



UNIVERSITÉ D'OTTAWA
UNIVERSITY OF OTTAWA

UNIVERSITÉ D'OTTAWA

**UN NOUVEAU RÔLE
POUR LE COMMISSAIRE
AUX
LANGUES OFFICIELLES**

par

M.N. SYLVIE LEVASSEUR

Faculté de droit

**Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures
en vue de l'obtention du grade de
Maître en droit (LL.M.)**

Août 1995



National Library
of Canada

Acquisitions and
Bibliographic Services

395 Wellington Street
Ottawa ON K1A 0N4
Canada

Bibliothèque nationale
du Canada

Acquisitions et
services bibliographiques

395, rue Wellington
Ottawa ON K1A 0N4
Canada

Your file *Votre référence*

Our file *Notre référence*

The author has granted a non-exclusive licence allowing the National Library of Canada to reproduce, loan, distribute or sell copies of this thesis in microform, paper or electronic formats.

The author retains ownership of the copyright in this thesis. Neither the thesis nor substantial extracts from it may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

L'auteur a accordé une licence non exclusive permettant à la Bibliothèque nationale du Canada de reproduire, prêter, distribuer ou vendre des copies de cette thèse sous la forme de microfiche/film, de reproduction sur papier ou sur format électronique.

L'auteur conserve la propriété du droit d'auteur qui protège cette thèse. Ni la thèse ni des extraits substantiels de celle-ci ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans son autorisation.

0-612-21999-2

*En souvenir de ma grand-mère,
M^{me} Valéda Labonté*

*Cette thèse de maîtrise est dédiée à mes parents,
en reconnaissance et en appréciation de tout ce
qu'ils ont fait pour moi.*

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier toutes les personnes qui, de près ou de loin, ont contribué à la réalisation de cette thèse de maîtrise intitulée «Un nouveau rôle pour le Commissaire aux langues officielles».

Tout au long de la rédaction, j'ai bénéficié de l'aide, de l'expertise et de l'appui de M. le Sénateur Gérald A. Beaudoin. Je lui suis particulièrement reconnaissante et je l'en remercie chaleureusement. Je suis également redevable à M^c Yves de Montigny, ainsi qu'à plusieurs personnes ressources au sein du Commissariat aux langues officielles. Grâce à eux, cette thèse a été pour moi une expérience très enrichissante.

*«Dans un pays comme le nôtre, il faut préserver
chaque droit et protéger chaque point de vue.»*

Georges-Étienne Cartier

TABLE DES MATIÈRES

DÉDICACE

REMERCIEMENTS

INTRODUCTION

PREMIÈRE PARTIE

LES LANGUES ET LE RÔLE ACTUEL DU COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES

Chapitre 1. — Les langues et l'histoire des langues officielles	6
A) Les langues	6
I - Les langues officielles : un droit fondamental	6
B) Historique des langues officielles	12
I - La Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme et l'intérêt national	12
II - Les langues officielles du Nouveau-Brunswick	15
III - Historique du Commissariat aux langues officielles	18
a) <i>Les années du Commissaire Keith Spicer : 1970 - 1977</i>	18
b) <i>Les années du Commissaire Maxwell Yalden : 1977 - 1984</i>	21

<i>c) Les années du Commissaire D'Iberville Fortier : 1984 - 1991</i>	22
<i>d) Les années du Commissaire Victor Goldbloom : 1991</i>	
<i>à aujourd'hui</i>	26
Chapitre 2. — Rôle du Commissaire aux langues officielles	30
A) Qui est le Commissaire aux langues officielles?	30
I - Ombudsman	35
<i>a) L'influence de l'ombudsman suédois</i>	<i>35</i>
<i>b) Le vocable d'ombudsman</i>	<i>36</i>
<i>c) Le Commissaire aux langues officielles</i>	<i>37</i>
II - Vérificateur linguistique	39
<i>a) Compétence</i>	<i>40</i>
<i>b) Accessibilité</i>	<i>49</i>
<i>c) Impartialité et équité</i>	<i>51</i>
<i>d) Immunité</i>	<i>52</i>
III - Promoteur des langues officielles	53
<i>a) Promotion au sens de l'article 56(1) de la Loi sur les langues</i>	
<i>officielles et Règles d'interprétation</i>	<i>55</i>

B) Relations entre le Commissaire aux langues officielles	
et les agences centrales	63
I - Le Secrétariat du Conseil du Trésor	64
II - Le Secrétariat d'État	66
III - Le ministère de la Justice	67
Chapitre 3. — La législation sur les langues officielles	70
A) La Loi sur les langues officielles de 1969	70
B) Évolution : La Charte canadienne des droits et libertés	
et la Loi sur les langues officielles	74
C) Modifications : Loi sur les langues officielles de 1988	80
I - Raisons justifiant les modifications à la législation	
sur les langues officielles	80
<i>a) Situations décriées par les Commissaires</i>	81
<i>b) Le Commissaire et le Comité du Sénat et de la</i>	
<i>Chambre des communes</i>	83
II - Modifications à la Loi de 1969	85
<i>a) Distinctions majeures entre les deux lois</i>	88
<i>b) Nouveaux domaines de responsabilité du Commissaire</i>	95

DEUXIÈME PARTIE

RÔLE FUTUR DU COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES

Chapitre 1. — Analyse des moyens d'action du Commissaire aux langues officielles	101
A) Les pouvoirs d'enquête	102
I - Comparaisons avec d'autres institutions canadiennes	103
a) <i>Les assujettis au pouvoir d'enquête</i>	105
b) <i>Les pouvoirs eu égard aux plaintes et aux enquêtes</i>	106
B) Rapports et recommandations relatifs aux plaintes	113
C) Rapports au Parlement	115
I - Conclusion	116
D) Le recours judiciaire à la Cour fédérale	119
I - Analyse du recours judiciaire	119
a) <i>L'exercice du recours sous l'article 77</i>	119
b) <i>L'exercice du recours sous l'article 78</i>	123

<i>c) Incidence du recours pour le plaignant et le Commissaire</i>	
<i>aux langues officielles</i>	126
II - Conclusion	127

Chapitre 2. — Un nouveau rôle pour le Commissaire

aux langues officielles	129
--------------------------------------	-----

A) Fondements d'un nouveau pouvoir pour le Commissaire	129
---	-----

I - La Charte, les droits fondamentaux et le «compromis politique»	130
---	-----

<i>a) La Charte</i>	130
---------------------------	-----

<i>b) Les droits fondamentaux</i>	133
---	-----

<i>c) Le compromis politique</i>	137
--	-----

<i>d) Conclusion préliminaire eu égard à la reconnaissance</i> <i>des deux langues officielles à titre de droits fondamentaux</i>	143
--	-----

II - L'accroissement des pouvoirs du Commissaire aux langues officielles en tant que bénéfice pour les administrés	144
---	-----

<i>a) Le pouvoir de recommandation</i>	145
--	-----

<i>b) Les limites dans l'exercice de ses pouvoirs</i>	148
---	-----

B) Modifications proposées	151
I - Un nouveau recours judiciaire	151
<i>a) Une comparaison avec la Suède</i>	151
<i>b) Les avantages et les désavantages du nouveau recours</i>	154
II - Les modifications aux règles de pratique de la Cour fédérale	155
<i>a) Les règles de pratique</i>	156
III - La création d'un Tribunal sur les langues officielles	159
<i>a) Pourquoi un Tribunal sur les langues officielles?</i>	160
<i>b) Le Tribunal judiciaire et le Tribunal administratif</i>	164
<i>c) La mise en oeuvre du Tribunal sur les langues officielles</i>	167
<i>d) Les désavantages d'un nouveau Tribunal</i> <i>sur les langues officielles</i>	172
<i>e) Conclusion</i>	173
CONCLUSION	176
BIBLIOGRAPHIE	179
ANNEXES	

INTRODUCTION

Devant les débats sur l'avenir du Canada, nous sommes appelés à nous conscientiser à la réalité linguistique dans laquelle nous baignons et à constater que la reconnaissance des deux langues officielles est une caractéristique essentielle et fondamentale de la société canadienne.

La question des langues officielles touche les cordes sensibles de tous les secteurs d'activités du Canada telles que l'économie, la sociologie, la politique et la justice. Au niveau économique, soulignons les défis quotidiens qui attendent les Canadiens dans la poursuite des échanges découlant de l'Accord de libre-échange¹ entre le Canada et les États-Unis et de celui entre le Canada, les États-Unis et le Mexique. Au niveau sociologique, mentionnons à titre d'exemple l'importance de la radiodiffusion et de la télévision d'État de langue française et de langue anglaise pour les minorités de langues officielles hors Québec. Au niveau politique, rappelons la ferveur du gouvernement fédéral à préserver et à promouvoir la dualité linguistique du Canada, notamment lors des pourparlers qui ont tenté de conclure l'Accord du lac Meech et des discussions subséquentes qui ont favorisé la réalisation du Rapport Beaudoin-Dobbie portant sur le renouvellement du Canada. Enfin, au niveau juridique, citons les propos de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R. c. Mercure*, sous la plume du juge LaForest, selon lequel :

¹ «Nous devons faire preuve d'une grande vigilance, étant donné l'influence qu'il [l'Accord de libre échange] ne manquera pas d'exercer sur notre société et sur l'équilibre de nos deux langues nationales et des cultures qu'elles véhiculent», dans *Rapport annuel 1988*, COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES, p. iv.

On peut difficilement nier que la langue est profondément ancrée dans la condition humaine. Les droits linguistiques, cela n'a rien d'étonnant, constituent un genre bien connu de droits de la personne et devraient être abordés en conséquence².

Le Canada est un pays ouvert sur la dualité linguistique qui constitue une manifestation unique du patrimoine canadien³. D'après l'un des principes énoncés dans l'Accord du lac Meech, la présence des communautés de langue officielle s'avère une «caractéristique fondamentale» du Canada.

Cette caractéristique fondamentale de la dualité linguistique a été formellement reconnue dans le Livre I de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme qui proposait un bilinguisme officiel visant à dépasser le cadre de l'article 133 de l'*Acte de l'Amérique du Nord Britannique* de 1867 :

Nous croyons que des droits formels doivent dorénavant remplacer les simples tolérances ou accommodements, et qu'à un bilinguisme de fait plus ou moins précaire, toujours discuté et inégalement accepté selon les régions, il faut substituer un bilinguisme officiel⁴.

La reconnaissance de cette dualité linguistique a été votée en juillet 1969 dans le cadre de la *Loi sur les langues officielles* et est entrée en vigueur le 7 septembre de la

² (1988) 1 R.C.S. 234, 268.

³ «Notre dualité linguistique est une 'caractéristique fondamentale' du Canada et, à ce titre, l'un des principaux symboles et une des réalités premières de notre identité nationale», dans le *Rapport annuel 1988, op. cit.*, note 1, p. i.

⁴ *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, Introduction générale, Livre I, «Les langues officielles»*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, p. 73.

même année. En vertu de cette nouvelle Loi, le poste de Commissaire aux langues officielles a été créé.

Par ailleurs, cette dualité linguistique a fait l'objet d'une reconnaissance constitutionnelle lors de l'enchâssement des droits linguistiques dans la *Charte canadienne des droits et libertés* en 1982. Cette dualité linguistique connaît un rayonnement toujours plus grand, notamment depuis l'adoption d'une nouvelle *Loi sur les langues officielles* en 1988. La configuration politique et juridique actuelle nous invite à projeter un second regard, voire même un regard nouveau sur le rôle du Commissaire aux langues officielles.

Ainsi, dans le cadre de cette thèse, nous étudions le rôle du Commissaire aux langues officielles, prenant comme point de départ la mise en oeuvre de l'institution du Commissariat aux langues officielles au Canada en 1969.

Dans la première partie de la thèse, nous nous attardons sur le rôle actuel du Commissaire aux langues officielles et nous étudions l'essence même de l'institution du Commissaire, des langues et de l'histoire des langues officielles dans le but d'analyser le rôle du Commissaire dans son ensemble, c'est-à-dire à titre d'ombudsman, de vérificateur linguistique et de promoteur des langues officielles. Nous procédons par la suite à une discussion des relations entre le Commissaire aux langues officielles et d'autres agences centrales.

Dans la deuxième partie de la thèse, nous discutons d'un rôle futur pour le Commissaire aux langues officielles. Pour ce faire, nous analysons les moyens d'action mis à sa disposition tels les pouvoirs d'enquête, de recommandation et de poursuite judiciaire. Ensuite, nous présentons les fondements d'un nouveau pouvoir pour le Commissaire et les avantages que l'accroissement de ce pouvoir pourrait procurer aux administrés. Pour clore cette partie, nous proposons des modifications au rôle actuel du Commissaire et offrons une réflexion nouvelle sur la création d'un Tribunal sur les langues officielles, qui permettra d'offrir une meilleure protection des droits linguistiques des citoyens canadiens.

PREMIÈRE PARTIE

**LES LANGUES ET LE RÔLE ACTUEL DU COMMISSAIRE AUX
LANGUES OFFICIELLES**

Chapitre 1

Les langues et l'histoire des langues officielles

A) Les langues

I - Les langues officielles : un droit fondamental

La langue est le véhicule par excellence utilisé aux fins d'exprimer son être, voire même son état d'âme⁵. Elle découle du droit naturel de la personne et remonte à l'institution même de la philosophie des droits de l'être humain. En fait, depuis le début des temps, la langue est le moyen de communication le plus imposant et le plus sophistiqué qui soit⁶.

⁵ J.-J. ROUSSEAU, *Discours sur l'origine de l'inégalité*, extraits, Paris, Librairie Larousse, 1972, p. 115 : «Il est donc à croire que les besoins dictèrent les premiers gestes, et que les passions arrachèrent les premières voix» et p. 116 : «(...) pour émouvoir un jeune coeur; pour repousser un agresseur injuste, la nature dicte des accents, des cris, des plaintes. Voilà les plus anciens mots inventés, et voilà pourquoi les premières langues furent chantantes et passionnées avant d'être simples et méthodiques».

⁶ «La parole distingue l'homme entre les animaux : le langage distingue les nations entre elles», dans J.-J. ROUSSEAU, *op. cit.*, note 5, p. 109.

La Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme a reconnu que : «La langue est l'expression la plus manifeste d'une culture⁷, celle qui met le plus en évidence, même aux yeux de l'observateur superficiel, les distinctions entre les groupes culturels⁸». Somme toute, la langue est le reflet d'une nation qui s'affirme et elle agit à titre de catalyseur entre les divers partenaires de l'environnement socio-politique, créant ainsi une ou des racines communes⁹.

La langue s'assimile ainsi au pouvoir de la personne de communiquer ses idées et ses émotions de la façon qui lui ressemble et qui lui semble la plus appropriée¹⁰. «La langue est un moyen d'expression qui appartient en propre à l'individu; elle est aussi le moyen de communication qui permet la transmission des valeurs et des traditions propres à un

⁷ *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, op. cit.*, note 4, p. xxi : «(...) la culture est une manière globale d'être, de penser, de sentir; c'est un ensemble de moeurs et d'habitudes, c'est aussi une expérience commune; c'est enfin un dynamisme propre à un groupe qu'unit une même langue».

⁸ *Idem.*, p. xx.

⁹ «Parce qu'elle exprime la personnalité de l'individu, la langue tient aux fibres les plus intimes de chaque citoyen. Parce que [...] la langue constitue le moyen privilégié de communication humaine, chaque collectivité se reconnaît et s'identifie dans sa langue», dans J. DESCHÊNES, «L'évolution historique du statut juridique des langues au Canada», (1983) 24 *C. de D.* 23, 27.

¹⁰ «Une langue permet de communiquer avec ceux qui l'entendent: Mais ce problème dépasse, en profondeur, celui de la communication. [...] Aussi une langue commune est-elle l'expression d'une communauté d'intérêts au sein d'une collectivité. Il n'est donc pas étonnant que les collectivités gouvernées dans une langue qui n'est pas la leur se sentent, en général, lésées dans leurs droits et que là réside un foyer possible d'agitation politique. De plus, la langue, comme la couleur de la peau, peut devenir une étiquette facilement repérable par ceux qui chercheraient à faire d'un groupe différent du leur un bouc émissaire, à l'occasion de débats foncièrement étrangers à la langue ou la race», *op. cit.*, note 7, p. xi.

groupe culturel¹¹». Dans cette ligne de pensée, le juge en chef Dickson réitère des propos déjà tenus dans l'arrêt *Ford c. Québec*¹² et affirme clairement dans l'arrêt *Mahé c. La Reine (Alberta)* ce qui suit :

Une langue est plus qu'un simple moyen de communication; elle fait partie intégrante de l'identité et de la culture du peuple qui la parle. C'est le moyen par lequel les individus se comprennent eux-mêmes et comprennent le milieu dans lequel ils vivent¹³.

Et de plus, comme en faisait état la Cour dans le *Renvoi : Droits linguistiques au Manitoba* :

C'est par le langage que nous pouvons former des concepts, structurer et ordonner le monde autour de nous. Le langage constitue le pont entre l'isolement et la collectivité, qui permet aux êtres humains de délimiter les droits et obligations qu'ils ont les uns envers les autres, et ainsi, de vivre en société¹⁴.

La reconnaissance de la langue comme élément intrinsèque de la personne introduit le concept de «droit à la langue¹⁵». Dans le contexte canadien, ce droit à la langue

¹¹ A. BRAEN, «Les droits linguistiques», dans M. BASTARACHE *et al.*, *Les Droits linguistiques au Canada*, Montréal, Yvon Blais inc., 1986, p. 16.

¹² (1988) 2 R.C.S. 712, 748 : «La langue est si intimement liée à la forme et au contenu de l'expression qu'il ne peut y avoir de véritable liberté d'expression linguistique s'il est interdit de se servir de la langue de son choix. Le langage n'est pas seulement un moyen ou un mode d'expression. Il colore le contenu et le sens de l'expression».

¹³ (1990) 1 R.C.S. 342, 362.

¹⁴ (1985) 1 R.C.S. 721, 744.

¹⁵ S. ABOU, «Fondements des politiques linguistiques», dans *Langue et droit*, Montréal, Wilson et Lafleur, 1989, p. 24 : «[...] si le droit à la langue est un droit fondamental, il doit être une exigence inhérente au Droit naturel» et à la p. 25 : «Si le droit à la langue relève du Droit naturel, c'est parce que 'l'homme en général' ou 'l'homme sans détermination' est aussi, par nature, un être social doté des universaux de la culture, parmi lesquels, au premier chef, la langue».

s'inscrit dans un contexte socio-politico-juridique particulier, soit celui de la protection de la minorité linguistique du Canada¹⁶. Cette minorité linguistique est bicéphale.

D'une part, nous retrouvons une minorité linguistique anglophone au Québec et d'autre part, une minorité linguistique francophone au sein de chacune des autres provinces canadiennes. L'accès et l'exercice à la langue diffèrent d'une province à l'autre. À titre d'exemple, au Québec on revendiquera l'affichage dans la langue de son choix¹⁷, alors que dans les autres provinces on revendiquera l'exercice de certains droits en matière scolaire, tels la gestion et le contrôle à l'égard des établissements d'enseignement¹⁸. Il découle de la nature des débats juridiques un éventail d'intérêts particuliers, en rapport direct avec l'exercice et l'usage de la langue minoritaire de chaque province.

Les juges de la Cour suprême du Canada reconnaissent que : «[...] les droits linguistiques, de par leur nature même revêtent un caractère fondamentalement et profondément social¹⁹». De plus, ils reconnaissent que les droits linguistiques découlent de droits fondamentaux. Sous la plume du juge Beetz, il est affirmé dans l'arrêt *Société des*

¹⁶ «La protection d'une minorité linguistique exige en outre l'adoption de mesures spéciales qui permettront au groupe minoritaire de maintenir ses traits linguistiques et culturels», dans A. BRAEN, *op. cit.*, note 11, p. 23.

¹⁷ *Devine c. Québec (Procureur général)*, (1988) 2 R.C.S. 790 et *Ford c. Québec (Procureur général)*, (1988) 2 R.C.S. 712.

¹⁸ *Renvoi relatif à la Loi sur les écoles publiques, (Man.)* (1993) 1 R.C.S. 839 et *Mahé c. La Reine (Alberta)*, (1990) R.C.S. 342.

¹⁹ *Société des Acadiens c. Association of Parents*, (1986) 1 R.C.S. 549, 566 où il est question du droit d'être entendu et compris dans la langue de son choix.

Acadiens c. Association of Parents que : «[...] les garanties juridiques ainsi que les droits linguistiques relèvent de la catégorie des droits fondamentaux [...]»²⁰.

Une précision quant à la portée des droits linguistiques est par ailleurs apportée : «Ils [les droits linguistiques] sont fondés sur un compromis politique²¹ plutôt que sur un principe et n'ont pas l'universalité, le caractère général et la fluidité des droits fondamentaux qui découlent des règles de la justice naturelle²²».

Cependant, cette affirmation ne contredit point le principe voulant que les droits linguistiques constituent des droits fondamentaux. Elle en limite tout simplement l'application aux langues protégées, tels le français et l'anglais, ainsi qu'aux limites territoriales du Canada.

Afin de soutenir le droit à la langue, une législation juste et équitable en matière linguistique s'avère impérative. Tel que l'indiquait le professeur Braën : «la protection légale dont jouit une langue peut être mesurée par le degré de reconnaissance de celle-ci au niveau législatif ou constitutionnel²³».

²⁰ *Op. cit.*, note 19, p. 578.

²¹ La *Loi constitutionnelle de 1982*, plus particulièrement l'enchâssement de la *Charte des droits* dans la Constitution et l'abandon par le premier ministre Trudeau de la formule de Victoria constituent le fondement du compromis politique de 1982. Nous analysons plus en détail cette notion de «compromis politique» dans la Partie II de cette thèse.

²² *MacDonald c. City of Montreal*, (1986) 1 R.C.S. 460, p. 501 et repris dans la *Société des Acadiens*, *op. cit.*, note 19, p. 578.

²³ *Op. cit.*, note 11, p. 18.

La reconnaissance de l'égalité de statut des langues française et anglaise ainsi que leur protection légale dans la *Loi constitutionnelle de 1982* est une expression de la volonté du Parlement du Canada au nom du peuple canadien²⁴. De cette volonté collective découle un engagement fondamental et symbolique²⁵. Comme en fait état la Cour dans le *Renvoi: Droits linguistiques au Manitoba* :

La Constitution d'un pays est l'expression de la volonté du peuple d'être gouverné conformément à certains principes considérés comme fondamentaux et à certaines prescriptions qui restreignent les pouvoirs du corps législatif et du gouvernement²⁶.

Ainsi, puisque la *Charte canadienne des droits et libertés* consacre l'égalité de statut, de droits et de privilèges des langues française et anglaise au sein des institutions du Parlement et du gouvernement du Canada²⁷, elles méritent la reconnaissance de droit fondamental.

²⁴ S. ABOU, *op. cit.*, note 15, p. 23 : «Les politiques linguistiques ont pour objectif de reconnaître et de sanctionner par des normes juridiques les droits linguistiques des gens. C'est donc la notion de droit linguistique ou droit à la langue qui est ici à fonder».

²⁵ H. GIORDAN, *Les minorités en Europe*, Paris, Kimé, 1992, p. 24 : « Le destin des langues ne dépend donc pas uniquement du poids des intérêts politiques, économiques, scientifiques relayés par les actions de planification linguistique que l'on peut engager pour en favoriser l'expansion dans tel ou tel pays. Il obéit à des facteurs plus difficiles à évaluer. La condition essentielle pour qu'une langue vive ou revive, tient dans l'acte collectif par lequel une communauté humaine l'affecte d'un investissement symbolique majeur. En d'autres termes, il est indispensable qu'elle s'enracine dans l'histoire que la communauté a la volonté de se donner comme avenir». (Souligné par l'auteure)

²⁶ *Op. cit.*, note 14, p. 745.

²⁷ *Loi constitutionnelle de 1982*, Annexe B, art. 16.

B) Historique des langues officielles

I - La Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme et l'intérêt national

L'intérêt national pour les langues s'est forgé au cours des années d'impatience et de contestation entre le Canada et le Québec. Il fallait réagir à la fois à la montée du nationalisme québécois et à l'assimilation de la population francophone à l'extérieur du Québec²⁸. Les Canadiens français éprouvaient de grandes difficultés à exercer leurs droits dans la capitale fédérale et dans le Canada tout entier. Il fallait rétablir l'équilibre entre les deux communautés linguistiques et permettre aux Canadiens français d'«être chez eux hors du territoire québécois²⁹». Et plus encore, il devenait essentiel de rapprocher deux majorités, celle du Québec français et celle du Canada anglais qui semblaient «remettre en cause leur volonté de continuer de vivre ensemble³⁰».

²⁸ G. BOUTHILLIER et J. MEYNAUD, *Le choc des langues au Québec 1760-1970*, Québec, Les Presses de l'Université du Québec, 1972.

²⁹ «Pour cela nous devons commencer par corriger 100 ans d'intolérance ou d'indifférence de la part du Canada anglophone à l'endroit des communautés francophones», dans T.S. AXWORTHY et P.E. TRUDEAU, *Les années Trudeau, La recherche d'une société juste*, Montréal, Le Jour, 1990, p. 390. À consulter aussi : P.E. TRUDEAU, *Federalism and the French Canadians*, Toronto, The Macmillan Company of Canada Limited, 1968.

³⁰ «Le Canada traverse la période la plus critique de son histoire», G. BOUTHILLIER et J. MEYNAUD, *op. cit.*, note 28, p. 677.

Ainsi, l'intérêt national pour la question des langues officielles du Canada est soulevé dès le début des années 1960 et connaît un cadre de discussion précis avec la création en juillet 1963 de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, communément appelé la Commission B.B.³¹ et présidée par MM. Laurendeau et Dunton. Cette Commission d'enquête avait précisément pour mandat de :

faire enquête et rapport sur l'état présent du bilinguisme et [de] recommander les mesures à prendre pour que la Confédération canadienne se développe d'après le principe de l'égalité entre les deux peuples qui l'ont fondée, compte tenu de l'apport des autres groupes ethniques à l'enrichissement culturel du Canada, ainsi que les mesures à prendre pour sauvegarder cet apport³².

La Commission devait alors déterminer la mesure de l'égalité des langues française et anglaise³³ et «proposer un ensemble de moyens, un 'modèle' grâce auquel cette égalité serait réalisable³⁴». La Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme était cependant d'opinion qu'il appartenait aux Canadiens d'apprécier le principe

³¹ La Commission n'hésite pas à exprimer la profondeur du problème linguistique au Canada en ces termes : «Tout ce que nous avons vu et entendu nous a convaincus que le Canada traverse la période la plus critique de son histoire, depuis la Confédération. Nous croyons qu'il y a crise : c'est l'heure des décisions et des vrais changements; il en résultera soit la rupture, soit un nouvel agencement des conditions d'existence. [...] Les signes de danger sont nombreux et sérieux», *Rapport préliminaire de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, Ottawa, 1965, p. 125.

Reprenant cette pensée, la Commission affirme dans son Livre I : «Telle continue d'être la situation», *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, Introduction générale, Livre I. «Les langues officielles», Ottawa, 1967, p. vii.

³² *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, *op. cit.*, note 4, p. xi.

³³ «Le principe d'égalité prime pour nous toutes les considérations historiques ou juridiques, malgré du reste l'importance ou l'intérêt de celle-ci», *Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, *op. cit.*, note 4, p. xxix.

³⁴ *Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, *ibid.*, p. xxix.

d'égalité de traitement des deux langues officielles, le français et l'anglais³⁵. Pour ce faire, il revenait à l'État canadien d'établir une politique linguistique réalisable et justifiable³⁶.

Les efforts de la Commission devaient trouver un appui soutenu dans la déclaration de principe du premier ministre Pearson au printemps 1966 concernant la «politique de bilinguisme» dans la fonction publique, afin d'encourager le bilinguisme dans la fonction publique fédérale et de renforcer l'unité nationale en se fondant sur l'égalité des droits et des chances pour tous les Canadiens³⁷.

Au cours de son mandat, la Commission a rédigé six livres ainsi qu'un rapport final et proposa de nombreuses recommandations dont les plus significatives se résument ainsi :

Nous recommandons que l'anglais et le français soient formellement déclarés langues officielles du Parlement du Canada, des tribunaux fédéraux, du gouvernement fédéral et de l'administration fédérale. (par. 270);

³⁵ *Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, ibid.*, p. xxix : «Ce sera aux Canadiens, notamment par leurs partis politiques et par leurs gouvernements, de décider s'ils acceptent ou rejettent le principe d'égalité».

³⁶ S. ABOU, *op. cit.*, note 15, p. 21 : «une politique linguistique concrète se justifie, au premier degré, en fonction des exigences de la société concernée et de la nature de ses rapports avec l'État; mais elle n'est vraiment légitime que si, en ultime instance, elle satisfait aux exigences inscrites dans la nature humaine comme telle».

³⁷ «À cette fin et eu égard au caractère particulier de notre pays, le gouvernement prend depuis quelques années des mesures d'ordre pratique en vue d'encourager le bilinguisme dans la fonction publique fédérale, dans le cadre de l'objectif fondamental qu'il s'est fixé de favoriser et de renforcer l'unité nationale sur la base de l'égalité des droits et des chances pour les Canadiens, qu'ils soient d'expression anglaise ou d'expression française», dans *Débats de la Chambre des communes*, 6 avril 1966, 1^{re} session, 27^e législature, «La fonction publique, Déclaration de principe sur le bilinguisme», p. 3915.

Nous recommandons : a) que le Parlement fédéral adopte une loi sur les langues officielles; b) que le gouverneur général en conseil désigne un Commissaire général aux langues officielles chargé de veiller au respect du statut du français et de l'anglais au Canada (par. 439)³⁸.

Ces recommandations devaient devenir le fondement de la *Loi sur les langues officielles* du Canada.

II - Les langues officielles du Nouveau-Brunswick

Dans le sillage de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, le gouvernement Robichaud présenta le 28 mars 1968 à l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick une résolution en cinq points eu égard au statut du français et de l'anglais au Nouveau-Brunswick. Cette résolution visait plus précisément les objectifs suivants : 1) la reconnaissance législative de l'anglais et du français comme langues officielles de la province; 2) la reconnaissance de l'utilisation du français et de l'anglais dans toutes les procédures de l'Assemblée législative; 3) la mise sur pied de procédures favorisant la publication, dans les deux langues officielles, de tous les procès-verbaux et documents émanant de l'Assemblée et toutes les lois et autres documents officiels de la province; 4) une demande de mise en oeuvre d'un régime bilingue dans la province aux fins de l'éducation, de la fonction publique et de la justice; 5) une recommandation pour une consultation et une

³⁸ *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, op. cit.*, note 4, pp. 153 et 156.

collaboration avec les autres gouvernements provinciaux et avec celui du Canada en vue de l'application d'un programme sur les langues officielles³⁹.

Cette résolution, qui s'inspirait en grande partie des recommandations du rapport préliminaire et du Livre premier de la Commission B.B. présenté en 1967, fut adoptée malgré l'opposition du parti conservateur.

Cependant, l'année suivante, la *Loi sur les langues officielles* du Nouveau-Brunswick⁴⁰ fut adoptée à l'unanimité par l'Assemblée législative⁴¹. Cette législation provinciale avait pour but l'application du principe de l'égalité linguistique dans les procédures émanant de l'Assemblée législative, dans les communications entre l'administration provinciale et les citoyens, c'est-à-dire dans la fonction publique, ainsi que devant les tribunaux et dans le domaine de l'éducation.

La mise en application de cette législation sur les langues officielles au Nouveau-Brunswick devait «commencer par la diffusion du principe d'égalité contenu à

³⁹ Consulter le Rapport du groupe d'étude sur les langues officielles, *Vers l'égalité des langues officielles au Nouveau-Brunswick*, GOUVERNEMENT DU NOUVEAU-BRUNSWICK, mars 1982, p. 25 et *Journal of Assembly (New Brunswick)*, 28 mars 1968, pp. 74 et 75.

⁴⁰ S.N.B., 1969, C.14; S.R.N.B., 1973, C.0-1.

⁴¹ Cette loi provinciale sur les langues officielles du Nouveau-Brunswick a été sanctionnée le 18 avril 1969 et entré en vigueur le 1^{er} septembre 1969, soit la même année que la *Loi sur les langues officielles* du Canada. Cette dernière a été sanctionnée le 9 juillet 1969 et entré en vigueur le 7 septembre 1969, soit quelques jours seulement après celle du Nouveau-Brunswick.

l'article 2 ⁴²» selon lequel : «Le français et l'anglais sont les langues officielles du Nouveau-Brunswick; elles ont un statut, des droits et des privilèges égaux pour toutes les fins relevant de la compétence de la Législature du Nouveau-Brunswick».

Cet article ressemble étroitement à l'article 2 de la loi fédérale de 1969 sur les langues officielles. Il en est de même quant à l'effet et à la portée d'autres dispositions de la loi provinciale, soit celles relatives à l'utilisation des deux langues officielles à l'Assemblée législative ou à l'intérieur de l'un de ses comités (art. 3)⁴³; à la publication des lois dans les deux langues officielles (art. 6)⁴⁴; à l'utilisation de la langue officielle de son choix devant un tribunal (art. 7)⁴⁵; à l'autorité reconnue aux deux versions des lois et autres documents officiels (art. 14)⁴⁶; à la possibilité pour le lieutenant-gouverneur en conseil d'édicter des règlements pour assurer la bonne application de la loi (art. 15)⁴⁷.

⁴² Rapport du groupe d'étude sur les langues officielles, *Vers l'égalité des langues officielles au Nouveau-Brunswick*, GOUVERNEMENT DU NOUVEAU-BRUNSWICK, *op. cit.*, note 39, p. 23.

⁴³ Art. 2, *Loi sur les langues officielles* du Canada de 1969.

⁴⁴ *Ibid.*, art. 4.

⁴⁵ *Ibid.*, art. 11.

⁴⁶ *Ibid.*, art. 8.

⁴⁷ *Ibid.*, art. 35.

Les dispositions linguistiques les plus importantes ne furent cependant pas mises en application immédiatement, le gouvernement du Nouveau-Brunswick préférant une politique d'apprivoisement de la population et des institutions provinciales⁴⁸.

III - Historique du Commissariat aux langues officielles

L'évolution du Commissariat aux langues officielles est fonction du titulaire du poste de Commissaire. Ainsi, chaque nouveau mandat donnera ouverture à de nouvelles initiatives et de nouvelles tangentes. Dans les pages qui suivent nous présentons un survol des réalisations de chaque Commissaire.

a) Les années du Commissaire Keith Spicer : 1970 - 1977

M. Keith Spicer, le premier Commissaire aux langues officielles est entré en fonction en 1969, pour un mandat d'une durée de sept ans. Son héritage en matière linguistique est considérable. Il a précisé l'optique du bureau du Commissaire⁴⁹ et délimité

⁴⁸ «[...] ce n'est que depuis l'été 1977 où, en particulier, un dernier bloc de dispositions très importantes de la loi entrant en vigueur, que le Nouveau-Brunswick instaurait un régime officiel de bilinguisme», *Vers l'égalité des langues officielles au Nouveau-Brunswick, op. cit.*, note 39, p. 24.

⁴⁹ Voir le *Rapport annuel du Commissaire aux langues officielles, 1970-1971*, pp. 3 à 7, où le Commissaire explique à la p. 3 la nécessité pour lui de «se tenir sans équivoque à l'écart de la politique. Cela voulait dire d'abord qu'il devait se comporter comme un fidèle mandataire du Parlement, parfaitement impartial dans ses échanges de vues et ses rapports avec tous les partis politiques».

le mandat qui lui était dévolu⁵⁰. M. Spicer aura également donné le coup d'envoi à diverses initiatives telles la mise sur pied de vérifications linguistiques, «cette médecine préventive qui fait à ce jour l'envie de tous les ombudsmen⁵¹»; la création d'échanges de jeunes entre les provinces «afin d'aider les jeunes d'une communauté linguistique à connaître ceux de l'autre⁵²» et déployé des efforts en matière de publicité et de promotion des langues officielles⁵³. Parmi d'autres initiatives d'importance, soulignons son acharnement à faire progresser la langue de travail⁵⁴ et sa hardiesse à présenter le premier rapport spécial auprès du gouverneur en conseil et du Parlement sous l'autorité de l'article 33 de la *Loi sur les langues officielles*⁵⁵. Enfin, M. Spicer a proposé certaines modifications à la Loi, «principalement parce qu'un jugement

⁵⁰ L'article 25 de la *Loi sur les langues officielles* donne le sens et les fondements de la charge du Commissaire aux langues officielles. M. Spicer interprète son mandat en ces termes : «Somme toute, le Commissaire est appelé non seulement à défendre le bilinguisme des institutions prescrit par la Loi, mais aussi, de façon indirecte mais active, à le promouvoir», COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES, *Premier rapport annuel*, 1970-1971, p. 2.

