du Nouveau-Brunswick, ainsi que de garantir des services de ces dernières dans la langue officielle de son choix. Il va sans dire que cet objet est distinct de l'objet de l'accès à la justice. Les quatre (4) parties de la *Loi* qui suivent les articles 27 à 30 de la *Loi* (intitulées respectivement « Services de police », « Services de santé », « Municipalités » et « Commissions d'aménagement et commissions de gestion des déchets solides ») comprennent chacune des précisions ou des dérogations aux règles générales énoncées aux articles 27 à 30 de la *Loi* (« Communication avec le publique »). Ces quatre (4) parties constituent des dérogations à la règle générale énoncée aux articles 27 à 30 de la *Loi*.

Les dispositions réunies sous la rubrique « Municipalités » imposent des obligations restreintes en matière de services et de communications dans les deux langues officielles ainsi qu'en

¹⁰⁴ *Ibid.* au para. 46.

matière d'adoption des arrêtés dans les deux langues officielles. Le législateur a donc voulu écarter certaines institutions municipales de l'application des dispositions générales de la *Loi* portant sur l'adoption des « lois » et des communications avec le public. Il a décidé de limiter ces obligations aux municipalités définies dans la rubrique « Municipalités »¹⁰⁵.

Lorsque le législateur a jugé souhaitable de restreindre, pour certaines institutions, la portée de certaines obligations imposées par la *Loi*, il l'a fait explicitement, dans des parties homogènes regroupées vers la fin de la *Loi*, des parties qui dérogent, somme toute, aux règles générales énoncées dans les parties précédentes de la *Loi*. Toutefois, en ce qui concerne l'administration de la justice, le législateur a choisi de ne pas restreindre la portée des droits reconnus.

L'interprétation de l'article 22 de la *Loi* privilégiée par la minorité semble mieux concorder avec l'économie de la *Loi*. Elle semble aussi plus respectueuse de son objet et de son esprit, ainsi que de l'objet de ses parties respectives. Cette interprétation a également l'avantage de favoriser la mobilité intra provinciale. Grâce à l'article 22 de la *Loi*, par exemple, un résident de la ville de Riverview qui engage une poursuite contre la cité de Dieppe pourra le faire en anglais, en mandatant l'avocat de son choix. En revanche, en raison du raisonnement de la majorité de la Cour suprême du Canada, la résidente de la ville de Woodstock qui se blesse sur un trottoir lors d'une visite à Edmundston, ne pourra suivre le déroulement de l'instance contre la Ville d'Edmundston dans sa langue. Nous avons pris connaissance d'une autre conséquence. L'interprétation favorisée par la minorité ferait en sorte que dans le cas d'un grief déposé par un employé contre une

¹⁰⁵ Voir l'article 35 de la *Loi* qui prévoit :

35(1) Une municipalité dont la population de langue officielle minoritaire atteint au moins 20 % de la population totale est tenue d'adopter et de publier ses arrêtés dans les deux langues officielles.

35(2) Les cités sont également tenues d'adopter et de publier leurs arrêtés dans les deux langues officielles sans égard au pourcentage prévu au paragraphe (1).

municipalité, la municipalité serait tenue d'utiliser la langue officielle de cet employé. Or, depuis *Charlebois 2*, la municipalité peut choisir l'autre langue officielle. Dans un exemple qui nous a été relaté, un employé avait choisi de procéder en français alors que la municipalité, dans ce cas une municipalité soumise aux obligations de la *Loi* concernant l'adoption de ses arrêtés municipaux et les communications avec le public, a décidé de procéder en anglais et a exigé des services d'interprétation. Il est fort à parier que les syndicats décideront, dans de telles situations, de procéder dans la langue de la municipalité, afin de réduire le temps et les coûts d'interprétation, privant dans les faits l'employé francophone de procédures dans sa langue.

La Cour d'appel du Nouveau-Brunswick et la majorité de la Cour suprême du Canada, en insistant sur la règle de la cohérence interne, qui exige que le mot « institution » ait le même sens partout dans la *Loi*, et notamment aux articles 27 et 36, ont adopté, selon les juges minoritaires, une approche trop formaliste et qui entre en conflit avec les règles d'interprétation applicables aux droits linguistiques¹⁰⁶.

Les juges minoritaires ajoutent qu'en interprétant la *Loi*, les tribunaux doivent favoriser l'élargissement des droits et des obligations et reconnaître qu'en ce qui concerne certaines institutions, les obligations générales ne doivent être limitées que si ces limites sont clairement prescrites, comme à l'article 4¹⁰⁷ de la *Loi*, ou implicites, comme dans le cas d'un conflit entre une disposition générale et une disposition particulière, par exemple, entre les articles 27 à 29 et l'article 36 de la *Loi*. Toutefois, il est difficile d'accepter de limiter les obligations prévues à l'article 22

¹⁰⁶ *Charlebois 2*, *supra* note 1 au para. 49.

