



**L'ARTICLE 41 DE LA *LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES* :
PORTÉE, ÉVOLUTION ET RÉGIME D'APPLICATION**

Robert B. Asselin
Division des affaires politiques et sociales

Le 17 septembre 2001

**PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH
DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE**

La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
PROBLÉMATIQUE.....	2
INTENTIONS DU LÉGISLATEUR.....	3
ÉVOLUTION ET JUGEMENTS CLÉS	5
RÉGIME D'APPLICATION.....	7
CONCLUSION.....	9
BIBLIOGRAPHIE.....	9



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'ARTICLE 41 DE LA *LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES* : PORTÉE, ÉVOLUTION ET RÉGIME D'APPLICATION

Les droits collectifs sont la pierre angulaire sur laquelle s'est édifié le Canada. Sans les garanties offertes aux groupes et aux minorités, il est peu probable que les peuples si différents du Haut et du Bas-Canada se seraient unis pour former un pays⁽¹⁾.

INTRODUCTION

Le concept de droit linguistique est étroitement lié à celui des droits collectifs des minorités. Au Canada, la judiciarisation des droits linguistiques est un fait relativement récent. Depuis 1982, le français et l'anglais jouissent d'une reconnaissance juridique égale – garantie par la Constitution canadienne – au niveau fédéral. Par cette reconnaissance, le gouvernement canadien a voulu raffermir l'unité nationale en créant un équilibre juridique entre deux communautés linguistiques et assurer ainsi la paix sociale. L'État canadien n'aurait probablement pas reconnu les droits linguistiques s'il n'avait au préalable reconnu les principes de diversité et de pluralisme dans sa vision de la société canadienne. En effet, les aménagements plurilinguistiques à l'intérieur d'un État passent inéluctablement par la reconnaissance des droits collectifs.

La plupart des droits linguistiques doivent faire l'objet de garanties juridiques⁽²⁾. Au niveau fédéral, l'architecture des droits linguistiques prend assise essentiellement dans deux textes législatifs. Il s'agit de la *Loi constitutionnelle de 1982*, plus précisément les articles 16 à 23, et de la *Loi sur les langues officielles*, adoptée la première fois en 1969 et révisée en 1988 dans le contexte du nouvel ordre constitutionnel découlant de 1982.

La partie VII (articles 41 à 45) de la *Loi sur les langues officielles* de 1988 (LLO) a constitué un fait marquant dans l'édification des droits linguistiques et la protection des minorités

(1) Beverley McLachlin, « Democracy and rights: a Canadian perspective », *Canadian Speeches, Issues of the Day*, 14:36-45, janv./févr. 2001 (traduction).

(2) A. Braen, « Les droits linguistiques », dans Michel Bastarache (dir.), *Les droits linguistiques au Canada*, Éditions Yvon Blais, 1986, p. 15.

au Canada. L'interprétation et la portée de l'article 41 ont depuis fait l'objet de nombreux débats. Selon l'article 41 de la LLO :

Le gouvernement fédéral s'engage à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada, et à appuyer leur développement, ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance du français et de l'anglais dans la société canadienne.

Treize ans après son adoption, a-t-on rendu justice aux intentions du législateur? De quelle façon la jurisprudence a-t-elle contribué à préciser la portée de l'article 41? Le gouvernement fédéral a-t-il préconisé une approche proactive et mis en place un régime d'application adéquat afin de donner suite à l'engagement qu'il a contracté en 1988? Voilà autant de questions auxquelles nous tenterons de répondre dans ce document. En premier lieu, nous nous efforcerons de circonscrire la problématique liée à l'interprétation de l'article 41. Ensuite, nous étudierons les intentions du législateur à l'aide des débats parlementaires qui ont précédé l'adoption de la LLO et l'incidence de la jurisprudence sur l'interprétation de l'article 41. Enfin, nous nous arrêterons au régime d'application établi par le gouvernement fédéral depuis 1988.

