

DROITS LINGUISTIQUES : PROVINCES ET TERRITOIRES DU CANADA

En tant que fédération, le Canada est composé d'un gouvernement central, de dix provinces et de trois territoires nordiques. Il est maintenant reconnu que chacune de ces juridictions peut adopter des lois régissant l'emploi des langues pour toute question relevant de sa compétence¹. Alors qu'il y a eu peu d'activité législative visant à augmenter les droits linguistiques dans les provinces au cours du premier siècle du Canada, les choses se sont accélérées depuis le début de la décennie 1970. Pour avoir une meilleure idée des droits linguistiques au Canada aujourd'hui, il faut donc non seulement faire référence à la *Charte canadienne des droits et libertés*² et à la *Loi sur les langues officielles du Canada*³, mais aussi aux lois des provinces et territoires. En fait, il n'y a que la Colombie-Britannique et Terre-Neuve qui n'ont encore aucune législation ou politique générale régissant l'emploi des langues sur leur territoire.

Le présent texte analyse les principaux documents provinciaux et territoriaux en la matière⁴. Avant de présenter les points centraux de chaque loi, il sera fait mention des principaux modèles à l'œuvre. Par la suite, il sera fait état des caractéristiques principales des lois. L'éducation fera l'objet d'une section distincte.

Les modèles

La socio-linguistique distingue entre deux grands modèles principaux : la personnalité et la territorialité. En vertu du premier concept, les droits linguistiques sont personnels; ils sont conférés aux individus qui peuvent les revendiquer partout sur le territoire de l'État – fédéral ou fédéré. Une variante du concept limite le droit aux lieux ou circonstances où l'emploi de cette langue fait l'objet d'une demande importante. Le modèle dit territorial assigne une seule langue à un territoire donné, dans le domaine public. L'emploi de cette langue est obligatoire sur ce territoire; il est souvent exclusif dans le comportement officiel de l'État (lois, services gouvernementaux, tribunaux,

¹ *Jones c. Procureur général du Nouveau-Brunswick* [1975] 2 R.C.S. 182; *Devine c. Procureur général du Québec* [1988] 2 R.C.S. 790. Les trois territoires nordiques agissent en vertu d'une délégation de pouvoir fédérale.

² *Charte Canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982 sur le Canada* [annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (1982, R.-U., c. 11)].

³ *Loi sur les langues officielles du Canada*, L.R.C. (1985) c. O-1.

⁴ La recherche est à jour au 1^{er} juin 2009

éducation publique). Le modèle territorial fonde l'imposition de la langue au lien entre une population dont la langue fait partie de son identité et le territoire qu'elle occupe depuis longtemps. Il produit des effets plus stables sur la rétention et la transmission de la langue. Le modèle personnaliste est mieux adapté aux minorités linguistiques dispersées sur un vaste territoire mais son efficacité en termes de rétention et transmission linguistiques n'est pas aussi claire⁵ même s'il peut contribuer à la vitalité et correspond mieux à l'idéologie libérale de libre-choix.

Une autre grille de classification consiste à partager les lois linguistiques entre lois dites de «planification linguistique» et lois qui octroient des droits. Selon le modèle de planification linguistique, l'État légifère au sujet de la langue elle-même; une telle loi indique quand l'usage de cette langue est obligatoire ou permis, si l'usage est exclusif ou concurrent; le sujet de la loi, c'est la langue, non ses locuteurs et locutrices; bref, la loi organise l'utilisation de la langue elle-même. Sa mise en œuvre est bureaucratique avant tout : des plans doivent être développés concernant l'utilisation des langues, et des indicateurs sont créés pour permettre de mesurer l'atteinte des objectifs. Le modèle de planification est plus directif. Le modèle des droits confère un droit linguistique à un titulaire : il est donc de la responsabilité de celui-ci de le revendiquer et de l'exercer, comme tout droit ou toute liberté; et comme tout droit ou toute liberté, les droits linguistiques créent des obligations corrélatives à la charge de l'État. La mise en œuvre est partiellement bureaucratique, en ce sens que l'État doit agir de manière positive pour assurer les conditions de réalisation du droit; mais elle est surtout judiciaire, en ce sens que si l'État ne se conforme pas à ses obligations, le pouvoir judiciaire devra imposer un redressement sous forme d'ordonnance d'agir ou encore de réparation monétaire.

Enfin, les droits linguistiques peuvent s'appréhender à la fois comme droits individuels et comme droits collectifs. En effet, ce sont évidemment des individus qui utilisent une langue; lorsque c'est la langue qu'impose l'État, il revient au locuteur ou à la locutrice d'adapter son comportement linguistique en conséquence; lorsqu'on donne à ces personnes le droit d'employer une langue donnée dans ses rapports avec les institutions de l'État, c'est le locuteur ou la locutrice dont c'est la langue maternelle ou la principale

⁵ Par exemple, malgré une politique personnaliste vigoureuse, ni le Canada ni le Nouveau-Brunswick n'ont réussi à enrayer les taux d'assimilation vers l'anglais des populations de langue maternelle française.

langue d'usage qui en profite. Enfin, lorsque le législateur permet ou n'interdit pas l'emploi de toute langue, le choix en revient entièrement au locuteur ou à la locutrice, quelque soit le statut de cette langue par rapport à l'État.

Une langue fait aussi partie de l'identité d'un peuple; elle représente sa façon de voir le monde et de l'exprimer, elle façonne son histoire, elle est le véhicule de sa culture⁶. Elle profite donc au peuple qui la parle et l'objet d'un droit linguistique est aussi de permettre à ce peuple de s'épanouir. La dimension collective de la langue apparaît ici clairement. Une langue est un patrimoine collectif par la culture qu'elle supporte et véhicule.

Les provinces et territoires du Canada oscillent entre ces divers modèles, sans en adopter un seul de manière exclusive. On peut dire que le Québec suit de plus près le modèle de la planification linguistique, de la territorialité et des droits collectifs du peuple québécois, alors que le Nouveau-Brunswick, comme le fédéral, emprunte au modèle de la personnalité et des droits. Les autres juridictions penchent vers le modèle personnaliste, mais avec un élément de bilinguisme territorial par le recours à un concept de régions désignées, et un modèle de droits mais complété par des éléments de planification linguistique (les ministères doivent faire approuver et mettre en œuvre des plans linguistiques).

Examinons maintenant les caractéristiques principales des lois linguistiques des provinces et territoires du Canada.

Le Québec

À tout seigneur tout honneur : le Québec fut la première province, et demeure à ce jour la seule (sous réserve du Nunavut, *infra*), à avoir légiféré de manière complète en matière linguistique. La *Charte de la langue française*⁷ fait du français la langue officielle du Québec. C'est une loi de type « planification linguistique » qui adopte le modèle de l'unilinguisme territorial : l'usage du français est la règle sur le territoire québécois. L'article 89 précise cependant que « Dans les cas où la présente loi n'exige

⁶ Ford c. Procureur général du Québec, [1988] 2 R.C.S. 712.

⁷ Charte de la langue française du Québec, L.R.Q., c. C-11.

pas l'usage exclusif de la langue officielle, on peut continuer à employer à la fois la langue officielle et une autre langue. ».

La *CLF* comporte quatre titres, chacun étant divisé en chapitres : 1) le statut et l'usage de la langue française; 2) l'officialisation (ainsi que les programmes de francisation des entreprises), la toponymie, la normalisation; 3) la création et les pouvoirs de l'Office de la langue française; 4) le Conseil supérieur de la langue française. Dès le titre premier, on constate que la *CLF* n'accorde des droits que de manière exceptionnelle⁸; elle régit plutôt l'emploi obligatoire du français, exclusivement ou de façon concurrente avec d'autres langues, ainsi que les circonstances où l'emploi du français n'est pas requis. Par exemple, des organismes publics désignés (municipalités, centres de santé, institutions d'enseignement et commissions scolaires...) sont autorisés à fonctionner en anglais dans leur gouvernance interne ainsi que dans les relations avec leur clientèle; toutefois, la loi prévoit les circonstances où ils doivent aussi employer le français. Un organisme sera désigné quand plus de la moitié de sa clientèle habituelle est de langue anglaise⁹.

Le chapitre 3 respecte l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* : les lois sont adoptées et publiées en français et en anglais; toute personne peut employer l'une ou l'autre langue dans les affaires judiciaires et quasi-judiciaires. Une traduction des jugements est disponible sur demande. Le chapitre 4 porte sur la langue de l'administration : signalons que l'usage de l'anglais est permis par l'administration pour les relations avec d'autres gouvernements, pour les échanges écrits ou oraux avec des personnes physiques qui s'expriment dans cette langue; les contrats gouvernementaux à l'extérieur du Québec; dans les organismes désignés. Autrement, le français est la langue de communication et de fonctionnement des organismes publics québécois. Le chapitre 5 applique des règles semblables aux entreprises d'utilité publique (des règles qui sont inapplicables, pour des raisons constitutionnelles, aux entreprises régies par le législateur fédéral, comme les entreprises de télécommunications), les ordres professionnels et leurs membres. Ceux-ci doivent d'ailleurs obtenir une reconnaissance de leur maîtrise de la langue française afin d'avoir le droit de pratiquer leur profession au Québec.