¹⁰⁷ L'article 4 de la *Loi* prévoit :

Ne sont pas visés par la définition d'institution à l'article 1, les institutions d'enseignement distinctes et les institutions culturelles distinctes et, sans limiter la portée générale de ce qui précède, le système scolaire de la province, dont les sections française et anglaise du ministère de l'éducation, y compris les écoles et leurs comités, les conseils et administrations, les centres communautaires, les universités et, le cas échéant, les collèges communautaires.

de la *Loi* en interprétant de manière atténuante la définition du mot « institution » alors qu'il n'y a aucun conflit direct entre les articles 22 et 36 de la *Loi*. En réalité, une interprétation restrictive fondée uniquement sur une application mécanique de la règle de l'uniformité d'expression ne tient compte ni de l'intention du législateur, ni du fait que le gouvernement a décidé de donner suite à la décision *Charlebois* 1¹⁰⁸, qui définit le mot « institution », au lieu d'avoir essayé d'en interjeter appel.

II – CONCLUSION

L'interprétation de l'article 22 de la *Loi* préconisée par la majorité de la Cour suprême du Canada découle d'une analyse étonnante de l'économie de la *Loi*, paraît contraire à l'objet et à l'esprit de celle-ci et n'est pas compatible avec le maintien et l'épanouissement des collectivités de langue officielle du Canada.

En revanche, l'interprétation privilégiée par la minorité favorise la pleine réalisation du préambule de la *Loi*, de la *Loi reconnaissant l'égalité des deux communautés linguistiques officielles au Nouveau-Brunswick*¹⁰⁹ et de l'article 16.1 et des paragraphes 16(1), 16(2) et 19(2) de la *Charte*. Cette approche est également intéressante puisqu'elle tient compte de la conclusion de la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick dans l'affaire *Charlebois 1*, selon

¹⁰⁸ « Maintenant, 33 années après l'adoption de la loi initiale, il est temps de mettre à jour et moderniser la *Loi sur les langues officielles* du Nouveau-Brunswick pour qu'elle respecte les obligations constitutionnelles énoncées dans la *Charte canadienne des droits et libertés*. Voilà précisément ce que fait la nouvelle *Loi sur les langues officielles* du Nouveau-Brunswick que nous déposons aujourd'hui. Tel est son principal objet. Une fois la terminologie mise à jour pour affirmer et refléter le libellé de la *Charte*, tout en tenant compte des décisions judiciaires rendues au fil des dernières années, la nouvelle *Loi sur les langues officielles* sera conforme aux obligations constitutionnelles qui sont énoncées dans la *Charte* et auxquelles le Nouveau-Brunswick doit satisfaire. », Discours du Premier ministre du Nouveau-Brunswick, Bernard Lord, à l'occasion du dépôt du projet de loi de la nouvelle *Loi sur les langues officielles* le 4 juin 2002. [C'est nous qui soulignons.] (Les auteurs disposent d'une copie de ce discours.)

¹⁰⁹ L.N.-B., c. O-1.1.

laquelle les institutions municipales du Nouveau-Brunswick sont des institutions assujetties à la *Charte*.

La conclusion selon laquelle les institutions municipales sont parmi les institutions assujetties à l'article 22 de la *Loi* était ni irréaliste, ni susceptible d'imposer un fardeau déraisonnable aux institutions municipales de la province. Cette conclusion constitue plutôt une étape logique du développement progressif du bilinguisme judiciaire dans la province. En revanche, la conclusion de la majorité de la Cour suprême du Canada dans *Charlebois 2* pourrait constituer un signe avant-coureur d'une régression dans le domaine de la protection et de la promotion des communautés de langues officielles non seulement du Nouveau-Brunswick, mais également du Canada¹¹⁰.

¹¹⁰ Nous ne commentons pas en détail la décision de la majorité de la Cour suprême du Canada d'enjoindre notamment l'AJEFNB de payer les dépens de l'intimée. Il va sans dire que cette décision pourrait avoir un effet néfaste sur les justiciables qui voudraient faire préciser la portée de leurs droits linguistiques. Les appelantes ne disposent évidemment pas des ressources financières de l'intimée et de celles de l'intervenante le Procureur général du Nouveau-Brunswick. En outre, il semble que la Cour suprême du Canada ait été saisie du litige en partie en raison de la piètre qualité de la rédaction de la *Loi*. De quelle façon la condamnation de l'AJEFNB de payer les dépens dans l'affaire *Charlebois 2* favorise-t-elle l'accès à la justice? Comment peut-elle être réconciliée avec l'orientation prescrite dans l'affaire *Colombie-Britannique (Ministre des Forêts) c. Bande indienne Okanagan*, [2003] 3 R.C.S. 371, entre autres? Depuis l'abolition du Programme de contestation judiciaire du Canada en septembre 2006, cet aspect inédit des motifs de la majorité de la Cour suprême du Canada est davantage inquiétant. La jurisprudence portant sur les dépens dans le domaine des droits linguistiques mérite d'être révisée. Voir généralement M. Power et A. Braën, « Les recours en matière de droits linguistiques » dans M. Bastarache, dir., *Les droits linguistiques au Canada*, Cowansville (Québec), Yvon Blais, 2004 aux pp. 589-591 ; M. Power, « L'arrêt *Colombie-Britannique (Ministre des Forêts) c. Bande indienne Okanagan*, [2003] 3 R.C.S. 371 et l'octroi des dépens dans le cadre de litiges soulevant des questions de droit linguistique » (2005) 7 R.C.L.F. 447.