

Réflexions sur le rôle du Commissaire aux langues officielles devant les tribunaux

Mark C. Power and Justine Mageau

Volume 41, Number 1, 2011

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1026946ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1026946ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Éditions Wilson & Lafleur, inc.

ISSN

0035-3086 (print)

2292-2512 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Power, M. C. & Mageau, J. (2011). Réflexions sur le rôle du Commissaire aux langues officielles devant les tribunaux. *Revue générale de droit*, 41(1), 179–235. <https://doi.org/10.7202/1026946ar>

Article abstract

This article analyzes the positions advanced by Parliamentarians and other interested parties, including the Commissioner of Official Languages of Canada, surrounding Bill C-72. This article concludes that in 1988, a clear and significant majority of Parliamentarians considered that the federal linguistic regime would be greatly improved if the Commissioner were given standing to participate in, or maintain court proceedings. It was deemed advisable that the Commissioner assume a leading role in the courts, notably as a plaintiff—a point of view based on the Commissioner's expertise and on his budget. That being so, the Minister of Justice of the time noted that the Commissioner should assume this new role only in cases of necessity. This view differed significantly from that of official language communities in a minority situation. These communities advocated for the establishment of an administrative tribunal devoted to the status and use of French and English and their rights, and that could, when needed, sanction federal institutions. The Commissioner in 1988 recognized the advantages of providing for a court remedy for breaches of statutory language rights, but seemed reticent to the idea that he would play an active role in the courts. This article concludes that since 1988, the Commissioner has seemed reticent to use all of the legal powers that have been invested in him.

Réflexions sur le rôle du Commissaire aux langues officielles devant les tribunaux

MARK C. POWER

Professeur adjoint au Programme de common law en français
de la Section de common law à la Faculté de droit
de l'Université d'Ottawa

JUSTINE MAGEAU

Étudiante en dernière année au Programme de common law en français
de la Section de common law à la Faculté de droit
de l'Université d'Ottawa

RÉSUMÉ

Cet article analyse les propos tenus par les parlementaires et par d'autres intervenants, dont le Commissaire aux langues officielles du Canada, lors de l'étude du projet de loi C-72. Cet article conclut qu'en 1988, de façon claire, une importante majorité de parlementaires considérait que permettre au Commissaire d'ester en justice améliorerait nettement le régime linguistique fédéral. Il était jugé souhaitable que le Commissaire joue un rôle de premier plan devant les tribunaux, notamment en tant que partie demanderesse — ce point de vue se fondait surtout sur son expertise et

ABSTRACT

This article analyzes the positions advanced by Parliamentarians and other interested parties, including the Commissioner of Official Languages of Canada, surrounding Bill C-72. This article concludes that in 1988, a clear and significant majority of Parliamentarians considered that the federal linguistic regime would be greatly improved if the Commissioner were given standing to participate in, or maintain court proceedings. It was deemed advisable that the Commissioner assume a leading role in the courts, notably as a plaintiff — a point of view based on the

sur le budget dont il disposait. Cela dit, le ministre de la Justice de l'époque précisait que le Commissaire ne devrait prendre de telles mesures qu'en cas de nécessité. Cette opinion était bien différente de celle des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Ces dernières revendiquaient la mise sur pied d'un tribunal administratif dont la seule vocation serait de veiller au statut du français et de l'anglais, de l'usage de ces langues, ainsi que des droits s'y rapportant, et qui pourrait, au besoin, sanctionner des institutions fédérales. Le Commissaire en poste en 1988 reconnaissait l'utilité de créer un recours judiciaire pour pallier les manquements aux droits linguistiques garantis par la loi, mais il semblait réticent face à l'idée de jouer un rôle actif devant les tribunaux. Cet article conclut qu'il appert que les Commissaires en poste depuis 1988 semblent réticents à exercer toute la panoplie des pouvoirs d'agir en justice qui leur ont été attribués à cette date.

Commissioner's expertise and on his budget. That being so, the Minister of Justice of the time noted that the Commissioner should assume this new role only in cases of necessity. This view differed significantly from that of official language communities in a minority situation. These communities advocated for the establishment of an administrative tribunal devoted to the status and use of French and English and their rights, and that could, when needed, sanction federal institutions. The Commissioner in 1988 recognized the advantages of providing for a court remedy for breaches of statutory language rights, but seemed reticent to the idea that he would play an active role in the courts. This article concludes that since 1988, the Commissioner has seemed reticent to use all of the legal powers that have been invested in him.

Mots-clés : *Commissaire aux langues officielles du Canada, langues officielles, recours judiciaire, intention du législateur, Loi sur les langues officielles, politique linguistique, ombudsman, projet de loi C-72.*

Key-words : *Commissioner of Official Languages, official languages, court remedies, legislative intent, Official Languages Act, language policy, ombudsman, Bill C-72.*

SOMMAIRE

Introduction.....	182
A) La méthodologie : l'analyse des sources primaires	186
1. Historique du Commissariat et mise en contexte	188
A) Le Commissariat.....	188
B) Les origines de la LLO de 1969.....	190
2. La LLO de 1969 : un début imparfait	196
A) La crise de l'industrie aérienne expose les faiblesses de la LLO de 1969 au cours des années 1970.....	199
3. Les solutions proposées par des parlementaires pour remédier aux lacunes de la LLO de 1969	203
A) Les origines de la LLO de 1988.....	207
4. L'intention du législateur quant au rôle du Commissaire devant les tribunaux	214
A) Le consensus général des parlementaires quant au rôle du Commissaire devant les tribunaux.....	214
B) Le Commissaire mise sur ses rôles d'ombudsman et d'intervenant.....	218
C) Les parlementaires reconnaissent les avantages de faire participer le Commissaire à des instances.....	226
D) Autre solution proposée : la mise sur pied d'un tribunal administratif spécialisé dans le domaine linguistique	228
Conclusion	231

INTRODUCTION¹

1. Le 7 septembre 2010 marquait le quarantième anniversaire de l'entrée en vigueur de la *Loi sur les langues officielles*² et, de ce fait, l'anniversaire de la création du Commissariat aux langues officielles du Canada (ci-après Commissariat). L'heure est à l'analyse des rôles et du bilan de cette institution importante pour les communautés de langue officielle du pays.

2. Selon un rapport de la Fédération des communautés francophones et acadiennes (FCFA), il existe un manque de volonté politique et administrative de mettre en œuvre la *Loi sur les langues officielles*³. La mise en œuvre de la LLO consisterait surtout en une « série de demi-mesures et de compromis qui cherchent à ménager la chèvre et le chou et surtout à ne pas déranger, plutôt que de répondre réellement aux objectifs »⁴ de cette loi. Pour remédier à ce problème structurel, la FCFA propose que les pouvoirs légaux du Commissaire aux langues officielles (ci-après Commissaire) soient étendus et assortis d'une capacité de contrainte plus importante⁵. En particulier, la FCFA propose « d'investir le commissaire d'un pouvoir d'ordonnance qui lui permettrait d'exiger des mesures correctives des institutions fédérales qui ne respectent pas leurs obligations »⁶. Le pouvoir de rendre des ordonnances serait pourvu « d'un pouvoir de sanction à l'égard de ces institutions pour assurer que les mesures

1. Une première version de cet article a été présentée en février 2010, lors d'une journée de consultation organisée par le Commissariat aux langues officielles du Canada. Les auteurs remercient celles et ceux qui ont participé à la discussion stimulante et animée qui a suivi la présentation de la communication. Les auteurs tiennent à remercier en particulier monsieur Graham Fraser, Commissaire aux langues officielles du Canada, Maîtres Johane Tremblay, Pascale Giguère, Amélie Lavictoire et Kevin Shaar, ainsi que mesdames Véronique Dupuis et Ghady Thomas. Cela dit, seuls les auteurs sont responsables des points de vue que le présent article expose ou des erreurs qu'il peut contenir.

2. *Loi sur les langues officielles*, S.R.C. 1970, c. O-2 (ci-après LLO de 1969).

3. *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. 1985, c. 31 (4^e supp.) (ci-après LLO).

4. FÉDÉRATION DES COMMUNAUTÉS FRANCOPHONES ET ACADIENNES, *La mise en œuvre de la Loi sur les langues officielles : une nouvelle approche, une nouvelle vision* (novembre 2009), [En ligne]. FCFA http://www.fcfa.ca/documents/doc_LLO_FR.pdf, p. 10.

5. *Id.*, p. 19.

6. *Ibid.*

correctives soient effectivement mises en œuvre»⁷. De telles revendications ne sont pas nouvelles. En 1995, par exemple, l'on affirmait que la meilleure façon d'améliorer le rendement du Commissariat consistait à créer un tribunal judiciaire des droits linguistiques⁸.

3. Ces idées ne sauraient être mises en œuvre sans apporter des modifications importantes à la LLO. La tâche ne serait pas facile. La LLO n'a été modifiée que quelques fois depuis son adoption en 1969⁹. Ainsi, avant de saisir le Parlement de cette question, il y a lieu, dans un premier temps, d'examiner soigneusement les pouvoirs déjà attribués au Commissaire par la loi. Aucun auteur n'a jusqu'ici passé en revue les travaux parlementaires à cette fin. Or, nous nous y appliquons dans le présent article. Voilà où réside sa particularité et, espérons-nous, son apport à la réflexion sur le rôle du Commissaire.

4. Les pouvoirs actuels du Commissaire sont codifiés aux parties IX et X de la LLO¹⁰. Sous le régime de la partie IX, le Commissaire instruit les plaintes du public, mène des enquêtes et remet des rapports à leur sujet. La partie X de la LLO habilite quiconque a saisi le Commissaire d'une plainte visant des obligations ou des droits prévus¹¹ à former un recours devant la Cour fédérale¹². L'article 78 de la LLO prévoit sans équivoque que le Commissaire peut ester en justice. Il peut exercer lui-même un recours, comparaître devant le tribunal pour le compte de l'auteur d'un recours, ou encore comparaître comme partie à une instance — par exemple à

7. *Ibid.*

8. Sylvie LEVASSEUR, *Un nouveau rôle pour le Commissaire aux langues officielles*, Faculté des études supérieures, Université d'Ottawa, 1995, p. 159 et 174.

9. Une modification importante a été apportée à la LLO en 2005 : voir *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais)*, Projet de loi S-3 (sanctionné le 25 novembre 2005), 1^{re} sess., 38^e légis. (Can.) (ci-après projet de loi n^o S-3); L.C. 2005, c. 41.

10. Voir généralement Michel BASTARACHE (dir.), *Les droits linguistiques au Canada*, 2^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2004, p. 637-645.

11. Voir les dispositions énumérées à l'article 77(1) de la LLO.

12. LLO, art. 77. Il est également possible de saisir les tribunaux d'une demande de contrôle judiciaire portant sur la LLO en vertu des articles 18 et 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, c. F-7; voir par exemple *Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada c. Canada (Procureur général)*, 2010 C.F. 999.

titre d'intervenant —, que ce soit devant la Cour fédérale ou devant tout autre tribunal saisi d'une instance relative au statut ou à l'usage du français ou de l'anglais.

5. La LLO n'encadre pas très précisément l'exercice du pouvoir discrétionnaire du Commissaire d'ester en justice. Le Commissaire a souvent demandé et obtenu le statut d'intervenant¹³. Or, le Commissaire n'a que très rarement décidé d'intenter lui-même un recours devant les tribunaux¹⁴. En effet, il semble que le Commissaire n'ait exercé ce pouvoir qu'une douzaine de fois depuis 1988¹⁵. Il appert que le Commissaire a jusqu'à maintenant préféré intervenir dans des litiges dont les tribunaux étaient déjà saisis. S'agit-il d'une pratique que le législateur avait envisagée? Le législateur avait-il prévu, voire souhaité, que le Commissaire assure la mise en œuvre des droits linguistiques dont il était le gardien en prenant davantage de recours judiciaires?

13. Habituellement, les tribunaux accordent un statut d'intervenant au Commissaire lorsque celui-ci en fait la demande. L'affaire *Parasiuk c. Québec (Tribunal administratif du Québec)*, [2004] R.J.Q. 2545 constitue toutefois l'un des rares cas où une telle demande du Commissaire a été rejetée. L'affaire portait sur les droits scolaires de la minorité anglophone du Québec. L'honorable juge Picard de la Cour supérieure du Québec rejette la demande d'intervention du Commissaire au motif que la LLO ne prévoit pas de façon explicite qu'il est habilité à intervenir dans une affaire qui ne met pas en cause les droits garantis par la LLO.

14. Depuis 1988, le Commissaire a participé à environ cinquante-cinq instances judiciaires. Le Commissaire y agissait souvent comme intervenant ou mis en cause. Le Commissaire a agi comme codemandeur ou unique demandeur dans une douzaine d'instances (*infra*, note 15), dont neuf ont fait l'objet d'une transaction. Deux jugements ont été rendus : *Canada (Commissaire aux langues officielles) c. Canada (ministère de la Justice)*, (2001) F.C.T. 239 (C.F., 1^{re} inst.); *DesRochers c. Canada (Industrie)*, [2009] 1 R.C.S. 194 (le Commissaire agissait comme coappellant dans cette deuxième instance, et ce, uniquement devant la Cour suprême du Canada).

15. Voir *Commissaire aux langues officielles c. Air Canada (presse minoritaire)*, n° T-2443-90; *Demande de renvoi du Commissaire aux langues officielles c. Air Canada*, n° T-541-97; *Commissaire aux langues officielles c. Via Rail*, n° T-1389-91; *Commissaire aux langues officielles c. La Reine (Développement des ressources humaines Canada, Télécentre de Bathurst)*, n° T-1601-94; *Commissaire aux langues officielles c. La Reine (Défense nationale)*, n° T-2857-96; *Commissaire aux langues officielles c. Air Canada (Halifax)*, n° T-1989-96; *Commissaire aux langues officielles c. Air Canada (aéroport Pearson)*, n° T-2043-96; *Commissaire aux langues officielles c. Air Canada (Air Ontario, Mme Lebœuf)*, n° T-2536-96; *Commissaire aux langues officielles c. Via Rail Canada Inc.*, n° T-2170-98; *Commissariat aux langues officielles c. CBC/Radio-Canada*, n° T-1288-10. Voir aussi S. LEVASSEUR, préc., note 8, p. 123-125 pour des renseignements au sujet de certains de ces dossiers.

6. Le présent article comprend quatre parties. Nous commençons en rappelant la genèse de l'institution que constitue le Commissariat, pour ensuite discuter, dans un deuxième temps, des faiblesses de la LLO de 1969 et des pouvoirs limités du Commissaire sous ce premier régime. La troisième section analyse les facteurs qui permettront d'abroger la LLO de 1969 et d'adopter, en 1988, une nouvelle LLO renforçant de façon très importante les pouvoirs du Commissaire. La dernière partie de l'article jette de la lumière sur les débats entourant l'adoption de la LLO afin d'aider à cerner l'intention du législateur en ce qui a trait au rôle que doit jouer le Commissaire dans la mise en œuvre de sa loi habilitante devant les tribunaux.

7. À la lumière des sources primaires consultées, nous sommes forcés de constater qu'en 1988, de façon claire, une importante majorité de parlementaires considérait que permettre au Commissaire d'ester en justice améliorerait nettement le régime linguistique fédéral. Il était jugé souhaitable que le Commissaire joue un rôle de premier plan devant les tribunaux, notamment en tant que partie demanderesse; ce point de vue se fondait surtout sur son expertise et sur le budget dont il disposait. Cela dit, le ministre de la Justice de l'époque, l'honorable Ray Hnatyshyn¹⁶, a précisé à plusieurs reprises que le Commissaire ne devrait prendre de telles mesures qu'en cas de nécessité. Cette opinion était bien différente de celle des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Ces dernières revendiquaient la mise sur pied d'un tribunal administratif dont la seule vocation serait de veiller au statut du français et de l'anglais, de l'usage de ces langues ainsi que des droits s'y rapportant, et qui pourrait, au besoin, sanctionner des institutions fédérales. Le

16. Le très honorable Ramon (Ray) Hnatyshyn, membre du Parti progressiste-conservateur, a été élu député de Saskatoon-Biggar, en Saskatchewan, en 1974 pour être réélu en 1979, en 1980 et en 1984. Il a agi comme ministre de la Justice et procureur général du Canada de 1984 à 1988. Il a été le gouverneur général du Canada de 1990 à 1995. Voir PARLEMENT DU CANADA, « Le très hon. Ramon Hnatyshn P.C., C.C., C.M.M., C.D., B.A., LL.B., c.r. », [En ligne]. Parlinfo <http://www.parl.gc.ca/> (Page consultée le 29 septembre 2010).