⁵¹ M. HÉROUX, *Historique du Commissariat aux langues officielles*, 1970-1991, Commissariat aux langues officielles, 1991, p. 7.

⁵² COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES, *Premier rapport annuel*, 1970-1971, p. 97.

⁵³ En 1973, le Commissaire Spicer met 140 000 exemplaires de la «Trousse de l'explorateur» à la disposition du public, COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES, *Sixième rapport annuel*, 1976, p. 43.

⁵⁴ «[...] le Commissaire s'est efforcé de régler individuellement chaque cas tout en faisant pencher le plus possible la balance en faveur du droit de chacun à choisir sa langue de travail». COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES, *Deuxième rapport annuel*, 1971-1972, pp. 25 et 26. Par ailleurs, au sein du milieu de travail, M. Spicer examine un mécanisme particulier : les unités de langue française (U.L.F.). Après analyse, il présente des suggestions au gouvernement afin de placer le français sur le même pied d'égalité que l'anglais.

⁵⁵ Ce rapport déposé le 21 juin 1971 avait pour objet des plaintes déposées à propos du questionnaire de recensement unilingue anglais distribué par Statistique Canada à des francophones, au service de renseignements par téléphone fourni en anglais exclusivement et aux agents de recensement anglophones unilingues dans des districts francophones. Voir COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES, *Deuxième rapport annuel*, 1971-1972, pp. 283 et 284.

de la Cour fédérale a donné en janvier 1977 une interprétation trop restrictive à l'article 2 de la Loi⁵⁶».

Au cours du mandat de M. Spicer, l'adoption de la résolution parlementaire du 6 juin 1973 rectifie une omission de la Loi de 1969. Cette dernière ne prévoyait aucune disposition concernant le choix de la langue de travail au sein des institutions fédérales et aucune disposition concernant la participation des collectivités anglophone et francophone au sein d'organismes fédéraux. Cette résolution parlementaire donne lieu à des directives du Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique.

Par ailleurs, au cours de la même période, la Cour suprême du Canada précise dans son jugement de l'affaire *Jones c. Procureur général du Nouveau-Brunswick* que la constitutionnalité de la *Loi sur les langues officielles* ne s'applique qu'aux organes de compétence législative fédérale⁵⁷. Ainsi, chaque ordre de gouvernement peut légiférer dans son champ de compétence, mais «aucun ne peut contrevenir aux exigences minimales de l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*⁵⁸».

⁵⁶ M. HÉROUX, *op. cit.*, note 51, p. 7. Consulter également l'arrêt *Association des gens de l'air du Québec inc. c. Honorable Otto Lang*, (1977) 2 C.F. 22.

⁵⁷ Dans (1975) 2 R.C.S. 182, 187, le juge en chef déclare : « En deux mots, il n'est pas question de se demander si le Parlement du Canada a le pouvoir de doter l'anglais et le français d'un statut officiel et égal par tout le Canada et en ce qui a trait à toute opération et activité qui est par ailleurs de la compétence exclusive des provinces; le Parlement n'a pas tenté d'aller aussi loin». (Souligné par l'auteur)

⁵⁸ Voir A. TREMBLAY, «Les droits linguistiques», dans G.A. BEAUDOIN et W.S. TARNOPOLSKY, *Charte canadienne des droits et libertés*, Montréal, Wilson et Lafleur, 1982, p. 561.

b) Les années du Commissaire Maxwell Yalden : 1977 - 1984

L'exercice du mandat de M. Yalden s'est fait dans la continuité d'action de M. Spicer, notamment sur des matières revêtant une importance fondamentale telle que l'indépendance traditionnelle du Bureau, l'interprétation large du mandat du Commissaire aux langues officielles, la réforme linguistique, le rôle de critique de l'administration fédérale eu égard à l'application de la loi fédérale sur les langues officielles et la sensibilisation du public canadien par une publicité diversifiée⁵⁹.

Les priorités du Commissaire Yalden ont été mises en oeuvre dans une conjoncture politique canadienne et québécoise pénible, années au cours desquelles se débataient la question de l'unité nationale, le référendum et la constitutionnalisation des droits linguistiques.

Parmi les réalisations de M. Yalden, il faut souligner l'ouverture de bureaux régionaux à Winnipeg, Montréal, Sudbury et Edmonton, une écoute attentive des revendications des groupes minoritaires, un appui soutenu à l'expansion de l'enseignement en langue minoritaire, la conviction des parlementaires quant au besoin de créer un comité du Parlement afin d'examiner les rapports annuels du Commissaire et de discuter des questions relatives à la politique linguistique, des revendications eu égard à des dispositions

⁵⁹ «[...] il est permis d'escompter une très grande continuité d'action dans le cas des questions qui revêtent une importance plus fondamentale», COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES, *Rapport annuel 1977*, Avant-propos, pp. xiii - xv.

linguistiques «plus généreuses et plus ouvertes, et moins imprégnées de considérations politiques et d'appréhensions sociales», surtout en matière de langue de travail et de participation équitable⁶⁰.

L'héritage de M. Yalden permet le développement d'une nouvelle dynamique tant de la part des parlementaires que des associations minoritaires.

c) Les années du Commissaire D'Iberville Fortier : 1984 - 1991

Le Commissaire Fortier initie, dès son entrée en fonction, des «propositions pour une relance⁶¹». Aux dires du nouveau Commissaire, il était temps de réviser la Loi de 1969, surtout en ce qui concerne la primauté de la Loi, le caractère exécutoire de cette Loi, la langue de travail, le soutien institutionnel aux minorités linguistiques, ainsi que le rôle dévolu au Commissaire. Cette révision s'avérait d'autant plus nécessaire vu l'adoption des dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1982* en matière de langues officielles. Il était temps de réviser la Loi de 1969 à la lumière de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

⁶⁰ M. HÉROUX, *op. cit.*, note 51, p. 10, et COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES, *Rapport annuel 1980*, pp 183-186.

⁶¹ COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES, *Rapport annuel 1984*, pp. 225-235.

Cette révision législative de M. Fortier s'inscrit alors dans une continuité déjà amorcée au cours des septennats précédents⁶² et coïncide parfaitement avec l'avènement d'un nouveau gouvernement qui s'engage dans le discours du Trône à faire respecter l'égalité des deux langues officielles.

M. Fortier innove par rapport aux Commissaires précédents quant aux propositions visant la révision de la *Loi sur les langues officielles*, en proposant de faire précéder la Loi d'un préambule qui comporterait deux objectifs principaux, soit un traitement égal du français et de l'anglais dans l'administration fédérale et dans ses institutions, ainsi que la promotion de l'égalité des deux langues officielles dans d'autres secteurs et activités de la société canadienne. Il ajoutait également une déclaration eu égard à l'harmonisation de l'action fédérale, provinciale et des intervenants en faveur des minorités de langue officielle⁶³.

Par ailleurs, au cours de son mandat, M. Fortier a fait preuve de courage en déposant auprès du gouverneur en conseil trois rapports spéciaux «invitant le gouvernement à participer à la recherche de solutions aux problèmes chroniques⁶⁴» concernant les situations suivantes : a) le service bilingue offert aux voyageurs des Chemins de fer nationaux et de Via Rail; b) la sous-représentation des anglophones au sein des ministères et organismes fédéraux

⁶² «Il est assez remarquable que la plupart des initiatives et des projets du troisième septennat y sont déjà contenus en germe, marquant ainsi le début d'une ère d'homogénéité et de continuité dans la pensée et dans l'action», M. HÉROUX, *op. cit.*, note 51, p. 15.

⁶³ COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES, *Rapport annuel 1985*, pp. 250-253.

⁶⁴ COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES, *Rapport annuel 1987*, p. 227.

au Québec; c) l'usage du français au sein du ministère de la Défense nationale. L'initiative du dépôt de tels rapports auprès du gouverneur en conseil remontait au septennat de M. Spicer et avait alors connu une mauvaise réception. Quant aux rapports déposés par M. Fortier, ils n'amenèrent pas les résultats escomptés⁶⁵.

Dans le souci de mieux faire connaître et respecter la nouvelle Loi, le Commissaire multiplia les études et les recherches sur la condition des langues au Canada et pour ce faire n'a point hésité à faire appel à des techniques de commercialisation.

L'héritage de M. Fortier est fort imposant. D'une part, il fut le premier Commissaire à exercer un recours devant la Cour fédérale pour le compte de plaignants, suivant l'alinéa 78(1)a) de la Loi. Il s'agissait de l'affaire *Air Canada*⁶⁶. Ce premier recours dénonçait le fait qu'Air Canada se servait de la presse majoritaire des diverses régions du pays sans informer l'autre groupe de langue officielles de ses activités au moyen d'annonces et d'avis dans les hebdomadaires de la presse minoritaire de langue officielle. Le dépôt d'un recours judiciaire par le Commissaire Fortier au nom des plaignants a donné lieu à une reprise des discussions avec la Société pour connaître un règlement hors cour, sous le mandat du Commissaire Goldbloom⁶⁷.

⁶⁵ Voir COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES, *Rapport annuel 1990*, pp. 148 et 149, pour une analyse de la question.

⁶⁶ Dossier T-2443-90.

⁶⁷ Dans le protocole d'entente, Air Canada reconnaît qu'elle est assujettie à l'article 30 de la Loi et s'engage à utiliser la presse minoritaire lorsqu'elle se sert de la presse majoritaire, à moins qu'il ne lui soit impossible de le faire.

Le second recours devant être formé par le Commissaire au nom d'un plaignant était celui contre Via Rail⁶⁸.

Le cheval de bataille du Commissaire Fortier aura été principalement la révision et la mise en oeuvre de la nouvelle *Loi sur les langues officielles*⁶⁹, sa participation pleine et entière aux délibérations entourant l'Accord du lac Meech, ainsi que la recherche de solutions aux problèmes des minorités linguistiques, en particulier par ses interventions auprès des provinces et des tribunaux dans des causes impliquant l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*⁷⁰.

On ne saurait omettre les efforts déployés par le Commissaire Fortier dans les discussions qui ont conduit à l'adoption du Règlement d'application de la Partie IV de la

⁶⁸ Dossier T-1389-91.

⁶⁹ Dans le but d'assurer le succès de la nouvelle Loi sur les langues, M. Fortier propose un plan directeur aux intervenants fédéraux afin que la «Loi devienne un instrument de réforme efficace», *Rapport annuel 1988*, pp. 291-300.

⁷⁰ *Mahé c. La Reine (Alberta)*, Cour suprême du Canada (1990) 1 R.C.S. 342. Dans l'affaire Mahé, la Cour suprême du Canada se prononce pour la première fois sur la portée et le sens de l'article 23 de la Charte en ce qui touche l'enseignement en langue française en Alberta.

Le Commissaire Fortier est également intervenu dans les recours suivants visant à faire reconnaître le droit à l'instruction en français : *Reference re Public Schools Act (Man.)*, Manitoba Court of Appeal (1990); *Reference re School Act*, Prince Edward Island Supreme Court - Appeal Division (1988); *Mahé c. La Reine (Alberta)*, Cour d'appel de l'Alberta (1987); *Reference re Education Act of Ontario and Minority Language Education Rights*, Ontario Court of Appeal (1984), 10 D.L.R. (4th) 491.

Voir également une étude rédigée par A. MARTEL et publiée en avril 1991, «Les droits scolaires des minorités de langue officielle au Canada: de l'instruction à la gestion» et M. HÉROUX, *op. cit.*, note 51, p. 16.

Loi⁷¹. Le Règlement parachève certaines dispositions clés de la Loi dont celles qui ont trait à la fois : a) aux bureaux fédéraux faisant l'objet d'une «demande importante» relativement aux services dans les deux langues; b) aux bureaux dont la «vocation» justifie des services dans les deux langues; c) aux services offerts aux voyageurs par des tiers conventionnés.

d) Les années du Commissaire Victor Goldbloom : 1991 à aujourd'hui

M. Victor C. Goldbloom, le nouveau Commissaire aux langues officielles en fonction depuis juin 1991, a mis à ce jour ses énergies à «favoriser l'établissement d'un climat propice au dialogue et à la compréhension entre les deux communautés linguistiques⁷²». Il n'a point hésité à rencontrer des Canadiens de tous les coins du pays afin de mieux connaître leurs points de vues et leurs préoccupations. M. Goldbloom poursuit l'oeuvre de ses prédécesseurs et insiste d'une part, sur la nécessité d'élaborer un programme de suivi au plan directeur et d'autre part, souligne l'importance d'élaborer des règlements clairs et précis afin d'assurer une meilleure gestion des droits linguistiques.

Le mandat qui est confié au Commissaire Goldbloom en est un de taille. Il sera appelé à consolider tous les acquis et à inviter les institutions fédérales à s'engager davantage dans la réalisation des objectifs linguistiques en matière de langue de travail, de service au public et de participation équitable.

⁷¹ *Règlement sur les langues officielles - communications avec le public et prestation des services*, adopté le 16 décembre 1991.

⁷² COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES, *Rapport annuel 1991*, Avant-propos.

Dans un souci de corriger aussi rapidement que possible les anomalies linguistiques signalées par les plaignants, le Commissaire Goldbloom a mis en place un programme de qualité dont l'assise repose sur la rétroaction avec la clientèle⁷³. En ce faisant, le Commissaire démontre qu'il attache la plus haute importance aux plaignants.

Par ailleurs, devant l'abolition du programme de contestation judiciaire, le Commissaire a effectué une étude sur les répercussions de l'abolition du programme de contestation judiciaire sur les droits linguistiques⁷⁴. Cette étude démontrait clairement la nécessité du programme pour les particuliers et pour les organismes demandant réparation ou le respect de leurs droits devant les tribunaux. Depuis, le gouvernement a rétabli le programme qui «financera des causes types portant non seulement sur les droits linguistiques et les droits à l'égalité, mais aussi sur les libertés fondamentales, comme la liberté de conscience et de religion⁷⁵».

De plus, dans le cadre de son mandat, le Commissaire Goldbloom procédait à une série d'études portant sur les points de services, la langue de travail dans la région de la Capitale nationale, le service et la langue de travail à Cornwall, l'emballage et l'étiquetage, la mise en oeuvre de la partie VII de la Loi et l'administration de la justice dans les deux langues officielles. Le Commissaire a profité de ces études afin de présenter aux institutions

⁷³ *Rapport annuel 1992*, p. 37.

⁷⁴ R. GOREHAM, *Les droits linguistiques et le Programme de contestation judiciaire : Réalisations du Programme et incidence de son abolition*, Ottawa, Commissariat aux langues officielles, 1992.

⁷⁵ *Rapport annuel 1994*, p. 115.

fédérales des recommandations spécifiques aux fins d'apporter des améliorations eu égard au respect des deux langues officielles.

Le Commissaire Goldbloom a également porté un recours, à la demande de deux plaignants, contre le ministère du Développement des ressources humaines pour contester l'objectivité de la décision d'exiger que les 68 postes de commis à l'Infocentre téléphonique de Bathurst soient désignés bilingues avec nomination impérative⁷⁶; il est en outre intervenu dans les instances judiciaires visant à faire reconnaître le droit à l'instruction en français⁷⁷.

De plus, le Commissaire Goldbloom fut le premier à comparaître pour le compte d'un plaignant ayant déjà formé un recours judiciaire en vertu de l'article 78(1)b). Il s'agissait de l'affaire *Commissaire aux langues officielles (Frantz Etienne) c. La Reine (Défense nationale)*⁷⁸. Dans le cadre de ce premier recours judiciaire pour le compte d'un plaignant, le Commissaire visait la reconnaissance de grands principes en matière de langue de travail. Il veillait aux chances équitables d'emploi du plaignant au regard de sa capacité d'obtenir de l'instruction en français en tant que membre de la Réserve navale des Forces armées canadiennes et de sa capacité d'obtenir des promotions.

⁷⁶ *Commissaire aux langues officielles c. La Reine (Développement des ressources humaines)*, dossier T-1601-94.

⁷⁷ *Reference re Public Schools Act (Manitoba)*, (1993) R.C.S. 839, ainsi que *l'Association des parents francophones de la Colombie-Britannique*, dossier A-890762.

⁷⁸ Dossier T-1622-91.

Enfin, le Commissaire Goldbloom est intervenu dans plusieurs recours judiciaires ayant trait aux langues officielles⁷⁹.

Également, le Dr. Goldbloom est intervenu dans le cadre de deux demandes en révision judiciaire fondée sur la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et qui traitait de l'article 91 de la *Loi sur les langues officielles*⁸⁰. Il est également intervenu à la demande de la Société canadienne des postes dans le cadre d'un arbitrage de grief entre la Société et le syndicat CUPW. Le Commissaire est actuellement intervenant dans le cadre d'une autre demande en révision judiciaire d'une décision d'un comité d'appel constitué en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, elle aussi relative à l'interprétation de l'article 91 de la *Loi sur les langues officielles*⁸¹.

À l'heure actuelle, le Commissaire Goldbloom poursuit courageusement le mandat que lui confie la *Loi sur les langues officielles* ainsi que la mission qui lui a été léguée par les commissaires précédents.

⁷⁹ Recours toujours actifs : *Hubert Leduc c. La Reine (Affaires étrangères)*, dossier T-1953-94; *Robert Lavigne v. The Queen (Human Resources Development - Montreal)*, dossier T-1977-94; *Raymond J. Stockus v. CBC et al.*, dossier T-1677-94; *Derek Tessier c. La Reine (Défense nationale)*; *Denis Chouinard v. D.N.D.*, dossier T-768-92; *Clément Côté c. La Reine (Revenu Canada, Accise)*, dossier 1051-92; *Caroline Angela Marie Chevalier c. Via Rail Canada inc.*, dossier 1692-93; *Laura Maynard v. The Queen (National Defence)*, dossier T-2960-91.

Recours ayant été disposé : *P.I.P.S. c. La Reine*, (1993) 2 C.F. 90; *Gaston Juneau c. Société canadienne des Postes*; *Guylaine Côté c. La Reine (Environnement - Parcs Canada, Mingan)*; *Lise Viola c. La Reine*, dossier 2176-91.

⁸⁰ *Canada (Procureur général) c. Viola*, (1991) 1 CF 373; *Canada (Procureur général) c. Jollimore*, (CA), décision non rapportée.

⁸¹ *Asselin c. Procureur général du Canada*, dossier T-2493-94.

Chapitre 2

Rôle du Commissaire aux langues officielles

Dans le cadre de ce chapitre deuxième, nous analysons le rôle du Commissaire aux langues officielles sous trois aspects différents et comparons les relations du Commissaire avec les agences centrales tels le Conseil du Trésor, le Secrétariat d'État et le ministère de la Justice.

A) Qui est le Commissaire aux langues officielles?

Le Commissaire aux langues officielles est un mandataire du Parlement agissant la fois à titre d'ombudsman⁸², de vérificateur linguistique⁸³ et de promoteur des

⁸² Voir P. GARANT et H. PAGÉ, «L'ombudsman : première avenue de contrôle de l'Administration, ses caractéristiques, son efficacité», (1982) 23 *C. de D.* 517, p. 519: L'ombudsman est l'un des trois moyens utilisés afin de protéger les administrés «contre les actes illégaux, irréguliers ou arbitraires de l'administration gouvernementale». Les autres moyens utilisés sont «le contrôle judiciaire exercé par les cours de justice [et] le contrôle à caractère quasi judiciaire exercé par des tribunaux administratifs d'appel [...]».

⁸³ *Loi sur les langues officielles*, L.R., c. 0-3.01, art. 56(2) où il est clairement stipulé que pour s'acquitter de sa mission, «le commissaire procède à des enquêtes, soit de sa propre initiative, soit à la suite de plaintes qu'il reçoit, et présente ses rapports et recommandations conformément à la présente loi».

langues officielles au sein des institutions fédérales de la société canadienne⁸⁴. Il est nommé par commission sous le grand sceau, après approbation par résolution du Sénat et de la Chambre des communes⁸⁵. Parmi quelques caractéristiques essentielles, mentionnons que le Commissaire aux langues officielles se doit d'être indépendant, impartial et autonome.

Le Commissaire aux langues officielles est désigné mandataire du Parlement puisqu'en vertu de la loi constitutive sur les langues officielles, le Commissaire agit au nom du Parlement canadien⁸⁶. Par le truchement de la *Loi sur les langues officielles* (la Loi), le Parlement a précisé quels sont les droits, les obligations et les privilèges du Commissaire.

En tant que mandataire du Parlement, le Commissaire aux langues officielles est chargé de prendre, «dans le cadre de ses compétences», toutes les mesures pour assurer la reconnaissance du statut de chacune des langues officielles telle que prescrit par l'article 56(1) de la Loi. Les termes «dans le cadre de sa compétence» limitent les fonctions du Commissaire à celles spécifiquement attribuées par la Loi, soit les pouvoirs d'enquête, de

⁸⁴ *Ibid.*, art. 56(1) : «Il incombe au commissaire de prendre, dans le cadre de sa compétence, toutes les mesures visant à assurer la reconnaissance du statut de chacune des langues officielles [...], et notamment la promotion du français et de l'anglais dans la société canadienne». Ce rôle de promoteur, dont le Commissaire aux langues officielles est investi, fait l'objet d'une analyse dans les pages qui suivent.

⁸⁵ *Ibid.*, art. 49.

⁸⁶ Le Commissaire est nommé par commission sous le grand sceau, après approbation par résolution du Sénat et de la Chambre des communes, art. 49, *Loi sur les langues officielles*.

vérification, de recommandation, de poursuite judiciaire et de promotion du français et de l'anglais dans la société canadienne⁸⁷.

Le Commissaire est invité à justifier tous ses actes en précisant les dispositions législatives qui les autorisent. Ainsi, à titre de mandataire, le Commissaire doit rendre compte au niveau politique, et non devant les tribunaux, des décisions de nature discrétionnaire qu'il est appelé à prendre dans l'intérêt public et conformément à des décisions de principes⁸⁸. Ce devoir de rendre compte à la fin de chaque année s'exerce conformément à l'article 66 de la Loi.

L'institution même du Commissaire a constitué une ouverture vers la reconnaissance officielle de deux groupes linguistiques au Canada, soit par la création d'un mécanisme de révision des activités des institutions fédérales eu égard au respect des droits linguistiques, soit par un mécanisme de recommandation eu égard au respect du français et de l'anglais au sein de leur institution.

Le Commissaire possède ainsi les attributs de protecteur du citoyen, pris dans un sens large, où il n'est pas une cour d'appel administrative ou une cour de justice. «Il entre en contact direct avec l'Administration et rend ses comptes directement à l'administré après

⁸⁷ «[...] le Commissaire tient son rôle de nombreuses dispositions de la *Loi sur les langues officielles*», dans *L'Institut professionnel de la fonction publique c. La Reine*, (1993) 2 C.F. 90, 110.

⁸⁸ MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU CANADA, *La Couronne en droit canadien*, Cowansville, Yvon Blais inc., 1992, voir pp. 10-16 et 140-141.

avoir exercé par voie de recommandation sa censure sur les actes ou comportements de l'Administration⁸⁹».

Il incombe alors au Commissaire d'exercer une surveillance sur les activités linguistiques des institutions fédérales responsables des obligations qui leur échoient en vertu de l'article 56 de la Loi⁹⁰.

Le mandat du Commissaire est clair à cet effet. Il est appelé à exercer «les attributions que lui confèrent la présente loi et toute autre loi fédérale; il peut en outre se livrer à toute activité connexe autorisée par le gouverneur en conseil⁹¹». L'énoncé général de ses fonctions nous ramène à l'article 2 de la Loi qui en précise son objet :

a) d'assurer le respect du français et de l'anglais à titre de langues officielles du Canada, leur égalité de statut et l'égalité de droits et privilèges quant à leur usage dans les institutions fédérales, notamment en ce qui touche les débats et travaux du Parlement, les actes législatifs et autres, l'administration de la justice, les communications avec le public et la prestation des services, ainsi que la mise en oeuvre des objectifs de ces institutions;

b) d'appuyer le développement des minorités francophones et anglophones et, d'une façon générale, de favoriser, au sein de la société canadienne, la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais;

c) de préciser les pouvoirs et les obligations des institutions fédérales en matière de langues officielles.

⁸⁹ P. GARANT, *Droit administratif*, Montréal, Yvon Blais inc., 1985, p. 541.

⁹⁰ Certaines dispositions relevant de la *Loi sur les langues officielles* sont enchâssées dans la Constitution. Il s'avère alors logique de déduire que la *Loi sur les langues officielles* est une loi de nature quasi constitutionnelle. Cette caractéristique de la Loi sera analysée en détail un peu plus loin.

⁹¹ Art. 55, *Loi sur les langues officielles*.

L'objet de la Loi crée un lien entre la mission et le mandat du Commissaire qui est précisé en ces termes :

Il incombe au commissaire de prendre, dans le cadre de sa compétence, toutes les mesures visant à assurer la reconnaissance du statut de chacune des langues officielles et à faire respecter l'esprit de la présente loi et l'intention du législateur en ce qui touche l'administration des affaires des institutions fédérales, et notamment la promotion du français et de l'anglais dans la société canadienne⁹². (Souligné par l'auteure)

Il découle, des divers renvois entre l'objet, la mission et le mandat du Commissaire, que la Loi forme un tout cohérent. Elle ne laisse aucune place au hasard et vise une unicité d'action de tous les partenaires visés dans la définition «institutions fédérales», aux fins de reconnaître, maintenir et promouvoir le principe d'égalité et de justice des langues française et anglaise au Canada.

Il s'ensuit que le Commissaire aux langues officielles participe à la promotion de la justice administrative des citoyens lésés ou qui croient avoir été victime d'une injustice relevant du domaine des langues officielles par les agents des institutions fédérales⁹³.

⁹² *Ibid.*, art. 56(1) et l'arrêt *Jean-Charles St-Onge c. Le Commissariat aux langues officielles*, 1992) 3 C.F. 287, 299 où les juges majoritaires précisent que «l'esprit de la loi et l'intention du législateur nous ramènent au préambule de la *Loi sur les langues officielles* [...]».

⁹³ Voir Y. GAGNON, *Canada's Language Ombudsman: An Assessment of the Innovative Characteristics of the Office*, Occasional Paper #3, International Ombudsman Institute, July 1979, p. 2.

I - Ombudsman

a) *L'influence de l'ombudsman suédois*

L'institution d'ombudsman est une particularité de la Suède qui a vu le jour lors de la Révolution de 1809. Elle a été le précurseur d'autres institutions semblables. Ce n'est toutefois qu'au début du XX^e siècle que cette institution a vu le jour dans d'autres pays tels que la Finlande en 1919, le Danemark en 1953, la Norvège en 1962, la Nouvelle-Zélande en 1962. Depuis, onze autres pays ont développé l'institution d'ombudsman : les Îles Fiji, la France, le Ghana, la Guyane, la Mauritanie, le Pakistan, les Philippines, le Royaume-Uni, le Canada (dont sept provinces), les États-Unis (dont plusieurs États et villes) et l'Australie⁹⁴.

Il est intéressant de noter que d'autres pays ont créé des institutions semblables à celles d'ombudsman : l'Allemagne de l'Ouest en 1957 aux fins des forces armées, la Tanzanie et le Vénézuéla ainsi que la ville de Zurich en Suisse en 1969. En 1973, plusieurs variations de l'institution d'ombudsman existaient dans pas moins de vingt-et-un pays⁹⁵. Il s'avère que c'est l'exercice d'un certain contrôle de l'activité administrative par l'ombudsman qui rapproche ces pays.

⁹⁴ D.C. ROWAT, *The Ombudsman Plan*, Toronto, McClelland and Stewart, 1973, p. vii.

⁹⁵ D.C. ROWAT, *ibid.*, p. vii : «[...] the scheme has been officially proposed or is being actively discussed in many other nations, and the idea has spread to universities and non-governmental organizations».

b) Le vocable d'ombudsman

Le vocable «ombudsman» provient de la Suède et signifie le représentant ou l'agent du peuple ou d'un groupe de personnes⁹⁶. Par ailleurs, il existe des synonymes «officieux» du terme ombudsman⁹⁷ et d'autres qui reflètent l'opinion publique quant aux faiblesses de l'institution d'ombudsman⁹⁸.

L'Association du Barreau international a défini le poste d'ombudsman en ces termes :

Un poste créé par la constitution ou par une mesure de la législature ou du parlement, dirigé par un haut fonctionnaire autonome qui doit rendre compte devant la législature ou le parlement, qui reçoit les plaintes que des personnes lésées forment contre les organismes du gouvernement, ses fonctionnaires et employés, ou qui agit de sa propre initiative, et qui a le pouvoir de faire enquête, de recommander des mesures correctives et de présenter des rapports⁹⁹.

⁹⁶ D.C. ROWAT, *ibid.*, p. 2 et, extrait du même livre à la p. vii, où ROWAT traduit aussi cette notion d'ombudsman de la façon suivante : «citizen's defender, grievance man, or public watchdog. His job is to receive complaints from citizens about the way in which they have been treated by government officials, to investigate these complaints and, where he finds them justified, to seek a remedy».

⁹⁷ Citons à titre d'exemple : «grievance man; mediator; citizen's defender; the little man's charter; the face of the faceless; the voice of the voiceless», dans Sir M. TIKARAM, «The Ombudsman's role and Image in the International Setting», International Ombudsman Institute, Occasional Paper #32, December 1985, p. 2.

⁹⁸ Citons à titre d'exemple : «a muzzled watchdog; toothless lion; a crusader without a sword; a general without an army», dans Sir M. TIKARAM, *ibid.*, p. 2.

⁹⁹ COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT DU CANADA, DROIT ADMINISTRATIF, *Les organismes administratifs autonomes*, Document de travail 25, 1980, p. 193.

Ainsi, de façon générale, le poste d'ombudsman constitue «un mécanisme de contrôle de l'exercice de la discrétion administrative qui, avec le temps, ressort plus que tout autre¹⁰⁰».

Nous vivons à l'ère de la spécialisation. L'institution d'ombudsman est donc un moyen de permettre un meilleur équilibre entre le citoyen et le pouvoir de l'État¹⁰¹. Dans ce contexte, le Commissaire aux langues officielles joue un rôle particulier à titre de professionnel dont l'objectif est de résoudre les plaintes en matière linguistique.

c) Le Commissaire aux langues officielles

Le Commissaire aux langues officielles est communément appelé un ombudsman linguistique puisque sa mission l'invite à assurer la reconnaissance de l'égalité de statut de chacune des langues officielles et à faire respecter l'esprit de la Loi et l'intention du législateur en ce qui touche l'administration des affaires des institutions fédérales, notamment la promotion du français et de l'anglais dans la société canadienne¹⁰².

¹⁰⁰ *Id.*, *ibid.*, p. 193.

¹⁰¹ J.F. GARNER, «The British Ombudsman», *University of Toronto Law Journal* XVIII, 2 (1968), p. 163.

¹⁰² Art. 56(1), *Loi sur les langues officielles*.

À titre d'ombudsman, il protège toute personne contre l'injustice, la mauvaise administration et les pratiques préjudiciables dans le domaine linguistique¹⁰³. À ce titre, le Commissaire est :

appelé non seulement à déterminer si une partie est coupable d'un tort aux termes de la Loi, il doit également fournir des remèdes, autorisés ultimement par un Parlement dont les rapports de force ne sont que le miroir de ce qui se joue partout dans le pays¹⁰⁴.

Cependant, il n'a aucun pouvoir de décision à l'égard de l'activité linguistique des institutions fédérales, mais uniquement un pouvoir de recommandation. Le Commissaire aux langues officielles gère ainsi l'activité administrative des institutions fédérales en matière linguistique. Il a pour rôle, en particulier, la mise en application pratique des langues officielles afin d'en faire un droit effectif. Comme le précise le juge Monet dans *Air Canada c. Joyal*¹⁰⁵ :

Bien entendu, la mise en application pratique nécessaire afin d'en faire un droit effectif est une tout autre question. C'est la principale raison d'être du bureau du Commissaire aux langues officielles à qui il incombe de veiller au respect de la Loi.

À titre d'ombudsman, le Commissaire aux langues officielles «cherche d'abord des solutions négociées. [...] il entend non seulement assurer le plein respect des droits des

¹⁰³ A. BEXELIUS, «The Origin, Nature, and Functions of the Civil and Military Ombudsman in Sweden», dans *The Ombudsman or Citizen's Defender: A Modern Institution*, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, vol. 377, May 1968, p. 10.

¹⁰⁴ M. YALDEN, «Perspective de l'égalité juridique des langues au Canada», (1983) 24 *C. de D.* p. 175.

¹⁰⁵ (1982) C.A. 39, 50.

citoyens - usagers des services de l'État - mais aussi faciliter leurs rapports avec les institutions fédérales et ce, dans le cadre général de la promotion de l'unité nationale¹⁰⁶».

II - Vérificateur linguistique

Dans le cadre de sa mission, le Commissaire aux langues officielles est aussi appelé à agir à titre de vérificateur linguistique¹⁰⁷. Il est le gardien des droits linguistiques au sein des institutions fédérales¹⁰⁸.

Le Commissaire est ainsi habilité à procéder à des enquêtes, de sa propre initiative ou à la suite de la réception d'une plainte déposée par tout individu ou groupe¹⁰⁹. Les enquêtes du Commissaire ont pour objet l'analyse en profondeur des plaintes eu égard à une faute ou une omission reprochée à l'administration fédérale donnée dans un cadre précis «de non-reconnaissance du statut d'une langue officielle ou d'un manquement à une loi ou un

¹⁰⁶ COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES, *Rapport annuel 1991*, p. 49.

¹⁰⁷ «Le Commissaire aux langues officielles en qualité de vérificateur», *Notes pour une allocution du Commissaire aux langues officielles, Monsieur D'Iberville Fortier, à l'occasion du Practicum du Bureau du Contrôleur général, «Une abondance de vérificateurs»*, Ottawa, le 11 janvier 1989.

¹⁰⁸ «[...] j'agis également en qualité de protecteur des droits linguistiques et j'instruis plus de 1 600 plaintes par année», *ibid.*, p. 1.

¹⁰⁹ *Loi sur les langues officielles*, art. 56(2) et 58(2). Voir aussi «Le Commissaire aux langues officielles en qualité de vérificateur», *id.*, p. 2, où Monsieur Fortier précise : «Au cours des ans, nous avons effectué plus de 350 vérifications, suivies de vérifications et études horizontales de toutes sortes. Nous avons également instruit près de 25 000 plaintes, dont certaines ont nécessité des études approfondies équivalent à de mini-vérifications».

réglement fédéraux sur le statut ou l'usage des deux langues officielles ou encore à l'esprit de la présente loi et à l'intention du législateur¹¹⁰».

Une fois l'enquête terminée, le Commissaire est invité à présenter à l'institution fédérale concernée son rapport qui renferme ses constatations et, le cas échéant, formuler ses recommandations. Les principales constatations du Commissaire font partie du Rapport annuel qui est présenté au Parlement une fois l'an.

a) *Compétence*

Le Commissaire a compétence pour instruire les plaintes, compte tenu des articles 58 à 64 de la partie IX de la *Loi sur les langues officielles*. La Loi permet spécifiquement au Commissaire de déléguer en tout ou en partie, à un cadre du Commissariat, les attributions que lui confère la Loi en ce qui concerne la collecte des renseignements utiles à l'enquête¹¹¹. De plus, l'article 70 de la même loi permet au Commissaire de déléguer les pouvoirs et les attributions qui lui sont conférés à l'exception du pouvoir même de délégation et des pouvoirs de clôture de l'enquête et de ses recommandations¹¹², la transmission au

¹¹⁰ *Loi sur les langues officielles*, art. 58(1).

¹¹¹ *Ibid.*, art. 61(2).

¹¹² *Ibid.*, art. 63(1).

gouverneur en conseil du rapport et des recommandations¹¹³, le dépôt au Parlement du rapport annuel¹¹⁴ et tout rapport spécial relevant de sa compétence¹¹⁵.