⁸ Seul le chapitre 2 confère des droits relatifs à l'utilisation du français.

⁹ *Charte de la langue française du Québec*, précitée, note 7, art. 29.1.

C'est à partir du chapitre 6 que la singularité et l'ampleur de la portée de la *CLF* apparaissent pleinement : il vise la langue de travail, alors que le chapitre 7 vise la langue du commerce et des affaires et le chapitre 8 régleme strictement l'accès à l'école anglaise subventionnée. Quant à la langue de travail, l'obligation d'employer le français s'étend aux offres d'emploi, aux conventions collectives et à l'exigence de connaître une autre langue que la langue officielle (seulement « si l'accomplissement de la tâche nécessite une telle connaissance »¹⁰). Dans le secteur de la langue du commerce et des affaires, la *CLF* révèle pleinement son approche de loi de planification linguistique et entre dans les détails les plus précis des situations de communication : les emballages, les catalogues et dépliants, l'affichage commercial, les avis et annonces, les certificats de garantie, les produits culturels à connotation linguistique ou non, les modes d'emploi, les menus de restaurant, les logiciels, les contrats d'adhésion, les formulaires, bons de commande, factures et reçus, les raisons sociales, bref presque toute l'activité commerciale est régie par la loi ou un règlement. Chaque situation fait l'objet d'une règle, il est donc difficile de les résumer. L'usage du français est généralement obligatoire, mais il y a plusieurs situations permettant aussi l'usage d'une autre langue en même temps ou à la place du français. Ce sont ces mesures qui ont fait l'objet de plusieurs contestations fondées sur la liberté d'expression et la protection contre la discrimination fondée sur la langue. Certaines de ces contestations ont connu du succès¹¹, mais d'autres se sont révélées vaines¹².

Laissant de côté pour l'instant la langue d'instruction, l'autre grande innovation de la *CLF* réside dans le mécanisme des certificats de francisation des entreprises. L'objectif général de cet appareillage est de rendre la langue française d'usage courant dans les entreprises œuvrant au Québec. Le processus est obligatoire pour toute entreprise de plus de 100 personnes, et peut être imposé par l'Office à toute entreprise qui emploie plus de 50 personnes pendant plus de 6 mois. L'Office peut aussi exiger d'une entreprise de moins de 50 personnes¹³ qu'elle obtienne un certificat de francisation. Ce processus est ambitieux et conduit, à terme, à la connaissance et l'usage courant du

¹⁰ *Charte de la langue française du Québec*, précitée, note 7, art. 46.

¹¹ *Ford*, précité, note 6; *Devine*, précité, note 1.

¹² *Gosselin c. Québec*, 2005 CSC 15; *Forget c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 90.

¹³ *Charte de la langue française du Québec*, précitée, note 7, art. 151.

français pour : les dirigeants et le personnel; la langue de travail et des communications internes; les documents de travail dans l'entreprise, incluant manuels et catalogues; les communications avec la clientèle, les fournisseurs, le public, les actionnaires; l'affichage public, la publicité commerciale; les politiques d'embauche, promotion et mutation; les technologies de l'information¹⁴. Une exemption de toute ou de parties de la loi peut néanmoins être obtenue¹⁵

La mise en œuvre de la loi est assurée par l'Office de la langue française. Disposant de plus de pouvoirs que les commissaires aux langues officielles des autres provinces et territoires, l'OLF a pour mandat de veiller à la promotion du français¹⁶. On comprend que l'OLF veille au respect de la loi et donc aux situations où l'emploi de l'anglais est permis, mais son mandat n'est pas de protéger les droits de la minorité anglo-québécoise ni de promouvoir l'égalité des langues officielles du Canada. En ce sens, le Québec est véritablement unique au Canada et cette approche différente des droits linguistiques n'est pas sans causer des tensions, même au plan du droit lui-même. Par exemple, le Bloc québécois dépose depuis quelques années des projets de loi en vue d'assujettir les entreprises de compétence fédérale, ainsi que les institutions fédérales œuvrant au Québec, à la *CLF*¹⁷, ce qui pourrait causer des difficultés juridiques face aux mesures fédérales qui prônent le bilinguisme et l'égalité des deux langues officielles. Même si la *Loi sur les langues officielles* du Canada ne s'applique qu'aux institutions fédérales, la modification proposée obligerait ces dernières à respecter la *CLF* et toute entreprise qui agit « pour le compte » d'une institution fédérale¹⁸ au Québec devrait aussi faire de même.

L'Ontario

¹⁴ *Id.*, art. 141.

¹⁵ *Id.*, art. 153.

¹⁶ *Id.*, art. 161.

¹⁷ *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (Charte de la langue française) et d'autres lois en conséquence*, projet de loi C-307 (1^{re} lecture), 2^e session, 40^e législature (Can.).

¹⁸ *Loi sur les langues officielles du Canada*, L.R.C., (1985) c. O-1, art. 25. Ces organismes sont assujettis à la partie IV de la Loi et doivent offrir leurs services dans les deux langues officielles, dans toute situation où l'Institution fédérale devrait le faire elle-même.

Si certaines mesures avaient été prises par l'Ontario dans la décennie 1970¹⁹, c'est dans la foulée de l'adoption de la *Charte* que l'Ontario modernise son appareil législatif et reconnaît officiellement des droits à sa minorité francophone, la plus importante d'une province canadienne sur le plan numérique. En 1984, la *Loi sur les tribunaux judiciaires* a été modifiée en profondeur pour faire du français et de l'anglais les langues officielles des tribunaux²⁰. Dans les régions désignées, on peut obtenir un procès bilingue, ce qui permet le dépôt de documents dans une langue officielle, le droit d'utiliser cette langue devant un juge, le droit à un procureur de l'État et un juge qui parlent la langue de la partie ou les deux, selon le cas, le droit à un jury bilingue, la traduction de la transcription des témoignages et du jugement sur demande. De plus, il est possible de déposer des documents et d'utiliser le français devant la Cour familiale, la Cour de Justice de l'Ontario ou la Cour des petites créances même lorsqu'elles ne sont pas dans des régions désignées.

Si cela représente une progression dans l'accès à la justice en français en Ontario²¹, c'est cependant la *Loi sur les services en français*, adoptée en 1986 et entrée en vigueur en 1989, qui représente la pièce maîtresse de la politique linguistique ontarienne²². En vertu de cette loi, les lois ontariennes sont présentées et adoptées dans les deux langues; quant aux règlements, ceux que désigne le Procureur général sont traduits et publiés dans les deux langues. L'une ou l'autre langue peut être employée dans les débats de l'Assemblée législative. Pour ce qui est des services gouvernementaux, ils doivent être disponibles dans les deux langues aux bureaux centraux et dans tout bureau d'un organisme gouvernemental qui dessert une région désignée, quelque soit l'endroit où se trouve le bureau (ce qui est un progrès par rapport à

¹⁹ Voir J. L. Gilles LEVASSEUR, *Le statut juridique du français en Ontario*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, 1993.

²⁰ *Loi modifiant la loi sur les tribunaux judiciaires*, L.O. 1984 c. 11; *Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.O. 1990 c. C-43, art. 125 et 126.

²¹ Un rapport exhaustif sur ce thème a conduit à des initiatives prometteuses pour l'accès à la justice en français. Bureau de la coordonnatrice des services en français du secteur de la justice, *Plan stratégique pour le développement des services en français dans le domaine de la justice en Ontario*, Toronto, ministère du Procureur général, 2006, 26 p., en ligne : http://www.sciencesociales.uottawa.ca/crfpp/pdf/plan_strategique-Avr2007_f.pdf (site consulté le 26 mai 2009).

²² *Loi sur les services en français*, L.R.O. 1990 c. F.32.

la loi fédérale). La loi vise aussi les communications avec le public, les avis et annonces et généralement tous les services désignés.

La loi innove à bien des égards, dont ce recours à la désignation pour l'assujettissement de plusieurs organismes à ses obligations. La désignation d'une région a lieu lorsque plus de 10% de sa population est francophone ou lorsque la région en fait la demande, démontrant qu'elle sera en mesure de respecter la loi. La désignation peut aussi se restreindre à certains services. De plus, tout organisme sans but lucratif qui offre un service public et reçoit du financement provincial peut demander sa désignation et s'assujettir à la loi. Cela étend donc la protection législative aux organisations qui agissent « pour le compte » du gouvernement, sans qu'il n'y ait besoin d'une détermination judiciaire de leur statut. La désignation n'est pas un processus anodin. Elle ne peut être retirée que par règlement, après que le gouvernement ait fait la preuve qu'il a pris toutes les mesures raisonnables et nécessaires pour garantir la mise en œuvre de la loi. C'est ce qui a permis à la Cour divisionnaire, puis la Cour d'appel de l'Ontario, de statuer que la recommandation de fermer l'hôpital Montfort était illégale²³. Une autre innovation de la *LSF* réside dans le fait qu'elle rend les sous-ministres imputables de la mise en œuvre de la loi devant le Conseil exécutif. Cette loi est aussi la première loi linguistique au Canada à préciser les responsabilités et le mandat de l'Office des affaires francophones. Les municipalités, quant à elles, peuvent choisir d'appliquer la loi sur leur territoire. Certaines ont utilisé leurs pouvoirs pour obliger leurs commerçants à afficher dans les deux langues, ce qui a été contesté au nom de la liberté d'expression et de la protection contre la discrimination²⁴. Enfin, depuis 2006, un commissaire aux services en français fait la promotion de la loi, agit comme ombudsman linguistique et fait le lien entre la communauté franco-ontarienne et les instances gouvernementales.