Commissaire en poste en 1988, M. D'Iberville Fortier¹⁷, reconnaissait l'utilité de créer un recours judiciaire pour pallier les manquements aux droits linguistiques garantis par la loi, mais il semblait réticent face à l'idée de jouer un rôle actif devant les tribunaux. Notre article conclut qu'il appert que les commissaires en poste depuis 1988 semblent réticents à exercer toute la panoplie des pouvoirs d'agir en justice qui leur ont été attribués à cette date. Sauf exception, les commissaires donnent l'impression de miser sur leur rôle traditionnel d'ombudsman administratif et de décliner régulièrement l'invitation qui leur a été faite d'agir comme « policiers linguistiques » devant les tribunaux.

A) LA MÉTHODOLOGIE : L'ANALYSE DES SOURCES PRIMAIRES

8. Le présent article propose une analyse de certaines sources primaires se rapportant au rôle du Commissaire. Il analyse les débats de la Chambre des communes et du Sénat entourant l'adoption de la LLO ainsi modifiée, ainsi que les transcriptions des travaux du Comité législatif sur le projet de loi C-72 (Comité législatif) et du Comité spécial du Sénat sur le projet de loi C-72. Le projet de loi C-72, *Loi concernant le statut et l'usage des langues officielles du Canada*, 2^e sess., 33^e parl., 1988 (ci-après projet de loi C-72) a été déposé le 25 juin 1987 et a reçu la sanction royale le 28 juillet 1988. Le présent article traite aussi des travaux parlementaires en lien avec d'autres projets portant sur les pouvoirs du Commissaire. Ceux-ci ont précédé le projet de loi C-72, mais sont morts au feuillet. Plusieurs sources secondaires sont également considérées.

9. Avant de plonger dans le vif du sujet, rappelons l'utilité juridique des documents permettant ou accompagnant l'élaboration et l'adoption d'un projet de loi. Au nombre de ceux-ci : les transcriptions de débats, les procès-verbaux de comités législatifs, ainsi que les rapports préparés pour l'usage public

17. M. D'Iberville Fortier est Commissaire de 1984 à 1991. Originaire du Québec, il a été fonctionnaire, diplomate et ambassadeur. Voir COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES, « Historique », [En ligne]. Commissariat aux langues officielles <http://www.ocol-clo.gc.ca/> (Page consultée le 23 novembre 2010).

ou privé des parlementaires. Autrefois, ces travaux n'étaient pas examinés par les tribunaux lorsqu'ils étaient appelés à interpréter une loi. De nos jours, par contre, « les tribunaux ont clairement manifesté leur volonté d'écartier la règle d'exclusion si bien qu'à l'heure actuelle, la question n'est plus de savoir si, mais bien comment on peut recourir aux travaux préparatoires »¹⁸. L'utilité des documents parlementaires est très limitée au moment d'interpréter la Constitution, le texte constitutionnel étant évolutif¹⁹. En revanche, le recours aux travaux préparatoires est généralement accepté pour interpréter les lois qui n'ont pas un statut constitutionnel²⁰. En règle générale, les travaux préparatoires sont utilisés comme indices par les tribunaux lorsqu'ils déterminent l'objet d'une disposition législative²¹. Voici l'approche retenue par la Cour suprême du Canada à cet égard :

[J]usqu'à récemment, les tribunaux ont hésité à admettre la preuve des débats et des discours devant le corps législatif. [...]. La principale critique dont a été l'objet ce type de preuve a été qu'elle ne saurait représenter l'« intention » de la législature, personne morale, mais c'est aussi vrai pour d'autres formes de contexte d'adoption d'une loi. À la condition que le tribunal n'oublie pas que la fiabilité et le poids des débats parlementaires sont limités, il devrait les admettre comme étant pertinents quant au contexte et quant à l'objet du texte législatif.²²

10. En réalité, le recours aux travaux préparatoires constitue l'une des étapes de l'approche dite « moderne » de l'interprétation législative : « [a]ujourd'hui, il n'y a qu'un seul principe ou solution : il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et

18. Pierre-André CÔTÉ, *Interprétation des lois*, 3^e éd., Montréal, Éditions Thémis, 1999, p. 549.

19. *Id.*, p. 547. Voir aussi *R. c. Prosper*, [1994] 3 R.C.S. 236 (le juge en chef Lamer explique, dans le cadre d'un litige constitutionnel, que « même si ces procès-verbaux sont admissibles comme moyens externes d'aider à l'interprétation des dispositions de la Charte, on ne doit pas leur accorder "trop d'importance" »).

20. Ruth SULLIVAN, *Statutory Interpretation*, 2^e éd., Toronto, Irwin Law, 2007, p. 100 et 101.

21. *Id.*, p. 281.

22. *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S. 463, p. 484.

l'intention du législateur »²³. Les travaux préparatoires doivent cependant « être utilisés avec prudence [...], de façon complémentaire [...], et en tenant compte de la clarté des renseignements qu'ils contiennent »²⁴.

1. HISTORIQUE DU COMMISSARIAT ET MISE EN CONTEXTE

A) LE COMMISSARIAT

11. Le Commissaire est nommé par le gouverneur en conseil, avec l'approbation de la Chambre des communes et du Sénat, à titre amovible²⁵. Son mandat est d'une durée de sept ans et est renouvelable²⁶. Il reçoit le traitement d'un juge puîné de la Cour fédérale²⁷.

12. Le mandat du Commissaire consiste dans l'exercice des fonctions que la LLO lui attribue²⁸. Généralement, il lui incombe « de prendre [...] toutes les mesures visant à assurer la reconnaissance du statut de chacune des langues officielles et à faire respecter [...] l'intention du législateur en ce qui concerne [...] notamment la promotion du français et de l'anglais dans la société canadienne »²⁹. Le Commissaire dirige le Commissariat, qui est formé du personnel requis pour assurer son bon fonctionnement, et il est appuyé par des experts compétents³⁰. Le Commissaire et les personnes agissant en son nom ou sous son autorité jouissent d'une immunité civile et pénale relativement à tout acte accompli ou toute parole prononcée dans l'exercice de leurs fonctions³¹.

13. L'une des principales méthodes employées par le Commissaire pour assurer le respect de la LLO est de recevoir des plaintes du public se rapportant à des obligations linguistiques

23. *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, par. 21.

24. P.-A. CÔTÉ, préc., note 18, p. 552.

25. LLO, art. 49.

26. *Ibid.*

27. *Id.*, art. 50(2).

28. *Id.*, art. 55.

29. *Id.*, art. 56.

30. *Id.*, art. 51 et 52.

31. *Id.*, art. 75(1).

d'institutions fédérales, d'enquêter sur ces plaintes et de formuler des recommandations. Le Commissaire peut aussi ester en justice³². Le Commissaire vérifie la conformité des décisions et actes des institutions fédérales avec les obligations découlant de la LLO et collabore avec celles-ci dans le but d'assurer une telle conformité. Le Commissaire intervient aussi à l'étape de la formulation des politiques et des lois pour assurer une conformité aux obligations existantes de manière à promouvoir la dualité linguistique³³.

14. Le Commissariat³⁴ compte cinq bureaux régionaux, qui se trouvent à Moncton, Montréal, Toronto, Winnipeg et Edmonton. Son bureau principal est situé à Ottawa³⁵. Le Commissariat dispose d'un budget annuel d'environ vingt-deux millions de dollars³⁶. Il compte environ cent cinquante employés à temps plein, dont cinq sont des juristes³⁷. En 2008-2009, par exemple, le Commissariat a reçu plus de six cents plaintes³⁸. Durant cette même période, le Commissariat a

32. *Id.*, art. 78.

33. *Id.*, art. 56 et 57. Voir aussi COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES, « Rôles », [En ligne]. Commissariat aux langues officielles <http://www.ocol-clo.gc.ca/> (Page consultée le 29 septembre 2010).

34. En Ontario, le Commissariat aux services en français disposait en 2009-2010 d'un budget de 736 722 \$: voir MINISTÈRE DES FINANCES, *Les comptes publics de l'Ontario. État des ministères et annexes*, vol. I, Ontario, 2009-2010, p. 2-189. Pendant cette période, il a reçu 351 plaintes : voir COMMISSARIAT AUX SERVICES EN FRANÇAIS, *Rapport annuel. L'accès à la solution*, 2009-2010, p. 22. Au Nouveau-Brunswick, le Commissaire aux langues officielles dispose d'un budget de 519 000 \$: voir MINISTÈRE DES FINANCES, *Budget principal*, Nouveau-Brunswick, 2009-2010, p. 106. Il a reçu 162 plaintes en 2009-2010 : voir COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES, *Rapport annuel. Deux langues pour bâtir l'avenir*, Nouveau-Brunswick, 2009-2010, p. 31. L'Office québécois de la langue française, dont le budget en 2009-2010 dépassait 21 000 000 \$, a reçu 2 642 plaintes pendant cette période : voir OFFICE QUÉBÉCOIS DE LA LANGUE FRANÇAISE, *Rapport annuel de gestion. Le français partout au Québec*, Québec, 2009-2010, p. 34 et 70.

35. COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES, « Nous joindre », [En ligne]. Commissariat aux langues officielles <http://www.ocol-clo.gc.ca/> (Page consultée le 29 septembre 2010).

36. COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES, *Rapport sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 2009*, [En ligne]. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada <http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2008-2009/inst/col/col-fra.pdf>, p. 5.

37. *Ibid.*

38. *Id.*, p. 14.

publié deux rapports de vérification³⁹ et a participé à trois litiges en qualité d'intervenant ou comme partie⁴⁰.

B) LES ORIGINES DE LA LLO DE 1969

15. Les élections fédérales de 1962 ont vu élire vingt-six députés créditistes⁴¹ au Parlement, un résultat qui a projeté à l'avant-scène le statut minoritaire du français dans l'ordre fédéral. Ces députés représentaient des circonscriptions rurales québécoises et étaient, pour la plupart, des unilingues français. Ils ont dénoncé des injustices linguistiques manifestes, qui semblent presque loufoques pour les personnes nées après cette période. Voici ce que raconte le commissaire Graham Fraser⁴² à ce sujet :

Dès l'ouverture de la nouvelle session parlementaire, Bernard Dumont⁴³, député de Bellechasse, a demandé à Léon Balcer⁴⁴, ministre des Transports, s'il pouvait faire en sorte que les

39. *Id.*, p. 15. Le Commissariat a procédé à une vérification du service offert au public à Agriculture et Agroalimentaire Canada, ainsi qu'à une vérification de la prestation des services météorologiques et environnementaux bilingues sur le réseau téléphonique automatisé d'Environnement Canada.

40. *Id.*, p. 17. Les trois litiges auxquels le Commissaire a participé sont *Procureur général des Territoires du Nord-Ouest c. Fédération franco-ténoise*, 2008 N.W.T.C.A. 05; *Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick Inc. c. Canada*, [2008] 1 R.C.S. 383; et *DesRochers c. Canada (Industrie)*, préc., note 14.

41. Le Parti créditiste était un parti politique fédéral créé en 1958. Il se situait à droite et était populaire dans des milieux ruraux et de petits centres urbains. Au cours des années 1960, il a demandé qu'une plus grande place soit faite au français dans la fonction publique et au Parlement. Voir INSTITUT HISTORICA-DOMINION, « Créditistes », [En ligne]. L'Encyclopédie canadienne <http://www.thecanadianencyclopedia.com/> (Page consultée le 30 novembre 2010).

42. Graham Fraser est commissaire aux langues officielles depuis 2006. Avant d'entrer en fonction, il était journaliste. Il est également l'auteur de cinq livres. Voir COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES, « Commissaire aux langues officielles — notes biographiques », [En ligne]. Commissariat aux langues officielles <http://www.ocol-clo.gc.ca/> (Page consultée le 29 novembre 2010).

43. Bernard Dumont était le député de Bellechasse, au Québec. Il était membre du Parti crédit social. Élu pour la première fois en 1962, il a été défait en 1963 et 1965, pour être élu une dernière fois en 1968. Voir PARLEMENT DU CANADA, « Dumont, Bernard », [En ligne]. Parlinfo <http://www.parl.gc.ca/> (Page consultée le 29 novembre 2010).

44. Léon Balcer, membre du Parti conservateur, est élu pour la première fois en 1949 et demeure élu pendant 16 ans. Voir PARLEMENT DU CANADA, « Balcer, L'hon. Léon, C.P., B.A., LL. L. », [En ligne]. Parlinfo <http://www.parl.gc.ca/> (Page consultée le 29 novembre 2010).

départs et les arrivées, à la gare d'Ottawa, soient également annoncés en français. Balcer lui a répondu que, puisque le gouvernement conservateur avait tant fait en faveur du bilinguisme, il se ferait un plaisir de transmettre la requête au Canadien National (CN). Deux jours plus tard, Antoine Bélanger⁴⁵, député de Charlevoix, s'est plaint de la qualité de l'interprétation simultanée à la Chambre des communes. Le lendemain, Dumont a interrogé le gouvernement au sujet du menu unilingue du restaurant du Parlement. La semaine suivante, [Réal] Caouette⁴⁶ a prié Balcer de veiller à ce qu'Air Canada offre ses services en français. Puis, [Gilles] Grégoire⁴⁷ a déploré le fait que le *Beauchesne*⁴⁸, la bible de la procédure parlementaire, ne soit disponible qu'en anglais. Quant à David Ouellet⁴⁹, député de Drummond-Arthabaska, il a refusé pendant plusieurs mois d'encaisser son chèque de paie de député pour protester contre le fait que celui-ci ait été libellé en anglais seulement. Une agente de bord d'Air Canada a même avoué à Grégoire, un jour, que l'affectation du personnel d'un vol avait été modifiée *in extremis* lorsque les dirigeants de la compagnie avaient appris que Caouette et Grégoire empruntaient le vol en question.

Au total, Grégoire a pris la parole ou posé des questions à 134 reprises au cours des deux premiers mois de la session parlementaire, en plus du grand nombre de questions de procédure qu'il a soulevées pendant cette même période.

« Je m'émerveille à la pensée de tout ce qu'il a suscité ou déclenché », dira Douglas Fisher des années plus tard. « Les

45. Antoine Bélanger, membre du Parti crédit social, est élu en 1962 et réélu en 1963. Voir PARLEMENT DU CANADA, « Bélanger, Louis-Philippe-Antoine », [En ligne]. Parlinfo <http://www.parl.gc.ca/> (Page consultée le 29 novembre 2010).

46. Réal Caouette, membre du Parti crédit social, a été élu pour la première fois en 1946. Il est le chef du Parti Crédit Social de 1971 à 1976. Voir PARLEMENT DU CANADA, « Caouette, David Réal », [En ligne]. Parlinfo <http://www.parl.gc.ca/> (Page consultée le 29 novembre 2010).

47. Gilles Grégoire, membre du Parti crédit social, est élu pour la première fois en 1962. Il est réélu en 1963 et 1965. Il était député de Lapointe, au Québec. Voir PARLEMENT DU CANADA, « Grégoire, Gilles, B.A., B.Ph., LL. L. », [En ligne]. Parlinfo <http://www.parl.gc.ca/> (Page consultée le 29 novembre 2010).

48. Arthur BEAUCHESNE, *Beauchesne's Rules & Forms of the House of Commons*, 4^e éd., Toronto, Carswell, 1958.

49. David Ouellet, membre du Parti crédit social, est élu une seule fois, en 1962. Voir PARLEMENT DU CANADA, « Ouellet, David », [En ligne]. Parlinfo <http://www.parl.gc.ca/> (Page consultée le 29 novembre 2010).

historiens lui accorderont un jour le mérite ou le blâme qui lui revient pour avoir cristallisé la question séparatiste. Pour lui, pas de bonne entente ni de connivence entre les députés francophones et anglophones. Aucune prétention, de sa part, au bon ton entre amis. Il a tapé sur le clou sans relâche, au point de convertir les libéraux au bilinguisme.»⁵⁰

16. Les députés créditistes avaient notamment dans leur ligne de mire la compagnie de chemin de fer Canadien National, qui, à leur avis, pratiquait de la discrimination linguistique⁵¹. Le commissaire Fraser raconte ce qui suit :

Les réactions ont été vives. Montréal (le 26 novembre [1962]), Québec (le 29), Trois-Rivières (le 1^{er} décembre) et la colline parlementaire à Ottawa (le 5) où se sont rendus 300 étudiants de l'Université d'Ottawa, ont été le théâtre de manifestations successives au cours desquelles Gordon fut brûlé en effigie. C'est à Montréal que s'est déroulée la plus importante de ces manifestations, organisée par l'association des étudiants de l'Université de Montréal [son président était alors Bernard Landry].⁵²

17. Le 17 décembre 1962, le député Grégoire demandait que le gouvernement du Canada élabore une « déclaration de principes complète » sur le bilinguisme : « Monsieur le président, je crois que le temps est maintenant venu d'établir une commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme et sur la participation des Canadiens français au Service civil, à tous les niveaux »⁵³.

