

LES POLITIQUES LINGUISTIQUES AU CANADA : ACTIVISME POLITIQUE ET ACTIVISME JUDICIAIRE

André BRAËN

Introduction

1. La question linguistique et la place que doit occuper le français et l'anglais au sein de la société ont toujours constitué des thèmes dominants dans l'histoire canadienne. Aussi, on ne se surprend guère d'apprendre l'existence de politiques linguistiques au Canada. Le mot *politique* revêt différentes significations selon les contextes¹. En matière de langues et dans un État bilingue ou multilingue, il est utilisé pour désigner les objectifs à poursuivre dans ce domaine et tels que déterminés par les décideurs ainsi que les stratégies de leur mise en œuvre. Comme telle, une politique linguistique peut être traduite dans un texte de loi. Par exemple, il en fut de même lorsque les autorités fédérales et celles de la province du Nouveau-Brunswick ont fait adopter leur législation respective sur les langues officielles dans les années soixante². Des institutions citoyennes peuvent aussi intervenir dans ce domaine et, par exemple, c'est ainsi que la ville d'Ottawa, capitale nationale, s'est dotée en 1982 d'une politique sur le bilinguisme municipal. La minorité francophone de cette municipalité ontarienne, déçue non seulement de la dite politique mais craignant à chaque élection municipale la remise en cause de ce statut, a longtemps réclamé l'enchâssement du caractère bilingue dans la loi constitutive d'Ottawa. Le gouvernement ontarien avait promis d'aller en ce sens et il a donc adopté des modifications à la loi pour y préciser, d'une manière plutôt maladroite, les valeurs que l'État accorde au statut et aux privilèges de l'anglais et du français au sein de la municipalité³. Par ailleurs, une politique peut aussi servir à appliquer concrètement une loi. Par exemple, le Conseil du trésor du Canada a adopté plusieurs politiques afin de permettre l'utilisation matérielle des deux langues officielles (l'anglais et le français) au sein de la fonction publique fédérale oeuvrant dans la région de la capitale nationale⁴. Une telle politique décrit les moyens et les étapes de mise en œuvre d'objectifs en matière linguistique. Après 40 ans de bilinguisme officiel au Canada, un bilan s'impose. Et à cet égard, nous voudrions insister sur certaines caractéristiques qui marquent l'intervention gouvernementale et l'intervention judiciaire dans le domaine des droits linguistiques afin de mieux les mettre en parallèle.

¹ Par exemple, le *Petit Robert* définit le mot « politique » comme étant (1) l'art et pratique du gouvernement, (2) la sorte de gouvernement ou la manière de gouverner un État ou de mener des relations avec les autres, (3) l'ensemble des affaires publiques, ou (4) la manière concertée de conduire une affaire.

² *Loi sur les langues officielles*, S.C., 1968-1969, ch.54 maintenant L.R.C. (1985), ch.31 (4^{es}supp.); *Loi sur les langues officielles*, S.N.-B., 1969, ch.14 maintenant L.R.N.-B, ch.O-0.5.

³ La ville d'Ottawa adoptait le 6 octobre 1982 une politique officielle visant à accorder les mêmes droits, statuts et privilèges aux deux groupes de langue officielle. Les francophones ont souvent dénoncé la timidité de cette politique et l'absence de vigueur dans sa mise en application. En 2005, la Législature ontarienne adoptait la « *Loi modifiant la Loi de 1999 sur la ville d'Ottawa* », L.O., 2005, ch.3, qui, plutôt que d'enchâsser formellement le caractère bilingue de la ville, énonce simplement que la cité adopte une politique traitant de l'utilisation du français et de l'anglais dans la totalité ou parties de son administration et dans la totalité ou parties de ses services. La même loi précise que si au moment de son adoption la cité avait adopté une politique sur cette question, ladite politique est réputée avoir été adoptée en application de la loi (art.1). Bref, l'Ontario a inscrit une obligation légale pour la ville d'Ottawa de se doter d'une politique sur le bilinguisme dont le contenu peut varier plutôt que d'énoncer clairement le statut de ville bilingue avec ce que cela comporte en termes de conséquences légales (égalité, privilèges...).

⁴ Voir ces politiques sur le bilinguisme sur le site internet du secrétariat du Conseil du trésor du Canada : www.tbs-sct.gc.ca. La partie V de la *Loi sur les langues officielles*, supra, note 2, prévoit spécifiquement que le français et l'anglais sont les langues de travail des institutions fédérales.