Il s'en faut donc de peu pour que l'Ontario puisse se déclarer officiellement bilingue. Elle permet les procès bilingues; elle légifère dans les deux langues (l'obligation ne s'étend pas encore à tous les règlements); elle autorise l'emploi de chaque langue à l'Assemblée législative et dans ses travaux; elle communique avec la population dans les deux langues, à partir des bureaux centraux et partout ailleurs quand

²³ *Lalonde v. Ontario (Commission de restructuration des services de santé)* (2002), 56 O.R. (3d) 505 (C.A.).

²⁴ *Howard Galganov v. The Corporation of the Township of Russell*, no 08-CV-41980 (Ont. S.C.).

la demande est importante. À une exception près, les exigences des articles 17 à 20 de la *Charte* semblent donc remplies. L'Ontario se sert autant du modèle des droits que de celui de la planification linguistique. L'Office des affaires francophones joue un grand rôle dans la mise en œuvre de la loi. On préfère le concept de régions désignées à celui de « demande importante ». L'Ontario n'a cependant pas voulu rendre la capitale canadienne officiellement bilingue. La ville d'Ottawa s'est dotée d'une politique linguistique dont la validité a été reconnue par la Cour²⁵ mais qui n'a pas de force exécutoire.

Le Nouveau-Brunswick

La première *Loi sur les langues officielles* fut adoptée en 1969²⁶ (quelques mois avant la loi fédérale!) et mise en œuvre progressivement à compter de 1973. La première loi, à l'image de la loi fédérale, adoptait un ton modeste et des normes floues²⁷.

L'adoption de la *Charte* et l'assujettissement du Nouveau-Brunswick à ses articles 16 à 20 allaient changer la donne. Dès 1981, le gouvernement avait reçu un rapport ambitieux qui l'invitait à mettre en œuvre la loi en ayant recours à la dualité, un mécanisme par lequel les services gouvernementaux sont livrés par des unités linguistiquement homogènes à partir de territoires différenciés²⁸. Ce rapport n'a cependant pas eu de suites²⁹. La même année, le législateur adoptait la *Loi reconnaissant l'égalité des deux communautés linguistiques officielles au Nouveau-Brunswick*³⁰. Cependant les articles 16 à 20 allaient générer de plus en plus de jurisprudence, d'abord en matière criminelle³¹ puis civile. L'adoption de l'article 16.1 de la *Charte* en 1993 confirmait, en quelque sorte, l'assise collective des droits linguistiques individuels au Nouveau-Brunswick.

Dans une décision spectaculaire, la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick estima que les

²⁵ *Canadians for Language Fairness c. Ottawa (Ville)*, [2006] O.J. No. 3970 (In/ql), (Ont. S.C.).

²⁶ *Loi sur les langues officielles du Nouveau-Brunswick*, L.N.-B., (1969) c. O-1 ; L.R.N.-B. c. O-1.

²⁷ Pierre FOUCHER et Gérard SNOW. « Le régime juridique des langues dans l'administration publique au Nouveau-Brunswick », (1983) 24 *C. de D.*

²⁸ Direction des langues officielles, *Vers l'égalité des langues officielles au Nouveau-Brunswick : Rapport du groupe d'étude sur les langues officielles*, Fredericton, Gouvernement du Nouveau-Brunswick, 1982, 468 p. [Rapport Poirier-Bastarache].

²⁹ Direction des langues officielles, *Rapport du Comité consultatif sur les langues officielles au Nouveau-Brunswick*, Fredericton, Gouvernement du Nouveau-Brunswick, 1986, 214 p. [Rapport Guérette-Smith].

³⁰ *Loi reconnaissant l'égalité des deux communautés linguistiques officielles au Nouveau-Brunswick*, L.N.-B., (1981) c. O-1.1.

³¹ *R. c. Gautreau*, (1989), 101 R.N.-B. (2^e) 1 (C.B.R.); *R. c. Haché*, (1993), 139 R.N.-B. (2^e) 81 (C.A.).

municipalités étaient des « institutions de la législature et du gouvernement du Nouveau-Brunswick » au sens de la *Charte* et qu'en conséquence, leurs arrêtés étaient des « lois de la législature » qui devaient être adoptés dans les deux langues officielles en vertu de l'article 18 de la *Charte*³², contrairement à leurs homologues du Québec et du Manitoba qui ne sont pas assujetties aux obligations des articles 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ou 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*. La Cour donnait une année au législateur pour corriger le tir. Le jugement pouvait aussi avoir une portée sur la langue des services municipaux. La loi a donc été modifiée et modernisée en 2002³³.

La loi suit cependant le modèle personnaliste et des droits. Elle accorde des droits linguistiques généralement fondés sur le choix par l'individu de la langue dans laquelle il s'exprime avec l'État provincial et ses institutions. Elle a préséance sur toute autre loi provinciale, sauf celles relatives à l'éducation ou au droit à des institutions d'enseignement ou culturelles distinctes³⁴. Les lois et règlements sont adoptés et publiés dans les deux langues; chaque langue peut être employée dans les travaux de l'Assemblée législative; les avis, annonces, la documentation officielle et toute communication avec le public se font dans les deux langues simultanément³⁵. L'accès à la justice obéit au modèle de la loi fédérale. En matière civile, chaque partie peut employer la langue de son choix et l'État utilise la langue de la partie civile, ou les deux s'il y a lieu. En matière quasi-pénale et criminelle, les accusés ont droit à un procès dans leur langue, ce qui entraîne l'obligation pour le juge, le procureur et le jury de parler la langue de l'accusé ou les deux langues selon le cas. Les décisions judiciaires sont publiées dans les deux langues, simultanément et systématiquement pour la Cour d'appel; pour les autres tribunaux, la publication bilingue s'impose quand les deux langues ont été employées ou quand la décision présente un intérêt pour le public. Elle n'est pas toujours simultanée : si la simultanéité entraînerait un retard préjudiciable à l'intérêt public ou causant une injustice à une partie, la décision sera publiée dans une langue puis dans l'autre³⁶. Le ministère de la Justice et l'Association des juristes d'expression française du Nouveau-Brunswick n'interprètent pas cette disposition de la même manière et le nouveau

³² *Charlebois c. Moncton*, 2001 NBCA 117.

³³ *Loi sur les langues officielles du Nouveau-Brunswick*, L.R.N.B., 2002 c. O-0.5.

³⁴ *Id.*, art. 3.

³⁵ *Id.*, art. 6 à 15.

³⁶ *Id.*, art. 16 à 26.

Commissaire aux langues officielles de la province a manifesté, dans son dernier rapport annuel, une certaine exaspération devant le refus du gouvernement de modifier sa position³⁷.

Le public a droit à des services gouvernementaux dans la langue de son choix partout dans la province. Il n'est donc pas question ici de demande importante ni de vocation du bureau, ni de régions ou services désignés. L'obligation s'étend aux organismes agissant pour le compte de la province³⁸. La loi ne comporte cependant aucune disposition relative à la langue de travail des fonctionnaires.

La nouvelle loi innove en clarifiant des questions qui demeuraient non résolues, en particulier dans 3 secteurs : les municipalités, les services policiers et la santé.

En réponse à l'arrêt *Charlebois*, le législateur impose aux huit cités et à toute ville dont la population de l'autre langue officielle atteint 20% de la population totale selon le dernier recensement, l'obligation d'adopter ses arrêtés dans les deux langues et celle d'offrir une série de services précisés par règlement. L'obligation s'étend aussi aux régies des déchets solides et aux commissions d'aménagement qui recouvrent des municipalités assujetties. Dans *Charlebois c. Saint-John*³⁹, la Cour suprême du Canada, par une majorité de 5 juges contre 4, a statué qu'en raison de ces obligations spécialement édictées pour elles, les municipalités n'étaient pas des institutions gouvernementales aux fins de la langue des procès civils puisque le législateur n'avait pas voulu le spécifier dans la partie de la loi qui leur était consacrée : elles ont donc, comme tout citoyen, le droit de choisir la langue de leurs procédures écrites et de leurs plaidoiries orales. Ce n'est qu'en matière quasi-pénale qu'elles doivent employer la langue de l'accusé.