18. L'invitation lancée par le député Grégoire fut largement ignorée. Elle a été masquée par le discours du premier ministre Lester B. Pearson a prononcé le même jour. Le premier ministre du Canada a déclaré ce qui suit :

En effet, non seulement nous avons, dans notre pays, été incapables de nous entendre sur tous les symboles qui expriment

50. Graham FRASER, *Sorry, I Don't Speak French. Ou pourquoi quarante ans de politiques linguistiques au Canada n'ont rien réglé... ou presque*, traduit par Serge Paquin, Montréal, Éditions Boréal, 2006, p. 41 et 42.

51. *Id.*, p. 43.

52. *Id.*, p. 44.

53. CANADA, *Débats de la Chambre des communes*, 1^{re} sess., 23^e légis. (17 décembre 1962), p. 2857.

l'état de nation, longtemps après en être devenus une, mais dans certains milieux, on va jusqu'à mettre en doute les fondements mêmes de notre Confédération. [...]

La Confédération ne constituait peut-être pas un traité, à proprement parler, ni un pacte entre États. Mais il s'agissait d'une entente pour arriver à un règlement entre les deux races fondatrices du Canada, sur la base d'une association acceptable entre égaux.

Je pense parfois que cette entente était plus théorique que réelle. En dehors du Québec, à mesure que le Canada se développait d'un océan à l'autre, cette entente était plus souvent marquée par des infractions que par son observance [...]. Il en est résulté deux différentes interprétations de la Confédération. Et c'est cette différence d'interprétation du concept même de la Confédération qui a été et qui est encore aujourd'hui une source de confusion, de frustration et même de conflit. [...]

Il ne faut pas se dire que, si le mur est fissuré, il est sur le point de s'écrouler. [...] Monsieur le président, ce n'est pas l'heure des extrémistes et des passions, mais celle d'une étude sérieuse et compréhensive de situations fondamentales.⁵⁴

19. Il s'agit du discours dont le premier ministre Pearson aurait été le plus fier⁵⁵. Quant au commissaire Fraser, il estime qu'en ce qui le concerne « [il] s'approche autant que faire se peut d'un discours à la Martin Luther King (I have a dream... »⁵⁶).

20. C'est dans un tel contexte politique que paraîtra le rapport de 1967 intitulé *Les langues officielles*⁵⁷. Ce rapport est à l'origine du Commissariat. Il s'agit du premier d'une série de cinq livres publiés par la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme mise sur pied par le premier ministre Pearson. Les auteurs du rapport et coprésidents

54. CANADA, *Débats de la Chambre des communes*, 1^{re} sess., 23^e légis. (17 décembre 1962), p. 2858-2681.

55. Lester B. PEARSON, *Mike. The Memoirs of Rt. Hon. Lester B. Pearson*, vol. III, Toronto, University of Toronto Press, 1975, p. 239.

56. G. FRASER, préc., note 50, p. 46.

57. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, livre 1, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1967 (présidents : André Laurendeau et A. Davidson Dunton).

de la Commission royale, MM. André Laurendeau⁵⁸ et A. Davidson Dunton⁵⁹, recommandent que le Parlement fédéral adopte une loi sur les langues officielles qui deviendrait « la pièce maîtresse de tout programme général de bilinguisme au Canada »⁶⁰. Le rapport recommande notamment que le gouvernement fédéral et ses institutions soient tenus d'offrir leurs services en français et en anglais et de communiquer dans ces deux langues⁶¹.

21. Le rapport suggère aussi la création d'un poste de « grand commis en matière de langue à qui pourra être donné le titre de "Commissaire général aux langues officielles" »⁶². MM. Laurendeau et Dunton envisageaient que ce « *grand commis* » jouerait plusieurs rôles :

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 « ombudsman⁶³ linguistique » fédéral.⁶⁴

58. André Laurendeau est né à Montréal. Il était journaliste, politicien et auteur. Ce nationaliste canadien-français décède en 1968. Voir INSTITUT HISTORICA-DOMINION, « Laurendeau, Joseph-Edmond-André », [En ligne]. L'Encyclopédie canadienne <http://www.thecanadianencyclopedia.com/> (Page consultée le 30 novembre 2010).

59. Arnold Davidson Dunton est né à Montréal. Il était fonctionnaire, journaliste et éducateur. Il était également président de la Société Radio-Canada. Voir INSTITUT HISTORICA-DOMINION, « Dunton, Arnold Davidson », [En ligne]. L'Encyclopédie canadienne <http://www.thecanadianencyclopedia.com/> (Page consultée le 30 novembre 2010).

60. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, préc., note 57, p. 145.

61. *Ibid.*

62. *Id.*, p. 146.

63. Pour une discussion générale sur le rôle d'un ombudsman, voir Patrice GARANT, Huguette PAGÉ, « L'ombudsman : première avenue de contrôle de l'administration, ses caractéristiques, son efficacité », (1982) 23 *C. de D.* 517. Voir aussi Yvan GAGNON, *Canada's Language Ombudsman : An Assessment of the Innovative Characteristics of the Office*, Occasional Paper # 3, International Ombudsman Institute, July 1979, p. 2; COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT DU CANADA, *Droit administratif, Les organismes administratifs autonomes*, Document de travail 25, 1980, p. 193.

64. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, préc., note 57, p. 146, 147.

22. Cette recommandation écartait le modèle préconisé par les groupes et les associations ayant participé aux consultations publiques tenues par la Commission royale un peu partout au pays. Plus de quatre cents mémoires ont été soumis aux commissaires⁶⁵. Ils ont tous été examinés aux fins du présent article. Bien qu'aucun intervenant n'ait recommandé la création du Commissariat, certains groupes ont envisagé la mise sur pied d'un organisme apolitique du même type. Par exemple, l'Association des professeurs universitaires de Moncton suggère « [l]a création d'un organisme permanent non politique chargé à voir à ce que les principes du bilinguisme canadien soient respectés »⁶⁶. Agissant de concert, l'Association culturelle franco-canadienne de la Saskatchewan et l'Association des commissaires d'écoles franco-canadiens ont, quant à elles, invoqué la « possibilité d'instituer un organisme officiel fort d'un droit de regard sur le traitement accordé aux minorités linguistiques officielles et capable de veiller efficacement au respect des droits fondamentaux »⁶⁷. L'Association des fonctionnaires d'expression française préconise une approche plus interventionniste, suggérant l'établissement d'un tribunal d'enquête avec « les pouvoirs nécessaires de suspension, d'amende et de congédiement »⁶⁸. D'une manière qui s'en approche, l'Association d'éducation des Canadiens français du Manitoba a suggéré « [q]u'un tribunal, avec droit et pouvoir de coercition, ayant un nombre égal de juges de l'une et l'autre nationalité, soit établi pour juger des litiges qui surviendront dans le domaine du biculturalisme et du bilinguisme »⁶⁹. Finalement, la Société l'Assomption suggère :

65. La liste des organismes et des individus ayant soumis un mémoire figure à l'annexe III du *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, préc., note 57, p. 183. Il y avait 413 mémoires en tout, disponibles sur microfilm à Bibliothèque et Archives Canada.

66. Briefs and Transcripts of Public Hearings [microform]/Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, Ottawa, Archives nationales du Canada (n° AMICUS 8974878) (mémoire présenté par l'Association des professeurs universitaires de Moncton, p. 3).

67. *Id.* (mémoire présenté par l'Association culturelle franco-canadienne de la Saskatchewan et l'Association des commissaires d'écoles franco-canadiens, p. 2).

68. *Id.* (mémoire présenté par l'Association des fonctionnaires fédéraux d'expression française, p. 1 et 2).

69. *Id.* (mémoire présenté par l'Association d'éducation des Canadiens-Français du Manitoba, p. 28).

Qu'un organisme permanent et para-gouvernemental soit institué par le Gouvernement fédéral en vue de recevoir et analyser les griefs des minorités et de faire enquête sur leur bien-fondé avec pouvoir :

- a) de proposer des mesures correctives aux niveaux municipal, provincial et fédéral;
- b) de prendre toute action jugée nécessaire et efficace dans les cas où la persuasion n'aboutirait pas aux résultats désirés.⁷⁰

23. Dans le contexte de l'époque, il n'est pas surprenant que les coprésidents aient au moins recommandé la création du Commissariat : le modèle de l'ombudsman avait déjà été mis en place dans différents États, notamment d'Europe⁷¹. Un écart important existait néanmoins entre, d'une part, MM. Laurendeau et Dunton, et, d'autre part, de nombreux groupes représentant des personnes d'expression française, notamment des communautés en situation minoritaire. Selon plusieurs de ces derniers, seul un modèle de mise en œuvre coercitif et judiciarisé permettrait d'assurer une mise en application rapide des droits qui seraient garantis par la LLO de 1969.

2. LA LLO DE 1969 : UN DÉBUT IMPARFAIT

24. En 1969, le Parlement donne suite aux recommandations de la Commission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme⁷² et adopte la LLO de 1969, une initiative législative alors inédite sur le plan fédéral. L'article 2 de cette loi déclarait pour la première fois l'égalité du français et de l'anglais :

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

70. *Id.* (mémoire présenté par la Société l'Assomption, recommandation n° 9).

71. Maurice HÉROUX, *Historique du Commissariat aux langues officielles 1970-1989*, 1990, p. 27. Voir généralement Alfred BEXELIUS, « The Origin, Nature, and Functions of the Civil and Military Ombudsman in Sweden », (1968) 377 *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 10; Donald C. ROWAT, *The Ombudsman Plan*, Toronto, McClelland & Stewart, 1973, pour une discussion sur les origines de l'institution de l'ombudsman.

72. Les recommandations viennent du premier livre, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, préc., note 57.

quant à leur emploi dans toutes les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada.

25. La LLO de 1969 crée notamment un Commissariat aux langues officielles présidé par un commissaire⁷³. Ce dernier est nommé par commission sous le grand sceau, après approbation de sa nomination par la Chambre des communes et le Sénat, pour une période renouvelable de sept ans⁷⁴. Il a des employés et peut retenir les services d'experts⁷⁵.

26. L'article 25 de la LLO de 1969 confie au Commissaire la responsabilité de :

prendre, dans les limites de ses pouvoirs, toutes les mesures propres à faire reconnaître le statut de chacune des langues officielles et à faire respecter l'esprit de la présente loi et l'intention du législateur dans l'administration des affaires des institutions du Parlement et du gouvernement du Canada.⁷⁶

27. Essentiellement, il incombait au Commissaire d'assurer le respect de l'article 2 de la LLO de 1969. Pour qu'il puisse y arriver, le Parlement lui attribuait des pouvoirs et des responsabilités importants. Le Commissaire devait instruire toute plainte qui n'était ni frivole, ni vexatoire, ni sans importance⁷⁷. Lorsqu'il procédait à l'instruction d'une plainte, il pouvait, notamment, convoquer des témoins, recevoir et accepter des dépositions et pénétrer en tout lieu occupé par un ministère, un département ou une autre institution du Parlement ou du gouvernement du Canada et y mener les

73. Keith Spicer est la première personne à occuper ce poste. Il le fait de 1970 à 1977. M. Spicer est un anglophone de Toronto, mais il aime beaucoup la langue française. Il est professeur, éditorialiste et commentateur radiophonique. Maxwell Yalden, commissaire de 1977 à 1984, est également un anglophone de Toronto. Il est fonctionnaire fédéral et sous-secrétaire d'État adjoint responsable des programmes de bilinguisme. D'Iberville Fortier est commissaire de 1984 à 1991. Victor Goldbloom, commissaire de 1991 à 1999, est originaire de Montréal. Dyane Adam, une Ontarienne, est commissaire de 1999 à 2006. Ce poste est occupé par Graham Fraser depuis 2006. Voir COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES, « Historique », [En ligne]. Commissariat aux langues officielles <http://www.ocol-clo.gc.ca/> (Page consultée le 23 novembre 2010) et M. HÉROUX, préc., note 70, p. 2, 7 et 14.

74. LLO de 1969, art. 19.

75. *Id.*, art. 21 et 22.

76. *Id.*, art. 25.

77. *Id.*, art. 26.

enquêtes requises⁷⁸. Si, à l'issue de son enquête, le Commissaire concluait qu'une institution fédérale avait violé ses obligations linguistiques et qu'une mesure corrective devait être prise face à ce manquement, il devait fournir un rapport contenant notamment des recommandations quant aux mesures indiquées⁷⁹.

28. À la lumière de cette courte description des pouvoirs légaux conférés au Commissaire au moment où l'institution est créée, il ressort que ces pouvoirs sont limités et ont surtout un caractère persuasif⁸⁰. Ces pouvoirs ne changeront pas avant 1988. Pendant presque vingt ans, le Commissaire n'a pu ni contraindre une institution à adopter et à mettre en œuvre ses recommandations, ni faire sanctionner, par les tribunaux, un comportement portant atteinte à l'égalité du français et de l'anglais en ce qui a trait à leur statut, à leur utilisation ou aux droits dont ces langues font l'objet. Aucun recours juridique n'était prévu expressément dans la LLO de 1969. Le Commissaire a reçu 16 000 plaintes⁸¹ entre la promulgation de la LLO de 1969 et l'année 1984, mais si une institution fédérale ne respectait pas ses obligations législatives en matière linguistique et n'adoptait pas les recommandations du Commissaire, ce dernier ne pouvait pas contraindre l'institution fédérale récalcitrante à obtempérer. La LLO de 1969 prévoyait seulement que le Commissaire pouvait faire un rapport spécial au gouverneur en conseil et au Parlement

78. *Id.*, art. 30.

79. *Id.*, art. 31 et 32.

80. Dans l'affaire *St-Onge c. Canada (Commissariat aux langues officielles)*, (1994) 83 F.T.R. 9, (1^{re} inst.), le mécontentement d'un plaignant face aux pouvoirs limités du Commissaire a été mis en évidence. Le plaignant a fait présenter une requête en révision judiciaire à la suite de la remise du rapport du Commissaire sur l'enquête menée au sujet de sa plainte, qui portait sur les services téléphoniques en français de la Direction du ressourcement du Bureau de la Commission de la fonction publique à Toronto. Selon le plaignant, les recommandations du Commissaire ne suffisaient pas à régler le problème. L'honorable juge Noël a rejeté la requête parce 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 ».

81. COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES, *Rapport annuel*, 1984, à la p. 52. Pendant cette période, le Commissaire a reçu une moyenne de mille plaintes par année. Le Commissaire n'a reçu que six cents plaintes en 2008-2009 : voir *supra*, par. 14.

dénonçant le comportement en question⁸². Le Commissaire n'avait d'autre choix que d'intervenir sur le plan politique, que ce soit publiquement ou plus subtilement.

**A) LA CRISE DE L'INDUSTRIE AÉRIENNE
EXPOSE LES FAIBLESSES DE LA LLO DE 1969
AU COURS DES ANNÉES 1970**

29. Plusieurs personnes du public sont confrontées pour la première fois aux insuffisances des pouvoirs du Commissaire et à la nature incomplète de la LLO de 1969 lors de la crise survenue dans l'industrie aérienne au cours des années 1970.

30. Dans l'affaire *Joyal c. Air Canada*, les demandeurs⁸³ ont introduit, à la Cour supérieure du Québec, un recours visant à annuler un règlement d'Air Canada⁸⁴ qui interdisait l'utilisation du français comme langue de travail des pilotes. Contenu dans le manuel « *500 Flight Operations* » d'Air Canada, le règlement 14A, intitulé « *Language* », empêchait les pilotes d'utiliser le français dans les cabines de pilotage. Il était permis d'utiliser le français pour communiquer avec les passagers, mais il était interdit d'utiliser le français pour communiquer avec un opérateur de radio aérien, même si l'interlocuteur était également d'expression française⁸⁵. Les demandeurs invoquaient l'article 2 de la LLO de 1969, précité, qui, d'après eux, avait pour but d'éliminer de telles

82. LLO de 1969, art. 33.

83. L'un des demandeurs, Serge Joyal, est né à Montréal et a été admis au Barreau du Québec en 1969. Il est élu pour la première fois en 1974 dans la circonscription Maisonneuve-Rosemont, au Québec. Il est le fondateur du Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur les langues officielles (1980) et le coprésident du Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur le rapatriement de la Constitution canadienne (1980-1981). Il a été ministre d'État (1981) et secrétaire d'État du Canada (1982-1984). Il reçoit l'Ordre du Canada en 1996 et il est nommé au Sénat (1997), district Kennebec, au Québec, par le premier ministre Jean Chrétien. Voir PARLEMENT DU CANADA, « Joyal, L'hon. Serge, C.P., O.C., O.Q., B.A., LL. L., D.E.S., LL. M. », [En ligne]. ParInfo <http://www.parl.gc.ca/> (Page consultée le 29 septembre 2010). Les quarante et un autres demandeurs sont des pilotes francophones employés par Air Canada.