PROBLÉMATIQUE

En posant l'infrastructure juridique relative aux langues officielles, d'abord par la loi initiale de 1969, ensuite par les articles 16 à 23 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et enfin par la nouvelle loi de 1988, le gouvernement fédéral a fait de la dualité linguistique un fondement de l'identité canadienne. Qu'en est-il de l'intervention positive du gouvernement fédéral dans l'application de ce fondement? En d'autres mots, comment le gouvernement fédéral a-t-il fait usage des pouvoirs qui lui sont dévolus par la Constitution – tels que son pouvoir de dépenser – pour concrétiser l'engagement consacré dans l'article 41 de la LLO, à savoir le développement et l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada? L'article 41 constitue-t-il en fait une déclaration d'intentions ou crée-t-il une obligation d'agir pour le gouvernement fédéral⁽³⁾? S'il entraîne une obligation d'agir, de quelle façon pourrions-nous tracer les limites de l'action gouvernementale et dans quelle mesure les tribunaux pourront-ils intervenir pour en

(3) Dans l'affaire *Canada (Commissaire aux langues officielles) c. Canada (Ministère de la Justice)*, 2001CFP1239, le procureur général du Canada a soutenu qu'on ne saurait trouver dans la partie VII une obligation pour le gouvernement fédéral de toujours prendre les mesures favorisant le plus l'épanouissement et le développement des communautés minoritaires. De plus, le procureur général a soutenu qu'il fallait interpréter les droits linguistiques avec prudence.

assurer le plein respect? Voilà les principales interrogations qui sous-tendent la problématique de l'application de l'article 41 et de la partie VII de la LLO.

INTENTIONS DU LÉGISLATEUR

C'est un vieux principe de droit que le législateur n'est pas censé parler pour rien dire. Cela peut arriver, mais pas lorsqu'on écrit des lois⁽⁴⁾.

La politique linguistique du gouvernement canadien a évolué considérablement depuis l'adoption de la loi initiale en 1969. Donnant suite aux principales conclusions de la Commission sur le bilinguisme et le biculturalisme (Laurendeau-Dunton), la *Loi* de 1969 comportait trois grands objectifs :

- permettre une plus grande participation des francophones au sein de l'administration publique fédérale;
- dispenser des services gouvernementaux en français là où le nombre le justifie;
- faire du français l'une des deux langues de travail au sein de la fonction publique fédérale.

Les articles 16 à 23 de la *Loi constitutionnelle de 1982* ont eu pour effet de constitutionnaliser l'égalité du français et de l'anglais au sein des institutions du Parlement et du gouvernement du Canada et l'égalité des droits des minorités de langue officielle, notamment en matière d'éducation.

En 1988, le gouvernement fédéral a voulu harmoniser les dispositions de la *Loi* de 1969 avec la nouvelle réalité constitutionnelle découlant de la *Charte canadienne des droits et libertés* de 1982. Les objectifs généraux qui ont présidé à l'adoption de la loi étaient les suivants⁽⁵⁾ :

- assurer le respect et l'égalité de statut aux deux langues officielles dans les institutions fédérales, notamment en ce qui touche la prestation des services au public;
- appuyer le développement des minorités francophones et anglophones;
- favoriser la progression des deux langues au sein de la société canadienne;
- préciser les pouvoirs et les obligations des institutions fédérales en matière de langues officielles.

(4) Pierre-E. Trudeau, cité dans *Lac Meech, Trudeau parle*, Éditions Hurtubise, 1989, p. 44.

(5) Débats des communes, Déclaration de l'honorable Ray Hnatyshyn, ministre de la Justice et procureur général du Canada le 8 février 1988, 33^e législature, p. 12704.

Quels étaient les objectifs poursuivis par le législateur lorsqu'il a élaboré la partie VII de la LLO, et plus particulièrement l'article 41? Une brève étude de quelques déclarations ministérielles qui ont précédé l'adoption de la LLO s'avère ici fort utile.

Le 22 mars 1988, devant le comité législatif de la Chambre des communes chargé d'étudier le projet de loi C-72 sur les langues officielles, le ministre de la Justice et procureur général du Canada, l'honorable Ray Hnatyshyn, affirmait que :

Cette partie du projet de loi (la Partie VII) a pour fondement la Charte (par. 16(3)), à savoir le principe de la progression vers l'égalité de statut ou d'usage du français et de l'anglais, lequel fut reconnu par la Cour suprême du Canada dans plusieurs décisions importantes⁽⁶⁾.

Le 20 juillet 1988, lors d'une comparution devant le comité sénatorial chargé d'étudier le projet de loi, l'honorable Lucien Bouchard, alors Secrétaire d'État du Canada, déclarait que :

L'importance qu'accorde le gouvernement fédéral aux communautés, madame la présidente, elle s'exprime tout particulièrement dans la Partie VII du projet de loi C-72, dont l'application relève du Secrétaire d'État. L'article 41 énonce toute la portée des intentions gouvernementales. Il assigne au gouvernement fédéral l'obligation de favoriser l'épanouissement des minorités linguistiques, d'appuyer leur développement et de promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage de l'anglais et du français. Cette notion d'épanouissement des minorités linguistiques, c'est la première fois qu'on la retrouve dans un texte de loi. [...] Cet article [41], et tous ceux qui le soutiennent dans le projet de loi, confère une base législative à cet objectif que nous nous sommes fixé d'une pleine participation des groupes linguistiques minoritaires à la vie de notre pays⁽⁷⁾.