La loi précise aussi qu'elle s'applique à tout corps policier, fédéral, provincial ou municipal, dont les membres sont des agents de la paix. Ils ont l'obligation de servir les prévenus dans la langue de leur choix et aussi l'obligation de les en aviser⁴⁰. Cette dernière exigence est impérative et la jurisprudence en impose un respect strict⁴¹. Puisque la plupart des pouvoirs policiers sont exercés par la GRC, une institution

³⁷ Bureau du commissaire aux langues officielles, *Rapport annuel du Commissaire aux langues officielles du Nouveau-Brunswick*, Fredericton, Gouvernement du Nouveau-Brunswick, 2008 [Rapport Carrier].

³⁸ *Loi sur les langues officielles du Nouveau-Brunswick*, précitée, note 33, art. 27 à 30.

³⁹ *Charlebois c. Saint John (Ville)*, 2005 CSC 74.

⁴⁰ *Loi sur les langues officielles du Nouveau-Brunswick*, précitée, note 33, art. 31.

⁴¹ *R. c. McGraw*, 2007 NBCA 11.

fédérale, et que les exigences fédérales sont contingentes à la présence d'une « demande importante » alors que c'est tout le territoire provincial qui est visé par le paragraphe 20(2) de la *Charte*, la question s'est posée de l'assujettissement de la GRC aux prescriptions linguistiques provinciales. Dans *Société des Acadiens*⁴², la Cour suprême du Canada a estimé qu'en raison du contrat qui la lie à la province, la GRC devient une « institution de la législature ou du gouvernement » de la province et doit donc respecter les droits linguistiques de la *Charte* applicables au Nouveau-Brunswick et la loi provinciale des langues officielles.

Les soins de santé ne sont pas en reste, mais les exigences sont moins claires. Il est dit que dans la préparation de ses plans de santé, le ministre de la Santé « veille à ce que les principes sur lesquels sont basés la fourniture des services tiennent compte de la prestation, dans les deux langues officielles, des services de santé dans la province » et « considère la langue de fonctionnement habituelle en vertu de l'article 34 »⁴³. En effet, sous réserve de l'obligation de servir le public dans les deux langues officielles, un établissement de santé peut fonctionner dans une seule langue si c'est sa « langue habituelle » de fonctionnement. On constate un certain affadissement de l'obligation : le ministre « veille »... « tient compte »... « considère »... Il ne peut pas escamoter la question, mais n'a pas l'obligation de parvenir à un résultat probant. De toute façon, un litige oppose le gouvernement provincial et des organismes acadiens autour de la plus récente réforme de santé. La gestion du système a été confiée à deux régies régionales, la régie « A » dont le territoire regroupe les établissements de santé de langue française mais comptant une minorité anglophone; et la régie « B » dont le territoire regroupe les établissements de santé de langue anglaise mais qui compte une minorité francophone. Si la langue de fonctionnement de la régie « A » sera le français, elle devra quand même compter une représentation anglophone, et l'inverse est aussi vrai⁴⁴. Qui plus est, lorsqu'on compare la liste des services spécialisés offerts par les établissements de chaque régie, le déséquilibre en faveur de la régie « B » apparaît nettement. L'affaire se retrouvera vraisemblablement devant les tribunaux.

⁴² *Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick Inc. c. Canada*, 2008 CSC 15.

⁴³ *Loi sur les langues officielles du Nouveau-Brunswick*, précitée, note 33, art. 33.

⁴⁴ *Loi sur les régies régionales de la santé*, L.R.N-B., 2002 c. R-5.05.

Enfin, une modification à la *Loi sur les assurances*⁴⁵ a corrigé un problème récurrent : les compagnies d'assurances embauchaient des avocats et avocates anglophones pour représenter leurs clients francophones. La loi oblige maintenant les assureurs à offrir le choix de la langue de l'avocat aux assurés⁴⁶.

Seule province officiellement bilingue, le Nouveau-Brunswick a fait de grands progrès vers l'égalité des langues officielles, mais la dualité demeure un objectif très lointain pour la communauté acadienne de la province. Ce serait pourtant la manière la plus efficace de conférer aux Acadiens et Acadiennes une autonomie relative sur les questions qui les touchent au premier chef⁴⁷. Il a toujours existé dans cette province une certaine tension, dans la façon de concevoir la livraison des services, entre le bilinguisme et la dualité, entre des institutions uniques offrant leurs services dans les deux langues et des institutions dualistes, linguistiquement homogènes, où la communauté acadienne exerce des pouvoirs de gouvernance⁴⁸.

L'Île-du-Prince-Édouard (1999)

La plus petite province canadienne s'est dotée en 1999 d'une *Loi sur les services en français*⁴⁹. Celle-ci n'est pas encore pleinement en vigueur, même après 10 ans. Cependant, lorsqu'elle le sera, elle obligera l'adoption des lois (mais non les règlements) dans les deux langues. Les services gouvernementaux seront disponibles en français dans trois situations : 1) s'il existe une demande; 2) si des difficultés de communication compromettraient la santé et la sécurité du public; 3) si le bureau dessert la population acadienne et francophone de la province (quelque soit l'endroit où il est situé et quelque soit la région où se trouve cette population)⁵⁰. L'article 7 précise une série d'obligations des institutions gouvernementales par rapport à leurs services et communications avec le public; notons celles de veiller à ce que, lorsque des consultations publiques ont lieu, au moins une se déroule en français; des mesures de promotion des services sont prises; on

⁴⁵ *Loi sur les assurances*, L.R.N.-B., 1973, c. I-12.

⁴⁶ *Id.*, art. 20.2; *Loi modifiant la loi sur les assurances*, L.R.N.-B., 1986, c. 48, art.1.

⁴⁷ Daniel BOURGEOIS, « Administrative Nationalism », (2006) 10 *Administration and Society* 1.

⁴⁸ Société de l'Acadie du Nouveau-Brunswick, *Mémoire présenté à la Commission consultative sur la gouvernance de la société civile acadienne et francophone du Nouveau-Brunswick*, mai 2006, en ligne : http://www.sanb.ca/references/Alloc_mem_etudes/mem_mai_06.html (site consulté le 26 mai 2009).

⁴⁹ *Loi sur les services en français*, P.E.I.S., 1999 c. 13.

⁵⁰ *Id.*, art. 6.

doit garantir la participation de membres de la communauté acadienne aux organismes, agences et commissions du gouvernement⁵¹. Les panneaux de signalisation relevant de la province sont bilingues⁵²; la toponymie tient compte des avis de la communauté acadienne⁵³. La loi précise les attributions du ministre responsable des affaires acadiennes et francophones, de la division des affaires acadiennes et francophones et des coordonnateurs des services en français (on constate ici l'influence de la loi ontarienne). Un appel au ministre est prévu; s'il est infructueux, on peut faire appel à la Cour suprême de la province qui pourra offrir un remède convenable et juste.

Quand la loi sera pleinement en vigueur, elle permettra une certaine avancée dans la prestation des services en français dans la province. Il est quand même étonnant qu'après 10 ans, on éprouve encore des difficultés dans la mise en œuvre de la loi.

La Nouvelle-Écosse

La *Loi sur les services en français* de Nouvelle-Écosse a été adoptée en 2004⁵⁴. L'objet de la loi, à l'instar de la loi fédérale, est double : régir l'offre de services gouvernementaux en français, mais aussi favoriser l'essor de la communauté acadienne et francophone de la province. La loi précise le mandat de l'Office des affaires acadiennes et du ministre⁵⁵. La loi prévoit aussi les coordonnateurs des services en français et le comité de coordination des services en français. Si elle suit un peu le modèle de l'Ontario, c'est la réglementation qui présente les règles les plus intéressantes et crée les véritables obligations. Il faut noter d'emblée que rien n'est prévu quant à la langue des lois ou de l'Assemblée ni quant à la langue des procès (bien que le ministère de la Justice, en tant qu'organisme désigné, pourrait dans ses plans de mise en œuvre prévoir des services en français dans les greffes et les palais de justice). En matière quasi-pénale, la Nouvelle-Écosse applique les dispositions du Code Criminel⁵⁶ relatives à la langue du procès⁵⁷. Chaque ministère ou institution désignée doit publier un plan annuel indiquant

⁵¹ *Id.*, art. 7 f), g) et h).

⁵² *Id.*, art. 9.

⁵³ *Id.*, art. 10.

⁵⁴ *French-language Services Act*, S.N.S., 2004 c. 26.

⁵⁵ *Id.*, art. 5 et 6.

⁵⁶ Il s'agit de la Partie XVII, soit les articles 530 à 534 du *Code criminel du Canada*, L.R.C., (1985) c. C-46.