I- L'activisme étatique

2. Contrairement à une liberté ou à un droit fondamental, un droit linguistique nécessite une double intervention de la part de l'État pour exister au plan juridique, et donc, pour pouvoir être revendiqué. En effet, un droit linguistique est un droit de créance qui requiert d'abord une reconnaissance législative ou constitutionnelle. Ainsi, c'est la loi ou la constitution qui crée et qui reconnaît formellement l'existence au Canada de deux langues officielles au sein de l'administration fédérale ainsi que le droit de tout individu de communiquer avec elle et d'en recevoir les services dans la langue officielle de son choix⁵. Puis au plan budgétaire, c'est encore l'État qui doit veiller à la mise en œuvre effective du droit en fournissant les ressources requises pour que le choix linguistique soit respecté et puisse s'exercer concrètement. L'octroi par le législateur de droits linguistiques à un groupe minoritaire repose sur un double fondement. D'abord, celui de l'égalité de traitement qui interdit toute discrimination basée sur la langue; puis, celui de la protection de ce même groupe qui requiert l'adoption par l'État de mesures spéciales destinées à maintenir et à développer ses traits linguistiques et culturels. Dans un régime fédéral comme le Canada, qui donc peut intervenir dans le domaine des politiques linguistiques?

3. La fédération canadienne est née avec l'adoption par le Parlement britannique de la *Loi constitutionnelle de 1867*. C'est ce texte qui partage le pouvoir législatif entre le Parlement du Canada et les Législatures des provinces. En droit constitutionnel canadien, la langue est une compétence accessoire et tant le Parlement canadien qu'une province peut légiférer et établir des règles dans ce domaine en autant que le partage des pouvoirs est respecté. Par exemple, le Parlement canadien possède la compétence exclusive pour légiférer à l'égard du droit criminel, y inclus la procédure criminelle⁶; il peut donc légiférer sur la langue du procès criminel, ce qu'il a d'ailleurs fait en permettant la tenue partout au Canada d'un procès criminel dans la langue officielle choisie par l'accusé⁷. Une province est quant à elle souveraine pour adopter des lois relatives à l'administration de la justice⁸ et plusieurs ont adopté des dispositions linguistiques applicables au procès civil lequel relève de leur juridiction⁹. Mais en ce faisant, le législateur, fédéral ou provincial, est tenu de respecter les prescriptions linguistiques constitutionnelles applicables s'il en existe. Ainsi, l'Assemblée nationale du Québec, même si elle est compétente à l'égard de la langue du procès civil, ne peut proclamer l'utilisation exclusive du français devant les tribunaux civils québécois puisque l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* y permet l'utilisation du français et de l'anglais¹⁰. Toujours en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*, ce sont les provinces qui possèdent en vertu de l'article 93 la compétence exclusive pour légiférer en matière d'éducation, y compris la langue d'instruction; toutefois, elles ne peuvent déroger aux droits scolaires garantis aux minorités de langue officielle par l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. En effet, le cadre constitutionnel canadien énonce plusieurs garanties linguistiques qui sont considérées minimales et auxquelles ne peut déroger le législateur, fédéral ou provincial selon le cas, qui reste toutefois libre d'en ajouter¹¹.

4. Par ailleurs, les intérêts des communautés de langue officielle diffèrent beaucoup d'une province à l'autre, voire d'une région à l'autre à l'intérieur d'une même province. Leur enracinement, leur taille, leurs caractéristiques sociales et économiques et même la religion sont autant d'éléments à la base de leurs revendications linguistiques et lesquelles sont susceptibles d'influencer les politiques adoptées

⁵ Art. 16(1) et 20(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* et l'art.2 ainsi que la partie IV de la *Loi sur les langues officielles*, *supra*, note 2).

⁶ Art. 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

⁷ Art.530-533 du *Code criminel*, L.R.C. 1985, ch.C-46.

⁸ Art. 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

⁹ Par exemple, voir la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.O. 1990, ch.C-43, art.125 lequel fait de l'anglais et du français les langues officielles des tribunaux de l'Ontario.

¹⁰ *Blaikie c. Québec (P.G.) (no.1)*, (1979) 2 R.C.S.1016.

¹¹ *Jones c. P.G. Nouveau-Brunswick*, (1975) 2 R.C.S. 182; *P.G. Manitoba c. Forest*, (1979) 2 R.C.S. 1032; *Blaikie c. Québec (P.G.) (no.1)*, (1979), *supra*, note précédente.

par les décideurs en la matière. Par exemple, des parents francophones laïques vivant en Alberta doivent-ils accepter que l'instruction dispensée à leurs enfants en français le soit au sein d'un conseil scolaire confessionnel ou peuvent-ils réclamer en vertu de l'article 23 de la *Charte canadienne* que cette instruction soit offerte par un conseil scolaire public et laïque¹²? De la même façon, la promotion de la langue de la minorité anglophone au Québec doit-elle se faire selon les mêmes critères que celle du français ailleurs au Canada et une certaine asymétrie doit-elle être reconnue à ce niveau?

