
Commissaire aux langues officielles: une police de la langue ou un médiateur mandaté par l'État?

Dyane Adam

Commissaire aux langues officielles

« La Commissaire aux langues officielles : une police de la langue ou un médiateur mandaté par l'État? ». Belle question ! Je ne porte jamais ni plaque ni matraque ni fusil et encore moins un gilet pare-balles ; c'est donc dire combien peu je suis policière. En fait, le Commissaire aux langues officielles ne possède qu'une arme, celle de faire des recommandations et des rapports. Elle doit donc être non pas un gendarme, mais une médiatrice ou vaut-il mieux dire une « médiature » ?

Comme vous le savez sans doute, Jean François Six, un des grands spécialistes de la médiation, distingue deux catégories de médiation : la médiation institutionnelle où le médiateur est désigné par une institution et investi d'un pouvoir officiel et la médiation citoyenne, menée par un médiateur sans pouvoir propre, sauf celui que lui donne son autorité personnelle.

Je crois en fait que le Commissaire fait tantôt de la médiation institutionnelle, tantôt de la médiation citoyenne. Elle agit comme un ombudsman linguistique, un médiateur institutionnel qui traite les plaintes des citoyens qui estiment que leurs droits ont été violés. Elle agit également comme vérificateur en évaluant en amont l'application de la *Loi sur les langues officielles* dans les institutions fédérales. Enfin, sa troisième fonction est celle d'une médiation citoyenne. Le Commissaire observe et commente les événements qui

affectent les droits linguistiques des Canadiens, même si elle n'a pas le pouvoir de faire enquête sur les gouvernements provinciaux ou sur les administrations territoriales et municipales.

Laissez-moi vous retracer brièvement l'histoire du rôle du Commissaire et vous verrez comment les choses en sont arrivées là.

C'est en 1967 que la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme proposait l'adoption d'une *Loi sur les langues officielles* qui définirait le statut d'égalité de nos deux plus importantes langues nationales. Cette législation comprenait également la création d'un poste de Commissaire aux langues officielles. Ce grand commis de l'État serait chargé de veiller au respect de cette loi dans toutes les institutions fédérales.

La Commission avait décrit la fonction du Commissaire comme suit :

Le commissaire général aux langues officielles jouera un double rôle. Il sera d'abord la conscience agissante et en somme le protecteur du public canadien en matière de langues officielles. [...] Recevant et pouvant mettre en relief les griefs des citoyens canadiens en matière de langues officielles, le Commissaire général jouerait en quelque sorte le rôle d'un « ombudsman linguistique » fédéral.

L'importance du rôle que le Parlement canadien a voulu confier au Commissaire ressort clairement d'un rapide examen du texte même de la *Loi sur les langues officielles* de 1969 qui consacrait 16 de ses 39 articles à délimiter son statut et ses pouvoirs. Mise à jour en 1988, la *Loi* consacre maintenant 28 de ses 110 articles aux attributions du Commissaire.

Je n'énumérerai évidemment pas tous ces articles ici. Pour la plupart, ils décrivent les caractéristiques essentielles d'un ombudsman classique, à savoir l'indépendance, l'inamovibilité, l'autonomie financière, les pouvoirs d'enquête, le secret d'enquête, le pouvoir de faire des recommandations et l'obligation de faire rapport. Qu'il me soit permis cependant de vous lire l'article qui constitue le fondement de ma mission :

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 nommément la promotion du français et de l'anglais dans la société canadienne (l'article 56 (1)).

Ce libellé, on le voit bien, invite le titulaire du poste à dépasser le rôle de simple médiateur institutionnel s'occupant de plaintes et d'enquêtes, bien que cette fonction soit loin d'être négligeable.

Par exemple, la *Loi* déclare que le Commissaire peut d'office examiner les règlements ou les instructions du gouvernement fédéral susceptibles de viser le statut ou l'emploi des langues officielles. Elle autorise également le Commissaire à comparaître devant la Cour fédérale et prendre fait et cause pour un plaignant. Enfin, elle permet au Commissaire de demander à intervenir dans toute instance judiciaire relative au statut ou à l'usage du français ou de l'anglais. C'est en vertu de ce principe que le Commissariat est intervenu dans de très nombreuses causes touchant les droits scolaires des francophones vivant en situation minoritaire.