⁵⁷ *Règlement sur l'application de certaines lois provinciales*, DORS/96-312, partie II.

comment il va offrir des services en français; le plan tient aussi compte des priorités de la communauté acadienne, identifiées lors de consultations régulières entre l'Office des affaires acadiennes et la communauté⁵⁸. Les plans sont développés en tenant compte de la demande, ou du fait qu'un défaut compromettrait la santé ou la sécurité du public (on reconnaît la terminologie de l'IPÉ)⁵⁹. Le ministre responsable de la loi présente un rapport annuel des progrès accomplis. La loi prévoit aussi que les organismes encouragent la participation équitable des Acadiens et Acadiennes aux agences et commissions⁶⁰ et que des consultations publiques auront lieu en français au besoin⁶¹. D'autres dispositions précisent les obligations des ministères quant aux communications et services⁶². La loi peut s'appliquer aux instances agissant pour le compte du gouvernement si cela est possible⁶³

La principale lacune de la loi consiste à n'avoir prévu aucun mécanisme de mise en œuvre ni de recours pour non exécution de la loi : il n'y a pas de commissariat aux services en français, ni d'appels au ministre ou à l'ombudsman de la province, ni de recours judiciaire en dehors de ceux qui peuvent être exercés selon les voies de recours normales. C'est peut-être la raison pour laquelle la loi n'a pas encore été invoquée devant les tribunaux.

Le Manitoba (1999)

Le Manitoba offre des services en français en vertu d'une politique qui est administrée par la division des services en français et qui s'ajoute à ses obligations constitutionnelles⁶⁴, lesquelles reprennent l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* : les lois sont présentées, adoptées et publiées dans les deux langues; chaque langue peut être employée à l'Assemblée législative et devant les tribunaux provinciaux incluant les organismes quasi-judiciaires. La ville de Winnipeg est aussi assujettie à certaines

⁵⁸ *French-language Services Regulations*, N.S. Reg. 233/2006, art. 6 et 15.

⁵⁹ *Id.*, art. 8.

⁶⁰ *Id.*, art. 18.

⁶¹ *Id.*, art. 16.

⁶² *Id.*, art. 12 et 13.

⁶³ *Id.*, art. 17.

⁶⁴ Art. 23 de la *Loi modifiant et prorogeant la loi 32-33 Victoria, chapitre 3, et concernant l'organisation du gouvernement du Manitoba*, 1870, 33 Vict., ch. 3 (Canada) (*Loi de 1870 sur le Manitoba*); Renvoi : *Droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721.

exigences en vertu de sa loi constitutive⁶⁵. Enfin, dans la prestation des services, le Manitoba a fait figure de pionnière⁶⁶ en établissant des centres de services bilingues où la langue de travail est le français et où les services fédéraux, provinciaux et municipaux les plus courants sont offerts dans les deux langues⁶⁷.

La politique n'a pas de valeur juridique ni de force exécutoire; elle ne peut créer d'obligations juridiques comme telle ni servir de base normative à une revendication judiciaire. Elle sert cependant de guide à la prestation de services en français.

La politique vise des régions désignées. Le gouvernement y offre des services « dans la mesure du possible », dans les centres bilingues ou partiellement bilingues. Un des éléments positifs est que les organismes visés doivent tenir compte de l'impact de leurs réorganisations et changements de frontières administratives sur la livraison de services en français. Les services oraux, écrits ou électroniques offerts sont « manifestes, facilement disponibles et accessibles au grand public, et de qualité comparable à ceux qui sont offerts en anglais ». Les documents d'information sont bilingues, et les campagnes d'information entreprises en anglais le sont aussi en français, sauf si cela présente une contrainte de coûts et de diffusion. Les certificats et permis sont bilingues, les sites web et les avis et affiches aussi. Les nominations aux conseils et commissions tiennent compte des droits linguistiques en matière quasi-judiciaire. La politique vise les ministères et organismes qui en relèvent, les sociétés de la couronne, les bureaux de l'assemblée législative, les organismes quasi-judiciaires soumis aux exigences du bilinguisme judiciaire, les entreprises réglementées par la régie des services publics, les établissements de santé et services sociaux et tout autre organisme que peut désigner le ministre.

La politique représente donc un cadre d'action minimal pour la prestation de services. Jointe aux obligations constitutionnelles du Manitoba, elle permet donc à cette province d'offrir les services qui relèvent des articles 16 à 20 de la *Charte*. Le Manitoba pourrait donc adhérer aux articles 16 à 20. Il pourrait et devrait de plus se doter d'une loi sur les services en français : cela le placerait sur le même pied que l'Ontario et un peu

⁶⁵ *Charte de la ville de Winnipeg*, L.M., 2002 c. 39, partie 9; *R c. Rémillard*, [2006] MBCA 2.

⁶⁶ Secrétariat aux affaires francophones, *Avant toute chose, le bon sens : un rapport et des recommandations sur les services en français au sein du gouvernement du Manitoba*, Winnipeg, Gouvernement du Manitoba, 1998 [Rapport Chartier].

⁶⁷ Il existe présentement trois centres de ce type et la province songe à en établir d'autres.

plus avancé que la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard. Une telle loi consoliderait les acquis et leur conférerait une valeur juridique. Cela devrait se compléter par un recours administratif et judiciaire.

La Saskatchewan et l'Alberta

Ces deux provinces sont sur le même pied quant à leur statut constitutionnel. L'article 110 de l'*Acte des territoires du Nord-Ouest*⁶⁸ s'appliquait à elles avant leur constitution en province, en 1905. Cette disposition reprenait les droits protégés par l'article 133 : bilinguisme obligatoire des lois, droit d'employer l'une ou l'autre langue à l'Assemblée et devant les tribunaux du territoire. La Cour suprême du Canada a cependant déterminé qu'il n'avait pas de valeur constitutionnelle et que lesdites provinces pouvaient, au moyen d'une loi bilingue, le modifier ou l'abroger dans l'exercice de leurs compétences⁶⁹, ce qu'elles ont fait en 1988⁷⁰. Un récent jugement de la Cour provinciale de l'Alberta vient remettre en cause cette conclusion. La Cour estime, à la lumière des preuves non contredites, que la Terre de Rupert était officiellement bilingue avant 1870 et que la Proclamation royale émise en 1869 protégeait ce statut⁷¹, ce qui rendrait caduques et inconstitutionnelles les lois adoptées en 1988 par ces deux juridictions⁷² et les obligerait à se conformer non seulement à l'article 110 mais probablement aussi aux droits que l'on retrouve aux articles 16 à 20 de la *Charte*.

La Saskatchewan se montre légèrement plus généreuse dans sa loi linguistique et reprend l'essentiel de l'article 110, mais en y mettant des réserves. Ainsi, les lois et règlements existants qui sont désignés à cet effet, peuvent être traduits et réadoptés. Il est aussi possible de désigner de nouveaux projets de loi ou règlement pour adoption dans les deux langues⁷³. Les deux langues peuvent être employées à l'Assemblée législative (sans traduction). Les débats peuvent être transcrits en anglais ou dans les deux langues, selon une résolution de l'Assemblée⁷⁴. Enfin il est possible d'employer le français ou l'anglais

⁶⁸ *Acte des Territoires du Nord-Ouest*, L.C., 1877 c. 7.

⁶⁹ *R. c. Mercure* [1988] 1 R.C.S. 234.

⁷⁰ La Saskatchewan : *Loi linguistique*, S.S. 1988 c. L-6,1; l'Alberta : *Languages Act*, S.A., 1988 c. L-7.5.

⁷¹ *R. c. Caron* 2008 ABPC 232; l'affaire a été plaidée en cour du banc de la Reine.

⁷² Les territoires nordiques ont adopté des mesures qui vont au-delà de l'article 110.

⁷³ *Loi linguistique*, précitée, note 70, art. 6 à 10. Une recherche rapide sur le site Internet de l'Imprimeur de la Reine a produit 83 lois adoptées dans les deux langues (site consulté le 6 mai 2009).

⁷⁴ *Id.*, art. 12.

devant les tribunaux principaux de la province, mais non les tribunaux quasi-judiciaires sauf le tribunal de la sécurité routière⁷⁵. Tout ceci est en deçà de ce que font la plupart des autres provinces. Il n'y a aucune disposition relative aux services gouvernementaux, ni recours juridiques disponibles.

L'Alberta adopte une position encore plus restrictive dans la liste des juridictions disposant d'une loi linguistique. Il n'est possible d'employer le français ou l'anglais que devant la Cour d'appel, la Cour du banc de la Reine ou la Cour provinciale ainsi que devant l'Assemblée. Certains procès-verbaux peuvent être publiés dans les deux langues⁷⁶. C'est tout. Le reste de la loi s'affaire à valider les textes adoptés ou publiés en anglais seulement. Il est cependant question d'une politique sur les services en français, ce qui placerait l'Alberta sur le même pied que le Manitoba quant à l'Offre de services en français.

Le Yukon

Chacun des trois territoires agit en vertu d'une délégation de pouvoirs du Parlement canadien. En ce sens, les lois linguistiques originales, adoptées dans la décennie 1980, ressemblaient fort à la loi fédérale et utilisaient les mêmes concepts. Le Yukon demeure à ce jour la seule juridiction nordique à ne pas avoir encore modernisé sa loi linguistique⁷⁷. La loi reproduit presque textuellement les articles 17 à 22 ainsi que 24 de la *Charte*. En avril 2006, le Yukon crée la direction des services en français, qui s'occupe de fournir de la traduction, de la formation linguistique et des informations au sujet des services en français, ainsi que la coordination générale de la prestation de services « autonomes » en français. Une politique gouvernementale adoptée en 1994 précise les obligations gouvernementales dans la mise en œuvre de la loi⁷⁸. On y apprend que la politique s'applique aux ministères, à la société des alcools, à la Commission de santé et sécurité au travail, à la Société d'habitation, à la Société de développement du Yukon, à des organismes publics remplissant des fonctions

⁷⁵ *Id.*, art. 11.