5. En terme de constat, il faut donc garder à l'esprit le nombre de décideurs interpellés ainsi que les besoins variés des communautés de langue officielle. Cela explique la diversité des politiques linguistiques adoptées depuis une quarantaine d'années. Par exemple, le Parlement canadien a adopté sa première législation sur les langues officielles en 1969, précédé de peu par la Législature du Nouveau-Brunswick¹³. Le Québec adoptait la *Charte de la langue française* en 1977¹⁴. L'Ontario intervenait en 1986 pour conférer une assise législative au droit des francophones de cette province de recevoir des services gouvernementaux dans leur langue¹⁵. Aussi et à la suite de l'adoption de la *Charte canadienne* en 1982, toutes les provinces ont dû légiférer sur les droits scolaires de leur minorité de langue officielle et donc mettre en œuvre des politiques dans ce domaine¹⁶.

6. De plus, il faut souligner l'attention que les médias canadiens apportent à la question linguistique et qui diffère beaucoup selon le groupe linguistique en cause. Sans surprise, la question est abordée et perçue différemment selon l'angle linguistique ou culturel impliqué. Elle intéresse davantage les minorités de langue officielle que la majorité et la presse francophone du Canada semble beaucoup plus sensible à ce chapitre que sa contrepartie anglophone. Alors que la *Charte canadienne* est brandie à titre de valeur proprement canadienne, il reste curieux de constater le déficit d'intérêt que suscite la violation de certains droits constitutionnels, -les droits linguistiques pour ne pas les nommer- qui paraissent aux yeux des commentateurs anglophones moins importants que les droits à l'égalité ou les droits fondamentaux. Souvent l'adoption d'une politique visant à améliorer le sort linguistique de la minorité fera l'objet d'une forte contestation dans les médias de la majorité. On peut penser ici à l'exemple de certaines municipalités à prédominance française de l'Ontario qui ont adopté une politique visant à accroître l'utilisation du français dans l'affichage commercial. Cette initiative a été fortement contestée¹⁷. D'autres fois, les médias font leurs manchettes avec des décisions politiques controversées comme celle concernant la suppression de l'obligation du bilinguisme pour les haut gradés des forces armées canadiennes. Il arrive que des politiques fondamentales pour le maintien et le développement des minorités de langue officielle sont établies et passent tout à fait inaperçues dans les médias; par exemple, un entrefilet dans un journal francophone faisait état d'une nouvelle stratégie du gouvernement fédéral adoptée en vue d'inciter un plus grand nombre d'immigrants francophones à s'établir ailleurs au Canada et en dehors de la province du Québec¹⁸. Les autorités fédérales souhaitent en effet que le taux d'immigrants francophones qui choisissent de s'installer dans des localités francophones hors Québec passe de 3,1% du total en 2001 à 4,4% vers 2010. L'absence de publicité dans un tel cas nous paraît navrante puisqu'elle a comme conséquence une absence de débats publics. On aurait ainsi apprécié savoir

¹² À Edmonton, l'instruction primaire et secondaire publique en français a été confiée au Conseil scolaire confessionnel (catholique), ce qui mécontente beaucoup de parents qui préféreraient une gestion laïque. Les dispositions législatives albertaines qui fondent cette situation pourraient être attaquées au plan de leur validité constitutionnelle devant les tribunaux.

¹³ Voir *supra*, note 2.

¹⁴ L.R.Q., ch. C-11.

¹⁵ Maintenan la *Loi sur les services en français*, L.R.O., 1990, ch.F-32.

¹⁶ Voir : M. Power et P. Foucher, *Language Rights and Education* in « Language Rights in Canada », (M.Bastarache, ed.) 2th ed., Éd. Yvon Blais, Cowansville, 2004, p.365-452.

¹⁷ Par exemple, voir l'article de J.-F.Dugas, *Une lettre qui suggère l'assimilation des Francos*, Le Droit, le 4 décembre 2007.

¹⁸ *Le Devoir*, le 12 septembre 2006.

pourquoi, aux yeux des autorités fédérales, seuls des immigrants francophones (et non pas d'autres langues) peuvent ainsi choisir de s'intégrer à la communauté francophone et surtout pourquoi fixer le taux ciblé à 4,4% du nombre total des immigrants et non pas à un nombre supérieur de sorte à vraiment contrer l'assimilation de la francophonie canadienne.

7. L'égalité linguistique est un choix de société qui nécessite un investissement en temps et en argent. Il reste vain de promouvoir l'égalité linguistique si l'argent ne suit pas. Or, les communautés de langues officielles ont particulièrement souffert des compressions budgétaires gouvernementales durant les années quatre-vingt-dix et depuis, le gouvernement fédéral, invoquant la rigueur budgétaire, a annoncé l'abolition de plusieurs programmes destinés à promouvoir les langues officielles.