On peut conclure de ces déclarations qu'en introduisant la partie VII, et plus particulièrement l'article 41, le législateur ne se limitait pas à une déclaration d'intentions, mais créait une obligation positive pour le gouvernement fédéral d'agir en vue de respecter l'esprit des paragraphes 16(1) et 16(3) de la Charte.

(6) Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le projet de loi C-72, Chambre des communes, 33^e législature, 22 mars 1988 (passage souligné par l'auteur).

(7) Délibérations du Comité spécial du Sénat sur le projet de loi C-72, 33^e législature, 20 juillet 1988 (passages soulignés par l'auteur).

ÉVOLUTION ET JUGEMENTS CLÉS

L'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés* en 1982 a considérablement modifié les règles d'interprétation du judiciaire en matière de droits linguistiques. Bien que la Cour suprême ne se soit jamais prononcée sur la portée de l'article 41 ou de la partie VII, certaines décisions qu'elle a rendues depuis 1982 sont révélatrices.

En 1986, dans l'affaire *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick c. Association of Parents for Fairness in Education*⁽⁸⁾, le juge Beetz, au nom de la majorité, a affirmé que les droits linguistiques étaient fondés sur un compromis politique et ne faisaient pas l'objet des mêmes règles d'interprétation que les garanties juridiques inscrites aux articles 7 à 15 de la Charte. Cette interprétation restrictive des droits linguistiques a toutefois été largement modifiée par trois décisions subséquentes rendues par la Cour. Il s'agit du *Renvoi sur la sécession du Québec* et des affaires *R. c. Beaulac* et *Arsenault-Cameron et al. c. Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard*⁽⁹⁾.

En 1998, le *Renvoi*⁽¹⁰⁾ a établi le respect des droits des minorités comme l'un des cinq principes structurels fondamentaux de la Constitution, les autres étant le fédéralisme, la démocratie, la primauté du droit et le constitutionnalisme. Selon Michel Doucet, un juriste spécialiste de la question des langues officielles, ces principes « sont investis d'une force normative puissante et lient à la fois les gouvernements et les tribunaux. [...] [I]ls [les principes] peuvent, en vertu d'une disposition écrite, donner naissance à des obligations juridiques substantielles qui fixent des limites importantes à l'action ou même à l'inaction gouvernementale »⁽¹¹⁾. Peut-on, dès lors, conclure à un renforcement substantiel de l'obligation du gouvernement d'agir en vertu de l'article 41 de la LLO?

Dans l'affaire *Beaulac*⁽¹²⁾, le juge Bastarache, au nom de la majorité, a affirmé que les droits linguistiques ne sont ni des droits passifs, ni des droits négatifs et ne peuvent être exercés que si les moyens en sont fournis. L'État a-t-il le devoir de prendre des mesures

(8) (1986) 1 R.C.S. 549.

(9) Pour une analyse plus exhaustive de ces trois jugements, voir Michel Doucet, « Les droits linguistiques : une nouvelle trilogie », *Revue de droit de l'Université du Nouveau-Brunswick*, tome 49, 2000.

(10) (1998) 2 R.C.S. 217.

(11) Doucet, *op. cit.*, p. 5.

(12) (1999) 1 R.C.S. 768.

positives pour mettre en application les garanties linguistiques qu'il a reconnues? Selon Doucet, les garanties juridiques inscrites dans la Charte créent des obligations pour l'État et un « engagement concret de la part de l'appareil étatique tant sur le plan financier que sur le plan administratif »⁽¹³⁾.

Dans son jugement, la Cour a tenu à se distancer de l'interprétation restrictive découlant de l'affaire (précitée) *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick c. Association of Parents for Fairness in Education*. Elle a statué que :

Les droits linguistiques doivent être interprétés en fonction de leur objet, de façon compatible avec le maintien et l'épanouissement des collectivités de langue officielle au Canada. Dans la mesure où l'arrêt *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick c. Association of Parents for Fairness in Education* préconise une interprétation restrictive des droits linguistiques, il doit être écarté⁽¹⁴⁾.