84. Air Canada était alors une société d'État.

85. *Joyal c. Air Canada*, [1976] C.S. 1211, inf. par [1982] C.A.Q.C. 39. Voir généralement M. BASTARACHE, préc., note 10, p. 632; Henri BRUN, Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 5^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2008, p. 879 et 800.

politiques ou d'en prévenir l'adoption. Air Canada soutenait pour sa part que l'article 2 de la LLO de 1969 n'était qu'une disposition déclaratoire et n'octroyait pas de nouveaux droits. L'honorable juge Jules Deschênes, juge en chef de la Cour supérieure du Québec, a tranché en faveur des demandeurs. Selon le juge en chef Deschênes, l'article 2 de la LLO de 1969 « contient [...] beaucoup plus que le seul principe éthéré auquel la défense voudrait le restreindre »⁸⁶. La Cour explique ce qui suit :

Le Parlement ne pouvait s'arrêter à sa déclaration de principe concernant le statut officiel de l'anglais et du français au Canada; il lui fallait immédiatement en prévoir les résultats tangibles et ancrer ce statut dans la réalité canadienne. De là suit la conclusion concrète du principe : « elles [les deux langues officielles] ont un statut, des droits et des privilèges égaux quant à leur emploi dans toutes les institutions du Parlement et du Canada ».⁸⁷

31. La décision était également importante en ce que la Cour supérieure du Québec concluait que le processus de plainte au Commissaire prévu dans la LLO de 1969 n'était pas le seul recours pouvant être pris face à une violation de la loi : « La cour ne saurait refuser de considérer à son mérite un recours qui relève de sa compétence, en l'absence d'une intention claire de la volonté du Parlement »⁸⁸. Cette décision a ainsi reconnu que l'article 2 de la LLO de 1969 est davantage qu'une déclaration de principe et que l'on peut se

86. *Joyal c. Air Canada*, préc., note 85, p. 1216.

87. *Id.*, p. 1215. La Cour d'appel fédérale reviendra sur ce thème en interprétant la partie VII de la LLO de 1988 avant qu'elle ne soit modifiée en 2005 : voir *Forum des maires de la Péninsule acadienne c. Canada (Agence d'inspection des aliments)*, 2004 C.A.F. 263, par. 22-46, où la Cour d'appel fédérale examine le caractère déclaratoire de l'article 41 de la LLO. Au paragraphe 36 de cette décision, la Cour conclut que « l'article 41 est déclaratoire d'un engagement et qu'il ne crée pas de droit ou d'obligation susceptible en ce moment d'être sanctionné par les tribunaux, par quelque procédure que ce soit ». Selon la Cour d'appel fédérale, il est clair que le Parlement n'avait pas l'intention que l'article 41 puisse donner lieu à un recours judiciaire et qu'il s'agissait plutôt d'une politique du gouvernement (par. 44). L'autorisation d'en appeler en Cour suprême du Canada a été accordée, puis retirée : *Forum des maires de la Péninsule acadienne c. Canada (Agence d'inspection des aliments)*, [2005] 3 R.C.S. 906.

88. *Joyal c. Air Canada*, préc., note 85, p. 1220.

tourner tant vers le Commissaire que vers les tribunaux s'il n'est pas respecté.

32. Ce premier succès a fait long feu. Les faiblesses de la LLO de 1969 ont été mises en évidence par la Cour fédérale dans l'affaire *Association des gens de l'air du Québec c. Canada (ministre des Transports)*⁸⁹. Cette affaire portait également sur l'utilisation du français dans l'aviation. Dans ce litige, les demandeurs⁹⁰ revendiquaient l'annulation de l'*Ordonnance sur les normes et méthodes de communications aéronautiques*, DORS/76-551, prise en vertu de la *Loi sur l'aéronautique*, L.R.C. 1970, c. A-3, qui limitait l'utilisation de la langue française par les pilotes et les contrôleurs aériens du Québec dans l'exercice de leurs fonctions. Le juge de première instance, l'honorable juge Marceau, a conclu que l'article 2 de la LLO de 1969 est certainement sa « *pierre angulaire* », mais que :

[s]ur le plan pratique des droits et obligations juridiques qui en découlent, cependant, je ne puis voir comment cet article 2 peut être isolé de l'ensemble de la loi. Il constitue, à mon avis une « déclaration de statut », qu'on ne saurait formuler avec plus de vigueur mais qui demeure introductive. Les conséquences à en tirer, le Parlement les exprime dans les articles qui suivent.⁹¹

33. L'appel interjeté devant la Cour fédérale du Canada, section d'appel, n'a fait qu'ajouter à la confusion⁹². Les honorables juges Pratte et LeDain — l'honorable juge suppléant Hyde a souscrit aux motifs du juge LeDain — rédigent chacun leurs propres motifs. Les deux juges rejettent l'appel et refusent d'annuler le règlement fédéral. Selon le juge Pratte, le règlement ne viole pas le statut d'égalité des langues officielles, parce que des motifs de sécurité peuvent

89. *Association des gens de l'air du Québec Inc. c. Canada (ministre des Transports)*, [1977] 2 C.F. 22 (1^{re} instance). Voir généralement M. BASTARACHE, préc., note 10, p. 319 et 585; H. BRUN, E. BROUILLET, préc., note 85, p. 879 et 800.

90. Les demandeurs sont l'Association des gens de l'air et quatre pilotes.

91. *Association des gens de l'air du Québec Inc. c. Canada (ministre des Transports)*, préc., note 89, p. 34.

92. *Association des gens de l'air du Québec Inc. c. Canada (ministre des Transports)*, [1978] 2 CF 371 (C.A.).

justifier que l'on traite les deux langues de façon différente⁹³. Quant aux juges LeDain et Hyde, ils affirment que l'article 2 de la LLO de 1969 est « plus qu'une simple disposition introductive, il est plutôt le fondement juridique de l'emploi du français, comme de l'anglais, dans la fonction publique du Canada »⁹⁴. Mais l'ordonnance interdisant l'utilisation du français n'est pas jugée invalide pour autant. Même s'ils concluent qu'elle contrevient à la LLO de 1969, ils estiment que l'ordonnance est valide au motif qu'elle est autorisée par la *Loi sur l'aéronautique*, S.R.C. 1952, c. 2. À leur avis, « on ne peut pas déduire du libellé de la *Loi sur les langues officielles* que le Parlement a voulu que ce pouvoir [de déterminer la langue des communications aéronautiques] soit subordonné aux dispositions de cette dernière loi »⁹⁵.

34. Dans son rapport annuel de 1976 et dans la presque totalité des rapports annuels qui ont suivi, le Commissaire a demandé des modifications à la LLO de 1969 pour élucider la portée de son article 2, pour assurer la primauté de la LLO de 1969 sur les autres lois fédérales et pour établir clairement que ses dispositions donnent lieu à des recours devant les tribunaux⁹⁶.

35. Le Commissaire n'est pas le seul à reconnaître les déficiences de la LLO de 1969 et à demander au législateur de les corriger. La Fédération des francophones hors Québec (la FFHQ, aujourd'hui la FCFA), nouvellement formée en 1975⁹⁷, publie en 1977 un rapport intitulé *Les héritiers de Lord Durham*⁹⁸. Ce rapport explique les angoisses et les

93. *Id.*, par. 14 et 15.

94. *Id.*, par. 24.

95. *Id.*, par. 31.

96. COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES, *Rapport annuel*, 1976, p. 16. Voir aussi COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES, *Rapport annuel*, 1985, p. 16-18 et l'annexe C; COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES, *Rapport annuel*, 1983, annexe A; COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES, *Rapport annuel*, 1980, p. 187-190; COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES, *Rapport annuel*, 1979, p. 12; COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES, *Rapport annuel*, 1978, p. 26-28; COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES, *Rapport annuel*, 1977, p. 21 et 22.

97. Voir généralement FÉDÉRATION DES COMMUNAUTÉS FRANCOPHONES ET ACADIENNES, « Au sujet de la FCFA », [En ligne]. FCFA <http://www.fcfa.ca> (Page consultée le 29 septembre 2010).

98. FÉDÉRATION DES FRANCOPHONES HORS QUÉBEC, *Les héritiers de Lord Durham*, vol. 1, Ottawa, FFHQ, 1977 (sous la direction de l'honorable Michel Bastarache, C.C.).

revendications des Canadiens français en situation minoritaire, notamment au regard de la LLO de 1969 et des pouvoirs limités du Commissaire⁹⁹.

3. LES SOLUTIONS PROPOSÉES PAR DES PARLEMENTAIRES POUR REMÉDIER AUX LACUNES DE LA LLO DE 1969

36. Les problèmes associés à la LLO de 1969 et l'interprétation restrictive qu'elle a reçue des tribunaux ont été reconnus dans le discours du trône de 1976. Le gouvernement dirigé par le très honorable Pierre E. Trudeau¹⁰⁰ « faisait part [...] de son intention de réorienter sa politique linguistique, afin d'accorder plus d'importance à toute la population, la jeunesse en particulier »¹⁰¹. De plus, dans un exposé du gouvernement du Canada au sujet d'une politique linguistique nationale publiée en 1977, le gouvernement fédéral indiquait qu'il entendait renforcer le rôle du Commissaire¹⁰². En 1977, un autre discours du trône annonce l'intention du gouvernement fédéral de :

modifier la *Loi sur les langues officielles*, afin d'en définir les dispositions touchant la langue de travail des fonctionnaires fédéraux, de renforcer le rôle du Commissaire aux langues officielles et de clarifier celui des tribunaux eu égard à la

99. Ces craintes sont surtout reliées aux droits linguistiques — jugés illusoires —, à l'assimilation, à l'éducation, aux médias et aux langues officielles : voir FÉDÉRATION DES FRANCOPHONES HORS QUÉBEC, préc., note 98, p. 9-14. Lord Durham (John George Lambton) était le gouverneur général du Canada de 1838 à 1839 et l'auteur du *Report on the Affairs of British North America*. Dans son rapport, il recommandait l'assimilation des Canadiens-Français. Recorder Thom aidera Lord Durham à rédiger son rapport avant de devenir juge dans l'Ouest canadien et d'essayer d'y limiter le statut du français ainsi que les droits et les privilèges qui y sont attachés : voir *R. c. Caron*, 2008 A.B.P.C. 232, par. 123-156.

100. Le très hon. Pierre E. Trudeau a été élu pour la première fois en 1965 et a été réélu en 1968, 1972, 1974, 1979 et 1980. Il a été le premier ministre du Canada de 1968 à 1979 et de 1980 à 1984. Pendant cette période, la Constitution a été rapatriée. Voir généralement John ENGLISH, *The Life of Pierre Elliott Trudeau. Citizen of the World*, vol. 1, Toronto, AA Knopf Canada, 2006, et John ENGLISH, *The Life of Pierre Elliott Trudeau. Just Watch Me*, vol. 2, Toronto, AA Knopf Canada, 2009.

101. CANADA, *Un choix national. Exposé du gouvernement du Canada sur une politique linguistique nationale*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1977, p. 12 (préface de Pierre Trudeau).

102. *Id.*, p. 13.

protection de l'égalité de statut des langues officielles, dans les domaines de compétence fédérale.¹⁰³

37. Quelques semaines plus tard, l'honorable John Roberts¹⁰⁴, secrétaire d'État, réitère publiquement l'intention du gouvernement du Canada de demander au Parlement de modifier la LLO de 1969 pour « renforcer la loi et surtout le rôle du commissaire parlementaire, de façon qu'il puisse, dans le contexte du Parlement, appliquer la loi avec plus d'efficacité »¹⁰⁵.

38. Certains seront surpris d'apprendre que le gouvernement fédéral dirigé par le premier ministre Trudeau n'a jamais déposé de projet de loi pour modifier la LLO de 1969. Par contre, les députés libéraux Pierre De Bané¹⁰⁶ et Serge Joyal ont conjointement présenté un projet de loi privé à cette fin. Le projet de loi C-202, *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles*¹⁰⁷, introduit le 31 octobre 1977, proposait de modifier de façon radicale les pouvoirs du Commissaire¹⁰⁸.

103. CANADA, *Débats de la Chambre des communes*, 3^e sess., 30^e légis. (18 octobre 1977), p. 4.

104. John Roberts a été le député libéral de York-Simcoe, en Ontario, de 1968 à 1972, et il a été réélu en 1974 et en 1980. Il était membre du Comité spécial chargé de l'étude du projet de loi relatif aux langues officielles en 1968. Il a également été candidat à la direction du Parti libéral du Canada en 1984. Voir PARLEMENT DU CANADA, « Roberts, L'hon. John (Moody), C.P., B.A., B. Phil., D. Phil. », [En ligne]. Parlinfo <http://www.parl.gc.ca/> (Page consultée le 29 septembre 2010).

105. CANADA, *Débats de la Chambre des communes*, 3^e sess., 30^e légis. (27 octobre 1977), p. 374 (John Roberts).

106. Pierre De Bané est né à Haïfa, en Palestine, de parents libanais. Il est admis au Barreau du Québec en 1964 et est nommé conseiller de la reine en 1985. En 1968, il est le premier Canadien d'origine arabe élu à la Chambre des communes. Il est réélu en 1972, 1974, 1979 et 1980 en tant que député libéral. Il est nommé au Sénat par le premier ministre Trudeau en 1984 en tant que représentant de la région De la Vallière, au Québec. Voir PARLEMENT DU CANADA, « De Bané, L'hon. Pierre, C.P., c.r., B.A., LL. L., DOC.SC.ADM. (Hon.) », [En ligne]. Parlinfo <http://www.parl.gc.ca/> (Page consultée le 29 septembre 2010).

107. (Débat en 2^e lecture), 3^e sess., 30^e légis., 1977 (ci-après projet de loi n^o C-202).

108. Deux autres projets de loi proposaient de modifier légèrement les pouvoirs du Commissaire. La *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (renvoi des rapports)*, projet de loi n^o C-233, (1^{re} lecture), 4^e sess., 30^e légis., visait « à garantir une procédure d'examen et de mise en œuvre des recommandations du commissaire aux langues officielles faites dans ses rapports au Parlement » (notes explicatives). La *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles*, projet de loi C-335, (1^{re} lecture), 4^e sess., 30^e légis., avait « pour objet de rendre le commissaire aux langues officielles du Canada responsable devant un ministre de la Couronne afin que les parlementaires puissent poser au ministre désigné des questions au sujet de l'activité du commissaire » (notes explicatives).

39. Ainsi, en vertu de l'article 25 de la LLO de 1969, il incombait au Commissaire :

de prendre, dans les limites de ses pouvoirs, toutes les mesures propres à faire reconnaître le statut de chacune des langues officielles et à faire respecter l'esprit de la présente loi et l'intention du législateur dans l'administration des affaires des institutions du Parlement et du Gouvernement du Canada.¹⁰⁹

40. Le projet de loi parrainé par les députés De Bané et Joyal proposait d'éliminer cette limitation et d'élargir en conséquence la portée de l'article 25 de la LLO de 1969. Il prévoyait que le Commissaire soit libre de surveiller l'application de la LLO de 1969 par tout organisme, ministère, département, corporation ou autre institution en cause¹¹⁰.