8. La diversité des acteurs et des intérêts explique donc tout naturellement la diversité des politiques linguistiques adoptées au Canada dans le domaine linguistique. À cet égard, on peut d'abord noter des incohérences au sein des politiques adoptées par le même acteur. Par exemple, le parti conservateur du Canada, alors l'opposition officielle à la Chambre des communes et dirigé par Stephen Harper, avait voté favorablement en 2005 pour modifier la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*¹⁹. Ces modifications précisaient la nature contraignante de l'engagement du gouvernement fédéral à favoriser l'épanouissement des minorités de langue officielle et à appuyer leur développement et elles rendaient justiciable devant les tribunaux tout manquement à cet égard²⁰. Or, une fois au pouvoir, le premier ministre Stephen Harper a annoncé la suppression du programme de contestation judiciaire créé pour financer les actions en justice et lequel permet aux minorités de langue officielle de faire valoir leurs droits linguistiques constitutionnels. Mais compte tenu de la très vive opposition que cette décision a suscitée, le gouvernement rétablissait peu après, mais dans un format diminué, ledit programme.

9. Au plan externe, on peut noter la poursuite par les différents intervenants d'objectifs contradictoires et l'absence de coordination des mesures ainsi adoptées. Alors que le Parlement du Canada modifiait en 1988 la *Loi sur les langues officielles* pour y inclure un engagement à promouvoir le maintien et le développement des minorités de langue officielle, les provinces de l'Alberta et de la Saskatchewan rayaient au même moment les droits linguistiques historiques reconnus à leur minorité francophone depuis leur création en 1905 pour y substituer une politique discrétionnaire de bilinguisme²¹. Il est vrai par ailleurs qu'il existe maintenant une Conférence annuelle des ministres responsables des affaires francophones dans chacune des provinces et territoires canadiens à laquelle participent aussi le Québec et le gouvernement fédéral. Cette conférence a comme mandat de coordonner les diverses politiques et mesures prises dans le domaine linguistique par les acteurs provinciaux et territoriaux, mais elle demeure essentiellement un organisme consultatif.

10. L'intervention de l'État a donné lieu depuis plus de 40 ans à de nombreuses mesures au plan linguistique et il est indéniable qu'aujourd'hui, les services offerts à la minorité francophone hors Québec n'ont jamais été aussi nombreux et de qualité même si, par ailleurs, l'égalité est loin d'être atteinte. Même s'il est vrai que partout à l'extérieur du Québec (où le système scolaire de la minorité anglophone est bien implanté depuis la Confédération), un réseau scolaire public francophone a été mis en place depuis l'adoption de la *Charte canadienne* et il reste encore à le consolider. Il est également vrai que

¹⁹ Art.41 et 77 de la *Loi sur les langues officielles*, *supra*, note 2

²⁰ L'engagement du gouvernement fédéral à favoriser l'épanouissement des minorités de langue officielle et à promouvoir leur développement était perçu même au sein de l'appareil fédéral lui-même de façon contradictoire. Certains y voyaient un idéal à atteindre, d'autres, un engagement contraignant. Voir : *Un tracé pour agir : la mise en œuvre de la partie VII de la Loi sur les langues officielles de 1988*, rapport du Commissaire aux langues officielles sur la mise en œuvre par le gouvernement fédéral de la partie VII de la Loi sur les langues officielles, février 1996. Voir en particulier l'annexe E de ce rapport sur les perceptions divergentes des cadres fédéraux à cet égard.

²¹ L.C., 1988, ch.88. Voir aussi : *Loi linguistique*, L.A., 1988, ch. L-7.5 et la *Loi relative à l'usage du français et de l'anglais en Saskatchewan*, L.S., 1988-1989, ch. L-6.1. Il faut expliquer que les deux provinces ont alors suivi la démarche décrite par la Cour suprême dans l'arrêt *R. c. Mercure*, (1988) 1 R.C.S. 234, pour modifier leurs obligations linguistiques enchâssées dans leur constitution interne plutôt que dans la Constitution du Canada.

l'assimilation et le nombre d'immigrants qui choisissent de s'intégrer à la population anglophone sont la principale menace à la survie du fait français en Amérique. À cet égard, les nombres sont le nerf de la guerre et au chapitre de la francophonie, ils ne sont guère encourageants²².