Aux fins des activités quotidiennes du Commissariat, le personnel participe à la pleine réalisation des enquêtes et des vérifications linguistiques. Ainsi, toute plainte reçue de bonne foi et dont l'objet constitue une contravention à la Loi ou une violation à l'esprit de la Loi ou à l'intention du législateur fait l'objet d'une enquête¹¹⁶.

Il s'avère que l'instruction des plaintes constitue un moyen privilégié de mettre en lumière les faiblesses et les lacunes de l'administration des programmes de langues officielles au sein des institutions fédérales. Par le biais de ces enquêtes, la Direction des plaintes et vérifications, de concert avec la Direction des opérations régionales procède à l'instruction des plaintes au nom du Commissaire aux langues officielles tout en cherchant à accélérer le processus de réforme linguistique au sein des institutions fédérales.

¹¹³ *Ibid.*, art. 65(1).

¹¹⁴ *Ibid.*, art. 66.

¹¹⁵ *Ibid.*, art. 67(1).

¹¹⁶ Le Commissaire aux langues officielles précise cependant que : « nous ne sommes pas motivés dans notre tâche de vérificateurs par la volonté de prendre les ministères en flagrant délit, ni de les embarrasser sur la place publique. Nous cherchons plutôt à les aider à s'acquitter des responsabilités que leur confère la *Loi sur les langues officielles* et à assurer l'égalité véritable du français et de l'anglais dans toutes les institutions fédérales », « Le Commissaire aux langues officielles en qualité de vérificateur », *op. cit.*, note 107, p. 5.

i) Compétence à l'égard de l'instruction d'une plainte

Le processus d'instruction d'une plainte est en fonction de son appréciation par les agents de plaintes du Commissariat. En premier lieu, lors de la réception de la plainte, une décision est prise quant à sa recevabilité compte tenu des dispositions de la Loi. L'instruction d'une plainte peut alors être refusée ou faire l'objet d'un arrêt si cette plainte est sans importance, futile ou vexatoire. Il en est de même si la plainte est faite en l'absence de bonne foi ou encore si son objet ne constitue pas une contravention à la Loi ou une violation de son esprit et de l'intention du législateur ou ne relève tout simplement pas de la compétence du Commissaire¹¹⁷.

Dans le cadre de l'analyse de l'esprit et de l'intention du législateur, le Commissaire, en tant qu'officier public, doit agir selon le devoir que la loi lui impose et aller au fond de la plainte, au-delà de la simple technique qui vise le comportement de l'institution fédérale en cause. Ce devoir relativement au respect de l'esprit et de la lettre de la Loi est unique au Commissaire aux langues officielles. Une telle obligation n'est point retrouvée auprès des autres «ombudsmans» fédéraux tels le Commissaire à l'accès à l'information et le Commissaire à la protection des renseignements personnels.

¹¹⁷ *Loi sur les langues officielles*, art. 58(4). De plus, consulter le *Rapport annuel 1989*, COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES, où il est précisé à la p. 81 que : «En général, le Commissariat refuse de faire une enquête ou abandonne une enquête lorsqu'il n'y a pas eu infraction à la Loi, lorsque les allégations du plaignant ne sont pas fondées ou lorsque l'objet de la plainte ne relève pas de la compétence du Commissaire».

Dans l'arrêt *St-Onge c. Le Commissariat aux langues officielles*¹¹⁸, les juges Desjardins et Décary étaient de l'opinion suivante :

Le commissaire se voit reconnaître un pouvoir d'intervention tout à fait inhabituel et le Parlement lui dicte expressément, lorsqu'il reçoit une plainte, d'aller au fond des choses et de ne pas se contenter d'examiner la légalité technique du comportement de l'administration qui fait l'objet de la plainte¹¹⁹.

Ainsi, le Commissaire doit s'enquérir de la légalité de ce qui s'est véritablement passé, au risque de se voir retourner le dossier par la Cour fédérale, pour qu'il entreprenne un nouvel examen de la plainte¹²⁰.

¹¹⁸ (1992) 3 C.F. 287.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 300.

¹²⁰ À titre d'exemple, soulignons la cause *St-Onge c. Le Commissariat aux langues officielles*, (1992) 3 C.F. 287. Dans la présente cause, la Cour fédérale (division d'appel) ordonna au commissariat d'entreprendre une nouvelle enquête aux prescriptions de la *Loi sur les langues officielles* eu égard au service téléphonique de la direction du ressourcement du Bureau de la Commission de la fonction publique à Toronto.

Une décision subséquente, faisant suite à une nouvelle demande de M. St-Onge relativement à cette enquête et à l'effet que le rapport du Commissaire n'était pas conforme à l'ordonnance rendue par la Cour d'appel, fut rendue par le Juge Noël en ces termes :

Alors que le requérant est d'avis que les recommandations formulées par le commissaire ne vont pas assez loin, il n'en demeure pas moins que c'est le commissaire qui a la discrétion d'identifier les mesures qui sont susceptibles de corriger une situation qu'il considère comme contraire à l'esprit et à la lettre de la Loi. C'est ce qu'il a fait conformément au jugement majoritaire de la Cour d'appel, lequel ne prétendait aucunement dicter au commissaire la nature et l'étendue des mesures qu'il devait prendre dans l'éventualité où la plainte du requérant devait s'avérer fondée.

St-Onge c. Le Commissariat aux langues officielles, décision du 13 mai 1994 de l'honorable juge Noël de la Cour fédérale, division de première instance, dans le dossier T-1556-93.

Notons deux autres causes intentées préalablement par M. St-Onge demandant à la Cour de casser la décision du Commissaire aux langues officielles. Dans les deux cas, les demandes présentées furent rejetées faute de fondement. *St-Onge c. Le Commissariat aux langues officielles*, décision du 27 juillet 1989 de l'honorable juge Teitelbaum de la Cour fédérale, division de première instance, dans le dossier T-2431-88 et *St-Onge c. Le Commissariat aux langues officielles*, décision du 11 février 1991 de l'honorable juge Marcel Joyal, de la Cour fédérale, division de première instance, dans le dossier T-3100-90.

Le Commissaire est habilité à établir la procédure à suivre pour ses enquêtes sous réserve de certaines obligations imposées par la Loi¹²¹. Ainsi, une fois la plainte jugée recevable, le Commissariat porte à l'attention du sous-chef de l'institution fédérale visée un préavis de son intention d'enquêter¹²². Ce préavis énonce les allégations du plaignant et sollicite la collaboration de l'institution fédérale à faire part de ses commentaires, eu égard aux faits allégués par le plaignant et à se prêter à des entrevues ou à une visite sur les lieux.

Si l'enquête révèle que les mesures correctrices prises ou promises par l'institution fédérale concernée sont satisfaisantes, il y a lieu de fermer le dossier, sinon, le Commissariat procède à l'enquête en profondeur dans le but de présenter un rapport où sont formulées des recommandations à l'intention du Président du Conseil du Trésor et du sous-chef de l'institution fédérale.

Quoique tous les pouvoirs d'enquête du Commissaire n'aient pas tous été exercés, ce dernier est habilité dans le cadre de son enquête et selon les dispositions de l'article 62 de la Loi à :

a) assigner des témoins et de les contraindre à comparaître devant lui et à déposer sous serment, verbalement ou par écrit, ainsi qu'à produire les documents et autres pièces qu'il estime indispensables pour instruire à fond toute question relevant de sa compétence aux termes de la présente loi¹²³;

¹²¹ *Loi sur les langues officielles*, art. 61.

¹²² *Ibid.*, art. 59.

¹²³ «Le Commissaire aux langues officielles en qualité de vérificateur», *op. cit.*, note 107, p. 2 où le Commissaire D'Iberville Fortier précise que : «[...] dans l'exercice de nos fonctions, mes prédécesseurs et moi-même n'avons jamais eu à recourir à notre pouvoir de contraindre un témoin à comparaître ou

- b) faire prêter serment;
- c) recevoir et accepter, notamment par voie de déposition ou d'affidavit, les éléments de preuve et autres renseignements qu'il juge indiqués, indépendamment de leur admissibilité devant les tribunaux;
- d) sous réserve des restrictions que peut prescrire, par règlement, le gouverneur en conseil pour des raisons de défense ou de sécurité, à pénétrer dans les locaux d'une institution fédérale et à procéder, dans le cadre de la compétence que lui confère la présente loi, aux enquêtes qu'il juge à propos.

Ces pouvoirs conférés au Commissaire aux langues officielles invitent à l'appréciation de ses fonctions dans un cadre juridique formel. En fait, la loi lui reconnaît des pouvoirs de la même manière et dans la même mesure qu'une cour supérieure d'archives¹²⁴. De plus, ces pouvoirs ressemblent de près aux pouvoirs accordés aux tribunaux administratifs autonomes tel le Tribunal de la Commission canadienne des droits de la personne ainsi qu'à d'autres «ombudsmans», tels le Commissaire à l'accès à l'information et le Commissaire à la protection des renseignements personnels.

une partie à produire des documents».

¹²⁴ *Loi sur les langues officielles*, art. 62(1). Consulter aussi : K. BENYEKHELF, «La notion de cour d'archives et les tribunaux administratifs», (1988) 22 *Revue juridique Thémis*, p. 61, pour l'historique de la notion de cour d'archives et les attributs afférents au statut de cette cour.

L'auteur mentionne à la p. 63 que : «La notion de cour d'archives est une notion historique liée à l'infailibilité de la mémoire royale» et précise à la p. 68 que : «le Parlement peut conférer, de façon explicite, le statut de cour supérieure d'archives à un organe administratif». L'auteur ajoute à la p. 69: «[...] qu'un organisme, même s'il est revêtu du titre de cour d'archives, n'a pas à se plier, à l'instar d'une cour de justice, à toute la gamme des règles de justice naturelle, et ce, même s'il doit agir avec impartialité». Quant aux attributs afférents au statut de cour d'archives, citons des exemples de la p. 69 : «le pouvoir de citer pour outrage au tribunal, l'immunité judiciaire et le caractère irréfragable des dossiers». Par irréfragabilité des dossiers, il faut comprendre : «qu'il ne saurait être question de mettre en doute continuellement le contenu des dossiers d'une cour d'archives et de contester ainsi sans cesse la décision prise».

Une fois la procédure d'enquête terminée, le Commissaire communique au plaignant les conclusions de son enquête de même qu'à l'institution fédérale concernée¹²⁵.

ii) Compétence à l'égard de l'administration

a) caractère non contentieux

Une fois l'enquête terminée, le Commissaire transmet un rapport motivé au président du Conseil du Trésor ainsi qu'à l'administrateur général ou à tout autre responsable de l'institution fédérale concernée¹²⁶. Il peut choisir de faire des recommandations et demander au sous-chef, dans un délai qu'il fixe, de lui faire savoir les mesures envisagées pour donner suite à ses recommandations¹²⁷. Si dans le délai fixé, il n'est pas donné suite aux recommandations du Commissaire, ce dernier peut transmettre au Gouverneur général en conseil un exemplaire du rapport et de ses recommandations¹²⁸ afin qu'il puisse prendre les mesures qui s'imposent pour donner suite au rapport et mettre en oeuvre les recommandations qu'il contient¹²⁹. De plus, il est loisible au Commissaire aux langues officielles de déposer

¹²⁵ *Loi sur les langues officielles*, art. 64(1).

¹²⁶ *Ibid.*, art. 63(1).

¹²⁷ *Ibid.*, art. 63(3).

¹²⁸ *Ibid.*, art. 65(1).

¹²⁹ *Ibid.*, art. 65(2).

au Parlement le rapport qu'il estime indiqué accompagné des réponses présentées par l'institution fédérale concernée¹³⁰.

Somme toute, sur le plan administratif, le Commissaire aux langues officielles n'a aucune emprise sur les mesures remédiatrices des institutions fédérales en faute. La compétence du Commissaire à l'égard des institutions fédérales se limite à la présentation d'un rapport d'enquête que l'institution est invitée à mettre en oeuvre. En cas de refus d'obtempérer à la recommandation du Commissaire, ce dernier n'a d'autre alternative que de présenter un rapport au Gouverneur général en conseil ou un rapport spécial au Parlement s'il estime que la plainte en est une d'urgence ou d'importance et qu'il serait contre-indiqué d'en différer le compte rendu à la présentation du rapport annuel suivant¹³¹.

b) caractère contentieux

Il découle de la modification de la *Loi sur les langues officielles* de 1988, plus précisément à la partie X de la Loi, un recours judiciaire à deux volets, qui peut être exercé soit par le plaignant, soit par le Commissaire. Ainsi, le plaignant, lui-même, peut exercer un recours judiciaire, soit dans les six mois suivant le dépôt de la plainte s'il n'a pas été avisé des conclusions de l'enquête, des recommandations ou du refus du Commissaire d'ouvrir une

¹³⁰ *Ibid.*, art. 65(3) et 65(4).

¹³¹ *Ibid.*, art. 66.

enquête et de poursuivre une enquête dans les délais prescrits¹³², soit dans les soixante jours qui suivent la communication du rapport du Commissaire¹³³. Par ailleurs, le Commissaire lui-même peut exercer le recours si le plaignant y consent¹³⁴.

Les recours sont entendus en procédure sommaire et jugés par la Cour fédérale¹³⁵. Comme toutes les procédures judiciaires, elles sont formelles, longues et coûteuses.

Malgré le fait que le recours doit être entendu et jugé en procédure sommaire, il s'avère qu'il n'y a pas de recours expéditif. Pour nous en convaincre, nous n'avons qu'à consulter les recours sur lesquels aucune décision n'a été rendue. Quatre recours actifs datent de 1991 à 1993¹³⁶. Quant aux formalités, signalons qu'il n'y a aucune règle de pratique spéciale en vigueur qui tend à accélérer le déroulement du procès. Enfin, le programme de contestation judiciaire nouvellement remis sur pied ne s'étend plus à la Loi mais plutôt aux recours intentés en vertu de la Charte. S'ajoute ainsi une difficulté additionnelle, surtout d'ordre financier, pour ceux qui souhaiteraient intenter un recours afin de faire reconnaître un droit sous l'égide de la Loi.

¹³² *Ibid.*, art. 77(3).

¹³³ *Ibid.*, art. 77(2).

¹³⁴ *Ibid.*, alinéa 78(1)a).

¹³⁵ *Ibid.*, art. 80.

¹³⁶ *Laura Maynard v. The Queen (National Defence)*, dossier T-2960-91; *Denis Chouinard v. D.N.D.*, dossier T-68-92; *Clément Côté c. La Reine (Revenu Canada, Accise)*, dossier 1051-92; *Caroline Angela Marie Chevalier c. Via Rail Canada inc.*, dossier 1692-93.

b) Accessibilité

Par accessibilité, il faut entendre les moyens disponibles et offerts à toute personne qui se croit lésée du non respect d'un droit linguistique reconnu par la *Loi sur les langues officielles*.

i) Accessibilité quant au dépôt de la plainte

Tout individu ou groupe a le droit de déposer une plainte devant le Commissaire aux langues officielles, indépendamment de la langue officielle parlée par le plaignant¹³⁷.

Le Commissaire accepte le dépôt de plaintes présentées par la poste, par téléphone ou en personne auprès des bureaux régionaux ou de l'administration centrale. De plus, une plainte déposée anonymement peut déclencher une enquête initiée par le Commissaire.

¹³⁷ *Loi sur les langues officielles.*, art. 58(2).

ii) Accessibilité quant à l'instruction de la plainte

Après le dépôt d'une plainte, le plaignant est en droit d'être informé de l'évolution de sa plainte. Ainsi, en cas de refus d'ouvrir ou de poursuivre une enquête, le Commissaire doit fournir un avis motivé au plaignant¹³⁸.

Dans le cours de l'enquête, le particulier ou l'institution fédérale faisant l'objet d'une plainte de même que le plaignant ne sont pas en droit d'exiger d'être entendus par le Commissaire¹³⁹. Cependant, avant la fin de l'enquête, le Commissaire peut permettre à un particulier ou à une institution fédérale visés par la plainte de répondre aux critiques qui sont formulées contre eux et à cette fin leur accorder le droit de se faire représenter par un avocat¹⁴⁰. Enfin, au terme de son enquête, le Commissaire en fait parvenir les conclusions au plaignant. Il s'avère que le plaignant est au fait de toutes les étapes régissant les moyens entrepris afin d'éclaircir l'objet de la plainte.

¹³⁸ *Ibid.*, art. 58(5).

¹³⁹ *Ibid.*, art. 60(1).

¹⁴⁰ *Ibid.*, art. 60(2).

c) Impartialité et équité

Le plaignant peut faire appel au Commissaire aux langues officielles afin que ce dernier apprécie la plainte compte tenue de son importance, de la bonne foi du plaignant, de la contravention avec la Loi ou la violation de son esprit, ou de l'intention du législateur :

La loi prend donc en compte le fait que le pays étant bilingue, c'est au commissaire aux langues officielles de veiller à ce que ces principes soient appliqués de façon impartiale. C'est à lui également de saisir éventuellement les tribunaux d'une affaire s'il le juge opportun¹⁴¹.

De plus, selon les termes mêmes du Commissaire aux langues officielles de l'heure :

Le plaignant a droit à une procédure équitable, par le biais de l'ombudsman qu'est le commissaire aux langues officielles, et ensuite il peut aller plus loin, soit de sa propre initiative, soit par l'intermédiaire du commissaire. [...] Si le commissaire ne trouve pas la solution, il y aurait le recours aux tribunaux¹⁴².

¹⁴¹ *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le Projet de loi C-72*, fascicule n° 20, le mardi 7 juin 1988, 2^e session, 33^e législature, 1986-1987-1988, p. 20:23.

¹⁴² *Ibid.*, p. 2:27.

d) Immunité

Le nouvel article 75(1) de la Loi offre au Commissaire aux langues officielles une immunité civile et pénale pour les actes accomplis dans l'exécution de ses attributions, de même que pour les rapports ou les comptes rendus établis et les paroles prononcées de bonne foi.

Cette immunité protège le Commissaire, ainsi que les personnes agissant sous son nom ou son autorité, contre les actes qu'il peut commettre ou les paroles qu'il peut prononcer, en toute bonne foi, dans l'exercice de ses fonctions.

Le principe de l'immunité civile ou criminelle accordé au Commissaire a préalablement fait l'objet de nombreuses discussions et de vives oppositions de la part des députés siégeant devant le comité des langues officielles en 1982-1983. À cette époque, on craignait les possibilités d'abus de pouvoir du Commissaire¹⁴³. Le Commissaire aux langues officielles sortant, M. Fortier, était de l'opinion suivante :

Nous croyons que les raisons qui militent en faveur de cette immunité - dans le cas par exemple, du commissaire à l'information du Canada, ou du commissaire à la protection de la vie privée du Canada - valent également pour le commissaire aux langues officielles et ce, exactement pour les mêmes raisons. Et il s'agit précisément de l'article 73, auquel je faisais allusion il y a un moment, qui joue dans les deux sens puisque cette

¹⁴³ *Ibid.*, p. 2:14.

immunité ne vaut que s'il y a bonne foi; en cas de mauvaise foi, le recours peut se retourner contre le commissaire¹⁴⁴.

Ainsi, en l'absence de bonne foi soit de la part du Commissaire, soit de la part d'une personne agissant sous son autorité, le Commissaire pourrait faire l'objet de poursuite. Il s'ensuit que «l'immunité conférée a pour condition la bonne foi du commissaire et de ses représentants. Si un particulier pensait qu'ils ont agi de mauvaise foi, il aurait un recours judiciaire¹⁴⁵».

III - Promoteur des langues officielles

Le Parlement a reconnu l'importance du caractère promotionnel du Commissaire aux langues officielles¹⁴⁶. Pour cette raison, il a officialisé ce rôle en lui octroyant le droit d'agir à titre de promoteur des langues officielles en conformité avec l'énoncé de sa mission, précisé au paragraphe 56(1) de la *Loi sur les langues officielles* et qui est à l'effet suivant :

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 2:14.

¹⁴⁵ E. EPP, *ibid.*, p. 2:18.

¹⁴⁶ Dans *L'institut professionnel de la fonction public c. La Reine (Commissariat aux langues officielles)*, (1993) 2 C.F. 90, 91, le juge Joyal affirme que «La Loi vise non seulement à permettre l'emploi de nos langues officielles et à donner aux citoyens le droit de communiquer avec les institutions fédérales dans la langue de leur choix, mais également à promouvoir l'emploi des deux langues ou, comme il est écrit dans le préambule de la Loi, à 'favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones ... et à appuyer leur développement'».

de prendre, dans le cadre de sa compétence, toutes les mesures visant à assurer la reconnaissance du statut de chacune des langues officielles et à faire respecter l'esprit de la présente loi [...]. (Souligné par l'auteure)

Aux fins de l'analyse du rôle de promoteur du Commissaire aux langues officielles, nous sommes invités à circonscrire la définition de «promotion» dans le domaine des langues officielles au sein de la société canadienne. Nous entendons ainsi par «promotion» l'encouragement donné à l'exercice des langues française et anglaise dans toutes les sphères précisées dans la Loi, notamment dans : 1) le cadre des débats et travaux parlementaires; 2) les actes législatifs et autres; 3) l'administration de la justice; 4) les communications avec le public et la prestation de services; 5) la langue de travail.

Force nous est donnée d'analyser la portée des termes retrouvés à l'article 56(1) de la Loi eu égard au rôle du Commissaire à titre de «promoteur» des langues officielles. Dans le but d'analyser cette disposition, nous faisons appel aux règles d'interprétation et à la jurisprudence.

a) Promotion au sens de l'article 56(1) de la Loi sur les langues officielles et Règles d'interprétation

Les règles d'interprétation nous invitent à conclure que les versions des deux langues officielles font pareillement autorité. Mais qu'en est-il lorsque les versions française et anglaise n'ont pas le même sens, ou la même portée, tel qu'il appert de l'article 56(1) de la Loi?

La version anglaise de l'article 56(1) laisse sous-entendre que le Commissaire doit notamment vérifier de quelle façon les institutions fédérales s'acquittent de la promotion du français et de l'anglais dans le cadre de leurs activités respectives, alors que la version française laisse sous-entendre que le Commissaire est investi du rôle de promoteur, non seulement dans les affaires des institutions fédérales mais «notamment» dans la société canadienne. En vue de réconcilier ces deux versions, il nous faut faire appel à l'interprétation par conciliation¹⁴⁷. Cette interprétation par conciliation nous invite à analyser l'article 8 de la *Loi sur les langues officielles* de 1969.

L'article 8 de cette Loi de 1969 offrait des règles permettant de résoudre des difficultés d'interprétation de la législation bilingue. Quoique cette disposition ne soit point reproduite dans la nouvelle législation sur les langues officielles, elle demeure applicable à

¹⁴⁷ R.M. BEAUPRÉ, *Interprétation de la législation bilingue*, Montréal, Wilson et Lafleur ltée, 1986, p. 52.

la présente situation étant donné sa reconnaissance par la Cour suprême du Canada à titre de «guide parmi plusieurs, dont il faut se servir pour rechercher le sens d'une loi qui 'selon l'esprit, l'intention et le sens véritable du texte, assure le mieux la réalisation de ses objets'¹⁴⁸».

Selon l'alinéa 8(2)a), il nous faut tenir compte «de ses deux versions afin de donner [...] le même effet au texte législatif en tout lieu du Canada où l'on veut qu'il s'applique, à moins qu'une intention contraire ne soit explicitement ou implicitement évidente». De plus, l'alinéa 8(2)d) précise que :

s'il y a, entre les deux versions du texte législatif, une différence autre que celle mentionnée à l'alinéa c), on donnera la préférence à la version qui, selon l'esprit, l'intention et le sens véritables du texte, assure le mieux la réalisation de ses objets.

Compte tenu de ces énoncés, je suis d'avis qu'afin d'assurer la réalisation des objets de la Loi, il nous faut rechercher la signification commune au sein des deux versions de l'article 56(1). Cette signification commune consiste dans la promotion des langues officielles au sein des affaires des institutions fédérales. Aux termes de cet article, l'interprétation de la promotion serait plus étroite dans la version anglaise et plus large dans la version française. Cette dernière prévoit, en ses termes, une promotion non seulement dans les affaires des institutions fédérales mais également dans la société canadienne.

¹⁴⁸ Le juge Pratte, au nom de la Cour suprême du Canada, dans *La Reine c. Compagnie Immobilière BCN ltée.* (1979) 1 R.C.S. 865, 871.

Ainsi, puisque l'alinéa 8(2)a) de la Loi de 1969 ne nous permet pas d'exclure une version, il nous faut tenir compte des deux versions pour assurer l'uniformité d'application de la loi au Canada anglophone et francophone. Par ailleurs, les règles d'interprétation nous suggèrent de préférer la version qui assure le mieux la réalisation de ses objets.

Compte tenu de ces considérations, je suis d'avis que l'interprétation de la version anglaise de la *Loi sur les langues officielles* a préséance sur l'interprétation de la version française. Ainsi, l'article 56(1) de la Loi se doit d'être interprétée restrictivement.

Enfin, puisque les règles de l'article 8 ne sont qu'un guide parmi d'autres, regardons d'autres règles d'interprétation.

Les règles d'interprétation affirment «l'importance du contexte dans l'établissement du sens des mots¹⁴⁹». Sur ce point, l'arrêt *City of Victoria c. Bishop of Vancouver Island*¹⁵⁰ précise ce qui suit :

Il faut interpréter les termes d'une loi selon leur sens grammatical ordinaire, à moins que quelque chose dans le contexte, dans l'objet de la loi ou dans les circonstances auxquelles ils se rapportent indique qu'ils sont employés dans un sens spécial différent de leur sens grammatical ordinaire¹⁵¹.

¹⁴⁹ P.-A. CÔTÉ, *Interprétation des lois*, 2^e édition, Cowansville, Yvon Blais inc., 1990, p. 289.

¹⁵⁰ (1921) 2 A.C. 384, 387.

¹⁵¹ Cette traduction est tirée de *R. c. Sommerville*, (1974) R.C.S. 387, 395.

Par ailleurs, «on doit interpréter une loi de manière à éviter, autant que faire se peut, l'incohérence ou la contradiction entre ses éléments ou ses parties¹⁵²». Enfin pour reprendre l'énoncé du juge Beetz dans *R. c. Nabis*¹⁵³, il est précisé que :

[...] l'interprète des lois doit tendre à leur intégration en un système cohérent plutôt qu'à leur morcellement et à leur discontinuité.

Ainsi, dans l'analyse du rôle de promoteur des langues officielles, il nous faut considérer l'article 56(1) à la lumière de l'ensemble de la *Loi sur les langues officielles*. Il s'ensuit, pour reprendre les termes du professeur P.-A. Côté, «qu'il faut se référer aux autres parties du dispositif de la loi, mais également à tous les éléments de celle-ci susceptibles d'éclairer le sens de la disposition examinée, c'est-à-dire le titre, le préambule, les sous-titres, les annexes, et ainsi de suite¹⁵⁴».

i) Le titre

Le titre officiel de la *Loi sur les langues officielles* s'énonce comme suit : *Loi concernant le statut et l'usage des langues officielles du Canada*. Le titre nous indique que cette loi porte sur les langues officielles applicables au Canada. À ce point, il n'est

¹⁵² P.-A. CÔTÉ, *op. cit.*, note 149, p. 289.

¹⁵³ (1975) 2 R.C.S. 485, 494.

¹⁵⁴ P.-A. CÔTÉ, *op. cit.*, note 149, p. 290.

aucunement précisé de quelle compétence relèvera le statut et l'usage des langues. Nous n'en connaissons que l'étendue partielle de son application : le Canada.

ii) Le préambule

Le préambule d'une loi nous est en général d'une certaine utilité puisqu'il «est réputé faire partie de la loi» et peut donc servir «à en expliquer l'objet et la portée¹⁵⁵». Soulignons toutefois qu'il existe une école jurisprudentielle qui ne considère le préambule que lorsque le sens ou la portée d'une disposition sont obscures. Dans le cas présent, le préambule nous est d'une utilité certaine puisqu'il nous permet de circonscrire la portée de la loi et de préciser l'intention du législateur.

En fait, le préambule de la présente Loi en précise la portée. Cette dernière se veut applicable à l'ensemble des institutions du Parlement et du gouvernement du Canada. Elle reconnaît par ailleurs l'engagement du gouvernement fédéral à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones dans la société canadienne et à collaborer avec les institutions et les gouvernements provinciaux en vue d'appuyer le développement des minorités.

¹⁵⁵ *Id., ibid.*, p. 58.

iii) L'objet

L'article 2 de la Loi énonce son objet qui se veut à la fois le respect du français et de l'anglais, ainsi que l'égalité de statut et l'égalité de droits et privilèges quant à leur usage dans les institutions fédérales, et l'appui au développement des minorités francophones et anglophones tout en favorisant d'une façon générale, la progression vers l'égalité de statut et d'usage des deux langues officielles.

L'objet de la Loi nous permet ici de saisir le but poursuivi, soit la reconnaissance de deux langues officielles à l'échelle fédérale, soit une aide subsidiaire aux communautés de langues officielles. Pour ce faire, il nous faut donner à cet article une interprétation juste, compte tenu du champ d'application de la matière que visait le législateur fédéral. À l'appui de cet énoncé, citons le juge Taschereau dans *City of Ottawa v. The Canadian Atlantic Railway Co.*¹⁵⁶ :

Il nous faut donner aux termes de cette charte une interprétation raisonnable compte tenu de la matière et de l'objet public que le législateur visait [...]. On ne doit pas interpréter une loi de manière à faire échec à l'intention claire de législateur [...].

¹⁵⁶ (1903) 33 R.C.S. 376, 381.

iv) Autres dispositions

Par ailleurs, la Loi précise, à la Partie VII, les règles régissant l'engagement, la coordination ainsi que la mise en oeuvre de la promotion des langues officielles au Canada.

Plus précisément, la Loi prévoit explicitement le rôle du secrétaire d'État du Canada en ce domaine. Il revient alors au gouvernement fédéral, par le biais de son secrétaire d'État, en consultation avec les autres ministres fédéraux, d'appuyer le développement des minorités francophones et anglophones du Canada.

Les énoncés de la Loi nous permettent d'affirmer que l'engagement du Commissaire aux langues officielles à promouvoir, de son propre chef, les langues officielles ailleurs qu'au sein des institutions du Parlement et du gouvernement fédéral n'est nullement légiféré.

Dans toutes les circonstances autres que celles relevant du Parlement et du gouvernement fédéral, la promotion et l'épanouissement des langues minoritaires doivent s'exercer par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. La participation du Commissaire n'est pas exclue; cependant, rien ne l'y oblige. L'énoncé portant sur la promotion du français et de l'anglais invite le Commissaire à participer, si tel est son désir

ou à tout le moins à vérifier, par le jeu de son rôle de vérificateur, les progrès en matière de développement des minorités des langues officielles.

Il en découle que le Commissaire se doit de limiter son immixtion dans la promotion du français et de l'anglais au sein des domaines qui relèvent des gouvernements provinciaux. Cela ne signifie pas que le Commissaire ne puisse aucunement exercer son influence et faire pression pour assurer l'épanouissement des minorités de langues officielles, mais qu'il ne devra se résigner à agir que si le gouvernement fédéral s'engage formellement dans ce sens.

Les gouvernements provinciaux conservent la mainmise sur les domaines de compétence relevant de leur juridiction. Ainsi, le Commissaire peut partager ses constatations et ses vues quant au développement des communautés. Cependant, loin de lui le pouvoir d'exiger quelque résultat que ce soit. Encore faudra-t-il que le Commissaire fasse preuve de prudence sur le plan politique afin d'éviter toute tentative de s'immiscer dans le champ de compétence provinciale.

Selon les termes de la législation, les règles d'interprétation et la jurisprudence, il nous est permis de conclure que le Commissaire n'a aucune «obligation législative» à apporter un appui tangible au développement des communautés de langues officielles hors du champ fédéral. Il en est de même quant à la participation de son propre chef à la mise

en oeuvre de la pleine reconnaissance du français et de l'anglais au sein de la société canadienne. Voilà d'autant plus une raison pour affermir le rôle du Commissaire.

Ainsi, sur le plan purement juridique, le Commissaire se trouve à promouvoir les deux langues officielles dans le cadre de ses activités d'ombudsman. La version anglaise de l'article 56 de la Loi laisse sous-entendre que le Commissaire doit s'assurer du respect par les institutions fédérales de leur engagement (Partie VII) au chapitre de la promotion des deux langues officielles tant dans le cadre de l'administration de leurs affaires que dans le cadre de leur participation à d'autres secteurs.

Il ne lui incombe point de jouer le rôle de promoteur donné au Secrétariat d'État (Patrimoine canadien). Nous reconnaissons toutefois que par le passé le Commissaire a exercé ce rôle de promoteur dans le champ de compétence provinciale. Cette situation s'explique clairement par le défaut de partenaire engagé dans la mise en oeuvre de l'épanouissement des deux langues officielles au Canada et qui se justifiait par la théorie du champ inoccupé.

B) Relations entre le Commissaire aux langues officielles et les agences centrales

Dans le but d'apprécier dans son entité le rôle du Commissaire aux langues officielles, il y a lieu de considérer le rôle des institutions fédérales responsables de la

promotion, de la coordination et de la mise en oeuvre des langues officielles. En fait, certaines institutions fédérales sont directement visées par la Loi, tels le Conseil du Trésor et le Secrétariat d'État du Canada.

Dans le cadre de la mise en oeuvre du programme des langues officielles, il y a lieu de :

tenir compte de trois composantes pertinentes : l'égalité des deux langues dans les organismes fédéraux, les dispositions relatives à l'appui aux minorités et enfin, celles qui se rapportent à la promotion des langues officielles dans la société canadienne¹⁵⁷.

Dans les pages qui suivent, nous analysons de plus près les programmes de trois infrastructures nécessaires aux exigences découlant de la Loi.

I - Le Secrétariat du Conseil du Trésor

Selon les termes de la partie VIII de la Loi¹⁵⁸, le Conseil du Trésor est chargé de l'élaboration et de la coordination générales des principes et des programmes fédéraux relativement aux communications avec le public et à la prestation des services (partie IV)¹⁵⁹,

¹⁵⁷ *Rapport annuel 1988*, COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES, p. 52.

¹⁵⁸ Art. 46, *Loi sur les langues officielles* pour plus de précisions quant aux attributions du Conseil du Trésor.

¹⁵⁹ Art. 21 à 33, *ibid.*, afin d'apprécier les secteurs d'intervention possibles du Conseil du Trésor.

à la langue de travail (partie V)¹⁶⁰ et à la participation des Canadiens d'expression française et d'expression anglaise dans les institutions fédérales (partie VI)¹⁶¹. Ainsi, par le mandat qui lui est dévolu, le Conseil du Trésor peut :

i) établir des principes d'application eu égard aux communications avec le public, la prestation des services, la langue de travail et la participation des Canadiens d'expression française et d'expression anglaise ou recommander des principes en ces matières auprès du gouverneur en conseil;

ii) recommander au gouverneur en conseil des mesures réglementaires d'application tel le *Règlement sur les langues officielles - communications et prestation de service au public*. Une recommandation au même effet pourrait porter sur la langue de travail et la participation équitable des Canadiens;

iii) donner des instructions aux cadres et aux employés de leurs obligations et de leurs droits en matière de langue de service, de langue de travail et de participation équitable;

iv) surveiller et vérifier l'observation par les institutions fédérales des principes, instructions et règlements - émanant tant de lui-même que du gouverneur en conseil - en matière de langues officielles;

v) évaluer l'efficacité des principes et programmes des institutions fédérales en matière de langues officielles;

vi) informer le public et le personnel des institutions fédérales sur les principes et programmes d'application eu égard à la langue de service, la langue de travail et la participation de Canadiens français et Canadiens anglais;

vii) déléguer toute attribution qu'il détient aux administrateurs généraux ou autres responsables administratifs d'autres institutions fédérales¹⁶².

¹⁶⁰ Art. 34 à 38, *ibid.*, quant aux secteurs d'intervention du Conseil du Trésor.

¹⁶¹ Art. 39 et 40, *ibid.*, au même effet.

¹⁶² Voir le *Rapport annuel 1990-1991*, PRÉSIDENT DU CONSEIL DU TRÉSOR, à la p. 5. Le *Rapport annuel 1989* du COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES, à la p. 53, précise : «Le Conseil du Trésor, de par ses attributions statutaires et les responsabilités que lui confie expressément la *Loi sur les langues officielles*, est amené à jouer un rôle de maître d'oeuvre. Il est chargé d'élaborer les règlements, les politiques et les directives; d'informer les cadres et les employés de leurs obligations et de leurs droits; de surveiller l'application du programme des langues officielles et d'évaluer l'efficacité des principes et des programmes».