41. L'article 5 du projet de loi des députés De Bané et Joyal :

[introduit] une procédure quasi judiciaire dans le contexte d'audiences publiques [...]. Les décisions rendues par le Commissaire à la suite de telles audiences auraient force de loi, et toute personne contrevenant à ses décisions serait sujette à des conséquences pénales.¹¹¹

42. Comme auparavant, le Commissaire continuerait de procéder à des enquêtes, soit à la suite de plaintes, soit de sa propre initiative. Toutefois, le projet de loi proposait de permettre dorénavant au Commissaire de tenir également des audiences *publiques* sur des questions touchant les langues officielles, s'il estimait que la tenue de telles audiences était dans l'intérêt public¹¹². L'instruction des plaintes se ferait en secret, mais les audiences, s'il s'en tenait, seraient publiques¹¹³. De plus, toute personne détenant un intérêt dans les questions soulevées par l'audience pourrait être entendue par le Commissaire¹¹⁴. Si, à la suite de l'audience, le Commissaire était d'avis que l'institution concernée n'avait pas respecté la lettre ou l'esprit de la LLO de 1969, il rendrait une décision,

109. Nous soulignons.

110. Projet de loi C-202, art. 5(1).

111. *Id.* (notes explicatives).

112. *Id.*, art 5(1).

113. *Id.*, art. 5(3).

114. *Ibid.*

rédigerait un rapport et formulerait des recommandations¹¹⁵. Toute décision rendue par le Commissaire aurait « force exécutoire au même titre qu'un ordre légal d'une cour supérieure » et aurait à être exécutée sans délai par les institutions visées¹¹⁶. Quiconque désobéirait à une décision du Commissaire risquerait d'être emprisonné pendant deux ans ou d'avoir à payer des amendes, à la discrétion du tribunal¹¹⁷.

43. Les députés De Bané et Joyal souhaitaient aussi conférer à la LLO de 1969 un caractère exécutoire en « [soumettant] toute violation de la *Loi sur les langues officielles* au régime normal du processus criminel »¹¹⁸. Selon cette approche, quiconque contrevenait à la loi intentionnellement et sans excuse légitime était coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement de deux ans¹¹⁹.

44. Lors de la deuxième lecture du projet de loi C-202 à la Chambre des communes, monsieur De Bané a reconnu que son projet de loi était inspiré en partie par la controverse de l'industrie aérienne¹²⁰ et la position d'Air Canada¹²¹ à l'effet « que la *Loi sur les langues officielles* était une loi putative,

115. *Id.*, art. 5(6).

116. *Ibid.*

117. *Ibid.*

118. *Id.*, art. 11 (notes explicatives).

119. *Id.*, art. 11.

120. L'expression « controverse de l'industrie aérienne » désigne les affaires *Association des gens de l'air du Québec Inc. c. Canada (ministre des Transports)*, préc., note 89, et *Joyal c. Air Canada*, préc., note 85. Les problèmes relatifs à l'industrie aérienne persistent. La sénatrice Maria Chaput a introduit la *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (communications avec le public et prestation des services)*, projet de loi S-220, (1^{re} lecture), 3^e sess., 40^e légis. Par suite des modifications prévues dans ce projet de loi, tous les transporteurs aériens — et non seulement Air Canada — seraient assujettis à la LLO en tant que « transporteurs désignés ». À l'heure actuelle, les obligations linguistiques d'Air Canada sont imposées par la *Loi sur la participation publique au capital d'Air Canada*, L.R.C. 1985, c. 35 (4^e suppl.), art. 10.

121. Air Canada figure régulièrement sur la liste des dix institutions fédérales ayant été la cible du plus grand nombre de plaintes. Voir, par exemple : COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES, *Rapport annuel*, 2008-2009, p. 29 et 30; COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES, *Rapport annuel*, 2007-2008, p. 105; COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES, *Rapport annuel*, 2006-2007, p. 65; COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES, *Rapport annuel*, 2005-2006, p. 28. Air Canada fait souvent l'objet de litiges soulevant des questions linguistiques. Voir, par exemple : *Thibodeau c. Air Canada*, [2006] 2 R.C.F. 70; *Air Canada c. Canada (Commissaire aux langues officielles)* (1999) 241 N.R. 157.

une loi de vœux pieux, une loi qui n'avait aucune force exécutoire et qu'en adoptant cette loi les députés avaient fait des vœux qui n'avaient aucune espèce de force exécutoire »¹²². Monsieur De Bané invoque également les insuffisances des pouvoirs du Commissaire pour justifier l'édiction de dispositions rendant ses décisions exécutoires et créant, à l'article 33 de la LLO de 1969, une infraction passible d'amende et d'emprisonnement¹²³.

45. Le projet de loi C-202 des députés De Bané et Joyal n'a pas réussi à franchir l'étape de la troisième lecture. Les députés qui le parrainaient ne se sont pas découragés. Le projet de loi a été introduit à nouveau en 1978 (projet de loi C-294)¹²⁴ et une troisième fois en 1980 (projet de loi C-398)¹²⁵, sans jamais franchir l'étape de la deuxième lecture à la Chambre des communes. Quoi qu'il en fût, les efforts des députés De Bané et Joyal faisaient écho au mécontentement éprouvé par une partie importante du public — de même que par le Commissaire — à l'égard de la LLO de 1969. Le Parlement ne modernisera la LLO de 1969¹²⁶ qu'en 1982, après l'entrée en vigueur de la Charte¹²⁷.

A) LES ORIGINES DE LA LLO DE 1988

46. Lors des débats sénatoriaux de 1988 portant sur l'adoption du projet de loi C-72 (qui est devenu la *Loi sur les langues officielles* cette année-là, et qui est toujours en vigueur au moment où nous rédigeons le présent texte), l'honorable

122. CANADA, *Débats de la Chambre des communes*, 3^e sess., 30^e légis. (28 avril 1977), p. 4993.

123. *Id.*, p. 4993 et 4994.

124. *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles*, projet de loi C-294 (1^{re} lecture), 4^e sess., 30^e légis.

125. *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles*, projet de loi C-398 (1^{re} lecture), 1^{re} sess., 32^e légis.

126. Pour une analyse de la nouvelle LLO, voir Stuart BEATY, « A New Official Languages Act for Canada — Its Scope and Implications », dans Paul PUIPIER, José WOEHRLING (dir.), *Langue et droit*, Montréal, Wilson & Lafleur, 1989, p. 185.

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

Dalia Wood¹²⁸ explique que le projet de loi a notamment pour objet de régler les problèmes mis en lumière par la crise linguistique des gens de l'air des années 1970. L'hon. Dalia Wood fait la déclaration suivante :

Les demandes de modification [à la LLO de 1969] découlent de l'amointrissement de la portée de la loi qui a fait suite à des jugements rendus par les tribunaux comme ceux de la Cour fédérale dans l'affaire l'Association des gens de l'air du Québec. Ces jugements ont mis à jour deux grandes faiblesses de la loi. Premièrement, elle est de nature plutôt déclaratoire qu'exécutoire de sorte qu'elle ne donne pas lieu à des recours légaux, mais seulement à des plaintes auprès du Commissaire aux langues officielles. Deuxièmement, elle n'a pas primauté sur les autres statuts fédéraux.¹²⁹

47. Dans la LLO de 1969, il n'était pas dit qu'elle serait exécutoire devant les tribunaux. De plus, aucun rôle ne s'y trouvait assigné au Commissaire relativement aux instances judiciaires. Il n'est donc pas surprenant que le Commissaire ait joué un rôle minime, ou n'ait pratiquement pas joué de rôle, devant les tribunaux avant 1988. Avant les années 1980, le Commissaire n'a comparu devant un tribunal pour le compte d'un plaignant, ni agi dans une affaire en tant qu'intervenant. Sous le régime de la LLO de 1969, les comparutions faites pour le compte du Commissaire devant les tribunaux se sont limitées à une comparution comme mis en cause, dans le contexte de la crise linguistique ayant éclaté dans l'industrie aérienne au cours des années 1970¹³⁰, et à

128. L'hon. Dalia Wood, membre du Parti libéral, est nommée au Sénat par le très hon. Pierre Trudeau. Elle était membre de plusieurs comités sénatoriaux sur les langues officielles et a coprésidé le Comité mixte permanent sur les langues officielles. Elle était aussi membre du Comité spécial du Sénat sur le projet de loi C-72. Voir PARLEMENT DU CANADA, « Wood, L'hon. Dalia », [En ligne]. Parlinfo <http://www.parl.gc.ca/> (Page consultée le 22 novembre 2010).

129. CANADA, *Débats du Sénat*, 2^e sess., 33^e légis. (13 juillet 1988), p. 4003 (l'hon. Dalia Wood).

130. *Joyal c. Air Canada*, préc., note 85 (M^e Lynne Kassie pour le mis en cause Keith Spicer, Commissaire aux langues officielles); *Association des gens de l'air du Québec Inc. c. Canada (ministre des Transports)*, préc., note 89 (M^e Royce Frith, c.r., pour le mis en cause Keith Spicer) (C.F., 1^{re} instance); *Association des gens de l'air du Québec Inc. c. Canada (ministre des Transports)* (C.A.F.), préc., note 92 (M^e Robert Buchan et M^e Lynne Kassie pour le mis en cause Keith Spicer).

une comparution comme partie défenderesse, au début des années 1970, dans une affaire portant sur la constitutionnalité de la LLO de 1969¹³¹. Après l'entrée en vigueur des dispositions linguistiques de la Charte, en 1982, mais avant l'adoption de la nouvelle LLO, en 1988, le Commissaire a agi à trois reprises en tant qu'intervenant dans des affaires soulevant les droits à l'instruction dans la langue de la minorité garantis par l'article 23 de la Charte¹³².

48. Avant 1988, à l'exception de ses interventions visant le droit constitutionnel à l'instruction dans la langue de la minorité, le Commissaire n'a participé directement à des processus judiciaires que lorsqu'il a été tenu de le faire en tant que mis en cause ou en tant que partie défenderesse. Le commissaire D'Iberville Fortier expliquait aux membres du comité législatif étudiant le projet de loi C-72 que « [c]ompte tenu de nos ressources, nous avons choisi nos causes avec beaucoup de soin et limité nos interventions à un petit nombre d'elles »¹³³. En tant qu'institution fédérale, le Commissariat ne choisissait pas la voie de la facilité lorsqu'il intervenait devant les tribunaux dans le cadre d'affaires portant sur les droits linguistiques en matière scolaire, l'éducation étant bien sûr un domaine de compétence provinciale en vertu de l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*¹³⁴.

49. Le Commissaire était investi d'autres pouvoirs qu'il n'exerçait que rarement. Cette réserve partait peut-être du fait que le Commissaire craignait une réaction négative du public. Ces pouvoirs étaient à caractère persuasif et politique plutôt que coercitif et judiciaire. S'il n'était pas satisfait des mesures prises par l'organisme auquel il avait formulé des recommandations, le Commissaire pouvait remettre un

131. *Thorson c. Procureur général du Canada*, [1975] 1 R.C.S. 138.

132. *Reference re Education Act of Ontario and Minority Language Education Rights* (1984), 47 O.R. (2^e) 1 (C.A.) (M^e R. Buchan pour le commissaire Maxwell Yalden); *Mahé c. Alberta* (1987), 80 A.R. 161 (C.A.) (M^e R. Buchan, Esq., et M^e S. Acker pour le commissaire D'Iberville Fortier); *Reference re : School Act*, (1988) 69 Nfld & P.E.I.R. 236 (PESCAD) (M^e Robert Buchan pour le commissaire D'Iberville Fortier).

133. CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le Projet de loi C-72 : Loi concernant le statut et l'usage des langues officielles du Canada*, 2^e sess., 33^e légis., n^o 20 (7 juin 1988), p. 19. Le Commissariat disposait alors d'un budget de 10 843 000 \$ (en dollars courants) et de 144 années-personnes. Voir M. HEROUX, préc., note 71, p. 49.

134. *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (R.-U.).

rapport spécial directement au gouverneur en conseil et au Parlement¹³⁵. Le Commissaire a exercé ce pouvoir pour la première fois en 1971, lorsqu'il a publié un rapport spécial sur les lacunes dont le français faisait l'objet à l'occasion du recensement tenu cette année-là¹³⁶. Selon Héroux :

Ce rapport [...] provoqua des changements importants dans l'organisation et le déroulement des recensements ultérieurs. Mais la mauvaise réception qui lui fut faite par le public sauf chez les francophones eut pour effet de mettre en veilleuse cet article de la Loi et il faudra attendre la fin de 1986 avant qu'un Commissaire n'ose présenter un autre rapport spécial.¹³⁷

50. Avec l'entrée en vigueur des droits linguistiques garantis par la Charte en 1982, la nécessité de modifier la LLO de 1969 devient manifeste. De toute évidence, la LLO de 1969 était devenue caduque. Par exemple, l'article 20 de la Charte imposait désormais au gouvernement fédéral et à ses institutions l'obligation positive d'offrir leurs services en français et en anglais. Le paragraphe 24(1) de la Charte prévoyait maintenant un recours devant les tribunaux pour permettre au plaignant de solliciter une mesure de redressement convenable et juste dans les circonstances¹³⁸. Or, la LLO de 1969, toujours en vigueur, créait des districts bilingues fédéraux¹³⁹ à l'intérieur desquels les ministères et les organismes du gou-

135. LLO de 1969, art. 33. Le Commissaire aux services en français de l'Ontario détient également un tel pouvoir en vertu du paragraphe 12.5(2) de la *Loi sur les services en français*, L.R.O. 1990 c. F.32. Dans sa deuxième année d'existence, le Commissariat a publié un rapport spécial dans l'exercice de ce pouvoir : COMMISSARIAT AUX SERVICES EN FRANÇAIS, *Rapport spécial sur la planification des services de santé en français*, 2009, [En ligne]. Commissariat aux services en français <http://www.csf.gouv.on.ca/files/Rapport.pdf> Il est souhaitable que cette tendance se maintienne.

136. COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES, *Rapport spécial sur le recensement de 1971*, 1971.

137. M. HÉROUX, préc., note 71, p. 4. En fait, le commissaire D'Iberville Fortier a déposé trois rapports spéciaux qui portaient sur les services aux voyageurs de Via Rail, le droit de travailler en anglais au Québec auprès des bureaux fédéraux et l'usage du français au ministère de la Défense nationale. Les rapports n'ont pas donné les résultats escomptés. Voir généralement COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES, *Rapport annuel*, 1990, p. 148 et 149 et S. LEVASSEUR, préc., note 8, p. 22 et 23.

138. Charte, art. 24.

139. LLO de 1969, art. 12 et 13.

vernement du Canada, entre autres, étaient tenus de communiquer et d'offrir leurs services dans les deux langues officielles¹⁴⁰. La LLO de 1969 ne prévoyait aucune disposition qui s'apparentât au paragraphe 24(1) de la Charte. C'est donc à juste titre que l'on jugeait nécessaire de moderniser la LLO de 1969¹⁴¹. Dans un contexte marqué par l'avènement de la Charte et par une volonté gouvernementale de conférer de plus amples pouvoirs au Commissaire, de créer un recours devant les tribunaux et d'accorder la primauté, au sein de la législation, aux droits linguistiques énoncés par voie légale, le gouvernement fédéral, alors dirigé par le premier ministre Brian Mulroney, a annoncé, dans son discours du trône du 1^{er} octobre 1986, qu'il avait l'intention d'abroger la LLO de 1969 et d'adopter une nouvelle loi¹⁴².

51. Le Commissaire a joué un rôle très important dans l'adoption de la nouvelle LLO. En 1985, à la veille du début des travaux législatifs, le Commissaire prépare une liste refondue de modifications qu'il avait déjà proposées pour la LLO de 1969 et qu'il souhaite voir aborder par les parlementaires lors de leurs délibérations. Cette liste est publiée dans le rapport annuel du Commissaire de 1985¹⁴³. Le Commissaire a témoigné à plusieurs reprises devant le Comité législatif sur le projet de loi C-72. Le Commissaire en profitera pour dissiper les craintes des parlementaires et pour répondre à leurs questions¹⁴⁴. Les suggestions du Commissaire ont été jugées utiles de façon générale. Plusieurs ont d'ailleurs été adoptées par les parlementaires :

140. *Id.*, art. 9.

141. CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le Projet de loi C-72 : Loi concernant le statut et l'usage des langues officielles du Canada*, 2^e sess., 33^e légis., n^o 4 (29 mars 1988), p. 12 (l'hon. Ray Hnatyshyn). Voir aussi CANADA, *Débats du Sénat*, 2^e sess., 33^e légis. (13 juillet 1988), p. 4003 (l'hon. Dalia Wood).

142. CANADA, *Débats de la Chambre des communes*, 2^e sess., 33^e légis. (1^{er} octobre 1986), p. 12.

143. COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES, *Rapport annuel*, 1985, à l'annexe C.

144. Le Commissaire aux langues officielles de l'époque, monsieur D'Iberville Fortier, a comparu devant le comité législatif lors de ses réunions des 23 et du 29 mars ainsi que des 1^{er}, 2, 8 et 21 juin 1988.