11. Trop! Trop peu! Assez! Pas assez! Trop tard! Comment qualifier le bilan des politiques linguistiques au Canada? Le bilinguisme semble surtout intéresser la minorité et l'on peut toujours se demander si les deux langues officielles constituent au Canada une valeur véritable pour l'ensemble de la population. Existe-t-il un avantage certain pour les autorités gouvernementales de prioriser, car il ne s'agit pas seulement d'en assurer la présence, l'égalité des deux langues officielles au Canada alors que la question semble exaspérer la population, la divisant plutôt que la rassemblant? Le sujet est en effet perçu comme diviseur plutôt que rassembleur? Le Commissariat aux langues officielles s'interroge quant à lui sur cette absence de leadership et sur la stagnation qu'elle semble entraîner au niveau des services effectivement offerts aux minorités de langue officielle²³.

II- L'activisme judiciaire

12. À ces interventions politiques, nous voudrions dans un deuxième temps opposer quarante ans d'activisme judiciaire. Plutôt que la politisation de la question linguistique, nous aimerions soulever sa judiciarisation. Même si les tribunaux ont été très tôt saisis de litiges soulevant la question du bilinguisme au Manitoba, de l'instruction en français en Ontario ou encore, de l'application de la *Charte de la langue française* au Québec à partir de son adoption en 1977, c'est surtout depuis l'adoption de la *Charte canadienne* en 1982 qu'ils sont appelés à intervenir dans le domaine linguistique. En effet, la *Charte canadienne* énonce non seulement une série importante de droits linguistiques dont les droits scolaires des minorités, mais de plus, l'article 24 confère à toute personne dont les droits ainsi garantis ont été violés, un droit constitutionnel à obtenir d'un tribunal compétent une réparation jugée juste et convenable. Aussi, les tribunaux interviennent en matière de droits linguistiques, soit pour pallier à l'absence de politiques linguistiques ou à leur insuffisance, soit pour vérifier leur conformité au plan légal. En fait, les interventions judiciaires ont soit précédé, soit suivi bien souvent l'adoption de politiques linguistiques. Par exemple, la plupart des provinces ont attendu l'opinion de la Cour d'appel de l'Ontario dans le renvoi de 1984 du gouvernement ontarien sur le droit de gestion de la minorité conféré par l'article 23 de la *Charte canadienne* avant de modifier leur législation scolaire²⁴. De même, le gouvernement fédéral avait d'abord opté pour une mise en œuvre graduelle sur le territoire canadien du droit de l'accusé à un procès criminel dans la langue officielle de son choix; contestée au plan de la discrimination qu'elle engendrait, cette politique fut par la suite abandonnée à la fin des années quatre-vingt²⁵. Dans tous les cas, les tribunaux sont intervenus à titre de gardiens de la constitution et de la légalité et comme interprètes ultimes des textes juridiques.

²² De recensement en recensement, le poids de la francophonie canadienne décroît et l'assimilation couplée avec une immigration qui choisit à 97% (57% au Québec) de s'intégrer à la communauté anglophone diminue le nombre relatif de ses locuteurs. Voir : *Recensement 2006*, Statistiques Canada (en ligne : www.statcan.gc.ca). Voir aussi : J.Jedwab, *Vers l'avant : l'évaluation de la communauté d'expression anglaise du Québec*, étude du Commissariat aux langues officielles, nov.2004 (en ligne : www.ocol-clo.gc.ca/archives/sst_es/2004/jedwab_2004-f.htm) et C.Quell, *L'immigration et les langues officielles : Obstacles et possibilités se présentant aux immigrants et aux communautés*, étude du Commissariat aux langues officielles, nov.202 (en ligne : www.ocol-col.gc.ca/archives/sst-es/2002/obstacle/obstacle-f.htm).

²³ On pourra consulter en ligne le rapport annuel de 2005 du commissaire aux langues officielles du Canada (www.xlo.ocol.gc.ca/archives/ar_ra/2005_06/2005_06_f.htm).

²⁴ *Re Minority Language Educational Rights*, (1984) 10 D.L.R. (3d) 491 (C.A. Ont.).

²⁵ La *Loi de 1977 modifiant le droit pénal*, S.C. 1977-1978, ch.36, art. 6(7) prévoyait que les dispositions relatives à la langue du procès criminel entreraient en vigueur à la date fixée d'un commun accord avec le procureur général des provinces ou faute d'accord, deux ans après la proclamation du texte. Elle fut jugée inconstitutionnelle dans *Reference Re Use of French in Criminal Proceedings in Saskatchewan*, (1987) 44 D.L.R. (4d) 16 (C.A. Sask.).