Dans le cadre de son mandat, le Conseil du Trésor est appelé à exercer son rôle de surveillant et de vérificateur au respect des langues officielles. Il est ainsi invité à faire parvenir au Commissaire tous les rapports qui donnent suite à sa vérification des institutions fédérales eu égard à l'observance des principes, des instructions et des règlements en matière de langues officielles¹⁶³.

II - Le Secrétariat d'État

Depuis la promulgation de la *Loi sur les langues officielles* de 1988, «la mission du secrétaire d'État en ce qui a trait aux langues officielles a été redéfinie¹⁶⁴».

Le rôle en matière linguistique du Secrétariat d'État, nommé depuis 1993 le ministère du Patrimoine canadien, est aussi précisé dans la *Loi sur les langues officielles*, plus précisément à la partie VII de la Loi. Le secrétaire d'État est responsable de la coordination et de la mise en oeuvre des mesures destinées à favoriser la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne; notamment, de prendre des mesures de nature à favoriser l'épanouissement des minorités, d'encourager l'apprentissage, l'acceptation et l'appréciation du français et de l'anglais, d'encourager les gouvernements provinciaux à offrir des services provinciaux et municipaux dans les deux langues officielles

¹⁶³ Art. 47, *Loi sur les langues officielles*.

¹⁶⁴ *Rapport annuel 1989-1990*, SECRÉTARIAT D'ÉTAT DU CANADA, p. vii.

du pays, de même qu'encourager le secteur privé et toutes les organisations provinciales à promouvoir le caractère bilingue du Canada, et même de conclure avec des gouvernements étrangers des accords reconnaissant l'identité bilingue du Canada¹⁶⁵.

Cette nouvelle approche se fonde sur un partenariat avec divers intervenants des secteurs fédéral, provincial et municipal, voire même international. Le Secrétariat d'État joue un rôle essentiellement tourné vers l'extérieur de la fonction publique, et il s'est vu confier par la Loi une «mission fort importante de coordination interministérielle¹⁶⁶».

III - Le ministère de la Justice

Il découle du mandat global du ministère de la Justice¹⁶⁷ l'obligation de s'occuper de tous les dossiers du gouvernement en matière juridique et d'offrir des services juridiques aux ministères et organismes fédéraux.

Ainsi, en matière de droit public, le ministère de la Justice détient la responsabilité de veiller à l'administration de la Loi dans son ensemble. Cette obligation

¹⁶⁵ Alinéas 44(1)a) à g), *Loi sur les langues officielles*.

¹⁶⁶ *Rapport annuel 1989*, COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES, p. 53.

¹⁶⁷ *Loi sur le ministère de la Justice*, S.R., c. J-2, art. 1.

découle de sa mission dont l'un des éléments consiste à «promouvoir le respect des droits et libertés, de la loi et de la Constitution¹⁶⁸».

Plus particulièrement dans le secteur qui nous concerne, le ministère de la Justice représente habituellement les institutions fédérales, à l'exception des sociétés de la Couronne. Pour des raisons diverses et selon une prise de décision cas par cas, le ministère de la Justice peut choisir d'être intervenant, c'est-à-dire que la Couronne ou le Procureur général du Canada demande la permission d'intervenir. Ainsi, lorsqu'il le juge indiqué, en particulier lorsqu'il est d'avis que «la portée des devoirs de l'État en vertu de la Constitution est mise en cause¹⁶⁹», que les questions soulevées intéressent le gouvernement fédéral¹⁷⁰ ou qu'il y a lieu d'orienter l'interprétation de la Loi ou la Charte, le ministère de la Justice agira à titre d'intervenant¹⁷¹.

Ainsi, en sa qualité de procureur général du Canada, le ministère de la Justice est chargé de l'élaboration et de la coordination de la position juridique du gouvernement

¹⁶⁸ *Rapport annuel 1990-1991*, MINISTÈRE DE LA JUSTICE.

¹⁶⁹ *Id.*, *ibid.*, p. 28.

¹⁷⁰ MINISTÈRE DE LA JUSTICE CANADA, *Budget des dépenses*, Partie III, Plan des dépenses, 1992 - 1993, p. I-2, pour une vision globale des rôles et des responsabilités qui font partie du portefeuille du ministère de la Justice, notamment quant au Programme d'administration de la justice.

¹⁷¹ Exemples où le ministère de la Justice a agi à titre d'intervenant : *Renvoi : Droits linguistiques au Manitoba* (1985) 1 R.C.S. 721; *Société des Acadiens c. Association of Parents*, (1986) 1 R.C.S. 549; *Mahé c. La Reine (Alberta)* (1990) 1 R.C.S. 342. Il ne s'agit toutefois pas de recours formés en vertu de la partie X de la *Loi sur les langues officielles*.

fédéral lorsque celui-ci est partie ou intervenant dans une affaire relative aux langues officielles.

Par ailleurs, dans le cadre de son mandat et en sa qualité de conseiller juridique, le ministère de la Justice est appelé à fournir aux ministères clients ainsi qu'aux organismes clients des avis juridiques concernant les dispositions de la Charte eu égard aux langues officielles, la *Loi sur les langues officielles* et l'application du *Règlement sur les langues officielles - communications avec le public et prestation des services*¹⁷². De plus, le ministère prodigue des conseils en matière de politique linguistique aux ministères fédéraux relativement à l'application de la Loi ou du Règlement¹⁷³.

Le ministère de la Justice participe aussi à la promotion de la Loi en collaboration avec d'autres institutions fédérales tels le Secrétariat d'État (ministère du Patrimoine canadien), le Secrétariat du Conseil du Trésor, le Bureau du Conseil privé et le Commissariat aux langues officielles. Ensemble, ils tendent à la mise au point de mesures visant la promotion du français et de l'anglais au sein de plusieurs sphères de la société canadienne¹⁷⁴.

¹⁷² *Gazette du Canada*, Partie II, le 1^{er} janvier 1992.

¹⁷³ MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Budget des dépenses, 1992-1993*, à la p. 15 : «le Ministère a fourni des avis juridiques et des conseils en matière de politique (et en a coordonné la prestation) concernant l'application de la *Loi sur les langues officielles* de 1988».

¹⁷⁴ Voir à titre d'exemple, l'aperçu du programme du ministère de la Justice et ses points saillants : *Budget des dépenses, 1992-1993*, Partie III, Plan de dépenses, à la p. 8 : «de concert avec le Secrétariat d'État, le ministère de la Justice aidera les provinces et les territoires à s'acquitter de leurs obligations constitutionnelles et juridiques de fournir des services judiciaires et juridiques dans les deux langues officielles; par exemple, il offrira des cours de terminologie juridique»; et à la p. 9 : «conjointement

Chapitre 3

La législation sur les langues officielles

A) La Loi sur les langues officielles de 1969

À la suite du dépôt du rapport Laurendeau-Dunton le 7 avril 1969, la première *Loi sur les langues officielles* (la Loi) fut adoptée avec l'appui de tous les partis politiques fédéraux¹⁷⁵. Cette loi venait rétablir le déséquilibre qui s'était créé depuis l'avènement de la Confédération canadienne de 1867 et innovait puisqu'elle reconnaissait l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais au sein de l'administration fédérale¹⁷⁶.

Aux dires de Pierre Elliott Trudeau, le Père de la législation sur les langues officielles, la «Loi sur les langues officielles s'efforcera de mettre fin à la situation

avec le ministère de la Justice du Québec, le Ministère parrainera le congrès de l'Institut international des juristes d'expression française en octobre 1992».

¹⁷⁵ Sanctionnée le 9 juillet 1969, elle entre en vigueur soixante jours plus tard, soit le 7 septembre 1969.

¹⁷⁶ «Le problème des langues officielles au Canada était déjà posé dès la Confédération de 1867.» Les dispositions de l'article 133 «en dépit de leur style solennel et archaïque, n'en consacraient pas moins, dès l'origine, le caractère bilingue des institutions fédérales de ce pays», dans J. ROBICHAUD, «Le bilinguisme dans l'administration fédérale du Canada (1969-1982)», (1983) 24 *C. de D.* 117.

d'inégalité où - depuis 1867 - se trouvaient les francophones dans leurs communications avec et au sein de l'État canadien¹⁷⁷».

La Loi déclarait dans son article 2 que : «L'anglais et le français sont les langues officielles du Canada pour tout ce qui relève du Parlement et du gouvernement du Canada; elles ont un statut, des droits et des privilèges égaux quant à leur emploi dans toutes les institutions du Parlement et gouvernement du Canada¹⁷⁸».

Cet article 2 devenait donc la pierre angulaire de la nouvelle Loi. Le premier Commissaire Keith Spicer a vite fait d'interpréter cet article de manière à soutenir que l'égalité de statut, de droits et de privilèges quant à l'emploi des langues officielles dans les institutions fédérales s'appliquait au droit des fonctionnaires fédéraux de travailler dans la langue officielle de leur choix¹⁷⁹. Cet article fera d'ailleurs l'objet de plusieurs litiges dans les années 1970¹⁸⁰.

¹⁷⁷ T.S. AXWORTHY et P.E. TRUDEAU, *op. cit.*, note 29, p. 383.

¹⁷⁸ S.C. 1968-1969, c. 54, S.R.C., 1970, c. 0-2.

¹⁷⁹ «Le principe du libre choix de la langue de travail, garanti par l'article 2, doit être soutenu vigoureusement si l'on veut que la justice linguistique revête sa pleine signification au sein de l'administration fédérale», COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES, *Premier rapport annuel*, 1970-1971, p. 93.

¹⁸⁰ Consulter : *Joyal c. Air Canada*, (1976) C.S. 1211; *Air Canada c. Joyal* (1982) C.A. 39; *Joyal c. Air Canada* (décision non rapportée, 25-05-81, Juge Fernand Legault de la C.S. du Québec); *Association des gens de l'air du Québec inc. c. Air Canada* (1977) 2 C.F. 22; *Association des Gens de l'air du Québec inc. c. Air Canada*, (1978) 2 C.F. 371.

Il découle de la Loi de 1969 plusieurs failles auxquelles les commissaires ont rapidement tenté de remédier. Parmi les faiblesses de la Loi, mentionnons les exemples suivants :

- 1) «La notion de 'langue officielle' est assez imprécise. Elle se réfère à la langue utilisée par l'administration dans ses relations avec le public¹⁸¹.» Ainsi, l'aspect linguistique eu égard à la langue de travail est absent;
- 2) «L'article 2 de la *Loi sur les langues officielles* est déclaratoire et doit être lu dans le contexte de la Loi dans son ensemble, particulièrement l'article 9, qui enjoint les responsables de donner effet à la Loi 'dans la mesure où il leur est possible de le faire' ¹⁸²» et «[...] le principe de l'égalité devant la loi qui, il ne faut pas l'oublier, assure l'égalité des personnes, et non celle des langues¹⁸³»;
- 3) il existe une exception à l'obligation de publier *simultanément* dans les deux langues officielles les règlements, les décrets et les autres textes législatifs fédéraux si leur traduction risque d'entraîner un retard préjudiciable à l'intérêt public;

¹⁸¹ *Association des gens de l'air du Québec inc. c. Hon. Otto Lang*, (1978) 2 C.F. 371, 376.

¹⁸² *Ibid.*, (1977) 2 C.F. 22-23.

¹⁸³ *Ibid.*, 376, 378.

- 4) le principe voulant que les fonctionnaires puissent travailler dans la langue officielle de leur choix, sous réserve des exigences du service au public, n'est pas énoncé explicitement dans la Loi de 1969, bien qu'il fasse partie intégrante de la résolution parlementaire de 1973¹⁸⁴;

- 5) le concept des districts bilingues n'a jamais été mis en oeuvre malgré le fait que ces districts auraient conféré une solide assise juridique à la langue officielle minoritaire et aux droits de ses usagers;

- 6) la Loi de 1969 est une loi d'application générale et n'a aucune primauté sur d'autres lois fédérales. Ainsi, une loi postérieure à celle de 1969 ne saurait être liée par ses dispositions puisqu'«une mesure législative générale subséquente n'est pas destinée à modifier la disposition spéciale, sauf si elle manifeste clairement cette intention¹⁸⁵».

¹⁸⁴ COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES, *Rapport annuel 1987*, p. 250.

¹⁸⁵ *Association des gens de l'air du Québec inc. c. Hon. Otto Lang*, (1977) 2 C.F. 22-37.

**B) Évolution : La Charte canadienne des droits et libertés
et la Loi sur les langues officielles**

Depuis plus de 25 ans, le Parlement canadien reconnaît officiellement l'importance de la langue française et de la langue anglaise au sein de la société canadienne. Pour atteindre l'objectif d'égalité et de justice qu'il s'était fixé, le Parlement a, d'une part, légiféré sur la langue française et la langue anglaise par la promulgation de la *Loi sur les langues officielles* en 1969 et, d'autre part, constitutionnalisé ce droit fondamental dans la *Charte canadienne des droits et libertés*¹⁸⁶, en 1982. Cette reconnaissance s'étend à l'égalité de statut et l'égalité de droits et de privilèges dans l'usage du français et de l'anglais au sein des institutions fédérales. Comme le déclarait l'honorable Ray Hnatyshyn, ministre de la Justice et procureur général du Canada :

Ces objectifs reflètent aussi bien la continuité que l'évolution de la politique linguistique. Ils sont compatibles avec les dispositions linguistiques qui ont été inscrites en 1867 dans notre constitution par les Pères de la Confédération et qui ont été complétées plus tard par la *Loi sur les langues officielles* de 1969 et la *Charte canadienne des droits et libertés* de 1982¹⁸⁷.

¹⁸⁶ B.B. PELLETIER, «Droits linguistiques», (1984) 25 *C. de D.* 229 : «(...) Dans des pays hétérogènes comme le Canada, la Suisse ou la Belgique, il est nécessaire que des dispositions constitutionnelles expresses garantissent certains droits linguistiques».

¹⁸⁷ *Débats de la Chambre des communes*, vol.129, n° 251, 2^e session, 33^e législature, p. 12705.

L'État canadien rejoint ainsi un idéal démocratique «qui assure l'égalité à tous les citoyens à travers et au-delà de leurs différences¹⁸⁸».

Les principes d'égalité¹⁸⁹ et de justice qui s'inscrivent dans les textes législatifs et constitutionnels traduisent l'existence d'une certaine philosophie politique, juridique et sociologique d'un État.

Ainsi, les articles 16 à 22 de la *Charte canadienne des droits et libertés* mettent fin, tout au moins en partie, à la lutte pour la reconnaissance du droit à la langue par le biais de l'enchâssement du droit fondamental de l'égalité de statut et d'usage de la langue française et de la langue anglaise au sein des institutions fédérales¹⁹⁰. Le principe fondamental de l'égalité linguistique est reconnu à l'article 16(1) de la Charte :

Le français et l'anglais sont les langues officielles du Canada; ils ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada.

En agréant à la philosophie de l'égalité de statut des langues, nous devons reconnaître les conséquences qui en découlent. Cette déclaration fondamentale de principe invite le gouvernement canadien à exercer son autorité auprès des institutions fédérales afin que soient mises en application les exigences en matière linguistique. Sur le plan de la

¹⁸⁸ S. ABOU, *op. cit.*, note 15, p. 27.

¹⁸⁹ Pour une étude sur l'égalité, consulter : D. PROULX, «L'objet des droits constitutionnels à l'égalité», (1988) 29 *C. de D.* 567.

¹⁹⁰ Voir à cet égard l'article intitulé : «Des valeurs d'une société juste», dans *Les années Trudeau, La recherche d'une société juste, op. cit.*, note 29, pp. 389 à 407.

morale, l'acceptation de l'égalité de statut des langues se fait naturellement, mais sur le plan pratique, l'effort humain est mis à épreuve¹⁹¹. Cette reconnaissance vient affermir la volonté du Parlement de protéger les minorités linguistiques du Canada¹⁹² et renforcer le bilinguisme institutionnel¹⁹³. Ainsi :

le Parlement et les législatures ne pourront amoindrir les garantis par les articles 16 à 22 de la Charte, mais pourront aller au-delà et légiférer relativement à la langue dans les matières relevant de leurs compétences¹⁹⁴.

Il découle, par ailleurs, de cet enchâssement une impossibilité pour les législatures de modifier les dispositions constitutionnelles qui y sont inscrites à moins de faire usage des procédures de modification de la Constitution du Canada¹⁹⁵.

¹⁹¹ Comme dirait de TOCQUEVILLE : «Cela resserre dans des limites étroites l'action de l'analyse individuelle, et lui soustrait plusieurs des plus importantes opinions humaines», dans *De la démocratie en Amérique*, t. II, Paris, Garnier-Flammarion, 1981, p. 13.

¹⁹² Cependant cette protection n'est pas illimitée. Le professeur Woehrling est d'avis que : «[...] l'interprétation de l'article 15(1) en combinaison avec l'article 27 ne saurait aller jusqu'à permettre de réclamer, au profit des minorités autres que celles de langue française ou anglaise, des droits identiques à ceux dont jouissent ces dernières en vertu des articles 16 à 20 de la Charte. Si le rédacteur de celle-ci a limité la portée de ces dernières dispositions à certaines collectivités, c'est précisément qu'il voulait, pour des raisons d'ailleurs faciles à comprendre, leur conférer un statut particulier et les privilégier par rapport aux autres minorités», dans «La Constitution canadienne et la protection des minorités ethniques», (1986) 27 *C. de D.* 171, 173.

¹⁹³ «Les articles 16 à 20 vont beaucoup plus loin que les articles 133 et 23. Ils touchent de plus à certains services fort importants. Ils établissent un bilinguisme institutionnel», G.A. BEAUDOIN, «Mythe ou réalité», (1986) 27 *C. de D.* 31, 42.

¹⁹⁴ A. TREMBLAY, «Les droits linguistiques», *op. cit.*, note 58, p. 563.

¹⁹⁵ Art. 41, Partie V, *Loi constitutionnelle de 1982*. Notons par ailleurs que la clause dérogatoire prévue à l'article 33 de la *Loi constitutionnelle de 1982* ne s'applique pas aux articles 16 à 23 eu égard aux langues officielles du Canada et aux droits à l'instruction dans la langue de la minorité.

Avant 1982, outre l'article 133 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (AANB), les langues officielles n'existent pas sur le plan constitutionnel¹⁹⁶. Par conséquent, la protection linguistique n'était garantie par aucune loi de nature constitutionnelle, à l'exclusion de l'article 133 de l'AANB, qui n'était qu'«un embryon de bilinguisme^{197 198}». Il fallait s'en remettre aux lois ordinaires, dont la *Loi sur les langues officielles* de 1969, qui pouvait être modifiée au gré des parlementaires. Comme le précise le député Gauthier :

Finalemment en 1982, on enchâsse les droits linguistiques dans la Constitution via la Charte des droits et libertés aux articles 16 à 24. À partir de ce moment-là, les droits linguistiques priment sur toutes lois ou règlements du gouvernement fédéral et des législatures provinciales.

Depuis 1982, les droits linguistiques sont à l'abri des humeurs politiques. Il reste cependant qu'il faut poser des gestes concrets tant au niveau national que provincial pour donner suite aux grands principes constitutionnels¹⁹⁹.

De plus, par le biais de l'article 16(1) de la Charte, le français et l'anglais bénéficient de la reconnaissance constitutionnelle et de l'appellation juste de «langues

¹⁹⁶ B.B. PELLETIER, *op. cit.*, note 186, p. 233 : Extrait du *Rapport du Comité parlementaire sur la constitution du Canada* [Rapport Molgat-MacGuigan], chapitre 10, les droits linguistiques, pp. 22 et 23. qui affirmait : «L'article 133 accorde le mêmes droits au français et à l'anglais en certaines circonstances, mais n'établit pas de langues officielles pour le Canada. Présument sans doute que l'anglais serait la langue de la majorité, les Pères de la Confédération ne lui ont pas reconnu de statut officiel dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, statut qui n'a d'ailleurs pas plus été reconnu au français» et «Du point de vue constitutionnel, le Canada n'a donc pas de langue officielle».

¹⁹⁷ G.A. BEAUDOIN, «La compétence constitutionnelle et juridique pour instituer une langue ou des langues officielles au Québec», dans *Essais sur la constitution*, Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1979, p. 189 : «Au sein même du texte constitutionnel de 1867, il n'existe pas de concept de langues officielles véritables au niveau fédéral et provincial. Il n'y a pas à tous les niveaux, une ou deux langues déclarées officielles».

¹⁹⁸ Voir l'arrêt *Jones c. Le Procureur Général du Canada*, 1975) 2 R.C.S. 182, 193, où le juge en chef Laskin affirme que : «Les mots mêmes de l'art. 133 indiquent qu'il n'est l'expression que d'une préoccupation limitée en matière de droits linguistiques [...]».

¹⁹⁹ J.-R. GAUTHIER (Ottawa-Vanier), *Débats de la Chambre des communes*, vol. 129, n° 251, 2^e session, 33^e législature, p. 12708.

officielles du Canada». La déclaration contenue à l'article 16 de la Charte devient alors le point d'appui de la définition des termes «langues officielles²⁰⁰».

Ainsi, puisque certaines dispositions sur les langues officielles sont enchâssées dans la Constitution, il s'avère logique de soutenir l'argument que la *Loi sur les langues officielles* n'est pas une loi ordinaire puisqu'elle reflète à la fois la Constitution du pays et le compromis social et politique dont il est issu²⁰¹.

Plus précisément, le juge Décary établit trois niveaux de qualification de la *Loi sur les langues officielles* et de ses principes. Il stipule que :

1 - Dans la mesure où elle est l'expression exacte de la reconnaissance des langues officielles inscrite aux paragraphes 16(1) et 16(3) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, elle obéira aux règles d'interprétation de cette Charte telles qu'elles ont été définies par la Cour suprême du Canada.

2 - Dans la mesure, par ailleurs, où elle constitue un prolongement des droits et garanties reconnus dans la Charte, et de par son préambule, de par son objet défini en son article 2, de par sa primauté sur les autres lois établies en son paragraphe 82(1), elle fait partie de cette catégorie privilégiée de lois dites quasi-constitutionnelles qui expriment «certains objectifs fondamentaux de notre société» et qui doivent être interprétées «de manière à promouvoir les considérations de politique générale qui (les) sous-tendent».

3 - Dans la mesure, enfin, où elle constitue une loi relative à des droits linguistiques qui, au Canada, ont pris valeur de droits fondamentaux mais n'en demeurent pas moins le fruit d'un compromis social et politique fragile, elle invite les tribunaux à faire preuve de prudence, et «à hésiter à servir

²⁰⁰ «Il n'est pas complètement inutile de mentionner que l'article 16(1) est relativement neuf en termes constitutionnels et qu'il a fait son apparition, pour la première fois, dans le texte de la résolution concernant le Canada, déposé devant la Chambre des communes le 6 octobre 1980. [...] De fait, c'est l'article 2 de la *Loi sur les langues officielles*, S.R.C. 1970, chap. 0-2 qui a véritablement inspiré l'article 16(1)», dans A. TREMBLAY, «Les droits linguistiques», *op. cit.*, note 58.

²⁰¹ *Canada (Procureur général) c. Viola*, (1991) 2 C.F. 373, 386.

d'instruments de changement» ainsi que le rappelait monsieur le juge Beetz dans *Société des Acadiens c. Association of Parents for Fairness in Education* [...] ²⁰².

Il découle ainsi de cet énoncé que le préambule et certains articles de la *Loi sur les langues officielles* sont élevés au rang de principes constitutionnels où ils se doivent de recevoir la même interprétation que celle offerte lors de l'interprétation de la Charte. Par ailleurs, la Loi peut être élevée au rang de loi quasi-constitutionnelle, de par son prolongement aux droits et garanties reconnus dans la Charte.

Ainsi, les dispositions sur les langues officielles contenues dans la Charte priment sur les textes de loi incompatibles. À cet égard, le nouvel article 82 de la Loi précise que les dispositions des parties I à V qui concernent les débats et les travaux parlementaires, les actes législatifs, l'administration de la justice, les communications avec le public et la prestation des services, ainsi que la langue de travail, l'emportent sur les dispositions incompatibles de toute autre loi ou de tout règlement fédéral. Ainsi, les règles de droit substantif contenues dans la nouvelle Loi ont la primauté sur les dispositions incompatibles de toute autre loi fédérale, à l'exception de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* ²⁰³.

Du compromis politique découle l'engagement à promouvoir certains objectifs fondamentaux tel le droit à l'égalité des langues officielles. L'importance de la Loi est ici

²⁰² *Ibid.*, p. 386, 387.

²⁰³ *Loi sur les langues officielles*, art. 82(2).

soutenue par l'affirmation de sa primauté sur les autres lois. En ce faisant, nous rejoignons les qualifications émises par le juge Décary.

C) Modifications : Loi sur les langues officielles de 1988²⁰⁴

Malgré la consécration de l'égalité des deux langues officielles dans la *Charte canadienne des droits et libertés*, le Commissaire d'Iberville Fortier revendique, au même titre que ces prédécesseurs, des dispositions linguistiques nouvelles afin de remédier aux faiblesses de la Loi de 1969. M. Fortier démontre l'importance et l'urgence de rendre la *Loi sur les langues officielles* plus rigoureuse de même que son application.

I - Raisons justifiant les modifications à la législation sur les langues officielles

Plusieurs facteurs expliquent les raisons pour lesquelles le Parlement a modifié sa législation sur les langues officielles. D'une part, les nombreuses recommandations, maintes fois formulées et présentées par les commissaires dans leurs rapports annuels ainsi que dans leurs comparutions devant le comité du Sénat et de la Chambre des communes démontrent le besoin, voire l'urgence d'agir dans le sens d'une réforme. Pour nous en

²⁰⁴ Pour une étude sur la *Loi sur les langues officielles* de 1988, consulter : S. BEATY, «A New Official Languages Act for Canada - Its Scope and Implications», dans P. PUPIER et J. WOEHLING, *Langue et droit*, Montréal, Wilson et Lafleur, 1989, p. 185.

convaincre, nous n'avons qu'à regarder les situations décriées par les commissaires aux langues officielles.

a) Situations décriées par les Commissaires

Les commissaires s'entendent au cours des 25 dernières années pour reprocher les mêmes fautes et omissions aux diverses institutions fédérales. Certaines d'entre elles ont fait preuve d'efforts considérables en vue de participer à la réforme linguistique et de respecter les dispositions de la Loi. Cependant, d'autres institutions se complaisent dans l'ignorance totale des prescriptions de la Loi. Quelques exemples retentissants proviennent de commentaires des commissaires :

- 1) nos gouvernements ne portent intérêt qu'à la solution minute, cherchant à parer au plus pressé;
- 2) il existe un mélange de laisser-faire et de négligence eu égard au service au public;
- 3) l'administration fédérale gagne parfois de lassitude ou de manque de détermination;
- 4) les hauts fonctionnaires ont une tendance générale à esquiver les vraies questions;
- 5) certains ministères et organismes ont amélioré leur rendement mais la plupart se sont contentés de faire du sur place;

- 6) les organismes centraux n'assument pas leur rôle de direction de façon claire et précise.

Il en est de même sur le plan statistique. Les plaintes ne cessent d'augmenter. «Nul n'est besoin d'être devin pour savoir que chaque plainte fondée représente habituellement de multiples violations à la Loi et à la Charte, soit à l'endroit du plaignant lui-même, soit à l'endroit d'autres usagers²⁰⁵».

Entre 1969 et 1984, le Commissaire a reçu *16 000 plaintes*²⁰⁶ et depuis, le nombre ne cesse d'augmenter. Par exemple, en 1986, les plaintes concernant les déficiences des services fédéraux ont augmenté de 73 %, passant de 913 plaintes en 1985 à 1 583 plaintes en 1986. De plus, au cours des deux années qui ont suivi la promulgation de la *Loi sur les langues officielles* de 1988, le nombre de plaintes n'a cessé de croître. Depuis 1991, le nombre de plaintes s'est stabilisé à quelque 1 600 par année²⁰⁷.

Parmi les plaintes instruites, celles concernant le service au public se classent en première place. Elles portent principalement sur les aspects suivants : les communications

²⁰⁵ COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES, *Rapport annuel 1986*, p. 48.

²⁰⁶ COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES, *Rapport annuel 1984*, p. 52.

²⁰⁷ Au cours des cinq dernières années, la proportion de plaintes relatives à la langue de travail est passée de 7 à 13,2 % et la proportion des plaintes concernant les articles 39 et 91 a augmenté de 5 à 8,2 %. Consulter le *Rapport annuel 1994*, p. 28, ainsi que les documents en annexe.

avec les médias, les communications visuelles, les services aux voyageurs, les communications téléphoniques et les communications en personne.

D'autre part, parmi les types de plaintes concernant la langue de travail, soulignons celles relatives aux instruments de travail, les services aux employés et la surveillance.

b) Le Commissaire et le Comité du Sénat et de la Chambre des communes

Dès décembre 1985, le Commissaire Fortier présente au Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes des Langues officielles, des propositions précises afin de rendre plus exigeantes les clauses d'égalité de statut des langues française et anglaise au sein de l'administration fédérale.

Lors d'une audition subséquente, il déclare que «la loi de 1969, qui a rendu de précieux services, est surtout permissive et que son caractère exécutoire a parfois été mis en doute²⁰⁸». Pour ces raisons, il est d'opinion qu'il y a lieu de modifier la loi de manière à corriger :

les insuffisances de la présente législation en affirmant par exemple la primauté de cette loi par rapport aux autres lois, en précisant les droits qu'elle reconnaît et les obligations qu'elle impose, en augmentant les

²⁰⁸ *Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes des Langues officielles*, fascicule n° 28, le mercredi 18 décembre 1987, p. 28:8.

protections qu'elle accorde et en donnant aux personnes lésées des recours appropriés, par le biais du commissaire autant que celui des cours de justice²⁰⁹.

Le Commissaire était d'opinion qu'il était temps de «réexaminer l'esprit, les fondements juridiques et la mécanique, pour en renouveler le dynamisme²¹⁰». Par ailleurs, il était devenu urgent de modifier la législation afin de rendre les dispositions de la Loi conformes aux dispositions de la Charte en matière linguistique. Il s'avérait important d'harmoniser, à titre d'exemple, les critères de la «demande importante» et de la «vocation du bureau» énoncés à l'article 20 de la Charte avec la Loi²¹¹.

Par ailleurs, la Loi de 1969 ne permettait plus d'assurer l'équité des valeurs fondamentales nouvellement prescrites par la Charte de 1982, notamment dans l'appui donné aux minorités de langues officielles.

Devant ces situations de faits, les parlementaires, convaincus des failles profondes de la loi de 1969, votent favorablement les modifications à la Loi. Il est rapporté dans les débats de la Chambre des communes que :

²⁰⁹ *Ibid.*, p. 28:8.

²¹⁰ COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES, *Rapport annuel 1986*, Avant-propos, p. i.

²¹¹ Sur ce point, l'honorable Ray Hnatyshyn (ministre de la Justice et procureur général du Canada) affirma que : «La réforme de la politique des langues officielles s'imposait. Le Parlement a le devoir d'harmoniser les dispositions de la *Loi sur les langues officielles* de 1969 avec la *Charte des droits et des libertés*», *Débats de la Chambre des communes*, vol. 129, n° 251, 2^e session, 33^e législature, p. 12705.

La loi de 1969 a bien servi mais elle a vieilli et il faut la rajeunir pour lui donner un nouveau souffle, car nous avons besoin d'un outil plus moderne. D'abord, il faut la mettre au diapason de la nouvelle réalité constitutionnelle et sociale canadienne. Puis, il faut corriger les lacunes mises en évidence par 18 ans d'application dans le vécu quotidien. Par exemple, sa primauté sur les autres lois a été remise en question par de nombreux jugements de cour; son caractère exécutoire doit être affirmé et il faut clarifier les notions de langues de travail pour administrer efficacement la Fonction publique²¹².

Il découlait de cette affirmation la volonté politique de consolider et d'élargir le principe de l'égalité ainsi que le besoin de préciser et de renforcer les principes énoncés dans la Loi de 1969. Cette nouvelle *Loi sur les langues officielles* entrerait en vigueur à la date fixée par proclamation, soit le 15 septembre 1988, à l'exception des articles 94 et 95 qui prendraient effet le 1^{er} février 1989.

II - Modifications à la Loi de 1969

Depuis l'adoption de la *Loi sur les langues officielles* de 1969, le rôle du Commissaire aux langues officielles s'est développé et a sensiblement évolué grâce à un champ de compétence plus vaste et des pouvoirs plus solides. Comme l'a dit le Commissaire D'Iberville Fortier :

[...] en ce qui a trait au mandat du commissaire, l'un des principaux objectifs des nombreuses modifications proposées par le passé était de renforcer ses pouvoirs. J'ajoute que nous n'étions pas les auteurs de ces propositions, mais nous les avons jugées opportunes.

²¹² J.-R. GAUTHIER (Ottawa-Vanier), *op. cit.*, note 199, p. 12708.

Le projet de loi semble répondre de trois façons à ce souci : premièrement en précisant la portée de la loi et en affirmant clairement le mandat du commissaire, deuxièmement en confirmant les pouvoirs du commissaire en matière d'instruction des plaintes et de présentation de rapports; et troisièmement, en assurant l'exercice d'un recours auprès de la Cour fédérale lorsque cette mesure s'avère nécessaire ou utile²¹³.

En fait, le mandat du Commissaire s'est élargi du simple fait que ses attributions visent la Loi dans son entité et que cette Loi a bénéficié d'un champ d'application plus étendu. M. Fortier précise :

Il y a deux changements que j'ai portés à l'attention du comité.

Le premier consiste dans l'extension des pouvoirs à la totalité de la loi et, celle-ci ayant un champ d'application plus vaste, les fonctions du commissaire s'en trouvent élargies d'autant.

Nous avons analysé ce que cela signifiait. Dans les faits, nous continuerons à faire ce que nous faisons par le passé, mais de façon plus systématique, c'est-à-dire examiner les politiques et les pratiques suivies par les deux ministères auxquels ce projet de loi confère des obligations spécifiques.

Le deuxième changement, évidemment, est le recours en justice donné au commissaire. À part cela il n'y a pas de changement notable²¹⁴.

Comme le remarque le Commissaire aux langues officielles, les modifications législatives concernant son rôle n'ont pas atteint les sommets désirés malgré la nouvelle *Loi sur langues officielles* de 1988²¹⁵. Par contre, la nouvelle Loi constitue un net progrès par

²¹³ D. FORTIER, *Procès-verbaux et témoignages devant le Comité législatif sur le Projet de loi C-72*, 2^e session, 33^e législature, 1986-1987-1988, le jeudi 17 mars 1988 et le mardi 27 mars 1988, p. 2:6.

²¹⁴ *Id.*, *ibid.*, pp. 2:16 et 2:17.

²¹⁵ «[...] notamment en ce qui a trait aux entreprises mixtes, à la privatisation et au pouvoir des organismes fédéraux de contrôle...», *Rapport annuel 1988*, COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES, Annexe A : Le Commissariat aux langues officielles, p. 304. Il a fallu connaître des moments épiques devant les tribunaux, notamment en ce qui avait trait aux services de communication avec le public avant de clore par une entente hors cours : l'affaire *Air Canada*.

rapport à la législation antérieure et un excellent instrument pour parachever la réforme linguistique. En fait, le Commissaire exerce toujours les fonctions héritées de la première loi linguistique, c'est-à-dire celles d'ombudsman linguistique et de vérificateur linguistique. La nouvelle Loi apporte toutefois une précision quant à son rôle de promoteur des langues officielles en ce que son exercice est circonscrit au sein des institutions fédérales. Quoique le Commissaire bénéficie aujourd'hui d'un peu plus d'emprise sur l'exécution et la mise en oeuvre²¹⁶ de la Loi et dans l'apport de modifications linguistiques à la Loi²¹⁷, il n'en demeure pas moins que les caractéristiques essentielles de ses tâches initiales n'ont pas changé :

La Loi confirme les trois grands rôles du Commissaire aux langues officielles, à savoir celui d'ombudsman responsable de protéger les droits linguistiques de tous les Canadiens, celui de vérificateur chargé de s'assurer que les institutions fédérales se conforment aux dispositions de la Loi et celui de promoteur des langues officielles du Canada d'un bout à l'autre du pays²¹⁸.