⁷⁶ *Languages Act*, précitée, note 70, art. 4 et 5(1).

⁷⁷ *Loi linguistique*, L.Y., 1988 c. 13; L.R.Y., 2002 c. 133.

⁷⁸ Politique 1.7, *Politique sur les services en français*, en ligne :

http://www.flstd.gov.yk.ca/fr/pdf/GAM_1.7_French_Language_Policy_1994_FR.pdf (site consulté le 6 mai 2009).

gouvernementales et des « commissions réglementaires »⁷⁹. La langue de travail de l'administration est l'anglais. Cette mention est problématique au regard de la déclaration d'égalité des langues officielles dans la Loi. La communauté francophone sera consultée « de manière continue » pour l'expression de ses besoins. Les services offerts seront : continus; pratiques; répondant aux besoins; accessibles; maintenus de manière permanente; comparables en qualité aux services offerts en anglais; la démarche devra « être rentable » et éviter « le gaspillage »⁸⁰.

Si les lois et règlements sont adoptés dans les deux langues et que chacun a droit de s'exprimer dans l'une ou l'autre à l'Assemblée, les comptes-rendus des débats ne sont pas publiés dans les deux langues. Le gouvernement fédéral est le seul responsable des coûts de la mise en œuvre de la politique. Le ministère du Conseil exécutif doit publier à la fin de chaque exercice financier un rapport sur les progrès de la mise en œuvre de la politique.

Les tribunaux judiciaires doivent permettre l'usage de l'une ou l'autre langue. Dans *Halotier c. Kilrich Industries*⁸¹, la Cour d'appel du Yukon a précisé l'étendue des obligations et les modalités de mise en œuvre de ce droit. En particulier, la Cour conclut que les règles de pratique de la Cour doivent être publiées dans les deux langues. Elle constate aussi de graves lacunes dans le système d'interprétation et dans le compte rendu des délibérations et témoignages en Cour, mais estime que le gouvernement est en voie de régler ces problèmes.

La politique révèle aussi qu'il y aura un comité consultatif sur les services en français et que les sous-ministres devront élaborer des plans de mise en œuvre. Le ministère de la Justice est en charge du volet des lois, règlements et tribunaux; la Commission de la fonction publique doit adopter des politiques relatives aux ressources humaines et le ministère de l'Éducation peut offrir des formations linguistiques.

Le Yukon n'a aucun mécanisme administratif ou judiciaire spécial de mise en œuvre autre que la division des services en français. Les plaintes sont acheminées vers et traitées par le Commissariat aux langues officielles du Canada. Si un recours judiciaire est nécessaire, il passe par les voies de recours ordinaires.

⁷⁹ *Prescribed Offices Regulation*, O.I.C. 2003-79 du 1^{er} avril 2003, tab 48.

⁸⁰ *Loi linguistique*, précitée, note 77, art. 1.2.3.5.

⁸¹ *Halotier c. Kilrich Industries*, 2007 YKCA 12.

S'agissant des langues autochtones, leur statut et leurs droits sont régis par les accords de revendication territoriale. Elles n'ont pas le statut de langues officielles dans le territoire mais disposent d'une certaine protection juridique issue des mesures propres aux droits autochtones⁸².

Les Territoires du Nord-Ouest

Si le Nunavut a été détaché des TNO en 1999, il a fallu attendre 2003 pour voir une nouvelle loi sur les langues officielles aux TNO⁸³. La loi reconnaît sept langues officielles autochtones en plus du français et de l'anglais⁸⁴. Tout comme au Nunavut, cependant, les obligations ne sont pas toujours les mêmes quant aux langues autochtones.

Le préambule de la loi des TNO est intéressant. Le premier considérant se lit comme suit : « Reconnaissant que l'existence d'Autochtones, concentrés dans les Territoires du Nord-Ouest depuis des temps immémoriaux, mais également présents ailleurs au Canada, constitue une caractéristique fondamentale du Canada » tandis que le second se lit : « reconnaissant que l'existence d'Autochtones parlant des langues autochtones fait des Territoires du Nord-Ouest une société distincte au sein du Canada ». On reconnaîtra d'emblée la formulation de l'Accord du Lac Meech en ce qui a trait au Québec et aux minorités francophones ou anglophones⁸⁵. La loi s'applique aux institutions gouvernementales, à l'exception des municipalités⁸⁶.

En général, le français et l'anglais sont établis sur une base d'égalité, comme au fédéral; les deux s'emploient dans les lois, à l'Assemblée, devant les tribunaux, et les droits accordés sont conformes aux mesures fédérales et à celles des autres territoires. En ce qui a trait aux langues autochtones, les versions sont disponibles soit sur demande, soit sur désignation du Commissaire-en-Conseil. S'agissant des services, on doit tenir

⁸² Notamment l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* (R.-U.), constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, c. 11.

⁸³ *Loi sur les langues officielles*, L.R.T.N.-O., 1988, ch. O-1; L.T.N.-O., 2003 ch. 23.

⁸⁴ Le chipewyan, le cri, l'esclave du Nord, l'esclave du Sud, le gwich'in, l'inuinnaqtun, l'inuktitut, l'inuvialuktun et le tlîchô. *Id.*, art. 4.

⁸⁵ Canada, *Accord constitutionnel de 1987 : réunion des premiers ministres sur la Constitution*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 1987, art. 2; cité dans Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 5^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2008, 1 548 p.

⁸⁶ *Loi sur les langues officielles*, précitée, note 83, art. 4.

compte des droits collectifs des autochtones sur leurs terres ancestrales, de façon compatible avec les accords de revendication territoriale⁸⁷.

La politique désigne certaines régions et leur assigne des langues officielles. Ainsi, le français est reconnu dans trois régions des TNO : Yellowknife, Hay River, Fort Smith. La politique précise dans quelles circonstances certains services sont offerts en français – en fait, dans une langue officielle autre que l’anglais.

La loi instaure un poste de Commissaire aux langues qui remplit le rôle d’ombudsman⁸⁸ et confie au ministre responsable des langues officielles un mandat de promotion ainsi que de planification linguistique⁸⁹. Le travail est complété par un conseil des langues officielles comprenant un représentant de chaque communauté de langue officielle visée par la loi, qui donne des avis au Ministre⁹⁰ et un conseil de revitalisation des langues autochtones qui remplit le même rôle à l’égard des sept langues autochtones⁹¹.

La loi est présentement soumise depuis février 2008 à un processus d’évaluation en vue de vérifier si elle a atteint ses objectifs. Il est curieux de constater que sur le site web du gouvernement, en français, on retrouve le mandat et les démarches du comité de révision à propos des sept langues autochtones, mais non du français⁹². Pourtant, en 2006, à la suite d’un procès considérable, la juge Moreau de la Cour territoriale constatait une violation systémique de la LLO par le gouvernement et ses institutions à l’égard de l’usage du français⁹³. Son ordonnance comportait plusieurs éléments qui s’étalaient sur quelques pages, exigeait la prise de mesures précises assorties d’un calendrier d’exécution⁹⁴ et condamnait le gouvernement territorial au versement de dommages-intérêts compensatoires à certains défendeurs⁹⁵. La juge Moreau n’a cependant pas voulu conserver sa compétence sur le dossier⁹⁶. Le gouvernement porta l’affaire en appel, mais

⁸⁷ *Id.*, art. 11(3).

⁸⁸ *Id.*, Partie II

⁸⁹ *Id.*, art. 26 et 27

⁹⁰ *Id.*, art. 28 et 29

⁹¹ Art. 30 et 31.

⁹² En ligne : http://www.assembly.gov.nt.ca/_live/pages/wpPages/olahome.aspx (site consulté le 10 mai 2009).

⁹³ *Fédération franco-ténoise c. Gouvernement des territoires du Nord-Ouest*, 2006 NWTSC 20.

⁹⁴ *Id.*, par. 870 à 902, surtout 900 et 901.

⁹⁵ *Id.*, par. 912-936.

⁹⁶ *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l’Éducation)*, 2003 CSC 62.

le 27 Juin 2008, la Cour d'appel confirma les éléments essentiels de l'ordonnance initiale⁹⁷. La Cour suprême du Canada refusa la permission d'appeler le 5 mars 2009⁹⁸. L'ordonnance initiale est donc exécutoire. La révision globale de la LLO et l'établissement d'un plan de mise en œuvre doivent donc tenir compte de la décision de la Cour territoriale à l'égard de la langue française et y donner effet, sans quoi les fonctionnaires et représentants gouvernementaux s'exposent à des sanctions judiciaires plus sévères. Un rapport remis au gouvernement en mai 2009 constate la déréliction des langues autochtones. Le rapport recommande de s'éloigner du modèle fédéral et d'adopter un modèle territorial axé sur des régions où des services seront offerts soit en français, soit en langues autochtones.