13. Les droits linguistiques sont énoncés dans des dispositions constitutionnelles ou législatives. Or, il revient aux tribunaux de les interpréter en dernière instance et d'en définir le sens, le contenu et le champ d'application. Ce faisant, ils peuvent à partir de dispositions vagues ou générales conclure à l'existence d'obligations linguistiques claires à la charge de l'État et généreuses envers une minorité de langue officielle comme ils peuvent, à l'inverse, opter pour une interprétation plus stricte et conciliante envers l'État. C'est dans le premier sens qu'il faut comprendre l'expression *activisme judiciaire*. Par exemple, la Constitution canadienne prescrit l'obligation pour le Parlement canadien et pour l'Assemblée législative du Manitoba, du Nouveau-Brunswick et du Québec de procéder à l'impression et à la publication de leurs lois en français et en anglais. Ce sont les tribunaux qui ont jugé que cette obligation au bilinguisme valait aussi bien à l'égard de l'impression et de la publication des textes de loi qu'à leur processus d'adoption à proprement parler²⁶. Ils ont statué également que la même obligation s'applique aux textes réglementaires adoptés par le gouvernement, par un ministre ou par un groupe de ministres ou encore aux textes qui requièrent leur approbation pour leur mise en vigueur²⁷. La violation de cette prescription entraîne l'invalidité du texte ainsi adopté²⁸. En matière scolaire, l'article 23 de la *Charte canadienne* confère aux parents qualifiés le droit à ce que leurs enfants reçoivent leur instruction primaire et secondaire dans la langue de la minorité de la province ou du territoire qu'ils habitent. Ils ont aussi le droit à ce que cette instruction soit dispensée dans des établissements gérés par la minorité et financés à même les fonds publics, sous réserve du critère de la suffisance du nombre. L'identification des titulaires des droits scolaires, la détermination de leur contenu, leur mise en œuvre, l'approche cas par cas que l'article 23 commande, l'inaction des autorités publiques sont autant de facteurs qui expliquent les très nombreuses interventions judiciaires dans ce domaine²⁹. Dans l'arrêt *Mahé c. Alberta* rendu en 1990³⁰, la Cour suprême du Canada a jugé que cet article ne doit pas être interprété comme attribuant trois droits distincts; au contraire, il possède un contenu variable dont le minimum est le droit à l'instruction et le maximum, une gamme supérieure d'exigences institutionnelles allant de la simple école jusqu'au système scolaire complet.

14. Puisqu'à un droit linguistique correspond l'obligation pour l'État de veiller à sa mise en œuvre, le recours aux tribunaux s'est de nouveau révélé nécessaire soit pour contrer l'inaction des autorités publiques dans ce domaine, soit pour orienter leur action ou carrément l'ordonner. Une décision favorable à l'existence d'un droit linguistique, une déclaration d'invalidité d'un texte législatif ou d'une mesure administrative, une déclaration suspensive d'invalidité ou encore des mesures affirmatives telles des injonctions, voilà autant de réparations accordées par les tribunaux saisis d'un litige linguistique. Par exemple, dans la mesure où l'implantation d'un cadre législatif est requise pour l'application de l'article 23 de la *Charte canadienne* et dans la mesure où la situation d'une minorité de langue officielle différerait d'une province à l'autre et même d'une région à l'autre à l'intérieur de la même province, l'intervention des tribunaux a permis de faire fixer les paramètres de l'action législative et exécutive et même de forcer l'action administrative. Dans l'arrêt *R c. Beaulac* rendu en 1998³¹, un accusé francophone poursuivi en Colombie-Britannique réclamait un procès criminel dans sa langue. Les tribunaux de cette province avait rejeté sa demande compte tenu de sa capacité à s'exprimer en anglais et des difficultés pratiques de

²⁶ *Blaikie c. Québec (P.G.) (no 1)*, supra, note 10; *Blaikie c. Québec (P.G.) (no 2)*, (1981) 1 R.C.S. 312; *Renvoi: Droits linguistiques au Manitoba*, (1985) 1 R.C.S. 721.

²⁷ Les règlements municipaux et scolaires sont exemptés de l'obligation au bilinguisme sauf en ce qui concerne le Nouveau-Brunswick dont la situation a été distinguée dans *Moncton (Ville) c. Charlebois*, (2001) A.N.-B. no 480 (C.A. N.-B.).

²⁸ *Renvoi : Droits linguistiques au Manitoba*, supra, note 26.

²⁹ Voir A. Braën, *La promotion des droits linguistiques au Canada : dialogue ou chaise musicale?* in « Languages, Constitutionalism and Minorities/Langues, constitutionnalisme et minorités, Butterworths, LexisNexis, 2006, p.289-308.

³⁰ *Mahé c. Alberta*, (1990) 1 R.C.S. 342.

³¹ (1999) 1 R.C.S. 768.

conduire un procès en français. La Cour suprême les a rappelés à l'ordre. Si le droit existe selon elle, c'est pour aider les minorités de langue officielle à préserver leur identité culturelle. À ce droit correspond un devoir pour les tribunaux criminels d'être institutionnellement bilingues de sorte à assurer l'emploi égal des deux langues officielles. C'est d'égalité dont il s'agit et non pas d'un simple accommodement en faveur de la minorité.