En exerçant ces diverses fonctions, le Commissaire aime se qualifier de «chien de garde de la dualité linguistique canadienne²¹⁹». Et, de poursuivre le ministre de la

²¹⁶ Parties IV (communications avec le public et prestation des services), partie V (langue de travail), partie VI (participation des Canadiens d'expression française et d'expression anglaise), partie VII (promotion du français et l'anglais), partie VIII (attributions et obligations du Conseil du Trésor en matière de langues officielles), partie X (recours judiciaire).

²¹⁷ *Loi sur les langues officielles*, art. 57.

²¹⁸ *Rapport annuel 1988*, COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES, p. 304.

²¹⁹ D. FORTIER, *op. cit.*, note 213, p. 2:30.

Justice : «en assumant ses responsabilités d'ombudsman, le commissaire aux langues officielles collaborera avec les députés²²⁰».

a) Distinctions majeures entre les deux lois

Les modifications apportées à la nouvelle *Loi sur les langues officielles* reflètent la dimension accrue de la reconnaissance et de l'existence des langues française et anglaise, maintenant enchâssées dans la *Charte canadienne des droits et libertés*. Cette reconnaissance constitutionnelle s'étend au respect, à l'égalité de statut, à l'égalité de droits et de privilèges, ainsi qu'à l'épanouissement des langues officielles au sein de la société canadienne.

Parmi les modifications législatives adoptées, il y a lieu de relever les distinctions majeures et les éléments nouveaux dont les suivants :

- 1) le titre long de la Loi de 1988 ajoute les mots «et usage». Cette Loi se lit maintenant comme suit : «*Loi concernant le statut et l'usage des langues officielles du Canada*»;
- 2) le préambule énonce les principes sur lesquels repose la nouvelle Loi. On y retrouve le fondement constitutionnel ainsi que les obligations du

²²⁰ L'HONORABLE R. HNATYSHYN, *ibid.*, p. 1:37.

gouvernement dans les domaines du service au public, de la langue de travail, de la participation et de la promotion du principe de la dualité dans les autres secteurs de la société. Le préambule reconnaît également la contribution des autres langues non officielles;

- 3) l'objet de la Loi, précisé à l'article 2, en établit les objectifs conformément aux principes énoncés dans le préambule eu égard au respect des langues officielles quant à leur usage dans les institutions fédérales, à l'appui au développement des minorités et à la précision des pouvoirs et des obligations des institutions fédérales. Tout comme le préambule, cet article sera utile pour interpréter, judiciairement ou autrement, le dispositif de la Loi;

- 4) la notion d'«institutions fédérales» est maintenant défini à l'article 3 de la Loi. Elle comprend le Sénat, la Chambre des communes, la bibliothèque du Parlement, les tribunaux fédéraux, tout organisme chargé de fonctions administratives sous le régime d'une loi fédérale, les ministères fédéraux et les sociétés d'État créées sous le régime d'une loi fédérale ainsi que tout organisme désigné à titre de mandataire;

- 5) la prestation de services d'interprétation simultanée des débats et autres travaux du Parlement devient une obligation législative à l'article 4(2) de la Loi;

- 6) le Parlement est assujéti, aux articles 5 à 13, à la publication simultanée des règlements, décrets et autres textes législatifs fédéraux dans les deux langues officielles sans exception due au fait que la traduction pourrait entraîner un retard préjudiciable à l'intérêt public. Ainsi, l'exception prévue par la Loi de 1969 de permettre de faire suivre la traduction d'un acte législatif ou administratif dans la deuxième langue officielle est abandonnée. Tous ces actes doivent maintenant être publiés simultanément;

- 7) de nouvelles obligations linguistiques sont prescrites, aux articles 14 à 20, eu égard aux tribunaux fédéraux. Ainsi, tout témoin doit être entendu dans la langue officielle de son choix; les tribunaux fédéraux, à l'exception de la Cour suprême du Canada, doit comprendre le français et l'anglais sans l'aide d'un interprète, lorsque l'affaire se déroule dans les deux langues; les décisions définitives des tribunaux fédéraux doivent être publiées simultanément dans les deux langues lorsque l'affaire a été entendue dans les deux langues ou lorsqu'il s'agit d'une question de droit d'intérêt public. L'article 20 confère cependant

une certaine discrétion au tribunal relativement à la publication simultanée dans les cas où le point de droit en litige présente de l'intérêt ou de l'importance pour le public;

- 8) les dispositions de la Loi relatives à la langue de service ont été rendues conformes aux dispositions de la Charte. Ainsi, la Loi ajoute, quant au service au public, la notion de «demande importante» aux articles 22 et 23 ainsi que celle de «vocation du bureau» à l'alinéa 24(1)b). La Loi exige que le service de tout siège ou administration centrale et de tous les bureaux situés dans la région de la Capitale nationale soit fourni dans les deux langues officielles;
- 9) les institutions fédérales qui ont des pouvoirs de réglementation en matière de santé et de sécurité publique doivent, selon l'article 26, utiliser ces pouvoirs «si les circonstances le justifient» à des fins de promotion de l'égalité linguistique dans les organismes qu'elles réglementent;
- 10) la nouvelle Loi énonce explicitement, aux articles 34 à 38, le principe voulant que les fonctionnaires puissent travailler dans leur propre langue dans les régions désignées. Elle précise également les obligations des institutions fédérales qui découlent de ce droit à la

langue dans le cadre du travail. Ainsi, les institutions fédérales doivent veiller à ce que leur milieu de travail soit propice à l'usage du français et de l'anglais, tout en tenant compte des besoins du public. Cette exigence n'était pas énoncée dans la loi de 1969 mais faisait partie intégrante de la résolution parlementaire de 1973;

- 11) le principe de la participation équitable est incorporé aux articles 39 et 40. Ce principe est défini comme étant «des chances égales d'emploi et d'avancement dans les institutions fédérales» tant pour les Canadiens d'expression française que d'expression anglaise. La représentation des deux groupes linguistiques doit cependant tenir compte du mandat des institutions fédérales, de leur public et de l'emplacement de leurs bureaux;
- 12) le Secrétariat d'État (maintenant dénommé le ministère du Patrimoine canadien) est chargé, par les dispositions 42 à 44, à poursuivre l'exécution des programmes de langues officielles qu'il administre, en particulier quant à l'épanouissement des minorités de langue officielle;
- 13) le Conseil du Trésor se voit confier, aux termes des articles 46 à 48, la responsabilité générale d'administrer et de promouvoir des principes et des programmes qui touchent l'administration fédérale ainsi que les

sociétés d'État. Le Conseil du Trésor doit publier des directives, préparer des règlements, renseigner le public, évaluer les résultats des programmes et faire rapport chaque année au Parlement. La Loi de 1969 était muette sur le rôle du Conseil du Trésor;

- 14) la promotion du français et de l'anglais est explicitement énoncée à la partie VII. Ainsi, par l'entremise de la nouvelle Loi, le gouvernement fédéral s'est engagé à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada, à appuyer leur développement, ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance des deux langues officielles dans la société canadienne;
- 15) le gouverneur en conseil peut prendre les mesures qu'il juge indiquées pour donner suite au rapport du Commissaire qui clôture l'enquête. Il s'agit d'une modification retrouvée à l'article 64 (anciennement l'article 33);
- 16) l'article 71 de la Loi prévoit que le Commissaire et les personnes agissant en son nom sont tenues au secret en ce qui concerne les renseignements qu'ils possèdent;

- 17) la nouvelle Loi prévoit une procédure par laquelle un plaignant, ou le commissaire en son nom peut former un recours auprès de la Division de première instance de la Cour fédérale pour obtenir une réparation «convenable et juste». Cependant, le Commissaire aux langues officielles ne peut intenter le recours qu'avec le consentement du plaignant. L'ajout de l'article 76 de la Loi donne à la Division de première instance de la Cour fédérale la compétence pour entendre les recours formés en vertu de la Loi. Cette nouvelle compétence de la Cour fédérale vient s'ajouter aux autres recours que les plaignants peuvent exercer, notamment en vertu de la Charte, de la *common law* ou devant des tribunaux fédéraux et des arbitres de griefs;
- 18) les parties I à V de la Loi reçoivent la primauté en vertu de l'article 82 sur toute autre loi ou tout règlement fédéral, à l'exception de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et ses règlements. Nous pouvons ainsi reconnaître le caractère constitutionnel ou quasi-constitutionnel de la nouvelle législation sur les langues officielles;
- 19) l'article 88 de la Loi énonce la constitution d'un Comité parlementaire chargé de veiller à l'application de la *Loi sur les langues officielles*. Cet article expose la responsabilité du Comité dans l'application de la Loi, des règlements et des instructions d'application. Il prévoit aussi

que les rapports annuels du Conseil du Trésor et du secrétaire d'État sur les programmes de langues officielles visés par leur mandat ainsi que les rapports du Commissaire aux langues officielles seront soumis au comité pour étude. Cet ajout se distingue de la Loi de 1969 qui ne prévoyait pas de suivi parlementaire aux rapports annuels ou spéciaux présentés par le Commissaire;

- 20) les qualifications linguistiques ou les exigences linguistiques des postes doivent s'imposer objectivement dans l'exercice des fonctions selon les termes de l'article 91.

En ce faisant, «la nouvelle Loi jette les bases d'une collaboration entre le gouvernement, le secteur privé et les organismes bénévoles, qui vise la concrétisation des objectifs linguistiques du Canada²²¹».

b) Nouveaux domaines de responsabilité du Commissaire

À la suite des modifications législatives de 1988, le Commissaire aux langues officielles s'est vu attribuer de nouvelles tâches dans le but de mieux exercer le mandat qui

²²¹ *Notes en vue d'une allocution prononcée par le Commissaire aux langues officielles, D. FORTIER, à l'occasion du Colloque sur «La langue des affaires, une affaire de langues», à Hull, le 5 octobre 1988, p. 4.*

lui est dévolu. Voici, brièvement présentés, les nouveaux domaines de responsabilité du Commissaire :

- 1) la modification apportée à l'article 56 de la Loi (anciennement l'article 25) accroît le champ de surveillance du Commissaire. Ce dernier peut maintenant prendre les mesures visant à assurer la promotion du français et de l'anglais au sein des institutions fédérales dans la société canadienne;
- 2) l'ajout de l'article 57 donne un rôle plus important au Commissaire en lui conférant expressément le pouvoir d'examiner de sa propre initiative les règlements ou les instructions concernant l'application de la Loi ou des autres lois fédérales. À cet égard, le Commissaire a le pouvoir de faire des remarques au Parlement soit dans son rapport annuel (article 66), soit dans un rapport spécial (article 67);
- 3) la modification apportée au paragraphe 58(1) de la Loi (anciennement l'article 26) clarifie et accroît le pouvoir du Commissaire au niveau des enquêtes après la réception d'une plainte. Son pouvoir d'enquête comprend maintenant autant les omissions que les actes. De plus, son pouvoir d'enquête vise les plaintes relatives au statut ou à l'usage des langues officielles;

- 4) le contenu de l'article 63 de la Loi (anciennement l'article 31) concernant la clôture de l'enquête est repris dans son essence, mais diffère en ce sens que le rapport du Commissaire est maintenant transmis au président du Conseil du Trésor au lieu du greffier du Conseil privé. Ce faisant, le Commissaire s'adresse directement à l'institution qui est effectivement responsable de la mise en oeuvre des politiques de langues officielles dans les institutions fédérales;
- 5) avec l'ajout de l'alinéa 63(1)b), le contenu du rapport du Commissaire peut non seulement porter sur les lois ou les règlements mais aussi sur les instructions du gouverneur en conseil ou du Conseil du Trésor. Ainsi, en faisant rapport au Conseil du Trésor ou à tout responsable administratif de l'institution fédérale concernée, selon l'article 63(2), le Commissaire doit tenir compte des principes applicables à l'institution fédérale concernée. De cette façon, si le Commissaire n'est pas d'accord avec un principe, il peut le préciser dans son rapport. Il s'ensuit que les critiques seront dirigées plutôt vers celui qui adopte les principes, c'est-à-dire le gouverneur en conseil ou le Conseil du Trésor, que vers les institutions fédérales à qui il incombe de les appliquer;
- 6) l'ajout de l'article 65(3) de la Loi a trait au suivi du rapport et aux recommandations déposés par le Commissaire auprès du gouverneur en

conseil relatif aux conclusions de l'enquête ou des mesures prises par l'institution fédérale. Si des mesures appropriées n'ont pas donné suite aux recommandations, le Commissaire peut déposer au Parlement un autre rapport qu'il juge approprié;

- 7) l'ajout de l'article 67 de la Loi permet au Commissaire de déposer au Parlement des rapports spéciaux qui sont de nature urgente ou dont l'importance est telle qu'il serait contre-indiqué d'en différer le compte rendu jusqu'au dépôt du rapport annuel suivant;
- 8) l'ajout de l'article 73 de la Loi permet au Commissaire de communiquer des renseignements ou d'autoriser les personnes qui agissent en son nom à faire de même, lorsque les renseignements sont nécessaires au terme des enquêtes, ou lorsqu'un recours est formé devant la Cour fédérale aux termes de la partie X (recours judiciaire), ou lorsqu'il est fait appel de la décision rendue en l'occurrence;
- 9) l'article 74 de la Loi énonce que le Commissaire et les personnes qui agissent en son nom ou sous son autorité ont qualité pour témoigner. Ils ne peuvent être contraints de le faire qu'à l'occasion d'un recours formé devant la Cour fédérale aux termes de l'alinéa 73b) ou à l'occasion de l'appel de la décision rendue en l'occurrence;

- 10) l'article 78 de la Loi permet au Commissaire d'exercer le recours prévu à l'article 77 de la Loi. Il pourra ainsi comparaître soit de sa propre initiative devant le tribunal, avec le consentement du plaignant, dans les soixante jours suivant la communication au plaignant des conclusions de l'enquête ou des recommandations, soit pour le compte d'un plaignant, soit comme partie à une instance engagée par un plaignant, avec l'autorisation du tribunal.

DEUXIÈME PARTIE

RÔLE FUTUR DU COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES

Chapitre 1

Analyse des moyens d'action du Commissaire aux langues officielles

Comme se plaît à le dire D^r Victor C. Goldbloom, le nouveau Commissaire aux langues officielles, il est «un tisserand du vouloir - du bon vouloir. Il est là pour répandre la vérité, corriger les fausses impressions, apaiser les antagonismes, animer le dialogue, promouvoir le respect mutuel et assurer que le public soit correctement servi²²²».

Le Commissaire aux langues officielles est le protecteur des administrés en matière linguistique. Il est un agent public *sui generis*²²³. Lorsqu'il utilise ses pouvoirs, le Commissaire aux langues officielles exerce un contrôle sur l'action administrative des institutions fédérales²²⁴. Il s'ensuit que l'administré des services publics contrôle indirectement

²²² *Langue et société*, n° 37, janvier 1992, p. 4.

²²³ A. MAYRAND, *Dictionnaire de maximes et locutions latines utilisées en droit québécois*, Montréal, Guérin, 1972, p. 186 : «De son genre (espèce). Se dit d'une institution, d'un contrat ou d'un droit différent des autres et qu'on ne peut par conséquent faire entrer dans une catégorie reconnue».

²²⁴ Dans les services publics les contrôles jouent aussi un rôle de premier plan. Dans la définition même de service public, il y a la notion de contrôle, de prise en charge; il s'agit alors de contrôles fonctionnels, dans la perspective de l'État contrôleur. Ici par contre, nous nous plaçons dans celle de l'État contrôlé, c'est-à-dire des contrôles infrafonctionnels, intrafonctionnels et interfonctionnels : citation de P. GARANT, *Droit administratif*, 2^e édition, Yvon Blais inc., 1985, p. 399.

l'action administrative des institutions fédérales en deux circonstances précises, soit lorsqu'il dépose une plainte auprès du Commissaire quant à tout acte ou omission commis par l'institution fédérale²²⁵, soit lorsque l'administré forme un recours ou consent à ce que le Commissaire exerce, en son nom, le recours auprès de la Cour fédérale²²⁶.

A) Les pouvoirs d'enquête

Il est prévu dans la Loi que le Commissaire aux langues officielles doit prendre toutes les mesures visant à assurer la reconnaissance du statut de chacune des langues officielles et à faire respecter l'esprit de la Loi et l'intention du législateur en ce qui concerne l'administration des affaires des institutions fédérales.

Pour s'acquitter de cette mission, le Commissaire procède à des enquêtes, soit de sa propre initiative, soit à la suite des plaintes qu'il reçoit, et présente des rapports ainsi que des recommandations conformément à la présente loi²²⁷.

²²⁵ Art. 58(1), *Loi sur les langues officielles* : La plainte doit faire état d'un cas précis de non-reconnaissance du statut d'une langue officielle, de manquement à une loi ou un règlement fédéraux sur le statut ou l'usage des deux langues officielles ou encore à l'esprit de la présente Loi et à l'intention du législateur.

²²⁶ *Ibid.*, art. 77 et 78.

²²⁷ *Ibid.*, art. 56(1).

I - Comparaisons avec d'autres institutions canadiennes

Dans le cadre de cette analyse comparative du rôle du Commissaire aux langues officielles, nous examinerons les caractéristiques des commissaires qui bénéficient tantôt de pouvoirs et de fonctions similaires, tantôt de pouvoirs différents dont pourrait s'approprier et bénéficier le Commissaire aux langues officielles.

Parmi les commis de l'État qui disposent de pouvoirs semblables à ceux du Commissaire aux langues officielles, mentionnons le Commissaire à l'information²²⁸ et le Commissaire à la protection de la vie privée²²⁹ et, dans une certaine mesure, les Commissaires des droits de la personne²³⁰.

Le pouvoir d'enquête et de recommandation du Commissaire aux langues officielles rejoint celui du Commissaire à l'accès à l'information²³¹ et celui du Commissaire

²²⁸ *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), chap. A-1.

²²⁹ *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985) chap. P-21.

²³⁰ *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985) chap. H-6.

²³¹ Le mandat du Commissaire à l'accès à l'information est de veiller à la transparence du gouvernement en octroyant au public l'accès aux documents gouvernementaux et en reconnaissant une certaine protection des renseignements de nature délicate, tels que des documents de nature commerciale ou relevant de matière criminelle. Voir art. 2, *Loi sur l'accès à l'information et Rapport annuel 1988-1989*, COMMISSAIRE À L'INFORMATION, p. 2.

à la protection des renseignements personnels²³². Ces commissaires agissent à titre de protecteurs du citoyen d'où découle le mandat de résoudre des plaintes, d'intercéder et d'expliquer. Cependant, ce pouvoir diffère de celui de l'institution des droits de la personne, notamment en raison de sa structure.

L'institution de la Commission des droits de la personne est bipartite²³³. D'une part, il y a la Commission des droits de la personne qui a pour mandat d'examiner et de faire enquête sur des plaintes relevant des motifs de distinctions illicites²³⁴. D'autre part, il y a le Tribunal des droits de la personne qui est constitué à la demande de la Commission afin d'examiner la plainte au mérite²³⁵. Ces deux composantes de la loi tentent de corriger les torts subis par la victime et de prévenir leur répétition. Les fonctions du Commissaire sont incompatibles avec celles des membres du tribunal²³⁶.

²³² Le mandat du Commissaire à la protection des renseignements personnels consiste à donner aux individus l'accès à leurs renseignements personnels détenus par le gouvernement fédéral, à protéger la vie privée des individus en limitant les personnes qui peuvent avoir accès aux renseignements personnels et en donnant aux individus touchés un certain contrôle sur la collecte et l'usage des renseignements par le gouvernement. Voir art. 2, *Loi sur la protection des renseignements personnels* et *Rapport annuel 1990-1991*, COMMISSAIRE À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE, p. 1.

²³³ L'objet de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* est de compléter la législation canadienne visant à donner effet, dans le champ de compétence du Parlement du Canada, au droit de tous les individus à l'égalité des chances d'épanouissement, indépendamment des considérations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, l'état matrimonial, la situation de famille, l'état de personne graciée ou la déficience. Voir art. 2 de ladite Loi.

²³⁴ Art. 43, *Loi canadienne des droits de la personne*.

²³⁵ *Ibid.*, art. 44(3).

²³⁶ *Ibid.*, art. 49(3).

a) Les assujettis au pouvoir d'enquête

Les institutions fédérales sont assujetties aux pouvoirs d'enquête du Commissaire aux langues officielles²³⁷. La définition d'«institutions fédérales» visées par la *Loi sur les langues officielles* est beaucoup plus vaste que celle prévue aux *Loi sur l'accès à l'information* et *Loi sur la protection des renseignements personnels*. En fait, ne sont pas visés par ces deux dernières lois, le Sénat, la Chambre des communes, la bibliothèque du Parlement, les tribunaux fédéraux, les bandes indiennes et les conseils de bande, ainsi que les sociétés d'État ou les organismes désignés par la loi à titre de mandataire de Sa Majesté du chef du Canada, à moins de figurer expressément à l'annexe de la loi. Par ailleurs, pour être visé, il faut être soit un ministère, soit un département d'État ou un organisme qui figure à l'annexe de la loi²³⁸.

La situation est quelque peu différente en ce qui concerne les assujettis au contrôle de l'activité par les Commissaires aux droits de la personne. Contrairement aux autres lois, il n'existe dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne* aucune définition «d'institutions fédérales» qui nous permettrait de rattacher facilement ceux qui sont assujettis

²³⁷ Art. 3(1), *Loi sur les langues officielles*, Définitions-«Institutions fédérales» : cette définition exclue cependant «les institutions du conseil ou de l'administration des territoires du Nord-Ouest et du Yukon et les organismes - bande indienne, conseil de bande ou autres - chargés de l'administration d'une bande indienne ou d'autres groupes de peuples autochtones».

²³⁸ Aux art. 3 respectivement de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, l'expression «institution fédérale» se définit de la façon suivante : «Tout ministère ou département d'État relevant du gouvernement du Canada ou tout organisme, figurant à l'annexe».

à cette Loi. Compte tenu de l'objet de cette Loi sur les droits de la personne, qui s'applique «dans le champ de compétence du Parlement du Canada», nous pouvons déduire que ceux qui y sont assujettis consistent en les mêmes entités juridiques que celles retrouvées dans la *Loi sur les langues officielles*, à l'exception des bandes indiennes et des conseils de bandes qui sont précisément exclues par cette Loi²³⁹.

b) Les pouvoirs eu égard aux plaintes et aux enquêtes

Le Commissaire aux langues officielles détient le pouvoir de procéder à des enquêtes, soit de sa propre initiative, soit à la suite de plaintes qu'il a reçues et peut présenter ses rapports et ses recommandations conformément aux dispositions de la Loi²⁴⁰. Le Commissaire à l'information, le Commissaire à la protection de la vie privée ainsi que les Commissaires des droits de la personne détiennent également le pouvoir d'effectuer des enquêtes²⁴¹ relatives aux plaintes qu'ils reçoivent d'une personne ou d'un représentant du plaignant²⁴². Chaque Commissaire est de plus en droit de prendre l'initiative d'une plainte s'il a des motifs raisonnables de croire qu'une enquête devrait être menée.

²³⁹ Art. 67, *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

²⁴⁰ Art. 56, *Loi sur les langues officielles*.

²⁴¹ Art. 39, *Loi sur l'accès à l'information*; art. 29, *Loi sur la protection des renseignements personnels* et art. 41, *Loi canadienne des droits de la personne*.

²⁴² Art. 30(2), *Loi sur l'accès à l'information*; art. 29(2), *Loi sur la protection des renseignements personnels* et art. 40(2), *Loi canadienne des droits de la personne*.

Voici brièvement exposés les pouvoirs dont bénéficient les commissaires dans le cadre de leurs enquêtes, notamment le Commissaire aux langues officielles. Ce dernier bénéficie des pouvoirs suivants :

- 1) examiner toute plainte reçue portant sur un acte ou une omission d'une institution fédérale à l'égard du statut ou de l'usage des deux langues officielles, ainsi qu'à l'égard de l'esprit de la Loi ou de l'intention du législateur²⁴³. Le Commissaire à l'information de même que le Commissaire à la vie privée et les Commissaires des droits de la personne exercent tous les trois leur pouvoir d'enquête dans leurs champs respectifs. Par contre, seul le Commissaire aux langues officielles a pour mandat d'enquêter relativement au respect de l'esprit de la Loi;

- 2) interrompre toute enquête, refuser ou cesser d'instruire une plainte dans les limites prescrites par la Loi et donner un avis motivé au plaignant s'il cesse d'instruire une plainte²⁴⁴. Un tel pouvoir n'est aucunement accordé au Commissaire à l'information ou à la protection de la vie

²⁴³ Art. 58, *Loi sur les langues officielles*.

²⁴⁴ *Ibid.*, art. 58 (3), (4) et (5).

privée²⁴⁵. Cependant, des dispositions similaires à celles qui concernent le Commissaire aux langues officielles existent pour les Commissaires des droits de la personne²⁴⁶;

- 3) tenir des audiences et prendre les mesures indiquées pour permettre aux particuliers ou aux institutions de se faire représenter par un avocat²⁴⁷. Notons toutefois que :

le Commissaire aux langues officielles n'est pas obligé de tenir d'audience, et nul n'est en droit d'exiger d'être entendu par lui. Toutefois, si au cours de l'enquête, il estime qu'il peut y avoir des motifs suffisants pour faire un rapport ou une recommandation susceptible de nuire à un particulier ou à une institution fédérale, il prend, avant de clore l'enquête, les mesures indiquées pour leur donner toute possibilité de répondre aux critiques dont ils font l'objet et, à cette fin, de se faire représenter par un avocat. (Souligné par l'auteure)

Cet aspect se distingue de la *Loi sur l'accès à l'information*²⁴⁸ et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*²⁴⁹ où il est précisé qu'au cours de l'enquête le plaignant, le responsable de l'institution

²⁴⁵ *Rapport annuel 1988-1989, COMMISSAIRE À L'INFORMATION*, à la p. 7 : «Le Commissaire a, en vertu de la Loi, le devoir d'instruire chaque plainte qu'il reçoit et de faire part des conclusions de son enquête à chaque plaignant. Il n'a pas le pouvoir de rejeter une plainte sous prétexte qu'elle est frivole ou contrariante, et nous ne croyons pas qu'un tel pouvoir soit nécessaire».

²⁴⁶ Articles 40(5) et (7), et 41, *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

²⁴⁷ Art. 60(2), *Loi sur les langues officielles*.

²⁴⁸ Art. 35(2), *Loi sur l'accès à l'information*.

²⁴⁹ Art. 33(2), *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

fédérale ou le tiers visé doivent avoir la possibilité de présenter leurs observations au Commissaire.

Il découle de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* que les témoins peuvent également être assignés à comparaître²⁵⁰. Cependant, contrairement à ce qui est prévu dans la *Loi sur les langues officielles*, les témoins peuvent recevoir, si le Commissaire le juge indiqué, les mêmes frais et indemnités accordés aux témoins assignés devant la Cour fédérale. Il s'agit d'une discrétion additionnelle qui n'est pas accordée au Commissaire aux langues officielles. Pour ce qui est des procédures découlant de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, il s'agit du Tribunal des droits de la personne qui a le pouvoir de tenir des audiences et non le Commissaire. Le Tribunal donne aux parties et à tout intéressé la possibilité de comparaître et de se faire représenter par un avocat²⁵¹. Quant aux frais et aux indemnités accordés aux témoins assignés, la *Loi canadienne des droits de la personne* rejoint celles sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels²⁵²;

²⁵⁰ Art. 36(4), *Loi sur l'accès à l'information* et art. 34(4), *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

²⁵¹ Art. 50, *Loi canadienne des droits de la personne*.

²⁵² *Ibid.*, art. 50(5).

- 4) établir la procédure à suivre pour ses enquêtes, sous réserve des dispositions de la Loi²⁵³. Selon les termes de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, les Commissaires relevant de chacune de ces lois semblent détenir un pouvoir plus étendu que le Commissaire aux langues officielles puisqu'aux articles 32 et 34, respectivement, le Commissaire «peut établir la procédure à suivre dans l'exercice de ses pouvoirs et fonctions» et non seulement pour les fins des enquêtes tel qu'il appert pour le Commissaire aux langues officielles. Après de la Commission des droits de la personne, les procédures à suivre doivent être fixées par règlement²⁵⁴;
- 5) assigner des témoins, les contraindre à comparaître, à témoigner et à déposer sous serment ainsi qu'à produire des documents et autres pièces qu'il estime indispensables pour instruire toute question relevant de sa compétence²⁵⁵. Les mêmes principes s'appliquent pour les deux autres commissaires²⁵⁶. Cependant, en ce qui concerne la Commission canadienne des droits de la personne, cette fonction d'assigner les

²⁵³ Art. 61(1), *Loi sur les langues officielles*.

²⁵⁴ Art. 43(4), *Loi canadienne des droits de la personne*.

²⁵⁵ Alinéa 62(1)a), *Loi sur les langues officielles*.

²⁵⁶ Alinéas 36(1)a), *Loi sur l'accès à l'information* et 34(1)a), *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

témoins et de les contraindre à comparaître et à déposer sous serment ainsi qu'à produire des documents est réservée au Tribunal des droits de la personne²⁵⁷.

Il s'ensuit que le Commissaire aux langues officielles a le pouvoir de faire prêter serment, de recevoir et d'accepter les éléments de preuve, indépendamment de leur admissibilité devant les tribunaux²⁵⁸. Ce pouvoir conféré au Commissaire aux langues officielles s'applique aussi aux Commissaires visés par la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*²⁵⁹ ainsi qu'au Tribunal des droits de la personne²⁶⁰;

- 6) pénétrer dans les locaux d'une institution fédérale et de procéder aux enquêtes qu'il juge à propos²⁶¹. Ce pouvoir accordé au Commissaire aux langues officielles existe pour les Commissaires visés par la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des*

²⁵⁷ Art. 50(1), *Loi canadienne des droits de la personne*.

²⁵⁸ Alinéas 62(1)b) et c), *Loi sur les langues officielles*.

²⁵⁹ Alinéas 36(1)b) et c), *Loi sur l'accès à l'information* et 34(1)b) et c), *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

²⁶⁰ Art. 50(2), *Loi canadienne des droits de la personne*.

²⁶¹ Alinéa 62(1)d), *Loi sur les langues officielles*.

*renseignements personnels*²⁶². Cependant, ces deux derniers ne sont pas soumis à la restriction que peut émettre le gouverneur général en conseil pour des raisons de défense ou de sécurité. Leur seule obligation est de satisfaire aux normes de sécurité établies par l'institution pour ces locaux. Par ailleurs, la Commission canadienne des droits de la personne, par l'entremise de son enquêteur, bénéficie également du pouvoir de pénétrer dans tous locaux et de procéder à des perquisitions²⁶³. Toutefois, ce pouvoir est sujet aux restrictions que le gouverneur en conseil peut imposer dans l'intérêt de la défense nationale ou de la sécurité.

De plus, contrairement aux deux autres Commissaires²⁶⁴, la *Loi sur les langues officielles* ne prévoit pas «explicitement» que le Commissaire aux langues officielles puisse s'entretenir en privé avec toute personne se trouvant dans les locaux visés par la perquisition. Il détient toutefois le pouvoir d'y faire enquête et, à ce titre, le pouvoir de s'entretenir «en privé» avec toute personne se trouvant sur les lieux pourrait lui échoir. Par ailleurs, l'enquêteur visé par la *Loi canadienne*

²⁶² Alinéas 36(1)d), *Loi sur l'accès à l'information* et 34(1)d), *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

²⁶³ Art. 43(2.1), *Loi canadienne des droits de la personne*.

²⁶⁴ Alinéas 36(1)e), *Loi sur l'accès à l'information* et 34(1)e), *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

des droits de la personne peut obliger toute personne se trouvant sur les lieux à communiquer ou à reproduire les livres ou documents utiles à l'enquête²⁶⁵.

B) Rapports et recommandations relatifs aux plaintes

Au terme de l'enquête, le Commissaire aux langues officielles transmet un rapport motivé au président du Conseil du Trésor ainsi qu'à l'administrateur de l'institution fédérale concernée²⁶⁶.

Le Commissaire peut également faire les recommandations qu'il juge indiquées dans son rapport et demander à ces derniers de lui faire savoir, dans le délai qu'il fixe, les mesures envisagées pour donner suite aux recommandations²⁶⁷. Ces mêmes obligations sont dévolues au Commissaire à l'information et au Commissaire à la protection des renseignements personnels. Auprès de la Commission canadienne des droits de la personne, aux termes de l'enquête, la Commission peut, soit renvoyer le plaignant à l'autorité compétente si elle est convaincue que le plaignant devrait épuiser les recours internes ou les

²⁶⁵ Art. 43(2.4), *Loi canadienne des droits de la personne*.

²⁶⁶ Art. 63(1), *Loi sur les langues officielles*.

²⁶⁷ *Ibid.*, art. 63(3).

procédures prévues par la loi²⁶⁸, soit demander au président du Comité du tribunal des droits de la personne de constituer un tribunal afin d'examiner la plainte²⁶⁹.

Une obligation additionnelle s'ajoute aux devoirs du Commissaire aux langues officielles, soit celle de communiquer ses conclusions au plaignant, aux particuliers et aux institutions fédérales qui ont participé à l'enquête²⁷⁰. Cette obligation trouve également application auprès des trois autres Commissaires²⁷¹.

Par ailleurs, si le Commissaire aux langues officielles n'est pas satisfait des mesures prises ou des délais fixés par l'institution fédérale pour donner suite à ses recommandations, il peut transmettre au gouverneur en conseil un exemplaire du rapport et de ses recommandations²⁷². Le gouverneur en conseil peut alors, s'il le juge indiqué, donner suite au rapport du Commissaire et mettre en oeuvre ses recommandations²⁷³. Ce type de rapport auprès du gouverneur en conseil est particulier au Commissaire aux langues officielles.

²⁶⁸ Art. 43(2), *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

²⁶⁹ *Ibid.*, art. 43(3).

²⁷⁰ Art. 64(1), *Loi sur les langues officielles*.

²⁷¹ Art. 37(2), *Loi sur l'accès à l'information*; art. 35(2), *Loi sur la protection des renseignements personnels* et art. 44(2), *Loi canadienne sur les droits de la personne*, dans le cas de l'enquête; art. 53, *Loi canadienne des droits de la personne*, dans le cas d'une décision rendue par le tribunal.

²⁷² Art. 65(1), *Loi sur les langues officielles*.

²⁷³ *Ibid.*, art. 65(2).

C) Rapports au Parlement

Le Commissaire aux langues officielles a le devoir de présenter au Parlement un rapport d'activités du commissariat pour l'année précédente ainsi que des recommandations quant aux modifications qu'il juge appropriées pour rendre l'application de la Loi conforme à son esprit et à l'intention du législateur²⁷⁴. L'obligation de présenter un rapport d'activités du commissariat à la fin de chaque exercice échoit également au Commissaire à l'information et au Commissaire à la protection de la vie privée. Cependant, contrairement au Commissaire aux langues officielles qui doit présenter son rapport d'activités dans les «meilleurs délais après la fin de chaque année», un délai fixe de trois mois s'applique aux autres Commissaires²⁷⁵. La Commission canadienne des droits de la personne est aussi tenue de présenter dans les trois mois qui suivent la fin de l'année civile un rapport relatif à ses pouvoirs et fonctions. Toutefois, contrairement aux trois Commissaires précédents, le rapport est présenté au ministre de la Justice²⁷⁶.

De plus, le Commissaire aux langues officielles a la possibilité de présenter au Parlement tout rapport spécial sur toute question relevant de sa compétence et pour

²⁷⁴ *Ibid.*, art. 66.

²⁷⁵ Articles 38 respectivement, *Loi sur l'accès à l'information* et *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

²⁷⁶ Art. 61(1), *Loi canadienne des droits de la personne*.

laquelle il serait contre-indiqué de différer le compte rendu jusqu'au rapport annuel suivant²⁷⁷. Ce même pouvoir est accordé au Commissaire à l'information ainsi qu'au Commissaire à la protection de la vie privée²⁷⁸. La même possibilité existe pour le Commissaire aux droits de la personne à l'exception du fait que le rapport est présenté au ministre de la Justice²⁷⁹.