Le Nunavut

Dernier né sur la scène territoriale canadienne, le territoire du Nunavut innove avec sa *Loi sur les langues officielles (LLON)*⁹⁹ et surtout avec sa *Loi de protection de la langue inuite (LPLI)*¹⁰⁰.

La LLON proclame l'égalité des trois langues officielles du territoire : le français, l'anglais et l'inuktitut. Cependant, tout comme aux TNO, l'inuktitut n'est pas automatiquement employé dans les communications gouvernementales ni comme langue de travail, de la législation, de la justice. Alors que la loi reprend les mesures fédérales pour les deux langues officielles « traditionnelles », l'inuktitut est disponible soit sur décret ou sur demande. Cependant, la loi va plus loin que la loi des TNO ou du Yukon. Par exemple, une version inuktitut des projets de loi doit exister au moment de leur présentation¹⁰¹. En matière de justice, il est précisé qu'on peut employer la langue officielle de son choix devant les tribunaux, même si on parle d'autres langues; ce droit est étendu au président de l'audience, ce qui représente une confirmation législative des

⁹⁷ *Fédération franco-ténoise c. Gouvernement des territoires du Nord-Ouest*, [2008] NWTCA 5.

⁹⁸ *Procureur général des Territoires du Nord-Ouest et autres c. Fédération Franco-Ténoise et autres - et entre - Fédération Franco-Ténoise et autres c. Procureur général des Territoires du Nord-Ouest et autres (T.N.-O.) (Civile) (Autorisation) (32824)*. Requête en autorisation d'appel rejetée sans dépens.

⁹⁹ *Loi sur les langues officielles du Nunavut*, L.N., 2008 ch. 10.

¹⁰⁰ *Loi sur la protection de la langue inuit*, L.N., 2008 ch. 17.

¹⁰¹ *Loi sur les langues officielles du Nunavut*, précitée, note 99, art. 5(2).

arrêts *Société des Acadiens, MacDonald et Mercure*¹⁰² et s'éloigne de la position adoptée dans les lois fédérale, ontarienne et néo-brunswickoise (en vertu desquelles on a droit à un juge et un procureur qui parlent la langue du justiciable ou les deux). Mais cela s'explique peut-être par le peu de juges capables, jusqu'à maintenant, de parler ou comprendre l'inuktitut sans interprétation. L'interprétation est disponible pour toute partie ou tout témoin dans un litige civil et il doit en être avisé avant d'avoir présenté une demande¹⁰³. L'interprétation est simultanée si elle se fait en français ou en anglais, et soit simultanée, soit consécutive, si elle se fait en inuktitut¹⁰⁴. Ceci va à l'encontre de la position adoptée par la Cour d'appel du Québec dans *R. c. Dow*¹⁰⁵, où celle-ci avait indiqué que l'interprétation consécutive était préférable à la simultanée dans un procès criminel régi par les articles 530 et suivants du *Code criminel*, puisqu'elle permettait de recueillir à la fois le témoignage prononcé et la transcription de l'interprétation.

Toute personne peut demander et recevoir une traduction (écrite ou par enregistrement sonore, ce qui représente une innovation) d'une décision judiciaire dans sa langue officielle de préférence; un organisme peut aussi faire produire une traduction si le point de droit présent a de l'intérêt pour le public, une communauté de langue officielle, ou un participant qui a utilisé cette langue pendant les débats¹⁰⁶. Cette formulation est plus claire que celle qu'on retrouve généralement dans les lois comparables.

Les panneaux et enseignes, les avis officiels, sont dans les trois langues officielles, chacune ayant une importance égale. Les communications et services des bureaux centraux se font dans les trois langues officielles; pour les autres, cela se fait dans la langue officielle qui fait l'objet d'une demande importante (selon la proportion de population ou le volume de communications) ou la vocation du bureau (selon l'importance du service pour la collectivité ou la région, la pertinence pour la santé et la sécurité, ou enfin pour la revitalisation d'une langue indigène¹⁰⁷). Enfin la loi confie au ministre responsable des fonctions de promotion et de supervision des plans de mise en

¹⁰² *Id.*, art 8(1) et (2); *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick c. Association of parents for fairness in education*, [1986] 1 R.C.S. 549; *MacDonald c. Ville de Montréal*, [1986] 1 R.C.S. 460; *R. c. Mercure* [1988] 1 R.C.S. 234.

¹⁰³ *Loi sur les langues officielles du Nunavut*, précitée, note 99, art. 8(3).

¹⁰⁴ *Id.*, art. 8(5).

¹⁰⁵ *Dow c. R.*, 2009 QCCA 478.

¹⁰⁶ *Loi sur les langues officielles du Nunavut*, précitée, note 99, art. 9.

¹⁰⁷ *Id.*, art. 11 et 12.

œuvre, incluant le pouvoir d'ordonner l'adoption d'un tel plan, et met en place un fonds spécial de promotion¹⁰⁸, tandis qu'un poste de commissaire aux langues officielles est investi du mandat de recevoir les plaintes, faire enquête et recommander des solutions¹⁰⁹. Enfin, un recours judiciaire est prévu à l'article 35; la saisine est limitée à un plaignant, une institution, une municipalité, un député, un comité de l'Assemblée, ou un particulier directement touché par une demande à la Commissaire. La disposition prévoit les cas d'ouverture au recours, et protège par ailleurs tout autre recours disponible. Le ou la Commissaire peut intervenir, mais aussi présenter une demande en son nom ou au nom d'une personne qui a déposé une plainte.

Le Nunavut innove en adoptant la LPLI, inspirée de la *Charte de la langue française du Québec*. Cette loi impose des obligations en matière de contrats, publicité commerciale, services à la population, services municipaux, éducation, langue de travail dans la fonction publique. La loi impose, pour tous ces domaines, l'emploi non exclusif de l'inuktitut. La loi instaure un Office de la langue inuite, qui normalise celle-ci, établit les niveaux de compétence et normes d'usage, effectue de la recherche, et conseille le ministre. Il peut tenir compte, dans l'exécution de son mandat, de pratiques efficaces, de l'amélioration de la langue d'enseignement, du développement de nouvelle terminologie, de la nécessité de communications efficaces et de l'obligation de ne pas nuire à des individus ou groupes¹¹⁰. Le ministre reçoit les mêmes responsabilités de promotion que dans la LLON mais il peut en plus ordonner à un ministère ou organisme public de collaborer avec l'Office de la langue inuite. La LPLI accorde au Commissaire aux langues officielles le droit de donner des avis sur demande, d'approuver les plans de mise en œuvre des organismes qui ne sont pas des institutions territoriales, de recevoir les plaintes et d'enquêter concernant le respect de la loi¹¹¹

Le recours prévu à l'article 39 est limité au plaignant ou à une personne directement touchée par l'enquête ou au Commissaire. L'article 42 confirme l'arrêt *Doucet-Boudreau* : la Cour peut rendre une ordonnance et préciser comment elle en assurera le suivi.

¹⁰⁸ *Id.*, art. 13 et 13.1.

¹⁰⁹ *Id.*, art. 16 à 34.

¹¹⁰ *Loi sur la protection de la langue inuit*, précitée, note 100, art. 16 à 23.

¹¹¹ *Id.*, art. 30 à 39.

Le gouvernement territorial a pris la position selon laquelle la LLON doit être approuvée par le Parlement du Canada avant d’entrer en vigueur, en raison de l’article 38 de la *Loi sur le Nunavut (Canada)*¹¹², car l’approbation fédérale est requise si la nouvelle loi va diminuer les droits existants en vertu de l’ancienne ordonnance linguistique des TNO applicable au Nunavut jusqu’à son remplacement. En ce qui concerne le français, l’anglais et l’inuktitut, la nouvelle LLON semble aller plus loin que l’ancienne loi; quant aux autres langues autochtones de l’ordonnance linguistique des TNO, elles ne sont pas parlées au Nunavut, personne n’y perdrait donc de droits.

La LPLI entend s’appliquer à toute entreprise privée –qu’elle soit de compétence fédérale ou provinciale – et son article 3 relatif à l’affichage et à certains services, entend aussi s’appliquer aux institutions fédérales œuvrant sur le territoire, à la condition que le Sénat et la Chambre ratifient la LLON; sinon, la LPLI s’applique aux entreprises privées et aux organismes publics territoriaux seulement. Le Nunavut appuie la validité de cette extension sur le paragraphe 23(1)n de la *Loi sur le Nunavut (Canada)*, qui lui délègue la compétence législative sur « la promotion de l’inuktitut ». Si cette extension peut peut-être englober les entreprises de compétence fédérale, auxquelles une loi territoriale d’application générale comme celle-ci peut s’appliquer en autant qu’elle n’entrave pas ses activités¹¹³, il n’est pas certain que cette délégation soit suffisamment précise pour autoriser le territoire à lier les institutions fédérales et leur imposer des obligations en matière de services au public¹¹⁴.