15. L'arrêt *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (ministre de l'Éducation)* rendu en 2003³² trace les limites de l'intervention judiciaire dans le domaine de la mise en œuvre des droits linguistiques. Des parents francophones réclamaient la construction d'écoles secondaires de langue française en Nouvelle-Écosse mais le gouvernement tardait à l'autoriser. La Cour suprême de la Nouvelle-Écosse constatant, d'une part, le taux alarmant d'assimilation de la minorité francophone et, d'autre part, l'absence de volonté gouvernementale à prioriser le respect des droits scolaires constitutionnels, a ordonné la construction d'écoles dans plusieurs districts scolaires et la mise en place d'un programme éducatif en français³³. Ainsi, le tribunal a ordonné aux autorités -dont le gouvernement lui-même- « de faire de leur mieux » pour se conformer à son ordonnance et il a exigé que des comptes rendus lui soient transmis lors d'auditions ultérieures. La Cour d'appel a renversé cette décision jugeant que rien en droit ne permet au tribunal d'exiger des comptes rendus quant à l'application de son ordonnance³⁴. La majorité de la Cour suprême du Canada a rétabli le jugement de première instance. Un jugement qui reconnaît l'existence de droits linguistiques constitutionnels reste inefficace si les autorités n'y donnent pas suite et, par ailleurs, l'on ne peut exiger des parents qu'ils reviennent continuellement devant les tribunaux. L'ordonnance de rendre compte reste une ordonnance judiciaire commune et équitable qui a déjà été accordée en matière linguistique³⁵.

16. L'approche judiciaire dans le domaine des droits linguistiques s'est fondée en général sur une interprétation large et libérale. C'est pour cette raison que l'on qualifie les tribunaux d'*activistes* en matière linguistique. Plutôt que d'opter pour une interprétation textuelle et étroite des dispositions linguistiques, ils se sont appuyés sur les fondements et les objets d'un droit ou garantie linguistique, à savoir les principes de l'égalité et de la protection des minorités³⁶ pour leur attribuer une portée beaucoup plus favorable aux minorités de langue officielle qu'une simple lecture des textes ne l'aurait laissé imaginer. Mais en matière de droits judiciaires, l'approche initiale des tribunaux a été au contraire restrictive. Ainsi, le droit constitutionnel d'utiliser le français ou l'anglais devant certains tribunaux a été interprété comme n'attribuant à l'individu aucun droit d'être compris dans la langue choisie... Les droits linguistiques sont en effet fondés sur un compromis politique que les tribunaux doivent éviter de modifier³⁷. Ce type d'interprétation littérale et restrictive s'est évidemment avéré défavorable aux minorités de langue officielle et a eu pour conséquence d'annihiler l'objet de la garantie. À quoi peut bien servir le droit d'employer une langue devant un tribunal si rien ne garantit qu'on sera compris! Heureusement, dans *R c. Beaulac*³⁸, la Cour suprême a mis fin à l'ambivalence en statuant que, dans tous les cas, les droits linguistiques doivent faire l'objet d'une interprétation libérale et généreuse de sorte à être compatible avec le maintien et l'épanouissement des collectivités de langue officielle. Tout récemment, l'incertitude semble s'être réinstallée au sein du plus haut tribunal. Dans *Charlebois c. Saint*

³² (2003) 3 R.C.S. 3.

³³ *Doucet-Boudreau v. Nova Scotia (Department of Education)*, (2000) N.S.J. n 191, 185 N.S.R. (2e) 246 (C.S. N.-É.).

³⁴ (2001) N.S.J. n 240, 194 N.S.R. (2e) 323 (C.A. N.-É.).

³⁵ Sur cette question, voir A.Braën, *op.cit.*, *supra*, note 29, p.300-305.

³⁶ A.Braën, *L'interprétation judiciaire des droits linguistiques au Canada et l'affaire Beaulac*, (1999) 29 R.G.D.379-409.

³⁷ *MacDonald c. Montréal (Ville)*, (1986) 1 R.C.S. 460; *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick c. Minority Language School Board No.50*, (1986) 1 R.C.S. 549.

³⁸ *Supra*, note 31.

*John (Ville)*³⁹, la Cour suprême devait interpréter un texte législatif afin de vérifier si les tribunaux de la province pouvaient être considérés comme des institutions du Nouveau-Brunswick. Dans une décision fort partagée (5 contre 4), la cour a jugé par la négative en adoptant une interprétation plus textuelle que fondée sur les objets d'un droit linguistique. L'avenir nous dira si le plus haut tribunal maintiendra cette réserve et atténuera son activisme.