I - Conclusion

De façon générale, les quatre lois se ressemblent par leur structure et leur composition. En fait, les quatre lois ont pour objectif l'égalité juridique de certains droits, que ce soit des droits linguistiques, des droits d'accès ou de protection, ou des droits à l'égalité des chances. Cependant, la *Loi sur les langues officielles* se distingue par son objet qui se veut plus vaste. Non seulement vise-t-elle l'égalité de statut du français et de l'anglais, mais aussi l'égalité de droits et privilèges quant à leur usage dans les institutions fédérales.

Par ailleurs, sur le plan substantif, résumons quelques ressemblances et différences significatives dans le but de nous permettre de considérer, dans la Partie II, un tribunal spécialisé, notamment en matière linguistique, visant à entendre des recours relevant de ces organismes indépendants et autonomes :

²⁷⁷ Art. 67(1), *Loi sur les langues officielles*.

²⁷⁸ Articles 39 respectivement, *Loi sur l'accès à l'information* et *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

²⁷⁹ Art. 61(2), *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

- 1) le Commissaire aux langues officielles rejoint le Commissaire à l'information ainsi que le Commissaire à la protection des renseignements personnels. Ces trois institutions sont considérées «mandataires du Parlement». Elles sont vouées à la protection des droits individuels et appelées à exercer les attributions que leur confère leur loi respective. Elles doivent rendre compte de leurs faits et gestes au Parlement une fois l'an²⁸⁰. Ces commissaires se distinguent du Commissaire aux droits de la personne qui fait rapport via le ministre de la Justice;.

- 2) au niveau du mandat, celui du Commissaire aux langues officielles s'assimile mieux avec celui du Commissaire aux droits de la personne. Tous les deux ont un rôle d'ombudsman, de vérificateur et de promoteur. Quant aux Commissaires à l'information et à la protection de la vie privée, leur mandat se résume à celui d'ombudsman et de vérificateur;

- 3) il n'y a que le Commissaire aux langues officielles ainsi que le Commissaire aux droits de la personne qui bénéficient du pouvoir d'examiner d'office les règlements et les instructions d'application de la loi. Ce pouvoir d'examen n'est pas précisé dans les lois qui

²⁸⁰ Art. 66, *Loi sur les langues officielles*; art. 72, *Loi sur l'accès à l'information*; art. 72, *Loi sur les renseignements personnels* et art. 61, *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

régissent le Commissaire à l'information et le Commissaire à la protection de la vie privée;

- 4) les quatre Commissaires faisant l'objet de notre étude sont titulaires du pouvoir d'examen des plaintes. Cependant, c'est à ce niveau que commence à se distinguer le Commissaire aux langues officielles du Commissaire aux droits de la personne. Ce dernier ne détient pas le pouvoir de faire enquête. Cette fonction est strictement réservée au Tribunal des droits de la personne qui est créé à la demande expresse du Commissaire aux droits de la personne. Les deux autres Commissaires détiennent les mêmes pouvoirs que le Commissaire aux langues officielles quant à l'instruction des plaintes;
- 5) tout en respectant la différence qui existe entre le Commissaire aux langues officielles et le Commissaire aux droits de la personne, il y a lieu de souligner que les deux institutions sont les seules à prévoir un pouvoir d'interrompre toute enquête ou de refuser d'instruire une plainte selon certaines normes établies par la loi;
- 6) le Commissaire aux langues officielles, le Commissaire à l'information, le Commissaire à la protection des renseignements personnels et le Commissaires des droits de la personne ont tous l'obligation de rendre

compte une fois l'an par le mécanisme d'un rapport annuel. Les trois premiers Commissaires rendent compte au Parlement alors que le dernier dépose son rapport auprès du ministre de la Justice.

D) Le recours judiciaire à la Cour fédérale

I - Analyse du recours judiciaire

Lorsque la persuasion et la conciliation exercées par le Commissaire ne portent pas satisfaction aux parties, ces dernières peuvent, depuis 1988, exercer un recours judiciaire auprès de la Cour fédérale du Canada et obtenir des mesures correctrices.

a) L'exercice du recours sous l'article 77

La *Loi sur les langues officielles* prévoit au paragraphe 77(1) de la partie X que : «quiconque a saisi le commissaire d'une plainte visant une obligation ou un droit prévu aux articles 4 à 7 et 10 à 13 ou aux parties IV ou V, ou fondée sur l'article 91 peut former un recours devant le tribunal sous le régime de la présente partie».

i) Le plaignant

«Quiconque» peut exercer le recours prévu à la partie X auprès de la Cour fédérale, Division de première instance²⁸¹. Il faut entendre par le terme «quiconque» tout plaignant, c'est-à-dire tout individu ou groupe qui a porté plainte devant le Commissaire aux langues officielles. Le plaignant peut alors choisir d'agir pour lui-même²⁸² ou être représenté par un avocat²⁸³.

ii) Les délais

Le recours auprès de la Cour fédérale s'exerce par le plaignant dans les soixante jours qui suivent la communication au plaignant des conclusions tirées de l'une des démarches suivantes :

²⁸¹ Art. 76, *Loi sur les langues officielles*.

²⁸² À titre d'exemples, recours où le plaignant a choisi d'agir pour lui-même (recours toujours actifs) : *Robert Lavigne v. The Queen (Human Resources Development - Montreal)*, dossier T-1977-94; *Raymond J. Stockus v. CBC et al.*, dossier T-1677-94; *Caroline Angela Marie Chevalier c. Via Rail Canada inc.*, dossier 1692-93.

²⁸³ À titre d'exemple, soulignons l'affaire *Frantz Etienne c. La Reine (Défense nationale)*, décision du 19 mai 1992, non rapportée, de l'honorable juge Teitelbaum de la Cour fédérale, division de première instance, dans le dossier T-1622-91. Quelques semaines suivant le dépôt de son avis de requête, M. Frantz Etienne a été représenté par un avocat et, par la suite, a demandé au Commissaire de comparaître pour son compte.

Par ailleurs, la plupart des plaignants choisissent d'être représentés par avocats. À titre d'exemples, soulignons les recours actifs suivants : *Hubert Leduc c. La Reine (Affaires étrangères)*, dossier T-1953-94; *Derek Tessier c. La Reine (Défense nationale)*; *Denis Chouinard c. D.N.D.*, dossier T-768-92; *Clément Côté c. La Reine (Revenu Canada, Accise)*, dossier 1051-92; *Laura Maynard v. The Queen (National Defence)*, dossier R-2960-91.

- 1) l'enquête menée par le Commissaire aux langues officielles (art. 64(1));
- 2) les recommandations visées au paragraphe 64(2), c'est-à-dire les recommandations auxquelles, de l'avis du Commissaire, l'institution fédérale n'a pas donné suite dans un délai raisonnable puisque, soit que, le cas en question doit être renvoyé à l'institution fédérale, soit que des lois ou règlements doivent être reconsidérés, soit que d'autres mesures doivent être prises (art.63 et 64(2));
- 3) l'avis de refus d'ouverture ou de poursuite d'une enquête (art. 58(5)).

Si, dans les mois qui suivent le dépôt d'une plainte, le plaignant n'est pas avisé des conclusions de l'enquête, des recommandations visées au paragraphe 64(2) ou du refus opposé au titre du paragraphe 58(5), il peut former le recours à l'expiration de ces six mois.

Aux termes de la *Loi sur les langues officielles*, ce recours devant la Cour fédérale s'exerce dans un délai imparti de soixante jours qui suivent la communication au plaignant. Ce délai est compté à partir de la date à laquelle le plaignant reçoit la lettre du Commissaire aux langues officielles lui faisant part des résultats de son enquête. Le délai pour intenter le recours peut-être prolongé par la Cour «sur demande présentée ou non avant l'expiration du délai normal²⁸⁴».

²⁸⁴ Art. 77(3), *Loi sur les langues officielles*.

À ce jour, il y a eu plus d'une décision sur une demande d'extension de délai. La décision Frantz Etienne peut être citée à titre d'exemple²⁸⁵.

Si le plaignant allègue des raisons motivant le dépôt tardif de la demande auprès de la Cour, le juge peut exercer sa discrétion et permettre le dépôt de la requête. Le juge possède alors un pouvoir discrétionnaire qu'il ne pourra exercer que de façon judicieuse, c'est-à-dire lorsque le défendeur offre une raison acceptable et sans préjudice à la partie adverse²⁸⁶.

Le juge évalue alors le préjudice que subirait la partie défenderesse s'il devait donner droit à la requête déposée par un plaignant hors les délais impartis. À cet effet, dans l'affaire Frantz Etienne, le juge Teitelbaum concluait qu'il ne pouvait donner droit à la requête de M. Etienne puisque celle-ci n'était pas fondée à sa face même. Selon le juge, M. Etienne n'avait pas de raison valable pour ne pas avoir intenté des procédures dans le délai imparti par la loi. De plus les défendeurs subiraient un préjudice parce qu'ils devraient se défendre en engageant des frais considérables.

²⁸⁵ *Frantz Etienne c. La Reine (Défense nationale)*, décision du 26 janvier 1995, de l'honorable juge McGillis de la Cour fédérale, division de première instance, dans le dossier T-1622-91. Dans ce dossier, M. Frantz Etienne s'est rendu compte qu'il avait commis une erreur lorsqu'il a énoncé dans sa requête et son affidavit qu'il avait reçu une copie d'enquête du Commissaire aux langues officielles le ou vers le 23 mars 1991 puisque le rapport d'enquête avait été retourné au Commissariat le 26 mars 1991 pour faute de livraison. Les nombreuses procédures judiciaires n'ont pas permis à M. Frantz Etienne de prolonger les délais de dépôt du recours malgré la découverte de faits postérieurs à la décision du Juge Teitelbaum en date du 19 mai 1992.

²⁸⁶ «Je dis une raison acceptable pour indiquer que la Cour devrait tenter de ne pas priver le justiciable d'un droit judiciaire en raison de son retard, mais encore faut-il que ce dernier ait une raison valable pour ne pas avoir intenté des procédures dans le délai imparti par la loi», *Frantz Etienne c. La Reine (Défense nationale)*, décision du 19 mai 1992, non rapportée, p. 7.

b) L'exercice du recours sous l'article 78

L'article 78 de la *Loi sur les langues officielles* prévoit que le Commissaire peut exercer lui-même le recours prévu à l'article 77 de cette loi, si le plaignant y consent. Le Commissaire peut également comparaître devant le tribunal pour le compte du plaignant ou comme partie à une instance sans porter atteinte à son pouvoir de demander l'autorisation du tribunal d'intervenir dans toute instance judiciaire relative au statut du français ou de l'anglais.

L'ajout de ce «recours judiciaire aux dispositions de la Loi s'est révélé un apport précieux pour le Commissaire, l'objectif premier de son mandat étant de faire respecter les droits linguistiques des Canadiens²⁸⁷».

En fait, depuis le 15 septembre 1988, le Commissaire aux langues officielles a intenté trois recours judiciaires à la demande des plaignants en vertu de l'article 78(1)a)²⁸⁸

²⁸⁷ *Rapport annuel 1991*, COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES, p. 48.

²⁸⁸ *Commissaire aux langues officielles c. Air Canada*, où les deux parties ont convenu d'un règlement hors cour eu égard aux communications avec le public par l'entremise des médias : Ordonnance du 31 octobre 1994.

Commissaire aux langues officielles c. Via Rail, cause présentement devant les tribunaux eu égard aux services offerts au public voyageur dans le triangle Montréal-Ottawa-Toronto.

Commissaire aux langues officielles c. La Reine (Développement des ressources humaines, dossier T-1601-94 où le Commissaire a formé un recours pour contester l'objectivité de la décision d'exiger que les 68 postes de commis de l'Infocentre téléphonique de Bathurst soient désignés bilingues avec nomination impérative.

et a comparu pour le compte d'un plaignant ayant déjà formé un recours judiciaire en vertu de l'article 78(1)b)²⁸⁹.

i) Société Air Canada

Le premier recours concernait la société Air Canada. Dans ce dossier, le Commissaire dénonçait au nom des plaignants le fait que la société avait recours à la presse majoritaire des diverses régions du Canada sans informer l'autre groupe de langue officielle de ses activités au moyen d'annonces et d'avis dans les hebdomadaires de la presse minoritaire de langue officielle. Cette action a eu pour conséquence un règlement hors cour d'où la reconnaissance de l'assujettissement de la société Air Canada à l'article 30 de la Loi ainsi qu'un engagement de sa part à utiliser la presse minoritaire lorsqu'elle aura recours à la presse majoritaire, à moins qu'il ne lui soit impossible de le faire.

ii) Via Rail

Le second recours mettait en cause Via Rail et avait pour objet d'obtenir, après treize ans d'échanges sur le sujet, une ordonnance de la Cour fédérale pour que des services soient offerts en français dans le triangle Montréal-Ottawa-Toronto. Il s'agissait d'une situation où la demande en matière de services dans les deux langues officielles était

²⁸⁹ *Commissaire aux langues officielles c. La Reine (Défense nationale)* (pour le compte de Frantz Etienne) concernant la langue du travail et les chances équitables d'emploi du plaignant au regard de sa capacité d'obtenir l'instruction en français en tant que membre de la Réserve navale des Forces armées canadiennes et de sa capacité d'obtenir des promotions.

clairement reconnue. À la suite de pourparlers, des ententes sont intervenues avec les syndicats. Le Commissaire s'est alors réservé la discrétion d'analyser les répercussions des ententes à la lumière des dispositions de la Loi afin de préciser son plan d'action futur.

iii) Frantz Etienne

À la suite de plusieurs procédures judiciaires, M. Frantz Etienne déposait, le 16 septembre 1992, une requête visant à obtenir l'autorisation de la Cour afin que le Commissaire aux langues officielles comparaisse en son nom contre le ministère de la Défense nationale. La Cour fédérale a rejeté la demande du demandeur du fait que la demande de redressement présentée par M. Etienne n'avait pas été déposée à l'intérieur du délai prévu de 60 jours conformément au paragraphe 77(2) de la *Loi sur les langues officielles* et que les défendeurs subiraient un préjudice parce qu'ils devraient se défendre en engageant des frais considérables. Par la suite, M. Etienne intentait un nouveau recours auprès de la Section de première instance de la Cour fédérale afin d'obtenir, notamment, une ordonnance modifiant l'avis de requête dans le but de changer la date mentionnée dans les procédures précédentes et demandant à la Cour de déterminer la question à savoir si le requérant avait déposé sa requête conformément au paragraphe 77(2) *Loi sur les langues officielles*. La Cour, division de première instance, ordonna le rejet de la requête²⁹⁰. M. Etienne appela de ces deux décisions qui furent également rejetées.

²⁹⁰ Ordonnance du 26 janvier 1995, rendue par l'honorable juge D. McGillis, dossier T-1622-91.

c) Incidence du recours pour le plaignant et le Commissaire aux langues officielles

La création d'un recours judiciaire devant la Cour fédérale est une innovation importante de la nouvelle *Loi sur les langues officielles*. Prévus sous la Partie X, il se veut un recours qui serait entendu et jugé sommairement sans porter atteinte à aucun autre droit d'action.

D'une part, les plaignants n'ont pas à recourir eux-mêmes aux tribunaux pour obtenir satisfaction. Ils peuvent consentir à ce que le Commissaire exerce le recours en leur nom.

D'autre part, ce recours judiciaire constitue un outil de contrainte fort important. Il ne porte pas sur l'enquête ni même le rapport et les recommandations du Commissaire. Il s'agit plutôt d'un processus *de novo*.

Par ailleurs, le Commissaire ne peut de sa propre initiative intenter un recours devant la Cour fédérale, même s'il est d'avis qu'un acte ou une omission ont été commis par une institution fédérale ou qu'il existe un cas précis de non-reconnaissance du statut ou de l'usage d'une langue officielle ou encore que l'intention du législateur n'a pas été respectée. Aux termes de l'article 77(1), le dépôt d'une plainte constitue une condition préalable à l'exercice du recours en vertu de la Partie X de la Loi.

De plus, aux fins du recours auprès de la Cour fédérale, le Commissaire se doit de recourir au consentement du plaignant. Il n'est attribué au Commissaire aucun pouvoir de prendre de sa propre initiative les mesures correctrices qui s'imposent afin de faire trancher les questions linguistiques.

Dans les faits, le Commissaire cherche d'abord et avant tout des situations négociées. Il ne porte qu'en dernier ressort devant les tribunaux les cas particulièrement difficiles de non-respect à la Loi, soit ceux soulevant des «différends sur l'interprétation de certaines dispositions complexes de la Loi ou sur la réparation d'injustices²⁹¹».

II - Conclusion

Tel que précédemment discuté, le Commissaire aux langues officielles a le pouvoir d'exercer un recours devant la Cour fédérale s'il n'a pas été donné suite à ses recommandations dans un délai raisonnable ou par des mesures appropriées, à la condition qu'il obtienne le consentement du plaignant²⁹². Cette possibilité existe également pour le Commissaire à l'information et le Commissaire à la protection des renseignements

²⁹¹ *Rapport annuel 1991*, COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES, p. 49.

²⁹² Voir alinéa 78(1)a), *Loi sur les langues officielles*.

personnels²⁹³. Les possibilités d'appel existent également en vertu de la *Loi canadienne des droits de la personne* pour toute décision ou ordonnance rendue par un tribunal des droits de la personne. Seulement, l'appel est interjeté auprès d'un tribunal d'appel composé de trois membres du Comité du tribunal des droits de la personne²⁹⁴.

Ainsi, pour les Commissaires responsables des langues, de l'information et des renseignements personnels, le recours est exercé auprès de la Cour fédérale alors que suite à la décision du Tribunal des droits de la personne le recours approprié est celui du Tribunal d'appel des droits de la personne.

²⁹³ Voir articles 42 respectivement, *Loi sur l'accès à l'information* et *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Le recours en révision s'exerce pour refus de communication totale ou partielle d'un document ou de renseignements personnels, selon le cas.

²⁹⁴ Voir art. 55 et 56(1), *Loi canadienne des droits de la personne*.

Chapitre 2

Un nouveau rôle pour le Commissaire aux langues officielles

A) Fondements d'un nouveau pouvoir pour le Commissaire

Le présent chapitre a pour but de préciser les difficultés inhérentes au rôle actuel du Commissaire aux langues officielles et de préciser les modifications qui s'imposent afin d'habiliter le Commissaire à exercer un mandat plus efficient et efficace.

À cette fin, il y a lieu de considérer l'environnement dans lequel s'exerce le mandat du Commissaire aux langues officielles, notamment par l'analyse des thèmes suivants :

I - La Charte, les droits fondamentaux et le «compromis politique»;

II - L'accroissement des pouvoirs du Commissaire aux langues officielles en tant que bénéfices pour les citoyens et instruments de changement pour les institutions fédérales.

Cette vue d'ensemble nous permettra de mieux saisir la réalité qui se veut instigatrice de changement.

I - La Charte, les droits fondamentaux et le «compromis politique»

a) *La Charte*

La Charte n'est pas une loi ordinaire, «ni même une loi de nature exceptionnelle comme la *Déclaration canadienne des droits*²⁹⁵». Elle tire son origine de la Constitution du Canada qui est la «loi suprême du Canada»²⁹⁶. Comme le faisait remarquer le juge Estey dans l'arrêt *Law Society of Upper Canada c. Skapinker*, la Charte évoque des qualités essentielles aux fins de l'interprétation :

²⁹⁵ Voir *Law Society of Upper Canada c. Skapinker*, (1984) 1 R.C.S. 357, p. 365.

²⁹⁶ Voir art. 52(1) de la *Loi Constitutionnelle de 1982*, édictée comme l'annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), entrée en vigueur le 17 avril 1982. L'affirmation de suprématie de la Constitution sur toute autre loi a trouvé application dans l'un des premiers arrêts de la Cour suprême depuis l'avènement de la Charte. Voir commentaire du Juge Estey dans *Law Society of Upper Canada c. Skapinker*, (1984) 1 R.C.S. 357, p. 365 où il explique qu' : « En l'espèce, nous sommes appelés à remplir **une tâche nouvelle**, savoir interpréter et appliquer la *Charte canadienne des droits et libertés* [...]». (Le texte a été mis en caractères gras par l'auteure.)

Il y a quelques considérations simples mais importantes qui guident les cours dans l'interprétation de la Charte; [...] La Charte ne tire pas son origine de l'un ou l'autre niveau de compétence législative du gouvernement, mais de la Constitution elle-même. Elle appartient au fond même du droit canadien. En réalité, elle est «la loi suprême du Canada» [...]»²⁹⁷.

Ainsi, en plus d'être la Loi suprême du Canada, la Charte est une loi exécutoire. Nous puisons cette affirmation dans l'opinion émise par le juge Laycraft de la Cour d'appel de l'Alberta et reprise par le juge en chef Dickson dans l'arrêt *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*²⁹⁸ et qui est à l'effet suivant :

[...] la différence la plus fondamentale entre la Déclaration et la Charte tient au statut plus important qu'a la Charte en tant que partie de «la loi suprême du Canada» (par. 52(1)); elle ne constitue pas simplement une déclaration des principes de droit existants ou encore un outil d'interprétation législative.

Cette citation réitère l'énoncé visant l'importance, voire la primauté de la Charte sur d'autres textes législatifs. Elle est plus qu'une loi ordinaire et elle est exécutoire.

La Cour suprême du Canada a reconnu, dès ses premiers arrêts sur la Charte, que cette dernière devait recevoir une interprétation large et libérale afin de pouvoir en optimiser les bénéfices. À cet égard, le juge en chef Dickson, dissident dans l'arrêt *Société des Acadiens c. Association of Parents*, s'exprime comme suit :

Sans aucun doute, le fait qu'il doit y avoir égalité de statut de ces deux langues (par. 16(1) et (2)) milite en faveur d'une application généreuse de

²⁹⁷ (1984) 1 R.C.S. 357, 366.

²⁹⁸ (1985) 1 R.C.S. 295, 308.

ces mesures et de la Charte elle-même afin que cet objectif puisse être atteint²⁹⁹.

Le juge Dickson rapporte également que la jurisprudence de la Cour suprême a d'une manière générale été «disposée à donner aux garanties constitutionnelles en matière linguistique une interprétation large, tout en admettant certaines restrictions à la portée de ces garanties lorsque le texte des dispositions l'exige³⁰⁰». Cette interprétation du juge Dickson se fait la relève en matière linguistique de ce que le juge Estey a conclu dans l'arrêt *Law Society of Upper Canada c. Skapinker* eu égard à l'interprétation à donner à la Charte :

La Charte a été conçue et adoptée pour guider et servir longtemps la société canadienne. Une interprétation étroite et formaliste, qui n'est pas animée par un sens des inconnues de l'avenir, pourrait retarder le développement du droit et par conséquent celui de la société qu'il sert³⁰¹.

Il s'ensuit qu'une interprétation large et libérale, telle qu'élaborée par la Cour suprême du Canada³⁰², est de mise aux fins d'interpréter les dispositions de la Charte eu égard aux droits linguistiques. Cette interprétation s'avère essentielle afin de ne pas retarder indûment le développement des droits linguistiques au Canada enchâssés dans la *Loi constitutionnelle de 1982*.

²⁹⁹ (1986) 1 R.C.S. 549, 564.

³⁰⁰ Voir l'arrêt *Société des Acadiens*, (1986) 1 R.C.S. 549, 564.

³⁰¹ (1984) 1 R.C.S. 357, 366.

³⁰² *R. c. Big M Drug Mart Ltd. et autres*, (1985) 1 R.C.S. 295; *Hunter et autres c. Southam Inc.*, (1984) 2 R.C.S. 145; *R. c. Therens et autres*, (1985) 1 R.C.S. 613; *Renvoi : Motor Vehicle Act de la C.-B.*, (1985) 2 R.C.S. 486.

b) Les droits fondamentaux

À partir de ces fondements, nous sommes invités à analyser les rapports des divers concepts de la Charte avec les droits linguistiques. De prime abord, la Charte «n'est pas un phénomène isolé³⁰³»; elle a un rôle essentiel à jouer dans la conjoncture de l'État canadien. Et pour nous en convaincre, citons ce passage du juge Dickson dans l'arrêt *R. c. Big M Drug Mart Ltd.* :

Big M Drug Mart Ltd. :

Elle (la Charte) s'inscrit dans le cadre du mouvement des droits de la personne. Elle garantit qu'aucun gouvernement au Canada ne devra exercer son pouvoir de manière à restreindre ou à supprimer les **droits fondamentaux** que les Canadiens, au même titre que tous les autres habitants de la terre, acquièrent dès leur naissance³⁰⁴. (Les textes ont été mis entre parenthèses et en caractères gras par l'auteure.)

Il y a reconnaissance de droits fondamentaux par des juges de la Cour d'appel auxquels adhère le juge en chef Dickson dans l'arrêt *Big M Drug Mart Ltd.*, ainsi que par la majorité des juges de la Cour suprême dans l'arrêt *Société des Acadiens* où le juge Beetz rappelle que «les droits linguistiques relèvent de la catégorie des droits fondamentaux³⁰⁵».

³⁰³ Voir texte rapporté par le Juge en chef Dickson dans *R. c. Big M Drug Mart Ltd.* où il cite le juge Belzil de la Cour d'appel de l'Alberta, (1985) 1 R.C.S. 295, 309.

³⁰⁴ (1985) 1 R.C.S. 295, 309.

³⁰⁵ *Société des Acadiens c. Association of Parents for Fairness in Education*, (1986) 1 R.C.S. 549, 578. Cet énoncé fut repris par le juge La Forest dans *R. c. Mercure* (1988) 1 R.C.S. 234, 268.

Ainsi, il y a reconnaissance officielle des droits linguistiques à titre de droits fondamentaux³⁰⁶. Certains pourraient prétendre que cette reconnaissance n'est qu'accessoire. Cependant, force nous est donnée de constater que la Charte a soulevé une telle ouverture d'esprit sur l'étendue des droits qui y sont enchâssés que les droits linguistiques retrouvés aux articles 16 à 22 de la Charte ont naturellement suivi le courant ainsi que la volonté «politique».

Il s'ensuit que la Charte se fait protectrice des droits des citoyens. Dans le même esprit, le juge Estey affirme dans l'arrêt *Skapinker* que : «La Charte a été conçue et adoptée pour guider et servir longtemps la société canadienne³⁰⁷». De plus, l'opinion du juge en chef Dickson, quoique dissidente dans l'arrêt *Société des Acadiens*, est à l'effet suivant : «[...] la Charte a été conçue principalement pour reconnaître les droits et libertés individuels face à l'État³⁰⁸».

L'article 16(1) de la Charte enchâsse la notion des deux langues officielles du Canada et fait appel à une garantie constitutionnelle des langues officielles. Ce principe d'égalité des langues française et anglaise stipulé à l'article 16 s'énonce comme suit :

³⁰⁶ Citons à titre d'exemple *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, (1985) 1 R.C.S. 296, 309; *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick c. Association of Parents for Fairness in Education*, (1986) 1 R.C.S. 549, 566; *R. c. Mercure* (1988) 1 R.C.S. 234, 268; *Canada (Procureur général) c. Viola*, (1991) 1 C.F. 373, 386.

³⁰⁷ (1984) 1 R.C.S. 357, 366.

³⁰⁸ (1986) 1 R.C.S. 549, 565.

(1) Le français et l'anglais sont les langues officielles du Canada; ils ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada.

Comme en fait état le juge en chef dans l'arrêt *Société des Acadiens* :

Bien que l'importance précise de l'art. 16 soit débattue dans la doctrine, il constitue à tout le moins un indice très révélateur de l'objet des garanties linguistiques de la Charte. En adoptant ces garanties constitutionnelles spéciales dans la Charte, le gouvernement fédéral et le gouvernement du Nouveau-Brunswick ont démontré leur engagement à réaliser le bilinguisme officiel dans leurs ressorts respectifs³⁰⁹.

L'article 16 de la Charte constitutionnalise l'égalité de statut, de droits et privilèges quant à l'usage du français et de l'anglais dans les institutions fédérales. Il décrit à bon droit le statut des droits linguistiques permettant à toute personne de se faire servir en français ou en anglais dans ses rapports avec les institutions fédérales.

De plus, l'enchâssement de l'article 16 est explicité par les dispositions 17 à 22 de la Charte. En fait, ces articles sont le prolongement de l'article 16. Et pour reprendre l'analogie exprimée par la Cour suprême dans l'arrêt *Blaikie*³¹⁰ eu égard à l'article 7 de la *Charte de la langue française* : la généralité de l'article 16 de la *Charte canadienne des droits et libertés* se retrouve dans les précisions apportées par les articles 17 à 22 de cette dernière. L'article 16 résume en peu de mots et de façon directe ce que les articles qui suivent expriment en détail.

³⁰⁹ (1986) 1 R.C.S. 549, 565.

³¹⁰ (1979) 2 R.C.S. 1016, 1027.

Et de poursuivre la Cour par analogie, «bien qu'en matière d'interprétation les précisions apportées dans une loi puissent modifier ou limiter le principe général»³¹¹, le contenu des articles 17 à 22 de la Charte n'indique aucune modification ou limitation de l'article 16. Au contraire, le sens de l'égalité de statut, de droits et de privilèges dans l'usage auprès des institutions fédérales est élargi pour comprendre les travaux du Parlement, les documents parlementaires, les procédures devant les tribunaux établis par le Parlement, les communications entre les administrés et les institutions fédérales, le maintien de certaines dispositions et la préservation de droits et privilèges antérieurs et postérieurs à l'entrée en vigueur de la présente Charte.

Il est intéressant de rappeler que le juge en chef Dickson dans l'arrêt *Société des Acadiens* déclare que : «[...] l'article 16 est un outil important dans l'interprétation des autres dispositions linguistiques de la Charte [...]»³¹² et que :

Les articles 16 à 22 de la Charte ont pour effet d'enchâsser la notion de deux langues officielles pour le Canada. Ils assurent la protection des droits linguistiques dans un bon nombre d'institutions publiques telles que les corps législatifs, les tribunaux, les bureaux du gouvernement et les écoles³¹³.

Par ailleurs, sans entrer dans un long discours relativement aux dispositions linguistiques, il y a lieu de mentionner que l'article 20 de la Charte a été repris dans son

³¹¹ Voir arrêt *Blaikie*, (1979) 2 R.C.S. 1016, 1028.

³¹² (1986) 1 R.C.S. 549, 565.

³¹³ (1986) 1 R.C.S. 549, 564.

essence, son esprit et dans une certaine mesure par sa lettre, dans les dispositions de la partie IV de la *Loi sur les langues officielles* de 1988, notamment à l'article 22. À ce titre, ces dispositions sont également élevées au rang de dispositions quasi constitutionnelles puisque la *Loi sur les langues officielles* «fait partie de ces catégories privilégiées de lois dites quasi constitutionnelles qui expriment «certains objectifs fondamentaux de notre société» et qui doivent être interprétées de 'manière à promouvoir les considérations de politique générale qui (les) sous-tendent' ³¹⁴». Voilà une raison additionnelle pour élever au rang de droit fondamental les droits linguistiques enchâssés dans la Charte.

c) Le compromis politique

Au cours de l'histoire du Canada et du Québec, il a souvent été question «d'accord politique» ou de «compromis politique». Nous n'avons qu'à consulter les événements historiques pour nous en convaincre³¹⁵ : la capitulation de Montréal en 1760³¹⁶, le Traité de Paris en 1763³¹⁷, l'Acte de Québec en 1774³¹⁸, la division du Canada en deux

³¹⁴ Le juge Décary dans *Canada (Procureur général) c. Viola*, (1991) 1 C.F. 373, 386.

³¹⁵ Pour une perspective globale de l'évolution des langues au cours de l'histoire, consulter P. ANNIS, dans *Le bilinguisme judiciaire en Ontario*, 1985.

³¹⁶ La capitulation de la ville de Montréal prévoyait le maintien de la «Coutume de Paris» et de toutes les lois alors en vigueur. Il s'avérait que la population pouvait continuer à recevoir ses services en français par le biais des institutions traditionnelles françaises et ainsi bénéficier de l'accès aux lois en français. Voir M. BASTARACHE, «Language Rights in the Supreme Court of Canada: The Perspective of Chief Justice Dickson», dans la *Revue de droit manitobain*, (1991) vol. 27, p. 392.

³¹⁷ Dans ce traité, les langues n'ont pas été mentionnées; cependant, la justice anglaise de même que les lois anglaises furent introduites dans la colonie. *Id.*, *ibid*, p. 392.

provinces en 1791³¹⁹, l'Acte d'Union en 1840³²⁰. Même en 1864, les Pères de la Confédération ont tenté d'obtenir un «compromis» au cours de la Conférence de Québec où le bilinguisme législatif et judiciaire fut adopté sans pour autant être obligatoire³²¹. Ce compromis politique fut abandonné au cours de la Conférence de Londres où le bilinguisme obligatoire fut retenu aux fins du processus législatif. Au même moment se discutaient les dispositions de la Constitution de 1867.

Et voici qu'un peu plus de cent ans plus tard se discutent de nouveau les droits relatifs aux langues qui constituent l'enjeu fondamental de la réconciliation des deux communautés linguistiques. Nous l'avons vu avec la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme en 1965, le rapatriement de la Constitution en 1982, les pourparlers qui ont tenté de conclure l'Accord du Lac Meech en 1991 et la Commission Beaudoin-Dobbie en 1992.

Le compromis social et politique dont il est question dans les divers arrêts fait référence au compromis linguistique de 1867. Ce compromis est le résultat de plusieurs années de discussions tenues entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux

³¹⁸ L'Acte de Québec abrogea les dispositions du Traité de Paris and rétablit le vieux droit français, à l'exception des affaires criminelles. *Id., ibid.*, p. 392.

³¹⁹ La *Constitution Act* ne traitait pas des langues et le bilinguisme a été relégué au Bas Canada uniquement. *Id., ibid.*, p. 392.

³²⁰ Les deux Canadas sont réunis mais la langue des législatures est l'anglais d'où naissance de troubles divers. *Id., ibid.*, p. 393.

³²¹ *Id., ibid.*, p. 393.

dans le but de réviser la Constitution du Canada, notamment «d'enchâsser [...] une déclaration des droits fondamentaux ne comportant que quelques garanties en matière linguistique³²²».

Ces discussions remontent à 1968, à l'époque du premier ministre Pearson, pour se conclure en 1982 avec l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982*, à l'époque du premier ministre Trudeau. Entre ces deux pôles, plusieurs négociations constitutionnelles ont eu lieu. Cependant, à la suite d'une des premières conférences, il y eut un accord sur la question des droits linguistiques; par contre, aucune province ne désirait s'engager à inclure une déclaration de droits fondamentaux dans la Constitution du Canada.

En 1971, le premier ministre Trudeau souleva de nouveau le débat lors d'une autre conférence afin d'obtenir une «entente entre les premiers ministres sur un ensemble limité de réformes constitutionnelles comportant notamment les éléments suivants : le rapatriement et les formules de modification de la Constitution, et l'enchâssement des droits fondamentaux (y compris les droits linguistiques)³²³».

Un projet englobant les modifications proposées fut soumis par le ministre fédéral de la Justice, Monsieur Turner, et pris le nom de «Charte de Victoria», en raison de la Conférence fédérale-provinciale tenue à Victoria en 1971. Cette Charte contenait des dispositions concernant les droits linguistiques; elle reconnaissait notamment le français et

³²² B. PELLETIER, «Les réticences des provinces face à la reconnaissance de droits constitutionnels relatifs à l'usage des langues officielles», *R. du B.*, t. 51, n° 2, mars-avril 1991, 247, 254.

³²³ *Id.*, *ibid.*, p. 256.

l'anglais comme langues officielles du Canada. Cependant, les premiers ministres provinciaux tenaient particulièrement à soumettre ces diverses propositions à leurs gouvernements respectifs. «Seule une approbation *unanime* de la Charte [...] allait permettre que soient prises les mesures nécessaires pour rapatrier la Constitution et donner force de loi aux dispositions de la Charte en question³²⁴». Dans les faits, seuls le Québec et la Saskatchewan ont refusé la Charte.

Ainsi, il a fallu attendre jusqu'en 1976 afin que ne reprennent les pourparlers officiels concernant la Charte. De conférences en conférences, les gouvernements fédéral et provinciaux ne parvenaient pas à s'entendre. Bien que «toutes les provinces se disaient d'accord pour que l'anglais et le français soient reconnus langues officielles du Canada, il n'en demeurait pas moins que plusieurs premiers ministres provinciaux avaient indiqué que l'octroi de services à la minorité officielle dans la province devrait être laissé à la discrétion du gouvernement concerné³²⁵».