Le Commissaire peut se réjouir car avec ses prédécesseurs, le Comité mixte, les associations minoritaires et d'autres partenaires, il a eu gain de cause. Il regrettera que trois ou quatre de ses suggestions n'aient pas été retenues, mais pour l'essentiel le cadre législatif nécessaire à la relance de la réforme vers l'égalité des langues officielles [...] est ferme et de bon augure.¹⁴⁵

52. Parmi les dispositions législatives relatives au rôle du Commissaire, les plus intéressantes ont trait à la création d'un recours judiciaire et au fait que, dans le cas de nombre de dispositions de la LLO, un droit de recours judiciaire est édicté — il s'agit précisément de ce que revendiquait le Commissaire depuis les années 1970 et l'affaire *Gens de l'air*¹⁴⁶. Les articles 4 à 7 et 10 à 13 (langues des débats, des travaux parlementaires, des actes législatifs et autres) et 91 (dotation en personnel) de la LLO, ainsi que ses parties IV (communications avec le public et prestations des services), V (langue de travail) et VII (promotion du français et de l'anglais) peuvent donner lieu à un recours judiciaire, une fois une plainte déposée devant le Commissaire¹⁴⁷.

53. En vertu de l'article 78 de la LLO, le Commissaire peut, avec le consentement du plaignant, exercer lui-même un recours, comparaître devant le tribunal pour le compte du plaignant, ou encore comparaître comme partie à l'instance.

145. M. HÉROUX, préc., note 71, p. 20.

146. La LLO modifie les responsabilités du Commissaire à plusieurs autres égards. Son champ de surveillance est élargi pour inclure les institutions fédérales (art. 56); il peut examiner l'application de la LLO et des autres lois fédérales et énoncer des commentaires à son sujet dans un rapport (art. 57); il peut faire de même en ce qui a trait aux instructions du gouverneur en conseil ou Conseil du Trésor (art. 63(1b)); ses enquêtes peuvent porter sur les omissions et non seulement les actes (art. 58); si les recommandations d'un rapport ne sont pas respectées, il peut désormais soumettre un rapport au Parlement (art. 65(3)) sur la question; il peut communiquer des renseignements pertinents à une enquête ou à un recours (art. 73); et il a qualité pour témoigner (art. 74).

147. LLO, art. 77. Le libellé de la LLO prévoit expressément que les tribunaux ont un rôle à jouer dans la mise en œuvre de la partie VII depuis sa modification de 2005.

Curieusement, ces pouvoirs n'avaient pas été revendiqués par le Commissaire dans ses rapports annuels¹⁴⁸.

54. Voici comment la Cour suprême du Canada, citant le juge Décary de la Cour d'appel fédérale, décrit la nature du recours judiciaire prévu aux articles 77 et 78 de la LLO, recours dont la première édicition a eu lieu en 1988 :

La commissaire, il est important de le rappeler, n'est pas un tribunal. Elle ne rend pas de décision proprement dite; elle reçoit des plaintes, elle mène une enquête, puis elle fait un rapport qu'elle peut assortir de recommandations (paragraphe 63(1), (3)). Si l'institution fédérale concernée ne donne pas suite au rapport ou aux recommandations, la commissaire peut s'en plaindre au gouverneur en conseil (paragraphe 65(1)) et, si ce dernier ne donne pas suite non plus, la commissaire peut s'en plaindre au Parlement (paragraphe 65(3)). Le remède, à ce niveau, est politique.

Pour s'assurer, toutefois, que la *Loi sur les langues officielles* ait des dents, que les droits ou obligations qu'elle reconnaît ou impose ne demeurent pas lettres mortes, et que les membres des minorités linguistiques officielles ne soient pas condamnés à se battre sans cesse et sans garantie au seul niveau politique, le législateur a créé un « recours » devant la Cour fédérale dont peut se prévaloir la commissaire elle-même (article 78) ou le plaignant (article 77). Ce recours, dont j'examinerai l'étendue plus loin, cherche à vérifier le bien-fondé de la plainte, pas le bien-fondé du rapport de la commissaire (paragraphe 77(1)), et le cas échéant, à assurer une réparation convenable et juste dans les circonstances (paragraphe 77(4)).¹⁴⁹

148. Voir, par exemple, les rapports annuels qui contiennent des modifications proposées à la LLO de 1969, mais qui sont silencieux sur le rôle joué par le Commissaire devant les tribunaux, *supra*, note 96. Voir aussi CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le Projet de loi C-72 : Loi concernant le statut et l'usage des langues officielles du Canada*, 2^e sess., 33^e légis., n^o 2 (23 mars 1988), p. 6, où le Commissaire a avoué ce qui suit : « [E]n 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. »

149. *DesRochers c. Canada (Industrie)*, préc., note 14, par. 35, qui cite *Forum des maires de la Péninsule acadienne c. Canada (Agence d'inspection des aliments)*, préc., note 87, par. 16 et 17.

55. La Cour suprême du Canada explique aussi que les rapports d'enquête du Commissaire sont admissibles en preuve, mais qu'ils peuvent être réfutés comme tout autre élément de preuve¹⁵⁰.

56. Le reste de cet article explore l'origine des dispositions de la LLO et du régime qu'elles établissent, en portant un regard particulier sur l'intention qui animait le législateur lorsqu'il était question du rôle joué par le Commissaire devant les tribunaux.

4. L'INTENTION DU LÉGISLATEUR QUANT AU RÔLE DU COMMISSAIRE DEVANT LES TRIBUNAUX

57. Dans la présente — et dernière — section, nous analysons les propos tenus par les parlementaires et par le Commissaire lors de l'étude du projet de loi C-72. Une analyse des interventions révèle, chez les parlementaires, un consensus voulant que le recours devant la Cour fédérale, qui est exercé au gré du Commissaire et avec le consentement du plaignant, constitue une amélioration importante. Le Commissaire de l'époque, D'Iberville Fortier, semble réticent à avaliser ces nouveaux pouvoirs, tandis que le ministre de la Justice, l'honorable Hnatyshyn, souligne que les recours judiciaires ne devraient être exercés qu'en dernier ressort. Un seul parlementaire¹⁵¹ prononce un discours contre ce développement. La FFHQ, pour sa part, estime le nouveau recours insuffisant¹⁵². Chose certaine, tous reconnaissent l'importance de cet outil pour les plaignants et pour les communautés de langues officielles.

A) LE CONSENSUS GÉNÉRAL DES PARLEMENTAIRES QUANT AU RÔLE DU COMMISSAIRE DEVANT LES TRIBUNAUX

58. Le projet de loi C-72 a été lu pour une première fois en juin 1987. Lors de son premier discours, l'honorable Ray Hnatyshyn, le ministre de la Justice et procureur général du Canada, soutient que les rôles traditionnels du Commissaire

150. *DesRochers c. Canada (Industrie)*, préc., note 14, par. 36.

151. *Infra*, par. 74.

152. *Infra*, par. 88.

seront maintenus : « Il continuera à faire en sorte que l'esprit et la lettre de la loi sont respectés. Pour y parvenir, il aura de nouveaux instruments et notamment un processus efficace et rapide de traitement des plaintes »¹⁵³. Après avoir repris l'essentiel des droits garantis par la LLO, le Ministre met toutefois l'accent sur le caractère exécutoire de la LLO et sur le rôle que jouera le Commissaire dans sa mise en œuvre :

En fait, il n'aurait pas suffi de fixer les droits et obligations que je viens de mentionner sans les accompagner de mécanismes garantissant que la loi sera respectée. La nouvelle *Loi sur les langues officielles* prévoit donc un recours judiciaire après une plainte au commissaire. Tout plaignant qui estime que ses droits ont été violés ou ignorés par un organisme fédéral peut demander à la Cour fédérale qu'elle remédie à la situation de la façon qu'elle juge juste et appropriée aux circonstances. Le commissaire aux langues officielles pourra lui aussi exercer ce recours devant la Cour.¹⁵⁴

59. Cet extrait est intéressant en ce qu'il constitue la seule mention, par le ministre Hnatyshyn, du rôle du Commissaire devant les tribunaux. Les propos que tient le Ministre sont brefs et n'expliquent pas pourquoi le Commissaire devrait être habilité à jouer un rôle si important devant les tribunaux. En revanche, le Ministre explique très précisément d'autres dispositions, par exemple celles portant sur les langues des tribunaux et sur l'administration de la justice¹⁵⁵. Se pourrait-il que le Ministre ait jugé que les nouveaux pouvoirs judiciaires du Commissaire n'étaient pas controversés, mais constituaient une progression naturelle des responsabilités confiées par la LLO de 1969? Le Ministre indiquera plus tard qu'il « ne [voit] pas [les remèdes prévus à l'article 77] comme une réaffirmation d'un droit constitutionnel. C'est une

153. CANADA, *Débats de la Chambre des communes*, 2^e sess., 30^e légis. (8 février 1988), p. 12 706.

154. *Ibid.*

155. Le ministre consacre la moitié de son discours à ce sujet. Voir CANADA, *Débats de la Chambre des communes*, 2^e sess., 30^e légis. (8 février 1988), p. 12 704-12 707.

continuation du rôle dévolu au commissaire de régler ces questions sans qu'il soit nécessaire de recourir aux tribunaux »¹⁵⁶.

60. En analysant les débats qui se sont déroulés à la Chambre des communes, au Sénat et lors des réunions du Comité législatif, nous constatons qu'un consensus s'est formé relativement au nouveau rôle qu'assumerait le Commissaire devant les tribunaux.

61. En Chambre des communes, par exemple, le député Jean-Robert Gauthier¹⁵⁷ s'exprime en faveur du recours judiciaire :

Mais au moins, grâce à cette nouvelle loi, si un individu ou un groupe pensent que leurs droits ont été brimés, lésés, ils auront droit à un recours judiciaire, c'est-à-dire, à se faire entendre devant un tribunal et chercher la réparation. Cela c'est entièrement nouveau comme concept, madame la présidente, et c'est le cœur d'après moi, de ce projet de loi C-72. C'est lui qui va conférer à la loi un pouvoir exécutoire : Le fait qu'on puisse aller devant un tribunal pour rechercher justice, pour rechercher réparation [...]. C'est une garantie indispensable dont on n'a qu'à se réjouir même si le processus est long et onéreux. Au moins ce processus existe, il est là et il faut s'en servir.¹⁵⁸

62. En ce qui a trait au rôle du Commissaire, le député Gauthier tient les propos suivants :

On peut dire qu'au fil des ans, le Commissaire aux langues officielles a assumé le rôle de protecteur du peuple sur le

156. CANADA, *Délibérations du Comité spécial du Sénat sur le projet de loi C-72, Loi concernant le statut et l'usage des langues officielles du Canada*, 2^e sess., 30^e légis., n^o 1 (20 juillet 1988), p. 57 (Hnatyshyn).

157. L'hon. Jean-Robert Gauthier, membre du Parti libéral, est élu député de la circonscription d'Ottawa-Vanier en 1972 et est réélu en 1974, 1979, 1980, 1984, 1988 et 1993. Il est nommé au Sénat en 1994 par Jean Chrétien. Il était membre du Comité permanent sur les langues officielles et membre du Comité législatif sur le projet de loi C-72. Il a parrainé le projet de loi S-3. Voir PARLEMENT DU CANADA, « Gauthier, L'hon. Jean-Robert, C.M., O.Ont., D. Ed. (Hon.), D.C. », [En ligne]. Parlinfo <http://www.parl.gc.ca/> (Page consultée le 29 septembre 2010). Voir aussi Rolande FAUCHER, *Jean-Robert Gauthier : Convaincre... Sans révolution et sans haine*, Sudbury (Ont.), Prise de Parole, 2008.

158. CANADA, *Débats de la Chambre des communes*, 2^e sess., 30^e légis. (8 février 1988), p. 12 712.

chapitre des langues officielles. Le projet de loi C-72 clarifie davantage son rôle. Il lui confère de plus grands pouvoirs, ce qui lui permettra d'intervenir plus activement, en son propre nom ou au nom des plaignants, pour demander des mesures correctives devant la Cour fédérale quant il y a infraction à la loi. Voilà qui donne à la *Loi sur les langues officielles* le mordant qui lui faisait défaut : des pouvoirs exécutoires propres à faire respecter cette loi. Je me félicite de cette disposition.¹⁵⁹

63. Selon l'honorable Warren Allmand¹⁶⁰, un député anglophone libéral représentant une circonscription québécoise, le recours devant les tribunaux est « *très positif et très utile* » et constitue une « *grande amélioration* »¹⁶¹. L'honorable Fernand Robichaud¹⁶², député acadien, pour sa part, estime ce qui suit :

Il faut aussi dire que les changements proposés dans les pouvoirs du commissaire aux langues officielles sont aussi très importants. Et ce sont ces pouvoirs, ces pouvoirs accrus, qui rendent enfin la loi exécutoire. On a recours aux tribunaux, ce que nous n'avions pas dans le passé. Et je crois que cela est très important.¹⁶³

159. *Id.*, p. 12 713.

160. L'hon. Warren Allmand, membre du Parti libéral, est élu à Notre-Dame-de-Grâce (Québec) en 1965 et est réélu en 1968, 1972, 1974, 1979, 1980, 1984, 1988 et 1993. Il était membre du Comité permanent des langues officielles et siégeait au Comité législatif sur le projet de loi C-72. Il a été solliciteur général du Canada, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, ainsi que ministre de la Consommation et des Corporations. Voir PARLEMENT DU CANADA, « Allmand, L'hon. William Warren, C.P., O.C., C.R., B.C.L., LL. D. », [En ligne]. Parlinfo <http://www.parl.gc.ca/> (Page consultée le 29 septembre 2010).

161. CANADA, *Débats de la Chambre des communes*, 2^e sess., 30^e légis. (8 février 1988), p. 12 737.

162. L'hon. Fernand Robichaud, membre du Parti libéral, a été élu au Nouveau-Brunswick pour la première fois en 1984 et réélu en 1988 et en 1993. Il a été nommé au Sénat sur la recommandation de Jean Chrétien. Il était membre du Comité mixte permanent des langues officielles de 1994 à 1999. Voir PARLEMENT DU CANADA, « Robichaud, L'hon. Fernand, C.P. », [En ligne]. Parlinfo <http://www.parl.gc.ca/> (Page consultée le 29 septembre 2010).

163. CANADA, *Débats de la Chambre des communes*, 2^e sess., 30^e légis. (9 février 1988), p. 12 769.

64. L'honorable Bob Kaplan¹⁶⁴, un anglophone né à Toronto, voit également ce développement d'un bon œil :

On a accru le rôle du commissaire aux langues officielles et fait tout aussi important, voire plus important encore, le projet de loi prévoit un recours judiciaire pour les Canadiens qui s'estiment lésés par les modalités d'application de la loi et justifiés de porter plainte. Ces personnes pourront s'adresser non seulement au commissaire aux langues officielles qui fera de son mieux, nul doute, pour leur donner droit, mais encore aux tribunaux. Je suis heureux de cette innovation.¹⁶⁵

65. Le rôle du Commissaire est perçu comme un changement positif par des francophones comme par des anglophones, en situation tant minoritaire que majoritaire.

B) LE COMMISSAIRE MISE SUR SES RÔLES D'OMBUDSMAN ET D'INTERVENANT

66. Le Commissaire a participé activement à l'étude du projet de loi par le Comité législatif. Le Commissaire a pris position, a répondu aux questions des parlementaires et a même suggéré des modifications au projet de loi. Tel qu'il est indiqué plus haut, les propos des parlementaires suggèrent qu'un consensus s'était formé quant à l'utilité de créer un recours judiciaire et de judiciariser, relativement au Commissaire, le rôle de garant de la mise en œuvre des droits linguistiques. Toutefois, le Commissaire lui-même semble modéré face à cette idée. Lorsque le député Gauthier a questionné le Commissaire sur le double rôle — celui d'ombudsman et celui

164. L'hon. Bob Kaplan, membre du Parti libéral, est élu député à Don Valley (Ont.), puis à York-Centre (Ont.) en 1968, et il est réélu en 1974, 1979, 1980, 1984, 1988 et 1993. Il a été solliciteur général du Canada. Voir PARLEMENT DU CANADA, « Kaplan, L'hon. Robert Phillip, C.P., C.R., B.A., LL. B. », [En ligne]. Parlinfo <http://www.parl.gc.ca/> (Page consultée le 29 septembre 2010).