Selon Doucet, par cette décision, « la Cour reconnaît qu'elle a un pouvoir de sanction judiciaire efficace dans le domaine des droits linguistiques et qu'elle ne laissera pas les collectivités minoritaires à la merci de ceux qui, autrefois, ont manifesté une plus grande tendance à ignorer ces droits qu'à en assurer la promotion »⁽¹⁵⁾.

Fait tout aussi important, sinon plus, l'arrêt *Beaulac* a confirmé que la LLO était une loi quasi constitutionnelle :

La Loi sur langues officielles de 1988 n'est pas une loi ordinaire. Elle reflète à la fois la Constitution du pays et le compromis social et politique dont il est issu. 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. Dans la mesure, par ailleurs, où elle constitue un prolongement des droits et garanties reconnus par la Charte [...], 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 »⁽¹⁶⁾.

(13) Doucet, *op. cit.*, p. 10.

(14) *R. c. Beaulac*, p. 850-851 (passage souligné par l'auteur).

(15) Doucet, *op. cit.*, p. 11.

(16) *R. c. Beaulac*, p. 788 (passage souligné par l'auteur).

Dans l'arrêt *Arsenault-Cameron et al c. Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard*, la Cour suprême s'est surtout penchée sur la portée et l'application de l'article 23 de la Charte, qui confère des droits à l'instruction aux minorités de langue officielle. Fidèle à l'esprit de l'arrêt *Beaulac*, la Cour a indiqué que les gouvernements doivent tenir compte des exigences de la Charte dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire et dans la conduite des affaires publiques.

Que doit-on conclure de ces arrêts relatifs à la portée de l'article 41 et de la partie VII? Il semble que les jugements récents de la Cour suprême en matière de droits linguistiques ajoutent un poids évident à la portée de l'article 41 de la LLO et des obligations gouvernementales qui y sont énoncées, principalement parce qu'elle assujettit clairement la LLO aux règles d'interprétation de la Charte.

RÉGIME D'APPLICATION

Aux termes des articles 42 et 43 de la LLO, le ministre du Patrimoine (anciennement le Secrétaire d'État) assume des responsabilités essentielles dans la mise en œuvre de l'article 41. C'est lui qui, en consultation avec ses collègues du Cabinet, doit « susciter et encourager la concertation dans la mise en œuvre par les institutions fédérales de cet engagement » (LLO, article 42). En plus d'être consacré comme maître d'œuvre de l'action du gouvernement fédéral pour l'application de l'article 41, le Ministre doit prendre toutes les mesures possibles « pour favoriser la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne » (LLO, article 43).

Pour respecter ses engagements découlant de la LLO, le gouvernement fédéral a-t-il mis des programmes de soutien à la disposition des collectivités de langue officielle? Il semble que la plupart de ces programmes existaient déjà avant l'adoption de l'article 41 de la LLO en 1988. Il s'agit entre autres du programme des langues officielles dans l'enseignement des langues première et seconde (immersion), du programme d'aide aux minorités de langue officielle, qui est destiné aux groupes communautaires, et du programme de promotion des langues officielles, qui s'adresse aux organismes des secteurs bénévole et privé.

Le 24 mars 1988, devant le Comité des communes chargé d'étudier le projet de loi C-72, le Secrétaire d'État, l'honorable David Crombie déclarait que :

une grande partie des dispositions de ce projet de loi relatives au Secrétaire d'État ne font que consacrer dans la loi ce que nous faisons depuis quelque temps déjà. Les programmes que j'ai énumérés tout à l'heure, langues officielles, éducation, aide aux minorités et ainsi de suite, existent depuis un certain nombre d'années. Le seul domaine où nous n'étions pas présents par le passé de façon notable, c'est le secteur privé⁽¹⁷⁾.

Puisque le ministère du Patrimoine canadien n'est pas un organisme « central » au sein de l'appareil fédéral, en ce sens qu'il n'a pas de pouvoir coercitif à l'égard des autres ministères, peut-on conclure que l'engagement du gouvernement aux termes de l'article 41 est partagé et fait partie des priorités de tous les ministères et de toutes les agences gouvernementales? Rappelons qu'en juin 1996, le Comité mixte des langues officielles avait recommandé à cet égard que le Bureau du Conseil privé coordonne la mise en œuvre de l'article 41 et de la partie VII de la LLO.

