
Pour une nouvelle loi sur les langues officielles du Canada

MICHEL BASTARACHE
Avocat à Ottawa

RÉSUMÉ

Une nouvelle loi sur les langues officielles du Canada s'avère nécessaire dans la mesure où il faut aujourd'hui reconnaître l'objectif de protection et de développement des communautés linguistiques et faire une place aux droits collectifs de ces dernières tant au niveau de la participation, de la langue de travail qu'à celui de l'engagement de l'État à leur assurer une aide de développement. La loi actuelle doit donner place à une nouvelle loi qui confèrera des droits précis et exécutoires et instituera un mécanisme de mise en œuvre efficace.

ABSTRACT

A new Act respecting official languages in Canada is necessary to the extent that we must now recognize the goal of protecting and developing minority language communities and recognize their collective rights with regard to participation, the language of work, of the State's and involvement in ensuring their development. The existing law must be replaced for a new law which will confer precise and enforceable rights, and which will institute an effective implementation mechanism.

Je n'aurai pas le temps de faire aujourd'hui l'historique de la *Loi sur les langues officielles*, ni celui de décrire les projets de modifications qui ont été déposés à la Chambre des communes au cours des dernières années pour assurer sa préséance sur les autres lois fédérales. Je ne ferai pas non plus la critique des modifications proposées dans les rapports annuels du Commissaire aux langues officielles. Je voudrais cependant profiter du temps qui m'est alloué pour discuter de certains aspects de la loi actuelle qui me paraissent tout à fait dépassés et proposer quelques principes directeurs qui pourraient guider la Chambre des communes lorsqu'elle aura à décider du projet de réforme dont nous attendons le dépôt d'un jour à l'autre. Le gouvernement promet en effet au public canadien une nouvelle loi sur les langues officielles depuis bientôt deux ans, une loi qui viendrait compléter les garanties inscrites aux articles 16

à 20 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et donner réalité aux deux principes de la politique des langues officielles qui ne sont pas reconnus explicitement dans la loi actuelle, ceux de participation équitable et de reconnaissance effective du droit de travailler dans la langue officielle de son choix au sein des institutions publiques fédérales.

Je crois, bien entendu, que les objectifs de la réforme énoncés plus haut sont fort valables et qu'ils serviront à combler certaines lacunes importantes de la loi actuelle. Ils me paraissent néanmoins insuffisants. À mes yeux, l'égalité de statut des langues officielles et les garanties individuelles qui y sont rattachées n'ont pas de sens si la loi ne sert pas aussi à reconnaître les communautés linguistiques nationales et à affirmer l'engagement de l'État canadien à participer à leur développement. Il faut en effet un fondement clair aux droits collectifs des minorités linguistiques pour faire de la loi un instrument de développement social valable, sans quoi les tribunaux pourront encore affirmer comme ils l'ont fait concernant l'article 19 de la *Charte*, que le choix de la langue à utiliser au procès, par exemple, est celui du juge, du fonctionnaire et du justiciable indifféremment, et que chacun d'eux peut en fait choisir la langue qui n'est pas la sienne quels que soient ses motifs, en toute légalité.

Si certaines langues seulement sont officielles, c'est justement parce qu'elles jouissent d'un support communautaire important; leur statut ne peut être de ce fait totalement dissocié de l'engagement de l'État à protéger et à faciliter le développement des communautés qui les parlent. Il y a ici une analogie à faire avec l'engagement de l'État canadien d'assurer une certaine équité au niveau de la prestation de services publics aux termes de l'article 36 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. La participation équitable, c'est pour moi la manifestation du droit à la représentation équitable des francophones du Canada dans la Fonction publique fédérale, et non le droit individuel à la non-discrimination linguistique dans l'emploi. Cette représentation est essentielle à la reconnaissance du français comme langue de travail. Or, la reconnaissance du français comme langue de travail est elle-même essentielle pour réaliser dans les faits l'égalité des langues officielles.

L'autre question essentielle qui se pose dans le contexte de la réforme de la loi actuelle et qui n'est jamais mentionnée par le gouvernement du Canada, c'est celle des mécanismes de mise en œuvre. S'il était acceptable de proposer la médiation du commissaire, en 1969, pour assurer le respect de la loi, il me paraît irréaliste de faire aujourd'hui confiance à cette seule institution, ou de mettre sur les épaules du seul citoyen le fardeau d'une action en justice devant la cour fédérale. Si les langues officielles sont assez importantes pour faire l'objet d'une partie de la *Charte*, d'un chapitre du *Code criminel* et d'une loi spéciale, elles devraient, comme les droits de la personne, être appuyées par un

mécanisme de mise en œuvre efficace, donnant lieu à des mesures coercitives.

Une nouvelle loi est donc nécessaire dans la mesure où il faut aujourd'hui reconnaître l'objectif de protection et de développement des communautés linguistiques qui parlent les langues officielles et faire une place aux droits collectifs de celles-ci au plan de la participation, de la langue de travail et de l'engagement de l'État à leur assurer une aide au développement. Elle est nécessaire aussi parce qu'il faut que la loi soit formulée de manière à conférer des droits précis et exécutoires et qu'elle institue un mécanisme de mise en œuvre efficace.

Lorsque l'on examine la loi actuelle à la lumière des difficultés de mise en œuvre signalées par le commissaire et les tribunaux depuis 18 ans, il est aussi facile de voir en quoi elle a besoin d'être améliorée. Voici quelques exemples.