Cependant, après la décision de la Cour suprême du Canada concernant la constitutionnalité du projet présenté par le premier ministre Trudeau, une dernière conférence s'est tenue à Ottawa, au cours de laquelle les gouvernements fédéral et provinciaux parvinrent au «compromis». Le premier ministre Trudeau abandonna la formule Victoria alors que les provinces acceptèrent l'enchâssement de la *Charte des droits* dans la Constitution. Toutefois,

³²⁴ *Id., ibid.*, p. 260.

³²⁵ *Id., ibid.*, p. 265.

seul le Québec désapprouva «politiquement la Loi de 1982, mais fût néanmoins obligé d'en accepter l'application juridique³²⁶».

De ce compromis politique est né l'engagement à promouvoir certains objectifs fondamentaux tel le droit à l'égalité des langues officielles. À cet égard, le juge Décary rappelle que la *Loi sur les langues officielles* n'est pas une loi ordinaire car elle reflète à la fois la Constitution du pays et le compromis social et politique dont elle est issu. Le juge Décary poursuit son raisonnement en appliquant à cette Loi des principes provenant de la Charte. Il y précise trois niveaux de qualification de la *Loi sur les langues officielles*, notamment le principe voulant que cette Loi soit le fruit d'un compromis politique³²⁷.

Les juges sont alors invités à analyser les droits linguistiques prévus dans la *Loi sur les langues officielles* à la lumière de la Charte et du compromis politique. Pour reprendre les propos du juge Beetz dans l'arrêt *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick*: «[...] même si certains d'entre eux ont été élargis et incorporés dans la Charte, les droits linguistiques ne reposent pas moins sur un compromis politique³²⁸».

Et de plus, dans le *Renvoi relatif à la Loi sur les écoles publiques du Manitoba*, la Cour reprend l'opinion préalablement émise par le juge Wilson dans le *Renvoi*

³²⁶ *Id.*, *ibid.*, p. 267.

³²⁷ *Canada (Procureur général) c. Viola*, (1991) 1 C.F. 373, 386 et 387.

³²⁸ (1986) 1 R.C.S. 549, 578.

relatif au projet de loi 30, An Act to Amend the Education Act (Ont.), (1987) 1 R.C.S. 1148, à la page 1176, selon lequel «il doit tout de même être loisible à la Cour d'insuffler la vie à une compromis clairement exprimé³²⁹».

Malgré le poids de l'histoire tant politique que juridique, nous arrivons à la conclusion qu'il doit y avoir des effets concluants et positifs à ce «compromis politique» pour toute personne visée par les dispositions linguistiques inscrites dans la Charte. Bien que l'on fasse état de compromis politique ou de prolongement des droits et garanties reconnus dans la Charte, il s'avère que les droits linguistiques ont été reconnus et enchâssés dans la loi suprême du Canada et qu'à ce titre, ces droits linguistiques doivent recevoir le rang et le statut qui leur revient.

De fait, l'existence d'un «compromis politique» ne signifie pas que les langues officielles, soit le français, soit l'anglais, doivent recevoir un traitement différent. Ainsi, puisque le droit des langues se fonde sur des principes, le fait de considérer les garanties juridiques «de nature plus féconde [que les droits linguistiques] parce qu'elles se fondent sur des principes³³⁰» m'apparaît sans fondement. Les principes relatifs aux droits linguistiques sont intrinsèques et n'appartiennent qu'à la personne. Ces principes ne ressortent pas de la théorie puisqu'ils ont une emprise sur la réalité quotidienne.

³²⁹ (1993) 1 R.C.S. 839, 850.

³³⁰ Voir *Société des Acadiens*, (1986) 1 R.C.S. 549, 578.

Loin de nous la pensée de nous cacher derrière l'expression «compromis politique» en vue de refuser, aux droits linguistiques, la reconnaissance de droit fondamental, enchâssé à l'article 16 de la Charte et reconnu comme tel par une certaine jurisprudence³³¹. Vouloir faire autrement serait vouloir se substituer au législateur et tenter de réécrire ce qui a été constitutionnalisé.

Ainsi, les garanties et les exigences accordées par l'article 16 de la Charte ne peuvent être réduites unilatéralement par le Parlement du Canada et encore moins par les tribunaux. Au contraire, le Parlement et les tribunaux se doivent de protéger les garanties constitutionnelles en matière linguistique³³². Encore faut-il espérer que les tribunaux soient les garants des droits reconnus dans la Charte et la législation canadienne en général.

d) Conclusion préliminaire eu égard à la reconnaissance des deux langues officielles à titre de droits fondamentaux

Les droits linguistiques sont élevés au rang de droits fondamentaux en raison des faits reliés que voici :

³³¹ *Procureur général du Québec c. Blaikie*, (1979) 2 R.C.S. 1016; *Société des Acadiens c. Association of Parents*, 1986 1 R.C.S. 549; *Canada (Procureur général) c. Viola*, (1991) 1 C.F. 373.

³³² Par analogie, consulter l'arrêt *Procureur général du Québec c. Blaikie*, (1979) 2 R.C.S. 1016, 1027, où la Cour reconnaît que : «L'arrêt *Jones* statue que le Parlement peut accroître la protection accordée à l'usage du français et de l'anglais dans les organismes, institutions et programmes relevant du pouvoir législatif fédéral. Rien n'y laisse entendre qu'il peut diminuer unilatéralement les garanties ou les exigences de l'art. 133». Ce même raisonnement trouve application eu égard à l'article 16 de la Charte.

- 1) la langue est un droit intrinsèque et fondamental que l'on acquiert à la naissance;
- 2) les droits linguistiques sont enchâssés dans la loi suprême du Canada, dont la Charte est une partie intégrante;
- 3) le principe d'égalité de l'article 16 de la Charte statue sur le droit à la langue dans les rapports avec les institutions fédérales;
- 4) l'interprétation de la Charte se veut large et libérale;
- 5) la nouvelle *Loi sur les langues officielles* a repris la terminologie de la Charte et de la *Loi constitutionnelle de 1982* en matière de droits linguistiques pour ainsi en faire une loi quasi constitutionnelle.

II - L'accroissement des pouvoirs du Commissaire aux langues officielles en tant que bénéfice pour les administrés

La première question qui se pose est celle de savoir ce qui justifie l'accroissement des pouvoirs au Commissaire aux langues officielles. Afin de répondre à

cette question, nous analysons les pouvoirs qui lui sont actuellement conférés et suggérons de nouveaux pouvoirs qui pourraient lui être attribués.

a) Le pouvoir de recommandation

Le Commissariat aux langues officielles est un organisme administratif autonome³³³. Contrairement à d'autres organismes administratifs autonomes, telle la Commission canadienne des droits de la personne, le Commissaire aux langues officielles ne détient pas de pouvoir de décision.

Le Commissaire aux langues officielles n'est habilité à émettre que des recommandations, à la fin de l'enquête initiée par lui-même ou suite à une plainte déposée par un plaignant. Cette recommandation figure dans un rapport motivé au président du Conseil du Trésor ainsi qu'à l'administrateur de l'institution fédérale touchée³³⁴.

Nous savons que les recommandations n'ont aucune portée juridique. Elles comportent uniquement un pouvoir de persuasion. Dans la décision *Thomson c. Canada (Sous-ministre de l'Agriculture)* rendue le 13 février 1992 par la Cour suprême du Canada, il fut précisé à la p. 4 que :

³³³ COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT, *Les organismes administratifs autonomes, Document de travail 25*, Approvisionnements et Services, 1980, p. 38 : «En tant que phénomène organisationnel, les organismes autonomes sont par définition des corps spécialisés distincts des ministères et autres services ministériels, jouissant d'une autonomie considérable par rapport au pouvoir exécutif».

³³⁴ Art. 63, *Loi sur les langues officielles*.

Le terme «recommandations» doit être interprété suivant son sens ordinaire. «Recommandations» renvoie ordinairement au fait de conseiller et ne saurait équivaloir à une décision obligatoire. Ni la disposition en cause, ni la Loi dans son ensemble ne permettent de conclure que le mot «recommandations» a un autre sens que son sens usuel.

La recommandation du Commissaire s'avère ainsi un mécanisme qui permet de garantir l'authenticité des faits allégués sur lesquels l'institution fédérale concernée, le gouverneur en conseil, le Conseil du Trésor ainsi que le Parlement peuvent être appelés à se prononcer.

Ainsi, le Commissaire aux langues officielles n'a pas la compétence selon les termes de la Loi, pour contrôler la légalité de l'activité linguistique des institutions fédérales même s'il est habilité à procéder à des enquêtes en matière de langues. Ses pouvoirs d'enquête «ont un caractère spécial et une existence temporaire et au surplus ne participent pas directement au pouvoir décisionnel de l'administration³³⁵».

Les recommandations émises par le Commissaire aux langues officielles n'apportent que peu de chose à l'interprétation de la *Loi sur les langues officielles* et n'ont aucun poids juridique lorsqu'il s'agit de mettre en oeuvre une recommandation.

Plus précisément, toute recommandation du Commissaire visant la mise en application d'un mécanisme de redressement en matière linguistique peut demeurer lettre morte advenant l'absence d'engagement ou d'action de la part de l'institution fédérale visée.

³³⁵ P. GARANT, *Droit administratif*, 2^e édition, Yvon Blais inc., 1985, p. 436.

Conséquemment, devant une recommandation, les institutions fédérales peuvent retarder indûment la mise en oeuvre de «la recommandation» du Commissaire puisque la recommandation n'est pas exécutoire.

Il en est de même lorsque le Commissaire transmet une copie de son rapport et ses recommandations au gouverneur en conseil³³⁶. La mise en application de ses recommandations relève uniquement de la bonne volonté de l'institution fédérale ou des mesures que le gouverneur en conseil décide de prendre pour mettre en oeuvre les recommandations du Commissaire. Nous nous en remettons alors, dans ces circonstances, à la volonté politique du parti au pouvoir.

Le Commissaire et son institution n'ont alors aucune emprise officielle sur l'activité administrative des institutions fédérales en matière de langues autre que l'exercice d'une certaine pression morale véhiculée par le rapport annuel ou les rapports circonstanciés auprès du Parlement³³⁷. Il nous faut admettre que l'institution du Commissaire aux langues officielles en est une qui, en bout de ligne, est subordonnée à l'action du tribunal, en l'occurrence la Section de première instance de la Cour fédérale³³⁸.

³³⁶ Art. 65(1), *Loi sur les langues officielles*.

³³⁷ *Ibid.*, art. 66 et 67.

³³⁸ *Ibid.*, art. 76 et 77.

b) Les limites dans l'exercice de ses pouvoirs

Tel que précédemment discuté, la *Loi sur les langues officielles* confère au Commissaire le pouvoir d'exercer le recours judiciaire auprès de la Cour fédérale à la seule condition que le plaignant y consente³³⁹.

Il découle de cette restriction que le Commissaire ne peut, de sa propre initiative, exercer un recours judiciaire même s'il est d'opinion qu'il y a violation à la *Loi sur les langues officielles*, que les faits appuient les propos du Commissaire et que l'institution fédérale en faute n'a aucun plan d'action pour remédier à la situation, ou que ce plan d'action s'avère nettement insuffisant.

Ainsi, en vertu de la ladite Loi, une vérification linguistique entreprise à l'initiative du Commissaire ne peut donner lieu à une poursuite judiciaire, faute de plaignant. Les dispositions de la Loi ne reconnaissent pas au Commissaire la qualité de plaignant. En fait, la Loi prévoit que tout individu ou groupe a le droit de porter plainte devant le Commissaire, excluant par le fait même ce dernier. Il serait illusoire de pouvoir porter plainte à soi-même, c'est-à-dire que le Commissaire porte plainte envers lui-même.

Par conséquent, l'exercice du recours judiciaire par le Commissaire au nom du plaignant est directement proportionnel au nombre de plaignants qui désirent exercer un

³³⁹ *Ibid.*, alinéa 78(1)a).

recours auprès de la Cour fédérale et qui consentent à ce que le Commissaire exerce ce recours. Il s'ensuit que si peu de plaignants souhaitent exercer un recours judiciaire auprès de la Cour fédérale ou refusent au Commissaire l'exercice de ce recours, ce dernier se trouve dépourvu de tout droit d'action. Cette restriction est d'autant plus frustrante lorsque, de l'avis du Commissaire, il existe une situation de faits faisant en sorte qu'il y a violation à la *Loi sur les langues officielles*.

Par ailleurs, malgré les modifications apportées par la *Loi sur les langues officielles* de 1988, telle la possibilité d'exercer un recours auprès de la Cour fédérale, pour ne citer qu'un exemple fondamental, le Commissaire sortant, M. D'Iberville Fortier est d'opinion que :

[...] malgré les améliorations que comporte la *Loi sur les langues officielles* de 1988, il est peu probable qu'elle produise de grands changements tant que la volonté de promotion exprimée dans le préambule ne se traduira pas par un leadership, un esprit, une direction, des structures et des règles qui lui donneront toute sa signification³⁴⁰.

Vouloir ainsi assurer une mise en oeuvre juste et équitable des langues officielles implique l'énoncé d'un sens, d'une orientation ou d'une direction, qui devrait être parallèle au sein de toutes les institutions fédérales. Cette prise en charge s'avère impossible à réaliser pour le Commissaire puisque, d'une part, il n'est habilité qu'à proposer des

³⁴⁰ *Rapport annuel 1988, COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES*, p. 292.

recommandations aux institutions fédérales et, d'autre part, il ne dispose pas d'outil de contrainte en cas de non-respect de sa recommandation.

Le Commissaire désirait obtenir le pouvoir de tenir des audiences publiques. Cependant, cette demande n'a pas connu de suite puisque le gouvernement n'a pas accédé à la demande du Commissaire ni donné suite à la recommandation faite en 1983 par le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur les langues officielles à l'effet de donner au Commissaire le pouvoir de tenir des audiences publiques.

La Loi de 1988 prévoit plutôt, à l'article 88, la constitution d'un Comité parlementaire chargé de suivre l'application de la Loi. Le Commissaire aux langues officielles ne dispose alors que de son pouvoir de persuasion pour convaincre le Comité parlementaire de tenir des audiences, s'il estime qu'une question particulière devrait être entièrement débattue en public.

Ainsi, malgré les nombreuses tâches dévolues au Commissaire aux langues officielles, une question se pose, à savoir si les attributions qui lui sont actuellement décernées sont en elles-mêmes suffisantes pour lui permettre de remplir de manière efficiente et efficace l'ultime objectif qu'est la reconnaissance effective du statut égalitaire du français et de l'anglais au sein des institutions fédérales.

B) Modifications proposées

D'une part, il y a lieu de préciser les modifications souhaitables à la *Loi sur les langues officielles* afin que le Commissaire puisse exercer plus adéquatement son mandat et, d'autre part, de s'enquérir sur les autres recours en cas de violations d'ordre linguistique.

I - Un nouveau recours judiciaire

Nous sommes d'opinion qu'il y aurait lieu de modifier la *Loi sur les langues officielles* afin de prévoir une disposition nouvelle permettant au Commissaire aux langues officielles d'exercer, de sa propre initiative, un recours judiciaire auprès de la Cour fédérale et ceci, malgré l'absence de plainte déposée au bureau du Commissaire par tout individu ou groupe de personnes.

a) Une comparaison avec la Suède

L'institution de l'ombudsman telle que développée en Suède bénéficie de certaines caractéristiques qui la distinguent d'autres pays. Elle comporte une procédure de

traitement des plaintes, ainsi qu'un mécanisme d'appel et d'enquête, pas très éloigné de celui retrouvé auprès du Commissaire aux langues officielles du Canada.

Son pouvoir principal consiste dans la poursuite d'enquêtes afin de relever les faits et gestes contraires à la Loi³⁴¹. Son influence repose sur son objectivité, sa compétence, sa connaissance supérieure ainsi que sur le prestige qu'il impose. Cependant, lorsque ces compétences s'avèrent insuffisantes à persuader l'administration de remédier au défaut du respect de la Loi, la publicité - auprès des médias et par le dépôt de rapports au Parlement - s'avère être le meilleur outil de persuasion. Quoiqu'il ne l'exerce pas souvent, l'ombudsman détient le pouvoir de poursuivre les agents qui commettent des actes illégaux^{342 343}.

³⁴¹ D.C. ROWAT, *The Ombudsman Plan*, Toronto, McClelland and Stewart Limited, 1973, p. 8 : «A court has unjustly ordered an arrested person to pay the costs of his own return from the United States to Sweden for trial. The party complained to the Ombudsman on another aspect of the case. But in his review, the Ombudsman discovered that the complainant has been wrongly made to pay his own transportation costs. Since the law was not clear in regard to the obligation to repay transportation costs, the judge could not be held responsible for the error. But the Ombudsman wrote to the Government and requested that the man be reimbursed. This request was granted».

³⁴² *Id., ibid.*, p. 5 : «A recent example was the prosecution of a police chief and the public prosecutor of a county for illegally confiscating a fisherman's boat. There were even three occasions in the 19th century when parliament directed the Justiceombudsman to prosecute cabinet ministers, though otherwise ministers are excluded from the ombudsmen's supervision».

³⁴³ K. LITHNER, *The Controllers and the controlled: The Swedish Ombudsman Institution as seen from the grass-roots level*, International Ombudsman Institute, Occasional Paper #20, December 1982, p. 4 : «However, since 1968 there has been an agreement between the Ombudsmen to prosecute any person who demands to prove his innocence. This, however, presupposes that the Ombudsman considers the act criminal. Since it is usually the doubtful cases that end with a prosecution, a fair number of the cases prosecuted by the Ombudsman end with a verdict of not guilty».

De plus, l'ombudsman suédois a le pouvoir de faire enquête de sa propre initiative³⁴⁴. Il peut poursuivre un juge³⁴⁵ ainsi que les agences administratives et peut prendre cause à partir de rapports relevés dans la presse³⁴⁶. Ce pouvoir d'enquête de l'ombudsman s'avère important. Il a en effet été démontré que les causes les plus importantes ont pris naissance à la suite d'une enquête et de la poursuite qui s'est ensuivie, où il a fallu procéder à une modification dans la pratique administrative et légale. Par ailleurs, l'ombudsman détient aussi le pouvoir d'entendre des appels à l'encontre des pratiques ou des décisions administratives.

Certaines caractéristiques élaborées pour l'ombudsman suédois s'appliquent également pour le Commissaire aux langues officielles au Canada. L'influence, le pouvoir d'enquête et le dépôt de rapports au Parlement chez l'ombudsman suédois rejoint ceux du Commissaire aux langues officielles. Cependant, il existe certaines différences au niveau de la poursuite. Pour le Commissaire aux langues officielles, une poursuite devant la Cour fédérale ne peut être intentée que si le Commissaire a préalablement été saisi d'une plainte

³⁴⁴ D. ROWAT, *op. cit.*, note 341, p. 5 : «[...] some of the ombudsmen's most valuable work has been done on serious cases of illegality involving the liberty of the subject, such as the unjustifiable use of handcuffs, or the recording of telephone conversations by the police, or an assault by a nurse on a mental patient».

³⁴⁵ *Id. ibid.*, p. 5 : «[...] A few years ago, for instance, as a result of investigating a complaint, the civilian ombudsman prosecuted a judge for insulting a witness and calling him a liar. The judge was fined \$300».

³⁴⁶ *Id. ibid.*, p. 10 : «It is of great importance that accusations made in the press regarding abuse by the authorities are taken up for investigation by an agency free of bureaucratic influence and that these investigations are available and the true facts made known to the general public».

visant une obligation ou un droit prévu dans la loi³⁴⁷. Cet aspect de la poursuite se distingue de celui de l'ombudsman suédois. Il existe donc au Canada une différence entre le pouvoir d'enquêter de sa propre initiative et le pouvoir de poursuivre de sa propre initiative. Le premier pouvoir est formellement prévu dans la loi³⁴⁸, alors que pour exercer le deuxième pouvoir le Commissaire doit préalablement avoir reçu une plainte.

b) Les avantages et les désavantages du nouveau recours

Les avantages qui résulteraient de l'exercice de ce nouveau pouvoir se résument en une meilleure efficacité du rôle du Commissaire aux langues officielles. Puisque ce dernier est invité, de par son mandat, à effectuer des vérifications linguistiques, notamment de sa propre initiative, le recours proposé ouvrirait la porte à une meilleure collaboration des institutions fédérales en vue de respecter les dispositions de la *Loi sur les langues officielles*.

Ces institutions veilleraient à une mise en application plus rapide des recommandations du Commissaire de crainte qu'il n'exerce le nouveau recours judiciaire devant la Cour fédérale. Pour ainsi dire, le nouveau pouvoir du Commissaire susciterait une rétroaction positive accélérée à ses diverses recommandations.

³⁴⁷ Art. 77(1), *Loi sur les langues officielles*.

³⁴⁸ *Ibid.*, art. 56 (2).

Dans une perspective globale, il serait intéressant de constater l'effet domino de l'attribution de ce nouveau pouvoir au Commissaire auprès des institutions fédérales. L'administration fédérale dans son ensemble se conformerait certainement davantage à la Loi et les administrés seraient par conséquent beaucoup mieux servis.

Malgré ces avantages, il se présente un désavantage qu'il ne faut pas négliger : la perception des citoyens canadiens eu égard au nouveau pouvoir de poursuite accordé au Commissaire. Il ne faudrait pas que le Commissaire soit perçu comme la « police » des langues officielles. Aux fins de prévenir cette perception, le Commissaire se devrait de faire preuve de tact et de discernement dans le dépôt de plaintes auprès de la Cour fédérale. Une attitude communicatrice s'avérerait encore plus importante et devrait recevoir une attention particulière afin d'enrayer toute possibilité de mésentente. Le succès de l'exercice de ce nouveau recours reposerait sur l'approche utilisée par le Commissaire aux langues. Somme toute, les avantages dépasseraient de beaucoup les désavantages.

II - Les modifications aux règles de pratique de la Cour fédérale

Tout recours ayant pour fondement une disposition relevant de la *Loi sur les langues officielles* est porté devant la Cour fédérale, division de première instance³⁴⁹.

³⁴⁹ *Ibid.*, art. 76.

La présente section a pour but de proposer des modifications aux règles de pratique de la Cour fédérale qui régissent l'exercice du recours prévu aux articles 77 et 78 de la *Loi sur les langues officielles*. Les modifications proposées sont distinctes et indépendantes des pouvoirs discutés dans la section qui précède et pourraient aisément voir le jour dans un avenir peu éloigné.

a) Les règles de pratique

La *Loi sur les langues officielles* prévoit à l'article 80 un recours entendu et jugé en procédure sommaire, conformément aux règles de pratique spéciales adoptées à cet égard en vertu de l'article 46 de la *Loi sur la Cour fédérale*. À ce jour, aucune règle de pratique spéciale n'a été adoptée. Ainsi, ce sont les règles générales de la Cour fédérale qui reçoivent application.

Nous proposons donc, aux fins de l'exercice des recours prévus dans la *Loi sur les langues officielles*, la création d'un chapitre spécial portant sur les langues officielles au sein des Règles de pratique de la Cour fédérale. Ce chapitre aurait le même rang que les chapitres prévus pour la propriété industrielle, les appels en matière d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les biens transmis pas décès, les appels en matière de citoyenneté et les règles spéciales de procédure en amirauté.

Ces règles spéciales offriraient des procédures informelles adaptées aux besoins de la clientèle en matière linguistique et auraient pour but de faciliter l'accès à la Cour fédérale grâce aux procédures réduites et au minimum de formalités.

Les procédures viseraient, à titre d'exemple, les délais, le dépôt d'un document écrit, la jonction des demandes et des parties, la représentation par avocat et la procédure à l'audience.

Sous réserve de la *Loi sur les langues officielles*, les règles spéciales pourraient prévoir des modalités informelles permettant un recours plus facile auprès de la Cour fédérale. Soulignons quelques modalités d'application.

- Le dépôt d'un document écrit contenant l'exposé sommaire des faits pourrait remplacer la requête formelle.
- La présentation de la plaidoirie pourrait ne pas être assujettie à une condition de forme et ainsi permettre à toutes les parties de faire valoir leurs arguments.
- Les témoins pourraient être entendus dans le cadre des procédures judiciaires.

- Les délais prévus pour déposer le document introductif d'instance pourraient être prolongés selon les circonstances jugées acceptables par la Cour.

- Toute partie pourrait réunir dans un avis toutes les plaintes déposées eu égard à la violation d'une des règles de la *Loi sur les langues officielles*, notamment en ce qui a trait au service au public.

- Les parties pourraient, à leur discrétion, agir en leur nom ou se faire représenter par un avocat.

D'autres règles pourraient certainement trouver application. Nous n'avons qu'effleuré le sujet dans le but unique de soulever la nécessité de prévoir des règles spéciales quant à l'exercice d'un recours auprès de la Cour fédérale. En ce faisant, l'accès aux recours par les parties intéressées serait facilité.

III - La création d'un Tribunal sur les langues officielles

Il ressort de la jurisprudence et de la doctrine³⁵⁰ que dans l'État fédéral canadien, la *Loi constitutionnelle de 1982* est la loi suprême du Canada³⁵¹ et que ce sont «les tribunaux qui en dernière analyse sont les gardiens de la constitution³⁵²».

La présente section nous amène à proposer la création d'un Tribunal sur les langues officielles. Ce besoin découle d'une responsabilité historique de corriger les injustices et de faire progresser les droits linguistiques, d'autant plus que l'obligation se trouve enchâssée dans la Charte et que les droits linguistiques de langues officielles constituent des droits fondamentaux.

Somme toute, cette idée n'est pas tout à fait nouvelle. Une proposition dans ce sens a préalablement été faite par le professeur Bastarache en ces termes :

³⁵⁰ A. TREMBLAY, «L'interprétation des dispositions constitutionnelles relatives aux droits linguistiques», (1983) *Man. L.J.*, p. 651 : «Les dispositions de la Charte sont au sommet de la pyramide constitutionnelle. Elles reçoivent même plus de protection que les droits et libertés fondamentaux prévus à l'article 2 de la Charte».

³⁵¹ Voir *Loi constitutionnelle de 1982*, Annexe B, art. 52.

³⁵² G.A. BEAUDOIN et W.S. TARNOPOLSKY, *Charte canadienne des droits et libertés*, Montréal, Wilson et Lafleur, 1982, p. 31 et suivantes. G.A. BEAUDOIN, «La Cour suprême et la protection des droits», *Revue du Barreau canadien*, 1975, p. 708.

Je crois personnellement qu'il y a lieu de penser à une Commission nationale des langues officielles qui aurait le mandat de fixer des critères et de proposer au gouverneur en Conseil des projets de règlements créant des aires de services. Cette même Commission pourrait jouer un rôle de médiation et d'instruction, à l'instar de la Commission des droits de la personne³⁵³.

Nous bénéficions actuellement de l'exemple de la Commission canadienne des droits de la personne, une institution bipartite composée à la fois de la Commission et de son Tribunal. Nous désirons seulement aller un peu plus loin.

a) Pourquoi un Tribunal sur les langues officielles ?

Avant d'expliquer la mise en oeuvre du futur Tribunal sur les langues officielles, il y a lieu de réfléchir sur les raisons qui militeraient en sa faveur et du contexte dans lequel il s'inscrirait.

Pour ce faire, nous sommes invités à regarder l'activité judiciaire de la Cour fédérale, division de première instance, qui entend les causes linguistiques relevant de la *Loi sur les langues officielles*.

Les données mises à notre disposition nous permettent de conclure que le nombre de causes entendues à ce jour en matière linguistique est peu élevé. Le Commissaire nous informe que depuis le 15 septembre 1988, il a intenté trois recours judiciaires au nom

³⁵³ M. BASTARACHE, «Pour une nouvelle loi sur les langues officielles du Canada», (1988) 19 *R.G.D.* 206.

des plaignants et qu'au 30 novembre 1994, dix recours judiciaires entrepris par des plaignants étaient actifs. Dans ces recours, le Commissaire a soit été mis en cause, soit obtenu de la Cour fédérale la permission d'intervenir³⁵⁴.

Ainsi, nous sommes en présence d'une loi nouvelle sur les langues officielles qui a institué un nouveau recours en matière linguistique. Devant cette double nouveauté, le nombre peu élevé de plaintes déposées auprès de la Cour fédérale trouve explication.

Dans cette phase initiale, il y a lieu d'allouer aux plaignants et aux groupes intéressés le temps nécessaire aux fins de connaître le nouveau recours et de se préparer en conséquence.

Malgré la mise en oeuvre d'un nouveau recours auprès de la Cour fédérale, il est loisible de prévoir un autre mécanisme judiciaire, tel un Tribunal sur les langues officielles, permettant de faire droit aux revendications spécifiques des justiciables en matière linguistique. Cette proposition ne s'avère peut-être pas attrayante dans l'immédiat mais pourrait le devenir dans le futur. Les raisons qui militent en faveur de la création du Tribunal sur les langues officielles sont les suivantes :

³⁵⁴

Rapport annuel 1994, COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES, p. 13.

- 1) la nouvelle *Loi sur les langues officielles*, qu'on a élevé au rang de loi quasi-constitutionnelle, mérite un rayonnement significatif qui pourrait lui être procuré grâce à ce nouveau tribunal;
- 2) la jurisprudence a attribué aux langues officielles du pays le statut de droit fondamental, d'où l'intérêt de protéger les droits des justiciables en matière linguistique;
- 3) le mandat du Commissaire aux langues officielles serait solidifié et ses recommandations gagneraient en respect et autorité compte tenu de l'exercice, auprès du Tribunal, d'un recours nouveau intenté par celui-ci à sa propre initiative;
- 4) le Tribunal sur les langues officielles serait composé de juges, spécialistes en matière de langues. Ces juges développeraient une vision d'ensemble des lois régissant les langues officielles et leur mise en oeuvre au sein du pays. Il découlerait, de cette centralisation des jugements, une source d'harmonisation dans les résultats dérivant tant de l'application de la *Loi sur les langues officielles* que de celle de la *Charte canadienne des droits et libertés*;

- 5) il y aurait centralisation de toutes les demandes en matière linguistique, autant celles relevant des articles 16 à 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* que celles relevant de la *Loi sur les langues officielles*;
- 6) les décisions seraient exécutoires et contraignables;
- 7) ce nouveau Tribunal sur les langues officielles pourrait désengorger la Cour fédérale et accélérerait le processus judiciaire advenant l'incapacité de la Cour fédérale à satisfaire dans un délai raisonnable les besoins des plaignants en matière de droits linguistiques;
- 8) les grandes initiatives en matière linguistique ont été accomplies à la suite de recours judiciaires.

Pour toutes ces raisons, il est sage de prévoir un mécanisme de rechange à la Cour fédérale, tel un Tribunal sur les langues officielles, qui permettrait de répondre aux besoins des justiciables en matière de droits linguistiques.

b) Le tribunal judiciaire et le tribunal administratif

La question qui se pose maintenant est celle portant sur le choix du tribunal. Il y a lieu de préciser les raisons pour lesquelles nous privilégions le tribunal judiciaire sur les langues officielles au lieu du tribunal administratif, tel qu'il existe dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Les critères qui motivent notre décision en faveur du tribunal judiciaire sont les suivants.

i) Sur le plan politique

- 1) Le Tribunal sur les langues officielles pourrait être une source de fierté qui découlerait de la reconnaissance officielle de faire des langues officielles la pierre angulaire du vouloir vivre en commun et de la volonté politique de créer un véritable partenariat entre les deux groupes linguistiques;
- 2) le tribunal serait un instrument de protection du compromis politique en matière linguistique;

- 3) le pouvoir de persuasion du Commissaire aux langues officielles serait plus significatif compte tenu d'un recours possible auprès du Tribunal sur les langues officielles.

ii) Sur le plan juridique

- 1) Les tribunaux administratifs ne peuvent procéder eux-mêmes à l'exécution de leurs décisions à moins que la loi ne leur permettent expressément, et ceci même s'ils possèdent le pouvoir de contraindre et de lier les administrés. «Dans la plupart des cas, ils doivent plutôt avoir recours aux modes d'exécution des tribunaux judiciaires³⁵⁵»;
- 2) les décisions des tribunaux administratifs sont soumises au pouvoir de contrôle et de surveillance du tribunal judiciaire, notamment de la Cour fédérale dans le cas qui nous concerne³⁵⁶;

³⁵⁵ R. DUSSAULT et L. BORGEAT, *Traité de Droit administratif*, 2^e édition, t. 1, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1984, p. 158.

³⁵⁶ Comme le rapporte R. DUSSAULT, *ibid.*, p. 34 et le soulignent J.M. EVANS *et al.*, dans *Administrative Law Cases, Text and Materials*, 1980, p. 16 : «The function of the courts, therefore, is to create a coherence in our legal system, of which the ordinary courts are the true guardians, by interpreting and applying the different statutes under which 'inferior tribunals' operate, in accordance with the legal values and legal principles developed over the centuries by the superior courts. The determination of the rights of the individual under the law of the land (including, of course, statutory laws) is the very essence of the judiciary's function».

- 3) il y a manque d'unité procédurale au sein des tribunaux administratifs.
En fait, il n'existe aucun code de procédure administrative applicable à l'ensemble des tribunaux administratifs d'où risque de confusion lors d'un appel auprès du tribunal;
- 4) il est préférable que les dommages imposés aux institutions fédérales, suite à la décision du juge qui estime qu'il y a eu inobservation d'une règle prévue dans la *Loi sur les langues officielles*, le soit par un tribunal judiciaire et non un tribunal administratif;
- 5) la Charte prévoit au paragraphe 24(1) un recours en cas d'atteinte à l'un des droits ou libertés garantis par elle, devant un tribunal compétent dans le but d'obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances. Dans le cas présent, un Tribunal sur les langues officielles ferait office de spécialiste en la matière permettant ainsi une réparation plus ciblée et plus efficace;
- 6) le litige devant le Tribunal des langues officielles permettrait de mieux articuler les principes linguistiques menant ainsi à une meilleure réalisation de la reconnaissance de statut des langues officielles;

- 7) les décisions judiciaires seraient rendues suivant un processus rationnel, fondé sur des principes. Ces caractéristiques constituent le fondement de la légitimité des cours de justice qui inspire le respect et la confiance;
- 8) le tribunal judiciaire jouerait un rôle décisif dans la mise en application d'une décision au sein des institutions fédérales et assurerait un rayonnement certain à l'échelle nationale;
- 9) enfin, le Tribunal sur les langues officielles serait d'une importance symbolique étant donné son pouvoir dans l'enceinte juridique.

Pour les raisons ci-haut mentionnées, il serait préférable de créer un tribunal judiciaire sur les langues officielles au lieu d'un tribunal administratif sur les langues officielles.

c) La mise en oeuvre du Tribunal sur les langues officielles

Nous envisageons la création du Tribunal sur les langues officielles à titre de mesure alternative à ce qui existe présentement. Ce tribunal, ne saurait se présenter sans mesure éapiste compte tenu des besoins de l'heure.

i) La constitution et la composition

Ce tribunal serait composé de trois juges permanents, à l'exclusion du Commissaire et des enquêteurs du Commissariat aux langues officielles.

Dans un premier temps, ces juges ne seraient appelés à siéger que sur demande, à la suite du dépôt auprès du registraire du tribunal, d'une plainte en matière de langue officielle. Cette procédure aurait pour précédent le Tribunal des droits de la personne qui est constitué à toute étape postérieure au dépôt de la plainte si la Commission est convaincue que l'examen est justifié³⁵⁷.

ii) Le rôle du Tribunal sur les langues officielles

Ce Tribunal sur les langues officielles serait appelé à examiner toute plainte ayant fait l'objet d'une enquête ou d'une vérification linguistique auprès du Commissaire aux langues officielles et qui fait état d'un cas précis de non-reconnaissance du statut d'une langue officielle, d'un manquement à une loi ou un règlement fédéraux sur le statut ou l'usage des deux langues officielles ou encore à l'esprit de la Loi ou à l'intention du législateur.

³⁵⁷ Art. 49, *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

iii) Le dépôt de la plainte

Le Commissaire, au même titre qu'un individu ou un groupe, pourrait déposer une demande auprès du registraire du Tribunal sur les langues officielles.