165. CANADA, *Débats de la Chambre des communes*, 2^e sess., 30^e légis. (7 mars 1988), p. 13 457.

de partie devant tribunaux¹⁶⁶ — qu'il serait désormais appelé à remplir, le Commissaire a tenu les propos suivants :

Il nous semble évident que nous devons écouter le plaignant avec grande attention avant de savoir si nous devons aller de l'avant [devant les tribunaux]. Par ailleurs, si jamais nous étions inondés de plaintes, il nous semble que nous devrions faire un tri pour nous assurer que celles qui seraient soumises par nous ne feraient pas double emploi avec d'autres et qu'elles porteraient sur des cas importants qui pourraient éclairer la signification de la réglementation ou de la loi.

[...]

[O]n ne va pas en cour lorsqu'on croit qu'on ne peut pas gagner une cause. C'est une règle très élémentaire du jeu. Nous devons exercer notre jugement. Il est possible que certains plaignants considèrent que nous aurions dû aller en cour et que nous ne l'avons pas fait. Ils se plaindront à ce moment-là, s'ils le jugent opportun, soit à nous, soit à la cour. Ils ont, selon le projet de loi actuel, tous les recours nécessaires.¹⁶⁷

67. Est-il permis de lire dans cette réponse une réticence, de la part du Commissaire, à assumer de nouveaux pouvoirs judiciaires qui seraient de ce fait contraignants? Indiquant que le Commissaire miserait autant que possible sur le *statu quo*, le discours tenu relevait-il d'une stratégie politique consistant à éviter d'attirer l'attention sur un changement important?

68. À un député qui lui demande si, à son avis, l'adoption du projet de loi C-72 augmentera le nombre de recours judiciaires, le Commissaire formule la réponse suivante :

[P]ersonne n'aurait vraiment intérêt à inonder la Cour fédérale d'un nombre incalculable de causes linguistiques. Nous

166. Voici la question du député Gauthier : « Et comment entrevoyez-vous votre rôle d'ombudsman, et de personne qui, tout en s'acquittant de son rôle d'ombudsman, doit aussi prendre un rôle proactif plutôt qu'un rôle réactif? Croyez-vous qu'il y aurait avantage à laisser ce droit de recours entre les mains des plaignants ou entre celles du commissaire, par exemple? » Voir CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le Projet de loi C-72 : Loi concernant le statut et l'usage des langues officielles du Canada*, 2^e sess., 33^e légis., n^o 2 (23 mars 1988), p. 12.

167. *Id.*, p. 12 et 13.

pensons qu'il faudrait mieux qu'elle contribue à préciser une obligation ou un droit.¹⁶⁸

69. La réticence du Commissaire à s'écarter trop rapidement de son rôle d'ombudsman est très évidente quand il fait la déclaration suivante aux membres du Comité législatif :

Ce que nous pouvons dire d'ores et déjà, cependant, c'est que nous nous en tiendrons à la tradition, ou pour le moins au bon sens, et si des questions de principes, d'interprétation de la loi, de violation systématique des dispositions légales se posaient, voilà des domaines où nous pourrions fort bien intervenir pour clarifier les choses, etc. Mais une fois celles-ci clarifiées, nous éviterons d'intervenir alors que les mêmes situations se répéteraient. Ce serait une perte complète de temps, et j'imagine qu'une jurisprudence se constituerait très rapidement. Voilà pourquoi nous ne pensons pas devoir intervenir très souvent.

J'irais même plus loin. Nous ne pensons pas que le recours aux tribunaux doive se généraliser, ni qu'ils le fassent; j'espère en effet très sincèrement que ces nouvelles dispositions, lorsqu'elles auront été adoptées, faciliteront le travail du commissaire et que ce genre de recours deviendra de moins en moins nécessaire.¹⁶⁹

70. Le Commissaire rejette la possibilité qu'il soit un jour appelé à comparaître trop souvent devant les tribunaux. Il préfère manifestement insister sur les succès qu'il pourra continuer à cumuler en sa qualité d'ombudsman. Le Commissaire réitère cette position, mais avec encore plus de force, dans son rapport annuel de 1988, qui est publié immédiatement après l'adoption de la LLO :

Le recours judiciaire instauré dans la partie X — grâce auquel on pourra poursuivre devant la Cour fédérale les organismes fédéraux récalcitrants — est nouveau, même s'il ne manque pas de précédents du genre, et nous comptons faire preuve de modération dans son emploi. À nos yeux, en effet, notre rôle en est un de médiation, et nous devons avant tout faire preuve de

168. *Id.*, p. 26.

169. CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le Projet de loi C-72 : Loi concernant le statut et l'usage des langues officielles du Canada*, 2^e sess., 33^e légis., n^o 4 (29 mars 1988), p. 28.

célérité et de souplesse. À titre d'ombudsman, nous n'avons aucun désir de faire du juridisme dans la perspective que chaque petite dispute finira devant les tribunaux : nous signerions ainsi notre arrêt de mort en tant qu'organisme efficace. La Cour constitue notre dernier recours : nous espérons ne jamais y recourir, mais nous n'aurons aucune hésitation à le faire si les circonstances l'exigent.¹⁷⁰

71. Considérées dans leur ensemble, les déclarations publiques du Commissaire D'Iberville Fortier, qui se trouvait en poste au moment de l'adoption de la LLO, indiquent qu'il préfère éviter de recourir aux tribunaux. Bien qu'il n'exclue pas la possibilité de recourir au système de justice — un pouvoir que les parlementaires souhaitent ardemment lui confier —, le Commissaire se propose d'exercer seulement cette attribution en cas de nécessité.

72. Nous ne pouvons que spéculer sur les raisons qui motivent le Commissaire de l'époque à diminuer l'importance et l'utilité de ses futurs pouvoirs. Ce qui est surtout important à noter, selon nous, c'est que le point de vue du Commissaire diffère de celui de la majorité des parlementaires.

73. Il n'y a qu'à la troisième lecture du projet de loi C-72 que nous trouvons une indication que certains députés n'appuyaient pas la création d'un recours judiciaire et l'attribution d'un rôle au Commissaire devant les tribunaux. Ainsi, le député Bill Vankoughnet¹⁷¹ a-t-il mis de l'avant une motion qui aurait eu pour effet de supprimer ce qui est devenu l'article 78 de la LLO¹⁷². Cette motion a bien sûr été rejetée, comme l'a été une autre motion du même député visant à supprimer l'ensemble du recours judiciaire prévu par l'article 77¹⁷³. Ces motions n'ont même pas été débattues.

74. Un seul parlementaire s'est prononcé de façon véritablement détaillée contre la création du recours judiciaire et

170. COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES, *Rapport annuel*, 1988, p. 38 et 39.

171. Bill Vankoughnet, membre du Parti progressiste-conservateur, est élu pour la première fois en 1979 à Hastings-Frontenac, en Ontario. Il est réélu en 1980, 1984 et 1988. Voir PARLEMENT DU CANADA, « Vankoughnet, William John », [En ligne]. Parlinfo <http://www.parl.gc.ca/> (Page consultée le 29 novembre 2010).

172. CANADA, *Débats de la Chambre des communes*, 2^e sess., 30^e légis. (6 juillet 1988), p. 17 203.

173. *Id.*, p. 17 202 et 17 203, motion n^o 104.

l'attribution d'un rôle au Commissaire devant les tribunaux. Il s'agit de l'honorable sénateur Royce Frith¹⁷⁴. L'une de ses réserves tenait au fait que le projet « portait sur ce qui [lui] apparaissait comme les pouvoirs excessifs ou inutiles du commissaire et, notamment, le recours aux tribunaux »¹⁷⁵. Selon le sénateur Frith, le Commissaire ne doit jouer qu'un rôle d'ombudsman, et sa loi habilitante devrait le limiter à la formulation de recommandations¹⁷⁶. Le sénateur craint la nature des « réparations convenables et justes » que pourrait accorder un tribunal. Selon lui, le libellé du paragraphe 77(4) de la LLO est trop vaste et « peut évidemment [vouloir] dire un recours civil, des dommages-intérêts, une ordonnance impérative ou encore une injonction au civil; cela pourrait aussi vouloir dire une sanction pénale si le tribunal estime que c'est convenable et juste »¹⁷⁷. Cela étant, le sénateur Frith « pense que cette mesure [le projet de loi C-72], sous réserve de [ses] mises en garde, représente un autre pas dans la bonne voie » et il « espère que la mesure prenne force de loi très bientôt »¹⁷⁸.

75. Un membre du Comité législatif a exprimé certaines inquiétudes quant au rôle que le Commissaire serait appelé à remplir devant les tribunaux. Le député Stan Graham¹⁷⁹ déclare ce qui suit :

Nous voulons que l'image du commissaire soit celle d'un protecteur et celle d'un commissaire en même temps. Si le

174. Le sénateur Frith, membre du Parti libéral du Canada, est nommé au Sénat sur recommandation de Pierre Trudeau en 1977. Il était le leader adjoint de l'opposition au moment où le projet de loi C-72 était au Sénat. Il était membre de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. Il a représenté le Commissaire aux langues officielles devant la Cour fédérale lors des affaires *Gens de l'air*, préc., notes 89 et 92. Il était membre du Barreau du Haut-Canada. Voir PARLEMENT DU CANADA, « Frith, L'hon. Royce Herbert, C.M., C.R., B.A., LL. B., D.E.S.(D). », [En ligne]. Parlinfo <http://www.parl.gc.ca/> (Page consultée le 29 septembre 2010).

175. CANADA, *Débats du Sénat*, 2^e sess., 30^e légis. (27 juillet 1988), p. 4134.

176. CANADA, *Débats du Sénat*, 2^e sess., 30^e légis. (14 juillet 1988), p. 4025.

177. *Id.*, p. 4135.

178. *Ibid.*

179. Stan Graham est membre du Parti progressiste-conservateur. Il a été élu à Kootney East-Revelstoke, en Colombie-Britannique, en 1979 et a été réélu en 1984. Il était membre du Comité législatif sur le projet de loi C-72. Voir PARLEMENT DU CANADA, « Graham, Stan », [En ligne]. Parlinfo <http://www.parl.gc.ca/> (Page consultée le 29 septembre 2010).

commissaire estime qu'il peut intervenir auprès des tribunaux, personnellement, comme avocat, j'estime que cela signifie que les gens finiront par se voir privés d'un recours impartial aux tribunaux.¹⁸⁰

76. Cette intervention a précipité une discussion sur le double rôle du Commissaire : celui d'ombudsman et celui de policier linguistique.

77. Le ministre de la Justice, l'honorable Ray Hnatyshyn, accepte que le Commissaire soit guidé par un double objectif :

Le commissaire aux langues officielles a de multiples attributions. Ce projet de loi vise entre autres à régler les différends à l'amiable. Le commissaire aux langues officielles par contre doit veiller à ce que les choses se passent de façon équitable pour les personnes parlant l'une ou l'autre ou les deux langues officielles. [...]

Donc, les citoyens peuvent commencer par exposer leur cas au commissaire aux langues officielles. Celui-ci doit jouer en quelque sorte un rôle de policier, et veiller à ce que les règles soient appliquées de façon équitable. [...] C'est à lui également de saisir éventuellement les tribunaux d'une affaire s'il le juge opportun.¹⁸¹

78. Le Commissaire, quant à lui, insiste sur son rôle d'ombudsman, qu'il assume depuis 1969 :

En principe, les agents de police ont le droit d'avoir recours à la force pour faire respecter la loi et les décisions rendues par les tribunaux.

Par contre, je dirais du commissaire qu'il est plutôt un ombudsman et qu'il émet des recommandations qui doivent toujours être fondées sur l'impartialité. Vous constaterez en effet que lors de toutes nos vérifications, les deux parties intéressées ont eu pleinement la possibilité de faire valoir leurs

180. CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le Projet de loi C-72 : Loi concernant le statut et l'usage des langues officielles du Canada*, 2^e sess., 33^e légis., n° 20 (7 juin 1988), p. 22.

181. *Id.*, p. 22 et 23.

points de vue. Je ne veux pas couper les cheveux en quatre, mais je préfère donc la notion d'ombudsman à celle d'agent de police.¹⁸²

79. Certains concluront que le Commissaire a tenté d'éviter de s'engager publiquement à jouer un rôle plus actif devant les tribunaux. D'autres interpréteront autrement les réponses du Commissaire aux questions des parlementaires. Selon eux, elles démontrent plutôt que, depuis 1969, une institution importante pour les communautés de langue officielle a acquis un fin doigté politique. Toujours est-il que le Commissaire a exposé directement son rôle devant les tribunaux face à deux contextes précis.

80. Tout d'abord, le Commissaire a réitéré son souhait de continuer à agir devant les tribunaux, comme intervenant, dans des instances ne soulevant pas de droit garanti par sa loi habilitante. C'est un rôle qu'il jouait notamment dans les causes où se trouvait invoqué l'article 23 de la Charte¹⁸³. Le Commissaire s'exprime sans équivoque sur la question :

Je pense que nos interventions dans certaines causes, notamment celles concernant l'enseignement, ont aidé les tribunaux en question. C'est un fait qui est reconnu. Je sais que les groupes minoritaires, pour leur part, ont apprécié notre participation. À mon avis, on ne devrait pas empêcher le commissaire d'intervenir dans certaines causes qui deviennent de plus en plus importantes pour les communautés linguistiques.¹⁸⁴

81. Le Commissaire tenait tellement à continuer d'intervenir dans de telles affaires qu'il a proposé une modification

182. *Id.*, p. 23.

183. CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le Projet de loi C-72 : Loi concernant le statut et l'usage des langues officielles du Canada*, 2^e sess., 33^e légis., n° 2 (23 mars 1988), p. 7. Pour une liste des interventions du Commissaire dans les causes de droits linguistiques scolaires entre 1982 et 1988, voir *supra*, note 131.

184. CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le Projet de loi C-72 : Loi concernant le statut et l'usage des langues officielles du Canada*, 2^e sess., 33^e légis., n° 20 (7 juin 1988), p. 18.

au projet de loi C-72 qui a mené à l'adoption du paragraphe 78(3) de la LLO¹⁸⁵.

82. Le Commissaire a également sollicité une autre modification au projet de loi C-72. Visant à faciliter l'introduction de recours judiciaires regroupant des plaintes similaires, cette modification voulait corriger des problèmes institutionnels et systémiques. Selon lui :

Il est également d'une importance capitale que la loi, en devenant exécutoire, ne restreigne d'aucune façon indue la portée des pouvoirs d'intervention du commissaire prévus à la Partie X, afin de ne pas empêcher la Cour fédérale de s'acquitter de sa fonction et d'accorder réparation.

C'est pourquoi il doit être parfaitement clair que la compétence de la Cour ne doit pas se limiter, selon le libellé du para. 75(1) au règlement d'un différend concernant une et seulement une plainte. Le projet de loi doit autoriser clairement le groupement des causes qui portent sur des allégations de même nature contre une même institution.¹⁸⁶

83. Le député Gauthier reconnaît l'utilité de la suggestion du Commissaire : « [S]i une seule plainte sur un sujet donné, par un seul individu, faisait l'objet d'une décision de la Cour fédérale, elle n'aurait pas autant de poids que si le commissaire avait le droit de ramasser un réseau de plaintes sur le même sujet et d'aller devant les tribunaux »¹⁸⁷. Le ministre de la Justice a donné son aval à la proposition du Commissaire parce que « [c]ela permettra[it] au Commissaire de régler efficacement un problème général au sein d'une

185. *Id.* Le paragraphe précise : « Le présent article n'a pas pour effet de porter atteinte au pouvoir du commissaire de demander l'autorisation d'intervenir dans toute instance judiciaire relative au statut ou à l'usage du français ou de l'anglais. »

186. CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le Projet de loi C-72 : Loi concernant le statut et l'usage des langues officielles du Canada*, 2^e sess., 33^e légis., n^o 2 (23 mars 1988), p. 7 et 8.

187. CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le Projet de loi C-72 : Loi concernant le statut et l'usage des langues officielles du Canada*, 2^e sess., 33^e légis., n^o 4 (29 mars 1988), p. 8.

institution particulière »¹⁸⁸. Cette idée reçoit une forme législative et devient l'article 79 de la LLO.