Comme vous le voyez, nous sommes ici bien loin d'une définition traditionnelle de la médiation institutionnelle. La raison en fait est assez simple. *La Loi sur les langues officielles* poursuit simultanément de nombreux objectifs qui concourent à un but primordial : assurer l'égalité des langues officielles en assurant l'égalité des chances.

La législation linguistique fédérale ne vise pas simplement le redressement d'erreurs administratives plus ou moins graves affectant des individus. Elle vise aussi le développement, voire l'épanouissement, de nos deux grandes communautés linguistiques vivant en symbiose. C'est pourquoi les commissaires aux langues officielles successifs ont tous senti le besoin non seulement d'être des protecteurs du citoyen en instruisant des plaintes, mais aussi d'être une sorte de vérificateur linguistique qui fait de la médecine préventive. Il leur a toujours semblé impératif de chercher à régler les situations en amont, de résoudre les problèmes systémiques qui sont à la source des difficultés éprouvées par le citoyen.

Toutefois, en menant ces activités, mes prédécesseurs étaient conscients qu'il y avait une œuvre de promotion à accomplir tant au niveau fédéral que provincial. L'égalité de statut du français et de l'anglais, proclamée dans la *Loi* et dans la *Charte canadienne des droits et libertés*, était une égalité en devenir, comme l'égalité des

hommes et des femmes. Les inégalités de fait perduraient. Il fallait donc agir sur plusieurs fronts à la fois. Il fallait en quelque sorte créer les conditions d'une progression vers l'égalité.

L'exercice de ce triple rôle – ombudsman, vérificateur, promoteur – a toujours provoqué des tensions créatrices au sein du Commissariat vis-à-vis des majorités linguistiques, des leaders fédéraux et provinciaux et des associations représentant les communautés francophones et anglophones vivant en situation minoritaire. Certains nous reprochaient de trop nous cantonner, en tant qu'ombudsman, dans notre devoir d'objectivité et de mesure. D'autres nous accusaient d'être des zélés qui menaient une croisade pour l'expansion des droits linguistiques, sans respecter les compétences provinciales.

En fait, lorsqu'un Commissaire s'exprimait sur une question linguistique provinciale, municipale ou concernant le secteur privé, il débordait effectivement son mandat statutaire qui se limite formellement aux affaires des institutions fédérales. Il mettait donc en jeu dans chacun de ces cas son autorité personnelle, risquant même, comme ce plus d'une fois le cas, d'être désavoué par certains des membres du Parlement auxquels il fait rapport sur l'exécution de sa charge. L'arbitre final de la légitimité de l'action du Commissaire dans ce contexte est presque toujours l'opinion publique.

C'est en réfléchissant un jour à la portée de l'article 82 de la *Loi* que j'ai compris les raisons profondes de cet activisme des commissaires. L'article en question consacre la primauté des dispositions les plus importantes de la *Loi sur les langues officielles* sur toutes les dispositions incompatibles des autres lois, à l'exception de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Cette primauté me semblait tout à fait logique puisque la Cour suprême du Canada avait reconnu dans *R. c. Mercure* [1988] que « les droits linguistiques [...] constituent un genre bien connu de droits de la personne et devraient être abordés en conséquence. » De plus, récemment, dans l'affaire *Beaulac*, l'honorable Bastarache de la Cour suprême du Canada, au nom des sept juges de la majorité, a rappelé que les droits linguistiques « doivent dans tous les cas être interprétés en fonction de leur objet, de façon compatible avec le maintien et l'épanouissement des collectivités de langue officielle du

Canada.» Il soulignait en outre l'importance « [...] d'interpréter les droits linguistiques comme un outil essentiel au maintien et à la protection des collectivités de langue officielle là où ils s'appliquent. »

C'est alors que j'ai compris que d'assimiler le rôle du Commissaire aux langues officielles à celui d'un ombudsman classique était peut-être un raisonnement bancal. En fait, sa mission sous bien des aspects ressemble davantage au rôle d'une commission sectorielle des droits de la personne.