L'exercice du recours judiciaire par le Commissaire ferait suite à une vérification linguistique d'une institution fédérale qui aurait soit été entreprise de sa propre initiative ou à la demande d'un plaignant. Ce dernier pourrait également, après enquête du Commissaire, déposer une demande auprès du registraire de ce tribunal.

Il s'avèrerait important d'épuiser tous les recours non contentieux, tel le dépôt de la plainte auprès du Commissaire aux langues officielles. Le Commissaire, dans sa qualité d'ombudsman, serait alors appelé à utiliser ses qualités de médiateur qui s'avèreraient importantes devant les possibilités de recours auprès du tribunal.

iv) Le registraire

Dans le cadre de la mise en oeuvre du Tribunal sur les langues officielles, le registraire pourrait agir d'intermédiaire entre le plaignant et le tribunal. Parmi les tâches du registraire, mentionnons celles portant sur l'appréciation de la demande à sa face même. Le registraire serait appelé à accepter ou refuser la demande si celle-ci était futile, vexatoire ou

faite de mauvaise foi ou encore si l'objet de la demande violait ou non l'esprit ou l'intention du législateur.

Une fois la plainte acceptée *pro forma*, le registraire serait invité à demander au président du Tribunal sur les langues officielles de constituer un tribunal afin d'examiner la plainte déposée.

iv) Les procédures

Le Tribunal sur les langues officielles serait appelé à examiner la demande pour laquelle il a été constitué. Il donnerait aux plaignants la possibilité pleine et entière de comparaître et de présenter, en personne ou par l'intermédiaire d'un avocat, des éléments de preuve.

v) Les pouvoirs du Tribunal

Pour la tenue des audiences, le tribunal aurait le pouvoir d'assigner et de contraindre les témoins à comparaître, de faire prêter serment, et de recevoir des éléments de preuve.

Les audiences du tribunal seraient publiques, mais le tribunal pourrait, dans l'intérêt du public, ordonner le huis clos pour tout ou partie de leur durée.

À l'issue des audiences, le tribunal rejeterait la plainte qu'il juge non fondée.

Si la plainte s'avère fondée, le tribunal pourrait ordonner à l'institution fédérale trouvée en faute de:

- mettre fin à l'acte ou à l'omission en consultation avec le plaignant;
- accorder au plaignant (à l'exclusion du Commissaire puisqu'il exécuterait un pouvoir qui relèverait de son mandat) les droits, les chances ou les avantages dont l'acte ou l'omission l'a privé;
- indemniser le plaignant (à l'exclusion du Commissaire) de la totalité, ou de la fraction que le tribunal juge indiqué, des pertes de salaires ou de tous autres frais occasionnés par l'acte ou l'omission;
- accorder au plaignant (à l'exclusion du Commissaire) des dommages.

Ce nouveau tribunal serait quelque peu calqué sur le Tribunal des droits de la personne tout en reprenant l'essence même de la *Loi sur les langues officielles*. Nous avons tenté de dégager les grandes lignes directrices de ce nouveau tribunal en insistant sur le fait qu'il s'agit d'un tribunal destiné à offrir une alternative au recours judiciaire auprès de la Cour fédérale au moment opportun.

d) Les désavantages d'un nouveau Tribunal sur les langues officielles

Les désavantages eu égard à la création d'un Tribunal sur les langues officielles sont tout à fait externes à la fonction juridique elle-même.

Certains pourraient soulever le fait que ce nouveau tribunal risquerait d'entraîner des coûts auxquels les justiciables ne seraient pas intéressés. Cette affirmation est vraie, mais en partie seulement. Il a été démontré lors d'un sondage que les Canadiens dans l'ensemble du pays étaient favorables à la reconnaissance des langues officielles au pays.³⁵⁸

Ainsi, pour assurer cette reconnaissance, il y a lieu de faire appel à un mécanisme de contrôle de l'activité linguistique des institutions fédérales dans ce domaine. Le moyen envisagé est la création d'un nouveau tribunal qui inévitablement entraînerait des coûts. À l'heure actuelle, il nous est cependant impossible de le préciser.

Un autre désavantage a trait à la nomination des juges auprès du Tribunal sur les langues officielles. On peut affirmer qu'il n'existe aucun contrôle sur la qualité des juges qui y sont nommés aux fins de rendre la justice. Plusieurs questions nous viennent à l'esprit:

³⁵⁸ Lors d'un sondage d'opinion sur les services offerts par les institutions fédérales dans les deux langues officielles, il est rapporté que 74 % des répondants du fédéral étaient en faveur de ces services. Ces données se comparent à 57 % des répondants du provincial et 53 % des répondants de l'entreprise privée. Ainsi, la majorité des répondants sont en faveur des services offerts dans les deux langues officielles. Source : *Langue et Société*, été 1989, p. D-28.

les juges seront-ils des spécialistes des langues officielles? seront-ils équitables? quelles valeurs préconiseront-ils? ces juges seront-ils d'une philosophie conservatrice ou libérale? Autant de questions qui demeurent sans réponse.

Cependant, à ce chapitre, nous devons nous fier au bon jugement du gouvernement appelé à choisir ceux qui feront évoluer le droit. Ces juges se doivent de mériter la confiance des justiciables pour que soient garantis l'avenir des deux langues officielles au Canada et la réussite du programme des langues dans l'ensemble du pays.

Enfin, il y a lieu de s'interroger sur le danger possible de judiciariser les plaintes en matière de langues officielles. Y aura-t-il un ressac? Les changements d'attitudes et de comportement sont imprévisibles compte tenu du fait que le comportement à l'égard des langues officielles est intimement lié à l'intérêt de chaque personne.

Pour contrer ces situations possibles, une évaluation du risque de judiciariser les plaintes en matière de droit linguistique serait souhaitable. De plus, l'institution du Tribunal sur les langues officielles ainsi que ses conséquences mériteraient une analyse.

e) Conclusion

Ce nouveau Tribunal sur les langues officielles est une solution de rechange à la Cour fédérale. Il s'inscrit alors dans un développement juridique et politique à long

terme. Il ne s'agit point de déstabiliser ce qui fonctionne adéquatement, mais plutôt de faire une analyse prospective afin de prévoir un autre mécanisme de résolution de conflits en matière linguistique, compte tenu des nouveaux besoins qui pourraient naître éventuellement et des exigences de la *Loi sur les langues officielles*.

Ce qui importe n'est autre que la finalité dans le respect des langues officielles et la mise en oeuvre des mécanismes favorisant cette reconnaissance d'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans l'ensemble des institutions fédérales canadiennes.

Ce nouveau recours verrait le jour au moment de prédilection choisi par le gouvernement au pouvoir, selon une volonté politique de s'engager dans la voie de la consécration officielle d'un tribunal qui officialiserait l'importance et la primauté que l'on accorde à cette Loi. Somme toute, nous sommes loin de réaliser la mise en oeuvre de ce tribunal, compte tenu entre autres du nombre peu élevé de recours judiciaires en matière linguistique présentement devant la Cour fédérale, de la désastreuse situation économique actuelle au pays et du manque de volonté politique, compréhensible à ce moment, face à la création d'un tel tribunal.

Cependant, dans l'intérim, nous osons espérer que le gouvernement fédéral sera à la hauteur des attentes du peuple canadien et qu'il s'engagera affirmativement dans la mise en oeuvre de cette Loi avec plus de vigueur en réaffirmant son engagement à la *Loi sur les*

langues officielles et en se faisant parfois intransigeant face aux institutions fédérales qui négligent depuis déjà trop longtemps le respect de cette Loi.

Somme toute, il ne faut nullement perdre de vue que les tribunaux ont élevé la *Loi sur les langues officielles* au rang de loi quasi-constitutionnelle et que les droits linguistiques s'avèrent être un droit fondamental également reconnu par la jurisprudence.

CONCLUSION

Dans le cadre de la présente thèse, j'ai tenté de vous sensibiliser au rôle actuel du Commissaire aux langues officielles dans le but avoué de vous présenter d'une part un rôle futur qui pourrait lui être attribué et d'autre part de soulever l'intérêt pour la création d'un Tribunal sur les langues officielles.

Cette étude s'insère dans le contexte sociologique, politique, économique et juridique actuel du Canada. L'idée des modifications proposées au rôle du Commissaire et celle de la création d'un Tribunal sur les langues officielles ont pris naissance à la suite d'une prise de conscience des nombreuses insatisfactions exprimées par les citoyens canadiens quant à la difficulté d'obtenir un service dans la langue officielle de leur choix auprès des institutions fédérales ainsi que des difficultés à travailler dans la langue officielle de leur choix.

Mais plus encore, les insatisfactions exprimées par les citoyens canadiens sont maintes fois répétées et le Commissaire se trouve parfois dépourvu de tout recours devant l'inaction répétée des institutions fédérales.

Il y a donc lieu de replacer les droits linguistiques et la *Loi sur les langues officielles* dans leur contexte historique. La mise en oeuvre de cette Loi remonte déjà à 25 ans. Elle a traversé les intempéries soulevées par les discussions constitutionnelles pour

qu'enfin les langues officielles du Canada soient partie intégrante de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Il s'agit là d'un pas de géant. En dernier lieu, soulignons que la *Loi sur les langues officielles* a bénéficié de modifications heureuses en 1988 mais qu'il existe encore place à une certaine amélioration.

Que les injustices linguistiques aient existé dans les années précédant la Loi est une chose, mais que ces injustices se poursuivent et s'entretiennent par le jeu de l'indifférence vingt cinq ans plus tard en est une autre.

L'objet de la présente thèse avait pour but de faire le point sur le rôle du Commissaire aux langues officielles en prenant conscience des limites de ses pouvoirs et en appréciant la situation délicate dans laquelle il exerce ses fonctions afin de faire respecter la Loi. Compte tenu de son mandat, le Commissaire a des objectifs importants à réaliser en vue d'assurer la reconnaissance du statut de chacune des langues officielles. Cependant, le rôle qui lui est attribué n'est pas en proportion avec les efforts qui lui sont demandés. Le Commissaire s'en trouve ainsi handicapé.

Dans le but de réaliser son mandat, le Commissaire ne dispose que d'un pouvoir d'enquête et de recommandation ainsi que d'un recours judiciaire qu'il est appelé à exercer dans des circonstances restreintes, à savoir lorsque le plaignant consent à ce que le Commissaire exerce le recours.

Devant l'impossibilité actuelle pour le Commissaire d'exercer les recours judiciaires qui s'imposent, il en découle un bris de l'égalité linguistique et l'absence de protection des citoyens canadiens.

Certains diront que le pouvoir de persuasion du Commissaire ainsi que sa personnalité sont les atouts nécessaires afin d'assurer la pleine reconnaissance des droits linguistiques au sein de l'institution fédérale. Cependant, je suis loin d'en être convaincue.

Pour cette raison, il est souhaitable de songer à modifier le rôle du Commissaire aux langues officielles afin de lui permettre d'exercer un recours judiciaire selon son bon jugement et par ailleurs de prévoir un autre mécanisme de résolution des plaintes linguistiques par la création d'un Tribunal sur les langues officielles.

Les modifications proposées n'ont pas pour objet le rejet de ce qui existe actuellement mais plutôt de favoriser la réflexion afin de permettre aux Canadiens de s'engager dans la voie d'un renouveau en matière de résolution de plaintes en matière linguistique.

Enfin, je réitère le vœu que le rôle du Commissaire aux langues officielles soit modifié et qu'une réflexion sérieuse sur la création d'un Tribunal sur les langues officielles soit engagée afin que les droits linguistiques de tous les Canadiens soient respectés. Je crois fermement que de telles modifications se justifieraient dans la société canadienne.

BIBLIOGRAPHIE

1. Textes législatifs fédéraux et provinciaux

Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Victoria, ch. 3 (R.-U.).

Loi constitutionnelle de 1982, édictée comme l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.).

Loi sur les langues officielles, S.R.C. 1970, c. 0-2.

Loi sur les langues officielles, S.R., c. O-3.01.

Loi sur les langues officielles, S.N.B., 1969, c.14; S.R.N.B., 1973, C.0-1.

Loi sur l'accès à l'information, S.R., c. A-1.

Loi sur la protection des renseignements personnels, S.R., c. P-21.

Loi canadienne sur les droits de la personne, S.R., c. H-6.

Loi sur le ministère de la Justice, S.R., c. J-2.

Loi sur les tribunaux judiciaires, L.R.O. 1984, ch.11.

2. Jurisprudence

Air Canada c. Joyal, (1982) C.A. 39.

Asselin c. Procureur Général du Canada, dossier T-2493-94.

Association des gens de l'air du Québec inc. c. Air Canada, (1977) 2 C.F. 22.

Association des gens de l'air du Québec inc. c. Air Canada, (1978) 2 C.F. 371.

Beaudoin c. Canada, (1993) 3 C.F. (C.A.) 518.

Canada (Procureur Général) c. Viola, (1991) 1 C.F. 373.

Caroline Angela Marie Chevalier c. Via Rail Canada inc., dossier 1692-93.

Denis Chouinard c. D.N.D., dossier T-768-92.

City of Ottawa c. The Canadian Atlantic Railway Co., (1903) 33 R.C.S. 376.

City of Victoria c. Bishop of Vancouver Island, (1921) 2 A.C. 384.

Clément Côté c. La Reine (Revenu Canada, Accise), décision non-rapportée du 28 mars 1994 de l'honorable Marc Noël, de la Cour fédérale du Canada (première instance) dans le dossier T-1051-92.

Commissaire aux langues officielles c. Via Rail Canada inc., service au public, dossier T-1389-91.

Commissaire aux langues officielles c. Air Canada, communication avec le public, dossier T-2443-90.

Commissaire aux langues officielles c. R., Ordonnance du 26 janvier 1995 rendue par l'honorable juge D. McGillis, dossier T-1622-91.

Guylaine Côté c. La Reine (ministère de l'Environnement - Parcs Canada, Mingan), dossier 1206-89.

Frantz Etienne c. La Reine (ministère de la Défense nationale), décision du 19 mai 1992, non rapportée, de l'honorable juge Teitelbaum de la Cour fédérale, division de première instance, dans le dossier T-1622-91. Appels dans les dossiers A-651-92 et A-1294-92.

Etienne c. Canada, (1992) 3 C.F. 557.

Ford c. Québec (Procureur général), (1988) 2 R.C.S. 712.

Gariepy v. Administrator of the Federal Court of Canada, (1988) 14 F.T.R. 58.

Gingras c. Canada, (1990) 2 C.F. (division de première instance) 68.

Gosselin v. The King, (1903), 33 R.C.S. 255.

Hunter et autres c. Southam Inc., (1984) 2 R.C.S. 145.

Jean-Charles St-Onge c. Le Commissariat aux langues officielles, jugement rendu par la Cour fédérale le mardi 30 juin 1992.

Jones c. Procureur général du Nouveau-Brunswick, (1975) 2 R.C.S. 182.

Joyal c. Air Canada, (1976) C.S. 1211.

Joyal c. Air Canada, (décision non rapportée, 25-05-81, juge Fernand Legault de la C.S. du Québec).

Gaston Juneau c. Société canadienne des Postes, dossier T-2777-92, dossier A-275-93.

L'Institut professionnel de la fonction publique c. Sa Majesté la Reine, (1993) 2 C.F. 90.

Robert Lavigne c. The Queen (Human Resources Development - Montreal), dossier T-1977-94.

Law Society of Upper Canada c. Skapinker, (1984) 1 R.C.S. 357.

Hubert Leduc c. La Reine (ministère des Affaires étrangères), dossier T-1953-94.

MacDonald c. City of Montreal, (1986) 1 R.C.S. 460.

Mahé c. La Reine (Alberta), (1990) 1 R.C.S. 342, 42 D.L.R. (4th) 514 (Cour d'appel de l'Alberta, 1987).

Laura Maynard v. The Queen (National Defence), dossier T-2960-91.

Ministre de la Justice du Canada c. Joseph Borowski et A.G. Ontario, (1981) 2 R.C.S. 575.

P.I.P.S. c. La Reine, 2 C.F. 90.

P.G. Québec c. Blaikie, (1979) 2 R.C.S. 1016.

R. c. Big M Drug Mart Ltd., (1985) 1 R.C.S. 295.

R. c. Compagnie immobilière BCN ltée, (1979) 1 R.C.S. 865.

R. c. Gingras, décision non rapportée du 10 mars 1994 de la Cour Fédérale (Division d'appel) dans le dossier A-73 90.

R. c. Mercure, (1988) 1 R.C.S. 234.

R. c. Nabis, (1975) 2 R.C.S. 485.

R. c. Sommerville, (1974) R.C.S. 387.

R. c. Therens et autres, (1985) 1 R.C.S. 613.

Reference re School Act, (1988) 49 D.L.R. (42) 499 (Cour suprême de l'Île-du-Prince-Édouard - division d'appel, 1988).

Reference re Education Act of Ontario and Minority Language Education Rights, Ontario Court of Appeal, (1984) 10 D.L.R. (4th) 491.

Renvoi : Droits linguistiques au Manitoba, (1985) 1 R.C.S. 721.

Renvoi relatif à la Loi sur les écoles publiques (Manitoba), (1993) 1 R.C.S. 839, (1990) 67 D.L.R. (4th) 488, (Cour d'appel du Manitoba).

Renvoi : Motor Vehicule Act (C.-B.), (1985) 2 R.C.S. 505.

St-Onge c. Le Commissaire aux langues officielles, décision du 27 juillet 1989 de l'honorable juge Teitelbaum de la Cour fédérale, division de première instance, dans le dossier T-2431-88.

St-Onge c. Le Commissariat aux langues officielles, décision du 11 février 1991 de l'honorable juge Marcel Joyal, de la Cour fédérale, division de première instance, dans le dossier T-3100-90.

St-Onge c. Canada (Le Commissariat aux langues officielles), (1992) 3 C.F. 287.

St-Onge c. Le Commissariat aux langues officielles, décision non rapportée du 13 mai 1994 de l'honorable juge Noël de la Cour fédérale du Canada, division de première instance, dans le dossier T-1556-93.

Société des Acadiens c. Association of Parents, (1986) 1 R.C.S. 549.

Raymond J. Stokus v. CBC et al., dossier T-1677-94.

Derek Tessier c. La Reine (ministère de la Défense nationale).

Thomson c. Canada (Sous-ministre de l'Agriculture), décision rendue le 13 février 1992 par la Cour suprême du Canada.

Trevett c. Air Canada.

Lise Viola c. La Reine, dossier T-2176-91.

3. Doctrine

A - Ouvrages

1. ANNIS, P. *Le bilinguisme judiciaire en Ontario : Théorie et réalité*, Ottawa, Association des juristes d'expression française de l'Ontario, 1985.
2. AXWORTHY, T.S. et P.E. TRUDEAU. *Les années Trudeau, La recherche d'une société juste*, Montréal, Le Jour, 1990.
3. BASTARACHE, M. *et al. Les droits linguistiques au Canada*, Cowansville, Yvon Blais inc., 1986.
4. BEAUDOIN, G.A. *Vues canadiennes et européennes des droits et libertés*, Actes des Journées Strasbourgeoises, Cowansville, Yvon Blais inc., 1988.
5. BEAUDOIN, G.A. *Causes invoquant la Charte*, Cowansville, Yvon Blais inc., 1987.
6. BEAUDOIN, G.A. *La Cour suprême du Canada*, Actes de la Conférence d'octobre 1985, Cowansville, Yvon Blais inc., 1986.

7. BEAUDOIN, G.A. et W. TERNOPOLSKY. *Charte canadienne des droits et libertés*, Montréal, Wilson et Lafleur, 1984.
8. BEAUDOIN, G.A. *Essais sur la Constitution*, Ottawa, Université d'Ottawa, 1979.
9. BEAUPRÉ, R.M. *Interprétation de la législation bilingue*, Montréal, Wilson et Lafleur, 1986.
10. BOUTHILLIER, G. et J. MEYNAUD. *Le Choc des langues au Québec 1760-1970*, Québec, Les Presses de l'Université du Québec, 1972.
11. CHAPMAN, B. *The Profession of Government*, London, George Allen & Unwin Ltd., 1959.
12. COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT DU CANADA. *Les organismes administratifs autonomes, Document de travail 25*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1980.
13. CÔTÉ, P.-A. *Interprétation des lois*, 2^e éd., Cowansville, Yvon Blais inc., 1990.
14. DUSSAULT, R. et R. BERGEAT. *Traité de droit administratif*, t. I, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1984.

15. DUSSAULT, R. et R. BERGEAT. *Traité de droit administratif*, t. III, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1989.
16. GARANT, P. *Droit administratif*, Montréal, Yvon Blais inc., 1985.
17. GARANT, P. *Droit administratif*, vol. 1, Cowansville, Yvon Blais inc., 1991.
18. GARANT, P. *Droit administratif*, vol. 2, Cowansville, Yvon Blais inc., 1991.
19. GELLHORN, W. *Ombudsmen and Others*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1966.
20. GIORDAN, H. *Les minorités en Europe, Droits linguistiques et Droits de l'Homme*, Paris, Kimé, 1992.
21. JOUVE, E. *Le droit des peuples, «Que sais-je?»*, Paris, Presses Universitaires de France, 1986.
22. LEGRAND, A. *L'ombudsman scandinave*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, R.Pichon et R. Durand-Auzias, 1970.

23. MAYRAND, A. *Dictionnaire de maximes et locutions latines utilisées en droit québécois*, Montréal, Guérin, 1972.
24. MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU CANADA. *La Couronne en droit canadien*, Cowansville, Yvon Blais inc., 1992.
25. PÉPIN, G. et Y. OUELLETTE. *Principes de contentieux administratif*, Cowansville, Yvon Blais inc., 1982.
26. PULPIER, P. et J. WOEHLING. *Langue et droit*, Montréal, Wilson et Lafleur, 1989.
27. ROUSSEAU, J.-J. *Discours sur l'origine de l'inégalité*, Paris, Librairie Larousse, 1972.
28. ROWAT, D.C. *The Ombudsman Plan*, Toronto, McClelland and Stewart Limited, 1973.
29. ROWAT, D.C. *The Ombudsman*, Toronto, University of Toronto Press, 1968.
30. TOCQUEVILLE, A. de. *De la Démocratie en Amérique*, t. II, Paris, Garnier-Flammarion, 1981.

31. TRUDEAU, P.-E. *Federalism and the French Canadians*, Toronto, Macmillan Company of Canada Limited, 1968.

B - Articles divers

1. BASTARACHE, M. «Language Rights in the Supreme Court of Canada: The Perspective of Chief Justice Dickson», (1991) 27 *Revue de droit Manitobain* 392.
2. BASTARACHE, M. «Pour une nouvelle loi sur les langues officielles au Canada», (1988) 19 *R.G.D.* 206.
3. BEAUDOIN, G.A. «La protection constitutionnelle des minorités», (1986) 27 *C. de D.* 31.
4. BEAUDOIN, G.A. «La compétence constitutionnelle et juridique pour instituer une langue ou des langues officielles au Québec», dans *Essais sur la Constitution*, Ottawa, Université d'Ottawa, 1979.
5. BEAUDOIN, G.A. «La Cour suprême et la protection des droits», (1975) *Revue du Barreau canadien* 708.

6. BEAUPRÉ, M.R. «Vers l'interprétation d'une constitution bilingue», (1984) *25 C. de D.* 935.
7. BEETZ, J. «Le professeur de droit et le juge», (1978-79) *81 R. du N.* 506.
8. BENYEKHELF, K. «La notion de cour d'archives et les tribunaux administratifs», (1988) *22 Revue juridique Thémis*, 61.
9. BEXELIUS, A. «The Origin, Nature, and Functions of the Civil and Military Ombudsman in Sweden», dans *The Ombudsman or Citizen's Defender: A Modern Institution*, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, (1968) 377.
10. BILODEAU, R. «Une analyse critique de l'affaire Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick et l'avenir du bilinguisme judiciaire au Canada», (1986) *32 Revue de droit de McGill* 232.
11. COMTOIS, S. «Le contrôle de la cohérence décisionnelle au sein des tribunaux administratifs», (1990) *21 R.D.U.S.* 77.

12. DESCHÊNES, J. «Le rôle du droit comparé dans l'évolution récente des droits de la personne au Canada», dans *The Limitation of Human Rights in Comparative Constitutional Law*, Montréal, Yvon Blais inc., 1986.
13. DESCHÊNES, J. «L'évolution historique du statut juridique des langues au Canada», (1983) 24 *C. de D.* 23.
14. FORTIER, D. «Les droits linguistiques canadiens en évolution», (1986) 27 *C. de D.* 227.
15. GARANT, P. et H. PAGÉ. «L'ombudsman: première avenue de contrôle de l'Administration, ses caractéristiques, son efficacité», (1982) 23 *C. de D.* 517.
16. GARNER, J.F. «The British Ombudsman», (1968) 2 *University of Toronto Law Journal* XVIII.
17. HÉROUX, M. *Historique du Commissariat aux langues officielles, 1970-1991*, Commissariat aux langues officielles, 1991.
18. HOGG, P.W. «Supremacy of the Canadian Charter of Rights and Freedoms», (1983) 61 *R. du B. C.* 69.

19. LANGLOIS, R. «L'application des règles d'interprétation constitutionnelle», (1987) 28 *C. de D.* 207.
20. MARSHALL, G. «Parliament and the Ombudsman», dans *The Commons in Transition*, London, Fontana/Collins, 114.
21. PELLETIER, B. «Les réticences des provinces face à la reconnaissance de droits constitutionnels relatifs à l'usage des langues officielles», (1991) 51 *R. du B.* 247.
22. PELLETIER, B. «Droits linguistiques, Les Cahiers de Droit», (1984) 25 *C. de D.* 229.
23. PROULX, D. «L'objet des droits constitutionnels à l'égalité», (1988) 29 *C. de D.* 569.
24. RANKIN, M.T. «The New Canadian Access to Information Act and Privacy Act: A Critical Annotation», (1983) 10 *Government Publications Review* 285.
25. ROBICHAUD, J. «Le bilinguisme dans l'administration fédérale du Canada (1969-1982)», (1983) 24 *C. de D.* 117.

26. SCHWARTZ, B. «The Parliamentary Commissioner and His Office: The British Ombudsman in Operation», (1970) 45 *New York University Law Review* 963.
27. TREMBLAY, A. «L'interprétation des dispositions constitutionnelles relatives aux droits linguistiques», (1983) *Man. L.J.* 651.
28. TREMBLAY, A. «Les droits linguistiques», dans G.A. BEAUDOIN et W.S. TARNOPOLSKY. *Charte canadienne des droits et libertés*, Montréal, Wilson et Lafleur, 1982.
29. TREMBLAY, A. «Droits linguistiques - Instruction dans la langue de la minorité», (1983) 61 *Revue du Barreau canadien*, 407.
30. TREMBLAY, A. «Une contribution positive à la protection des droits individuels : l'institution de l'ombudsman au Canada», (1979) 20 *C. de D.* 525.
31. VASTEL, M. «Bilingue, la Capitale», *L'Actualité*, 1^{er} avril 1994, p. 24.
32. WADE, H.W.R. «The British Ombudsman», (1976-68) 20 *Administrative Law Review* 409.

33. WOEHLING, J. «La Constitution canadienne et la protection des minorités ethniques», (1986) 27 *C. de D.* 171.
34. YALDEN, M. «Perspective de l'égalité juridique des langues au Canada», (1983) 24 *C. de D.* 175.

C - Rapports - Études

1. CANADA. COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES, *Rapports annuels, 1970, 1971, 1977, 1982, 1984, 1986, 1988, 1989, 1990, 1991, 1992 et 1994*, Ottawa.
2. CANADA. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, Introduction générale, Livre I, «Les langues officielles», Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1967.
3. CANADA. MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Rapport annuel 1990-1991*.
4. CANADA. MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Budget des dépenses, 1992-1993*, Partie III.

5. CANADA. COMMISSAIRE À L'INFORMATION, *Rapports annuels, 1988, 1989, 1990, 1991.*
6. CANADA. COMMISSAIRE À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE, *Rapports annuels, 1989, 1990 et 1991.*
7. CANADA. COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Rapports annuels, 1989, 1990 et 1991.*
8. CANADA. CONSEIL DU TRÉSOR, *Rapports annuels, 1990 et 1991.*
9. CANADA. SECRÉTARIAT D'ÉTAT DU CANADA, *Rapports annuels, 1989, 1990 et 1991.*
10. GOUVERNEMENT DU NOUVEAU-BRUNSWICK. *Vers l'égalité des langues officielles au Nouveau-Brunswick, Rapport du groupe d'étude sur les langues officielles, mars 1992.*
11. COUSINEAU, M. *L'utilisation du français au sein du système judiciaire de l'Ontario : un droit à parfaire, septembre 1994.*

12. GOREHAM, R. *Les droits linguistiques et le Programme de contestation judiciaire : Réalisations du Programme et incidence de son abolition*, Commissariat aux langues officielles, Ottawa, 1992.

D - Discours

1. CANADA. D. FORTIER. «Le Commissaire aux langues officielles en qualité de vérificateur», *Notes pour une allocution du Commissaire aux langues officielles à l'occasion du Practicum du Bureau du Contrôleur général, «Une abondance de vérificateurs»*, Ottawa, le 11 janvier 1989.
2. CANADA. D. FORTIER. «La langue des affaires, une affaire de langues», *Notes en vue d'une allocution prononcée par le Commissaire aux langues officielles*, Hull, le 5 octobre 1988.
3. CANADA. L'HONORABLE R. HNATYSHYN (ministre de la Justice et procureur général du Canada). *Débats de la Chambre des communes*, vol. 129, n° 251, 2^e session, 33^e législature, p. 12705.
4. CANADA. L'HONORABLE L.B. PEARSON (Premier ministre du Canada). *Débats de la Chambre des communes*, le 6 avril 1966, 1^{re} session, 27^e législature, p. 3915.

5. CANADA. J.-R. GAUTHIER (député d'Ottawa-Vanier). *Débats de la Chambre des communes*, vol. 129, n° 251, 2^e session, 33^e législature, p. 12708.
6. CANADA. D. FORTIER (Commissaire aux langues officielles). *Procès-verbaux et témoignages devant le Comité législatif sur le Projet de loi C-72*, 2^e session, 33^e législature, 1986-1987-1988, le jeudi 17 mars 1988 et le mardi 27 mars 1988.
7. CANADA. L'HONORABLE R. HNATYSHYN. *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le Projet de loi C-72*, 2^e session, 33^e législature, 1986-1987-1988, le jeudi 17 mars 1988 et le mardi 27 mars 1988.
8. Sir M. TIKARAM. *The Ombudsman's Role and Image in the International Setting*, International Ombudsman Institute, Occasional Paper #32, December 1985.
9. Y. GAGNON. *Canada's Language Ombudsman: An Assessment of the Innovative Characteristics of the Office*, Occasional Paper #3, International Ombudsman Institute, July 1979.
10. K. LITHNER. *The Controllers and the Controlled: The Swedish Ombudsman Institution As Seen From the Grass-roots Level*, Occasional Paper #20, International Ombudsman Institute, 1982.

ANNEXES

**RAPPORT ANNUEL DU
COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES**

1994

Tableau III.1

Le nombre de plaintes déposées et de demandes de renseignements ainsi que la nature et le traitement des plaintes recevables pour chaque province et territoire, en 1994

	Plaintes déposées en 1993	Plaintes déposées en 1994	PLAINTES		NATURE DES PLAINTES RECEVABLES					Demandes de renseignements
			Refusées	Recevables	Service au public	Langue de travail	Article 91 ¹	Article 39 ²	Autres ³	
Terre-Neuve	17	19	11	8	7	1	0	0	0	18
Île-du-Prince-Édouard	28	52	8	44	41	0	0	2	1	23
Nouvelle-Écosse	202	166	58	108	102	4	1	1	0	65
Nouveau-Brunswick	113	97	14	83	48	14	16	4	1	140
Québec*	318	219	69	150	95	25	26	1	3	144
RCN - Québec	48	53	9	44	18	25	0	1	0	26
RCN - Ontario	370	441	136	305	159	96	24	14	12	232
Ontario*	276	245	54	191	162	9	8	9	3	367
Manitoba	78	48	7	41	41	0	0	0	0	167
Saskatchewan	27	27	4	23	15	4	0	4	0	60
Alberta	61	72	8	64	61	0	0	2	1	166
Colombie-Britannique	54	61	18	43	41	2	0	0	0	158
Yukon	16	22	2	20	20	0	0	0	0	17
Territoires du Nord-Ouest	4	0	0	0	0	0	0	0	0	12
Étranger	7	20	5	15	15	0	0	0	0	6
TOTAL	1 619	1 542	403	1 139	825	180	75	38	21	1 601

* Données excluant la région de la capitale nationale - RCN

¹ Ces plaintes portent sur les exigences linguistiques des postes

² Ces plaintes portent sur le droit des citoyens de bénéficier d'un traitement équitable et le principe de mérite

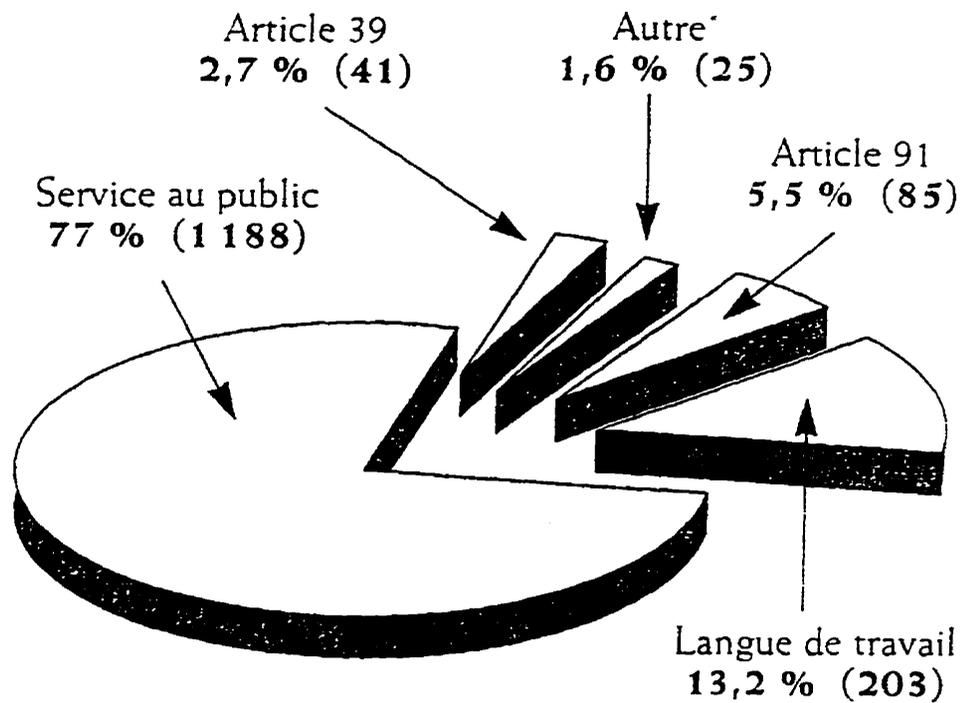
³ Ces plaintes portent sur l'épanouissement des communautés minoritaires de langue officielle et sur l'administration de la justice

PARTIE III

Tableau III.2
Les institutions ayant fait l'objet de plus de 10 plaintes recevables en 1994

INSTITUTIONS	P L A I N T E S			TOTAL
	Fondées	Non fondées	En cours d'enquête	
Affaires étrangères et Commerce international	17	0	11	28
Agence de promotion économique du Canada atlantique	4	1	7	12
Air Canada	70	3	36	109
Citoyenneté et Immigration	10	1	6	17
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	5	3	10	18
Défense nationale	19	3	27	49
Développement des ressources humaines Canada	62	7	50	119
Environnement Canada	19	0	5	24
Gendarmerie royale du Canada	14	3	9	26
Musée canadien des civilisations	1	0	12	13
Patrimoine canadien	30	5	12	47
Ressources naturelles Canada	20	0	9	29
Revenu Canada - Accise, Douanes et Impôt	53	7	19	79
Santé Canada	15	8	16	39
Service correctionnel Canada	24	6	20	50
Société canadienne des postes	81	7	41	129
Société Radio-Canada	12	1	9	22
Transports Canada	12	4	22	38
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	19	4	9	32
Via Rail	12	10	14	36

Schéma III.3
Répartition des plaintes déposées (1 542) en 1994



* Ces plaintes portent sur l'épanouissement des communautés minoritaires de langue officielle et sur l'administration de la justice.

Schéma III.4
Le service au public : plaintes recevables (825)