En août 1994, le Cabinet approuvait un cadre de responsabilisation ministérielle pour l'application des articles 41 et 42 de la partie VII de la LLO. Aux termes de cette décision, 27 institutions fédérales désignées étaient dorénavant tenues de consulter les communautés minoritaires de langue officielle en vue d'élaborer un plan d'action annuel et de soumettre au ministre du Patrimoine canadien un rapport sur leurs réalisations de l'année précédente. Depuis, le ministre du Patrimoine canadien dépose annuellement un rapport au Parlement sur les résultats atteints. Il s'agissait de la première initiative gouvernementale visant l'application de la partie VII depuis l'adoption de la LLO. Aussi, en mars 1994, le greffier du Conseil privé réactivait-il un comité de sous-ministres chargé des langues officielles. Au-delà des programmes et des politiques déjà consacrés aux langues officielles, les ministères fédéraux tiennent-ils compte de l'engagement du gouvernement découlant de l'article 41 de la LLO dans leur processus de prise de décisions?

Dans le discours du Trône prononcé le 30 janvier dernier à l'ouverture de la 37^e législature, le gouvernement fédéral affirmait que :

La dualité linguistique du Canada est au cœur de notre identité canadienne et constitue un élément clé de notre société dynamique. La protection et la promotion de nos deux langues officielles sont une priorité du gouvernement, d'un océan à l'autre. Le gouvernement

(17) Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le projet de loi C-72, Chambre des communes, 33^e législature, 24 mars 1988, 3:5.

renouvellera son engagement à l'égard des communautés minoritaires de langue officielle viables et du renforcement de la culture et de la langue françaises, tout en mobilisant ses efforts pour que tous les Canadiens puissent communiquer avec le gouvernement dans la langue officielle de leur choix.

Enfin, le 25 avril dernier, le premier ministre Chrétien annonçait la nomination du président du Conseil privé, l'honorable Stéphane Dion, à titre de « coordonnateur » du dossier des langues officielles⁽¹⁸⁾.

CONCLUSION

Treize ans après l'adoption de l'article 41 de la LLO, il est difficile d'affirmer avec certitude si le gouvernement fédéral a rendu justice aux intentions exprimées par le législateur en 1988. Il est toutefois évident que les intentions du législateur au moment de l'adoption de la LLO et les arrêts de la Cour suprême relatifs aux droits linguistiques depuis le *Renvoi sur la sécession du Québec* tendent à démontrer qu'il existe pour l'État canadien une obligation positive d'agir en vertu des objectifs décrits aux paragraphes 16(1) et 16(3) de la Charte, qui trouvent leur application dans l'article 41 de la LLO. Les moyens utilisés pour se conformer à cette obligation peuvent évidemment varier et leur efficacité doit être mesurée en fonction des résultats obtenus.

BIBLIOGRAPHIE

Bastarache, Michel (dir.). *Les droits linguistiques au Canada*, Éditions Yvon Blais, 1986.

Black-Branch, Jonathan L. « Constitutionnal Adjudication in Canada: purposive or political? », *Statute Law Review* 21:163-187 n° 3, 2000.

(18) Dans le communiqué de presse publié par Bureau du premier ministre le 25 avril dernier, il est indiqué « qu'en plus de coordonner les dossiers où la question des langues officielles est soulevée, le ministre Dion sera à l'avant-garde des efforts du gouvernement fédéral en faveur du bilinguisme. Il aura notamment pour tâche de formuler un nouveau cadre d'action pour renforcer le programme des langues officielles ». Le premier ministre ajoute : « J'ai demandé au ministre Dion d'envisager de nouvelles mesures énergiques pour continuer d'assurer l'épanouissement des collectivités de langue officielle en situation minoritaire et faire en sorte que les langues officielles du Canada soient mieux reflétées dans la culture de la fonction publique fédérale ».

Chambre des communes. Comité mixte permanent des langues officielles. *La mise en œuvre de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles*, Rapport intérimaire du Comité mixte permanent des langues officielles, Chambre des communes, juin 2000.

Commissariat aux langues officielles. *Un tracé pour agir : rapport du Commissaire aux langues officielles sur la mise en œuvre par le gouvernement fédéral de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles*, Ministère des Approvisionnement et Service Canada, 1996.

Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. *Rapport préliminaire*, Imprimeur de la Reine, 1965.

Doucet, Michel. « Les droits linguistiques : une nouvelle trilogie », *Revue de droit de l'Université du Nouveau-Brunswick*, tome 49, 2000.

Eliot, Robin. « References, structural argumentation and the organizing principles of Canada's Constitution », *The Canadian Bar Review* 80:67-142, mars/juin 2001.

Magnet, Joseph. *Official Languages of Canada*, Éditions Yvon Blais, 1995.

McLachlin, Beverley. « Democracy and rights: a Canadian perspective », *Canadian Speeches, Issues of the Day* 14:36-45, janv./févr. 2001.