Éducation

L’éducation est régie par l’article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* en ce qui concerne le français hors-Québec et l’anglais au Québec. L’article 23 confère des droits à des citoyens canadiens qui répondent à l’un de trois critères : 1) Leur première langue apprise et encore comprise est celle de la minorité linguistique de leur province de résidence; 2) ils ont fait leurs études primaires au Canada dans la langue qui est celle de la minorité de leur province de résidence; 3) un de leurs enfants a reçu ou

¹¹² *Loi sur le Nunavut*, L.C., 1993 ch. 28, art. 38.

¹¹³ *Banque canadienne de l’Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22.

¹¹⁴ L’arrêt *Société des Acadiens* (précité, note 42) n’est applicable qu’en présence d’un contrat entre l’institution fédérale et le gouvernement provincial-territorial.

reçoit son instruction dans la langue de la minorité de leur province de résidence. L'article 23 s'applique aussi aux trois territoires en raison de l'article 31 de la *Charte*. Ces trois catégories d'ayants-droit peuvent obtenir une instruction dans la langue de la minorité, dispensée dans un établissement d'enseignement de la minorité, gérée par les représentants de la minorité, partout où le nombre le justifie. S'agissant des non ayants-droit, ceux-ci sont alors régis par la loi provinciale pertinente. Si, au Québec, les immigrants et les francophones doivent envoyer leurs enfants à l'école française, les lois des autres provinces peuvent laisser aux immigrants le choix de la langue d'instruction, ou encore remettre la décision aux conseils scolaires de la minorité ou à des comités d'admission.

L'article 23 a généré une abondante jurisprudence dont on peut dégager les principes suivants. D'abord, au Québec, le poids des litiges a porté sur les conditions d'admissibilité à l'école de langue anglaise. Il n'y a jamais eu, à notre connaissance, de litige portant sur l'étendue des droits de gestion de la minorité linguistique anglo-québécoise ou de son droit à des écoles¹¹⁵. Il ressort de ces arrêts que le Québec ne peut définir une catégorie d'ayants-droit plus petite que celles de l'article 23¹¹⁶ mais qu'il peut restreindre l'admissibilité aux cas où l'enfant a reçu « la majeure partie » de l'instruction dans la langue de la minorité, ce critère devant s'évaluer globalement et non pas seulement en comptant le nombre d'heures d'enseignement dans chaque langue¹¹⁷.

Hors-Québec, la situation est toute autre. La jurisprudence de la Cour a confirmé que l'objet de l'article 23 est le maintien et le développement des minorités linguistiques, la réparation de torts passés en éducation et l'égalité en éducation. Cela donne aux ayants-droit (qui peuvent ne pas faire partie de la minorité linguistique, au sens ethnique du terme) le droit à une instruction qui englobe la langue et la culture, excluant l'immersion, une instruction qui a lieu dans des écoles homogènes, situées dans la communauté, et qui est gérée par les représentants de la communauté, soit au sein de Conseils scolaires de la majorité, soit au sein d'institutions distinctes, selon les nombres

¹¹⁵ Nous écartons volontairement la jurisprudence portant sur les droits des minorités religieuses.

¹¹⁶ *Procureur général du Québec c. Quebec Association of Protestant School Boards*, [1984] 2 R.C.S. 66.

¹¹⁷ *Solski (Tuteur de) c. Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 14.

en cause¹¹⁸. Plusieurs autres arrêts ont précisé les contours de l'article 23¹¹⁹. Il existe aujourd'hui des conseils scolaires de la minorité linguistique francophone ou anglophone dans chaque province et territoire du Canada et des écoles de langue française dans tous les grands centres du Canada. Les défis à venir vont porter sur le recrutement et la rétention des ayants-droit, l'étendue des droits de gestion, l'extension de la protection aux garderies et aux centres communautaires, ainsi que le financement équitable.

Conclusion

On aura pu constater à la lecture de ce qui précède que les provinces et territoires du Canada deviennent de plus en plus actifs en matière de droits linguistiques. Cependant, leur intervention a tendance à s'arrêter au seuil de l'usage officiel des langues, négligeant ainsi tout un pan de l'activité humaine où l'usage public d'une langue, en dehors des sphères d'activité gouvernementale, a un impact sur le comportement langagier. Seuls le Québec, le Nunavut et, dans une moindre mesure, le Nouveau-Brunswick, dérogent à cette attitude en intervenant plus vigoureusement sur l'aménagement linguistique dans le secteur quasi-public et privé. Qui plus est, à part le Nouveau-Brunswick, les provinces et territoires adoptent une attitude axée sur un statut plus marginal de la langue française. Il faut néanmoins constater que des progrès ont été accomplis. Cela tient à plusieurs facteurs dont, selon nous, l'impact de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles du Canada* et surtout de son article 43 qui confie au ministère du Patrimoine canadien le mandat de promouvoir l'usage des langues officielles dans les provinces et le secteur privé; du comité des ministres de la francophonie canadienne, un organisme informel qui se réunit régulièrement et échange de l'information et de l'expertise en matière de protection des minorités francophones du Canada; et, il faut le reconnaître, de la Cour suprême du Canada, dont la jurisprudence a contribué à construire une théorie des droits linguistiques plus cohérente et conforme à ses objets.

¹¹⁸ *Mahe c. Alberta* [1990] 1 R.C.S. 342; *Renvoi : Loi sur l'instruction publique (Manitoba)* [1993] 1 R.C.S. 839; *Arsenault-Cameron c. Île-du-Prince Édouard*, 2000 CSC 1.

¹¹⁹ Pour un exposé complet de la jurisprudence et des lois applicables, voir Mark POWER et Pierre FOUCHER, « Les droits linguistiques en matière scolaire », dans Michel Bastarache (dir.), *Les droits linguistiques au Canada*, 2^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2004, p.399-493.

Tout comme la Grande-Bretagne et l'Irlande, le Canada est placé dans une situation où toute langue autre que l'anglais est fortement minoritaire. Le français est pourtant une langue internationale de grande diffusion, mais il peine à se maintenir.

L'effectivité des droits linguistiques, constitutionnels ou législatifs, reste à démontrer. Il est vrai que le problème de l'effectivité du droit déborde largement le cadre des droits linguistiques. Ceux-ci sont pourtant confrontés à une difficulté additionnelle découlant de leur caractère de droits-créance, collectifs et socio-culturels : sans une volonté politique ferme, claire et inébranlable, sans un apport de ressources financières adéquat, les droits linguistiques risquent de demeurer à l'état de projets. On retrouve à l'œuvre les deux modèles principaux de politique linguistique : le modèle des droits et celui de la planification. Le Québec insiste fortement sur l'intervention administrative et l'OLF utilise les moyens à sa disposition pour veiller à l'application de la loi dans le sens de la promotion du français. Si les commissaires aux langues officielles provinciaux et territoriaux disposent de moins de pouvoirs et de ressources que l'OLF, ils utilisent ceux-ci au maximum pour accomplir leur mandat. Pourtant, les violations – généralement par omission d'agir – sont nombreuses. C'est que la politique linguistique – que ce soit celle de l'unilinguisme territorial ou du bilinguisme officiel – génère toujours des résistances, parfois au sein même des administrations publiques chargées de leur mise en œuvre, parfois au sein des appareils politiques d'où l'impulsion devrait provenir. Au Canada, certaines provinces et certains territoires n'acceptent pas le bilinguisme officiel; au Québec tout comme au Nouveau-Brunswick ou en Ontario, certaines personnes n'acceptent pas la prépondérance ou l'imposition de la langue française; sans compter que la relation Québec-Canada est elle-même teintée de cette perpétuelle aspiration d'une partie des francophones vers la souveraineté politique, la langue étant un des enjeux de celle-ci. Voilà pourquoi le recours au pouvoir judiciaire s'est avéré indispensable, au Canada, pour contraindre l'action gouvernementale et réaliser un équilibre délicat entre le bilinguisme et la dualité, entre le pouvoir politique et le pouvoir judiciaire, entre la protection des minorités et l'affirmation de la majorité francophone du Québec. Dans un arrêt célèbre¹²⁰, la Cour suprême du Canada a ouvert la voie à des remèdes pertinents et

¹²⁰ *Doucet-Boudreau*, précité, note 96.

inventifs destinés justement à assurer un respect intégral non seulement de la loi, mais des ordonnances judiciaires elles-mêmes.

Si la langue est un patrimoine national destiné à consolider l'assise d'un pays; si elle est ce véhicule de culture par lequel une nation est enrichie de l'apport de ses membres; alors le droit peut jouer un rôle utile. Les comportements langagiers sont néanmoins structurés par une multitude de facteurs sur lesquels la loi n'a que peu de prise, il s'agit donc de demeurer modestes, mais ce n'est nullement une raison de baisser le bras et d'assister, passifs et impuissants, à la disparition d'une langue et d'une culture.