Les Nations Unies ont établi en 1991 ce qu'on appelle les Principes de Paris. Essentiellement ces principes définissent des critères relatifs au statut juridique, au mandat, aux pouvoirs et à l'autonomie des organismes nationaux voués à la défense des droits de la personne. Lorsqu'on examine ces critères, qui concernent surtout l'indépendance de la fonction par rapport à l'État, il n'est pas évident de prime abord comment un bureau d'ombudsman se distingue d'une commission vouée à la protection des droits de la personne. La distinction fondamentale, je crois, est que l'ombudsman s'occupe essentiellement des erreurs de parcours et des erreurs systémiques de l'administration qui affectent le citoyen. Ce n'est que très accessoirement qu'il s'occupe de droits de la personne.

Par contre, dans le cas d'une commission des droits de la personne, l'un des aspects essentiels de sa mission, selon les Principes de Paris, est justement de faire la promotion de l'égalité. Elle se doit de sensibiliser les individus et les groupes aux moyens de parvenir à l'égalité et de dénoncer les violations de tout ordre aux droits de la personne. Dans un tel contexte, le rôle du Commissaire dans la promotion de l'égalité linguistique trouve tout son sens.

Si les droits linguistiques sont en fait un genre bien connu des droits de la personne, il est tout à fait légitime qu'un Commissaire aux langues officielles déborde le cadre de son activité d'ombudsman pour être, comme le voulait la Commission sur le bilinguisme et le biculturalisme, « la conscience agissante et en somme le protecteur du public canadien en matière de langues officielles ».

Ayant réfléchi à ma mission, je suis maintenant en mesure d'affirmer que la fonction de Commissaire aux langues officielles est

une fonction de médiateur institutionnel. J'ajouterais que la très grande majorité des plaintes que nous recevons sont réglées dans des délais raisonnables par la négociation et la conciliation. De plus, nous avons lancé récemment une étude sur le développement d'un système alternatif de règlement de différends. Celui-ci offrira, nous l'espérons, de nouvelles possibilités, sans pour autant compromettre en quoi que ce soit les garanties linguistiques prévues par la loi.

À savoir si cette fonction en est une de régulation, de normalisation ou un rôle de conciliation des attentes réciproques, je répondrais les deux. Le rôle de régulation et de normalisation apparaît clairement dans les attributions très larges conférées au Commissaire de mener des enquêtes non seulement à la suite de plaintes, mais de sa propre initiative, d'assigner des témoins, de faire des rapports au gouverneur en conseil et directement au Parlement et de seconder un plaignant dans l'exercice d'un recours judiciaire. Toutefois, dans une société aussi diverse que le Canada, il serait étonnant que les objectifs de notre dualité linguistique n'aient pas des significations différentes pour les individus et les communautés qui la composent. Le Commissaire joue donc nécessairement un rôle de conciliation des attentes, ne serait-ce que parce que dans notre fédération les droits linguistiques varient selon les compétences constitutionnelles et les ordres de gouvernement. À un tronc commun de droits linguistiques fondamentaux, et donc applicables dans toutes les circonstances, la législation linguistique canadienne dans son ensemble assortit une échelle variable de droits conditionnés par divers facteurs démographiques, politiques et pratiques.

Dans ce contexte, l'engagement fondamental de l'État a été de promouvoir l'égalité des chances en cherchant à fournir à toutes les Canadiennes et à tous les Canadiens, dans leur langue officielle d'élection et à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels, sous réserve des compétences législatives des législatures provinciales.

En tant que Commissaire, je me dois d'inspirer, dans la mesure du possible, chez tous nos citoyens et citoyennes une vision rassembleuse de notre dualité linguistique. Depuis mon entrée en fonction en 1999, je me suis donnée comme objectif d'être un agent de changement. Je compte alimenter une vision renouvelée de la

dualité linguistique canadienne. Je veux en premier lieu que les principes de la *Loi* soient pleinement intégrés à la culture organisationnelle de chacune des institutions fédérales. Je veux aussi démontrer à l'ensemble des Canadiens que cette *Loi* est non seulement juste, mais nécessaire. Elle correspond à la réalité démographique et sociale de notre pays. Elle permet en outre au Canada de mieux s'adapter à un des plus grands défis du XXI^e siècle, à savoir la réconciliation de la diversité et de la mondialisation. Cette conciliation, cette médiation, est loin d'être toujours facile, mais elle est nécessaire si nous espérons, encore à l'avenir, continuer à faire de grandes choses ensemble.