Dans le domaine législatif, la loi actuelle n'ajoute rien aux obligations constitutionnelles et n'en précise pas la portée. Elle n'explicite pas le devoir de simultanéité, le devoir de traduire le journal des débats, l'obligation de traduire les normes adoptées par incorporation législative. Elle ne garantit pas au député qu'il sera compris à la Chambre ou dans ses comités, non plus qu'au sénateur, grâce à l'interprétation simultanée.

Relativement aux avis et documents publics, il n'est pas acceptable que les traités et ententes fédérales-provinciales puissent être établis dans une seule langue. Il n'est pas non plus logique que les dispositions concernant les annonces et avis dont la publication est requise aux termes d'une loi fédérale ne soient pas uniformes et qu'elles ne répondent pas toutes à un même principe, celui du bilinguisme, qui serait inscrit dans la *Loi sur les langues officielles*. Si les consommateurs et usagers doivent être protégés efficacement, les avis qui leurs sont destinés devraient sans doute être établis dans leur langue.

Dans le domaine de la justice, les décisions très conservatrices rendues par la Cour suprême du Canada le 1^{er} mai 1986 dans les affaires *Bilodeau, MacDonald et Société des Acadiens* font ressortir la nécessité d'élargir les garanties constitutionnelles. Il me paraît en effet évident que le droit d'utiliser la langue de son choix est vide de sens si celui qui parle n'est pas compris, et que le bilinguisme des institutions judiciaires fédérales ne veut rien dire si celles-ci exercent « leur » choix linguistique de manière à brimer le justiciable. De là, la nécessité d'accorder au justiciable le droit de comparaître devant un juge, ou un juge et jury, qui parlent sa langue. De là aussi la nécessité de garantir au prévenu et à l'accusé que le gouvernement du Canada le laissera déterminer la langue des procédures écrites et orales, et ceci à toutes les étapes de la procédure. Soulignons enfin le caractère incertain des dispositions concernant la langue des jugements et la nécessité de renverser les choses pour affirmer

comme règle de base le devoir de remettre aux parties un jugement établi dans la langue des procédures, dans tous les cas.

Le service au public présente des difficultés sérieuses. Il faut, à mon avis, modifier la formulation même des obligations gouvernementales pour créer un droit positif en faveur de l'administré, lever les incertitudes quant aux organismes visés et établir un mécanisme approprié pour décider des territoires et lieux où l'obligation au bilinguisme sera exécutoire.

Pour définir le domaine d'application des expressions « demande importante » et « vocation du bureau », l'expérience du passé montre qu'il est impossible de faire confiance aux ministères ou au Conseil du Trésor. Il faut un arbitre neutre, doté d'un pouvoir exécutoire, un mécanisme sachant faire droit au besoin d'assurer une offre active et de participer au soutien des communautés linguistiques minoritaires. Je crois personnellement qu'il y a lieu de penser à une Commission nationale des langues officielles qui aurait le mandat de fixer des critères et de proposer au gouverneur en Conseil des projets de règlements créant des aires de services. Cette même Commission pourrait jouer un rôle de médiation et d'instruction, à l'instar de la Commission des droits de la personne.

Dans ce domaine, il me semble aussi nécessaire de songer à l'effet du programme de privatisation fédéral, notamment en ce qui a trait aux services au public voyageur et de prévoir des garanties de continuité pour l'obligation au bilinguisme. Le même principe devrait nous guider pour ce qui est des services fournis par le biais de contrats de services.

La *Loi sur les langues officielles* fait une grande place au statut et pouvoirs du Commissaire aux langues officielles. Le gouvernement hésitera beaucoup à modifier ou à remplacer cette institution. C'est peut-être là un indice du fait que le gouvernement a appris à vivre avec le Commissaire, ses recommandations et rapports. L'efficacité de l'institution se vérifiera plus utilement au niveau des usagers des services publics, à mon avis. Or, je crois savoir que ceux-ci sont bien sceptiques face à la plainte et au processus d'enquête actuel. Ils veulent, après 18 ans, que l'on change de cap. L'on a assez essayé d'inciter et de convaincre; il faut aujourd'hui des obligations précises et des mesures de coercition.

Il est utile d'enquêter et de tenter l'expérience de la médiation, surtout si l'on songe à la difficulté que représente le recours à un tribunal pour instruire une action fondée sur le refus de prestation d'un service public dans l'une ou l'autre des langues officielles. Mais il ne me paraît plus possible de renoncer à toute sanction. Les principes devant guider le choix du recours sont les suivants : 1) permettre une sélection des affaires méritoires avant de procéder à une instruction coûteuse; 2) ne pas imposer à l'administré le fardeau financier d'une action prise dans

l'intérêt public; 3) mettre sur le même pied le droit linguistique et les droits fondamentaux reconnus dans la *Loi sur les droits de la personne*.

Ce bref exposé ne vous permettra pas de vous faire une idée très précise du projet de loi que je souhaiterais voir déposé par le gouvernement. J'ai de fait un projet assez précis en tête, mais j'estime qu'il vaut mieux établir aujourd'hui un cadre de discussion et réagir au projet fédéral en prenant pour point d'appui un certain nombre de principes clairs. Mon propos aujourd'hui consiste à faire un inventaire sommaire des questions à soulever et des principes en cause. Je vous invite donc à engager la discussion sur ces points.