17. Généralement et pour résumer, l'on peut affirmer que les tribunaux se sont révélés être au Canada de véritables promoteurs de la dualité et de l'égalité linguistique. Leurs interventions ont permis de mieux situer la place et le rôle du français et de l'anglais au sein du cadre multiculturel canadien. Elles ont également permis de pallier à la faiblesse politiques des minorités dans leurs rapports à la fois avec la majorité et avec leur gouvernement. Enfin, elles ont permis de mettre fin aux hésitations ou réticences gouvernementales à promouvoir les communautés de langue officielle. Bref, les tribunaux ont exercé un leadership indéniable en matière linguistique peut-être parce que leurs actions semblent mieux acceptées par la population. Il faut aussi noter le caractère unidirectionnel de l'intervention judiciaire dans la mesure où les tribunaux jugent et où les gouvernements doivent appliquer leurs décisions à moins de verser dans la délinquance constitutionnelle.

18. Plusieurs décisions judiciaires sont perçues par les communautés de langue officielle comme constituant de grandes victoires et sont devenues de véritables instruments de développement. C'est le cas notamment en matière de droits scolaires. Il y a une dizaine d'années débutait la saga de l'hôpital Montfort, le seul établissement hospitalier francophone de l'Ontario que le gouvernement d'alors s'apprêtait à transformer radicalement. Les décisions judiciaires ont renversé les ambitions gouvernementales en insistant particulièrement sur le rôle dévolu à cet hôpital au sein de la communauté francophone⁴⁰ et elles ont non seulement permis le maintien de l'établissement mais fondé son développement actuel spectaculaire. L'arrêt *Mahé*⁴¹ a été un instrument de référence fondamental pour l'ensemble de la francophonie hors Québec en mettant de l'avant l'importance capitale de l'instruction dans la langue de la minorité et ses fondements égalitaires. L'arrêt *Beaulac*⁴² a insisté sur l'obligation des autorités d'agir concrètement dans la mise en œuvre des droits linguistiques et, inutile d'épiloguer, est fréquemment invoqué par les minorités face à l'absence de politiques linguistiques ou face à l'inaction gouvernementale.

Conclusion

19. La langue a toujours constitué, de manière explicite ou sous-entendue, un élément fondamental de la vie canadienne. La diversité des intérêts en cause et des besoins des minorités de langue officielle commande une approche non pas uniforme mais coordonnée en matière de politiques linguistiques. Le trop grand nombre de décideurs entraîne, faute d'une véritable coordination, une diversité des politiques en la matière et donc, plusieurs incohérences. De même, l'absence d'une volonté politique réelle à agir dans un domaine, jugé délicat compte tenu des passions qu'il peut soulever et peu rentable au plan électoral, n'a pu que ralentir sinon nuire au développement des minorités de langue officielle, en particulier de la minorité francophone. En revanche, ce sont les tribunaux qui au Canada se sont révélés en général être les champions de l'égalité linguistique et qui ont exercé un véritable leadership dans ce domaine. Ce sont eux qui, en dernière analyse, ont déterminé les paramètres des politiques applicables ou devant être appliquées en la matière. Ils ont réussi dans la mesure où leur approche ne laissait place depuis l'arrêt *Beaulac* à aucune ambivalence. Or la retenue semble se réinstaller au sein du plus haut tribunal du pays. Si cela devait se vérifier, nul doute que cela se reflétera dans l'adoption ou l'application de politiques linguistiques.

³⁹ (2005) 3 R.C.S. 563.

⁴⁰ *Lalonde c. Ontario Commission de restructuration des services de santé*, (1999) O.J. n 4488, 48 O.R. (3^e) 50. (C.S. Ont.); (2001) O.J. n 4767, 56 R.J.O. (3^e) 505. (C.A. Ont.).

⁴¹ *Supra*, note 30.

⁴² *Supra*, note 31.

Politicile lingvistice în Canada: activism politic și activism judiciar

Rezumat

Intervențiile statului, la nivel federal sau provincial, se află la baza regimului lingvistic aplicabil în prezent în Canada. Într-adevăr, constituția sau legea sunt cele care recunosc formal existența a două limbi oficiale în Canada și care le conferă drepturi și privilegii. Pentru a sprijini realizarea lor și pentru a atinge obiectivele fixate, statul a propus mai multe politici lingvistice, însă într-o manieră mai mult sau mai puțin energică, întrucât chestiunea lingvistică reprezintă un factor de disensiune în sânul populației. În sens invers, tribunalele – care sunt în Canada apărătoarele Constituției –, în momentul în care s-au confruntat cu litigii lingvistice, au interpretat regulile și principiile aplicabile într-o manieră liberală. Le-au atribuit o semnificație și un conținut generos și favorabil minorităților vorbitoare de limbi oficiale. În materie de drepturi lingvistice, activismul judiciar s-a revelat a fi în Canada mult mai profitabil decât intervențiile politice.