**C) LES PARLEMENTAIRES RECONNAISSENT LES AVANTAGES
DE FAIRE PARTICIPER LE COMMISSAIRE
À DES INSTANCES**

84. Le Commissaire semblait réticent à accepter publiquement les nouveaux pouvoirs de participation à des instances que les parlementaires, à la quasi-unanimité, tenaient à lui confier. Il reconnaissait cependant très ouvertement les « *immenses avantages* » que ces nouveaux pouvoirs présenteraient pour les plaignants, s'ils étaient exercés. Le Commissaire explique candidement « que l'avantage pour le plaignant est immense s'il arrive à convaincre le commissaire de prendre fait et cause pour sa plainte s'il n'a pas reçu satisfaction. En effet, il peut se reposer sur ses efforts et sur son financement »¹⁸⁹. Le Commissaire reconnaît aussi que les dispositions voulues par les parlementaires offrent des avantages autres que pécuniaires :

Il est effectivement difficile pour le simple citoyen qui n'est pas un habitué des procédures judiciaires de rassembler les éléments de preuve nécessaires à la défense de sa cause, et surtout si la partie adverse dispose de quatre ou cinq témoins [...]. Alors qu'il n'est pas impossible au simple demandeur de gagner un procès, il est en général très difficile, lorsque le plaignant est seul, de prouver que l'institution n'a pas respecté ses obligations.¹⁹⁰

85. Le ministre de la Justice, l'honorable Ray Hnatyshyn, abonde dans le même sens quand il affirme que « [n]ous offrons aux plaignants un processus qui n'entraînera pas les

188. CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le Projet de loi C-72 : Loi concernant le statut et l'usage des langues officielles du Canada*, 2^e sess., 33^e légis., n° 16 (25 mai 1988), p. 8.

189. CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le Projet de loi C-72 : Loi concernant le statut et l'usage des langues officielles du Canada*, 2^e sess., 33^e légis., n° 2 (23 mars 1988), p. 12.

190. CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le Projet de loi C-72 : Loi concernant le statut et l'usage des langues officielles du Canada*, 2^e sess., 33^e légis., n° 4 (29 mars 1988), p. 24.

dépenses et les difficultés d'une longue poursuite judiciaire. C'est une façon de procéder qui a été très efficace. Le bureau du commissaire a acquis une grande capacité de régler ces questions »¹⁹¹. L'honorable Dalia Wood, sénatrice, ajoute pour sa part ce qui suit :

En outre, je conviens que le CLO devrait avoir le droit d'ester en justice au nom d'un plaignant. Dans ce cas, les frais de cette action seraient assumés par le bureau du commissaire. Enfin, les connaissances linguistiques du commissaire auraient une valeur inestimable dans ces affaires.¹⁹²

86. Le ministre de la Justice prend cependant bien soin de souligner que les instances judiciaires devraient constituer des recours de dernier ressort :

J'insiste sur le fait que ce n'est qu'en dernier ressort que la personne pourra intenter un recours judiciaire.¹⁹³

Tout en respectant le principe de l'accessibilité des tribunaux, vous serez sans doute d'accord avec moi pour préférer aux procès embarrassants et onéreux le règlement des plaintes à l'amiable.¹⁹⁴

Un recours judiciaire est prévu également, si tous les autres recours ne donnent rien. Cependant, nous espérons que le commissaire pourra régler ces questions de façon satisfaisante sans devoir passer par les tribunaux.¹⁹⁵

Le commissaire est là comme protecteur du citoyen. Je crois que nous admettons tous que les tribunaux sont un lieu de dernier recours. Nous ne voulons pas nous trouver dans la

191. SÉNAT DU CANADA, *Délibérations du comité spécial sur le projet de loi C-72, Loi concernant le statut et l'usage des langues officielles du Canada*, 2^e sess., 30^e légis. (20 juillet 1988), p. 57.

192. CANADA, *Débats du Sénat*, 2^e sess., 30^e légis. (13 juillet 1988), p. 4005.

193. CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le Projet de loi C-72 : Loi concernant le statut et l'usage des langues officielles du Canada*, 2^e sess., 33^e légis., n^o 1 (22 mars 1988), p. 18.

194. *Id.*, p. 38.

195. CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le Projet de loi C-72 : Loi concernant le statut et l'usage des langues officielles du Canada*, 2^e sess., 33^e légis., n^o 16 (25 mai 1988), p. 33.

situation où les gens penseront qu'ils doivent recourir aux tribunaux chaque fois qu'ils estiment que leurs droits ont été lésés. [...]. Mais il n'est pas le dernier arbitre. On peut en appeler de la décision du commissaire devant les tribunaux.¹⁹⁶

87. Si le Ministre veut croire que le recours aux tribunaux ne se généralisera pas par suite de l'entrée en vigueur du projet de loi C-72, il note du même souffle que la judiciarisation s'avère nécessaire à la mise en œuvre de la LLO et que le Commissaire y sera associé¹⁹⁷. Selon le ministre de la Justice, le rôle du Commissaire est de porter des causes devant les tribunaux. Il est chargé de faire « le tri des contestations frivoles et fondées. De ce que les litiges seront réglés sur la base des principes de droit, la participation du Commissaire en sera le gage »¹⁹⁸.

D) AUTRE SOLUTION PROPOSÉE : LA MISE SUR PIED D'UN TRIBUNAL ADMINISTRATIF SPÉCIALISÉ DANS LE DOMAINE LINGUISTIQUE

88. Le projet de loi C-72 n'était pas suffisamment audacieux aux yeux de la FFHQ. Selon elle, les nouveaux pouvoirs que les parlementaires proposaient de confier au Commissaire ne serviraient « en fait qu'à obtenir des jugements sur de grandes questions de principe : pour le reste, les individus seront laissés pour compte et devront assumer le coût d'une action »¹⁹⁹.

89. La FFHQ revendiquait la création d'« un tribunal administratif, comme dans le cas des droits de la personne, recours qui permettrait aux individus ainsi qu'aux groupes d'entamer

196. CANADA, *Délibérations du comité spécial sur le projet de loi C-72, Loi concernant le statut et l'usage des langues officielles du Canada*, 2^e sess., 30^e légis., n° 1 (20 juillet 1988), p. 55.

197. CANADA, *Débats de la Chambre des communes*, 2^e sess., 30^e légis. (7 juillet 1988), p. 17 224.

198. *Ibid.*

199. CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le Projet de loi C-72 : Loi concernant le statut et l'usage des langues officielles du Canada*, 2^e sess., 33^e légis., n° 7 (20 avril 1988), p. 7 (Yvon Fontaine, président de la FFHQ).

un recours direct pour obtenir compensation et redressement »²⁰⁰. Agissant à l'époque comme conseiller juridique de la FFHQ, l'honorable Michel Bastarache, C.C.²⁰¹, décrit comme suit ce qui arrive après l'enquête du Commissaire et la rédaction d'un rapport :

[S]il n'y a aucune conciliation possible, on ne reste pas pris comme dans le cas ici avec un rapport au Parlement, ou la possibilité d'une action en justice devant la Cour fédérale; on peut demander, ou la Commission peut désigner un tribunal d'arbitrage pour entendre l'affaire. Et ce tribunal d'arbitrage va entendre la partie représentée par un avocat de la Commission. Le tribunal a les pouvoirs de rendre des jugements exécutoires.²⁰²

90. Au départ, la FFHQ fonde sa revendication sur le principe que les droits linguistiques sont des droits fondamentaux, plongeant leurs racines dans la Charte et la Constitution²⁰³. Ensuite, la FFHQ estime qu'un individu ne saurait faire valoir efficacement ses droits devant la Cour fédérale parce que le processus judiciaire est coûteux et fastidieux et qu'il ne conduira que très difficilement à une quantification des dommages-intérêts auxquels devrait avoir droit un particulier qui a été privé de services en français. Selon la FFHQ :

200. *Id.* La FFHQ compare l'organisme qu'elle envisage à la Commission canadienne des droits de la personne. L'approche qu'elle prône est similaire à celle de la Commission. Voir généralement la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. 1985, c. H-6. Les plaintes sont déposées par le plaignant (art. 40) à la Commission et celle-ci les traite. La Commission peut désigner un enquêteur relativement à la plainte. Celui-ci mène une enquête (art. 43) et présente un rapport à la Commission (art. 44). Les réparations sont obtenues principalement par le biais de médiations et de négociations, mais, le cas échéant, la Commission peut transmettre la plainte au Tribunal des droits de la personne (art. 43(3)). À cet égard, il peut être dit que la Commission filtre les plaintes. Le Tribunal instruit la plainte (art. 49) et il est habilité à prononcer des ordonnances (art. 53), qui peuvent être mises à exécution par la Cour fédérale (art. 57). La Commission peut défendre l'intérêt public dans le cadre d'une audience du tribunal (art. 51).

201. Voir Michel BASTARACHE, « Pour une nouvelle loi sur les langues officielles du Canada », (1988) 19 *R.G.D.* 206.

202. CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le Projet de loi C-72 : Loi concernant le statut et l'usage des langues officielles du Canada*, 2^e sess., 33^e légis., n^o 7 (20 avril 1988), p. 35 (l'hon. Bastarache).

203. *Ibid.*

[Q]uand il y a donc des infractions comme cela, qui sont plutôt administratives, il nous semble qu'un tribunal administratif serait beaucoup plus en mesure de traiter rapidement des causes et le gouvernement s'engagerait à assumer les frais de cette procédure comme il le fait pour les autres droits fondamentaux.²⁰⁴

91. Un tribunal administratif serait donc mieux placé, soutenait la FFHQ, pour traiter de manquements à la LLO. Pour la FFHQ, l'utilité d'un tribunal administratif résidait notamment dans les réalités suivantes :

[...] le Commissaire n'a qu'un pouvoir de recommandation. Il ne peut pas régler les litiges. C'est d'ailleurs pour cela que depuis 17 ans on condamne Air Canada dans tous les rapports et qu'on ne les condamne jamais à des mesures de redressement.²⁰⁵

92. Les députés ont réagi à cette proposition avec beaucoup d'intérêt²⁰⁶. Selon le député Ernie Epp²⁰⁷, « c'est une bonne chose que d'avoir les moyens de se bagarrer plus efficacement avec la Fonction publique, le gouvernement fédéral et les institutions fédérales »²⁰⁸. Cependant, estime M. Epp : « [N]ous sommes bien trop faibles en ce qui a trait à l'énoncé des droits pour construire une base à partir de laquelle un tribunal, des commissaires ou la Cour fédérale pourraient agir de façon efficace »²⁰⁹. Selon le député Gauthier :

[L]e problème avec les tribunaux administratifs — on l'a vu avec les droits de la personne, on l'a vu avec d'autres — c'est

204. *Ibid.*

205. *Id.*, p. 37.

206. Voir, par exemple, les commentaires de M. Epp dans CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le Projet de loi C-72 : Loi concernant le statut et l'usage des langues officielles du Canada*, 2^e sess., 33^e légis., n^o 7 (20 avril 1988), p. 38-40 et de M. Gauthier, p. 36.

207. Ernest Epp, membre du Nouveau Parti démocratique, a été élu une seule fois, en 1984. Il était membre du Comité législatif sur le projet de loi C-72 et du Comité mixte permanent des langues officielles. Voir PARLEMENT DU CANADA, « Epp, Abram Ernest B.A. (Hons.), Ph. D. », [En ligne]. Parlinfo <http://www.parl.gc.ca/> (Page consultée le 29 septembre 2010).

208. CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le Projet de loi C-72 : Loi concernant le statut et l'usage des langues officielles du Canada*, 2^e sess., 33^e légis., n^o 7 (20 avril 1988), p. 39.

209. *Id.*, p. 40.

que les jugements sont portés avant même que la preuve ne soit déposée. [...]. À ce moment-là, je vous dirais que le commissaire aux langues officielles — qui est un homme sérieux ou une femme sérieuse — est obligé de décider si la cause ou la plainte est sérieuse. Je ne vois pas ce que votre tribunal administratif ferait là-dedans.²¹⁰

93. Au bout du compte, les membres du Comité législatif, bien qu'intrigués par l'idée d'un tribunal administratif linguistique, n'ont pas jugé bon de proposer des modifications qui auraient instauré un tel tribunal²¹¹.

CONCLUSION

94. Le Commissaire « 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 servi »²¹². À cette fin, la LLO a conféré de vastes pouvoirs judiciaires et administratifs au Commissaire, allant bien au-delà de ceux prévus dans le rôle d'ombudsman qu'il jouait depuis l'entrée en vigueur de la LLO de 1969.

95. La LLO ne précise toutefois pas les circonstances dans lesquelles le Commissaire devrait décider d'ester en justice ou encore d'accepter une invitation à le faire. Lorsque le Commissaire décide de participer à une instance, il peut choisir le degré de sa participation : il peut agir en tant qu'intervenant, en tant que partie codemanderesse, voire même en tant que demandeur unique. En ayant à l'esprit les propos tenus par

210. *Id.*, p. 36.

211. Voir aussi S. LEVASSEUR, préc., note 8, p. 160-163, qui revendique également la mise sur pied d'un Tribunal sur les langues officielles. Sur le plan des principes, elle invoque essentiellement le nombre peu élevé de causes linguistiques découlant de la LLO qui sont jugées par la Cour fédérale, ainsi que le fait que la LLO possède un statut quasi constitutionnel et que les langues officielles possèdent un statut de droit fondamental. L'auteure considère que certaines raisons pratiques militent aussi pour la mise sur pied d'un tel tribunal. Selon elle, cette mise sur pied aurait notamment pour effet de consolider le pouvoir de recommandation du Commissaire, de centraliser les jugements linguistiques visant la Charte et la LLO ainsi que de contribuer à désengorger la Cour fédérale. Finalement, l'auteure souligne que les grandes initiatives en matière linguistique ont été prises à la suite de recours judiciaires.

212. *Langue et société*, n° 37, janvier 1992, à la p. 4.

les parlementaires et les autres intervenants clés au moment de l'élaboration et de l'adoption de la LLO, nous sommes mieux en mesure de saisir une partie importante du contexte nécessaire pour déterminer si le Commissaire devrait participer à une instance judiciaire et, dans l'affirmative, dans quelles circonstances et comment il y procédera.

96. Au Parlement, un consensus général a voulu qu'un accroissement des pouvoirs d'agir en justice du Commissaire fût nettement souhaitable. Les parlementaires visaient ainsi à corriger des lacunes de la LLO de 1969. Il n'était pas établi que la LLO était justiciable, ni que le Commissaire devait assumer un rôle devant les tribunaux. Les importantes nouveautés qui étaient proposées n'ont pas semé de controverse. Seul un sénateur s'y est opposé oralement au Parlement.

97. Cependant, les parlementaires n'étaient pas unanimes quant à la fréquence des interventions du Commissaire devant les tribunaux. Le député Gauthier, par exemple, militait activement en faveur d'un régime qui faciliterait et qui encouragerait l'introduction de poursuites²¹³. Le sénateur Frith, quant à lui, s'opposait à une telle politique, préférant que le Parlement ne s'écarte pas du modèle de l'ombudsman en tant que moyen privilégié de mise en œuvre des droits linguistiques inscrits dans des lois. Le ministre de la Justice de l'époque, l'honorable Ray Hnatyshyn, reconnaissait l'importance de l'accès aux tribunaux pour assurer le respect des obligations linguistiques, mais tenait à ce que les recours ne soient pris qu'en cas de nécessité. Le Commissaire disposerait alors de l'expertise et du budget requis pour assurer l'égalité du français et de l'anglais sur les plans du statut, de l'usage et des droits relativement au gouvernement fédéral.

98. Les représentants des communautés de langue officielle en situation minoritaire n'étaient pas complètement satisfaits de la partie X du projet de loi C-72. Selon eux, la plupart des personnes individuelles ne posséderaient pas les

213. Voir CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le Projet de loi C-72 : Loi concernant le statut et l'usage des langues officielles du Canada*, 2^e sess., 33^e légis., n^o 4 (29 mars 1988), p. 8, et CANADA, *Débats de la Chambre des communes*, 2^e sess., 30^e légis. (8 février 1988), p. 12 713.

ressources voulues pour acquitter les honoraires et les débours qu'exige la correction d'un manquement à la loi.

99. Parmi la presque totalité des intervenants du processus ayant mené à l'adoption de la LLO, le Commissaire est celui qui a manifesté la plus grande réticence face aux nouveaux pouvoirs qu'on voulait lui attribuer. Le Commissaire persistait à se décrire comme, d'abord et avant tout, un « *ombudsman linguistique* ». Le Commissaire reconnaissait bien sûr l'importance des nouveaux pouvoirs judiciaires qu'on se proposait de lui conférer, mais il a indiqué qu'il utiliserait surtout son pouvoir de recommandation. Pour certains, cette réaction dénote un malaise face au nouveau rôle que le législateur invite le Commissaire à remplir. Pour d'autres, par contre, la réaction du Commissaire est l'indication du respect qu'il se devait de manifester tant envers le législateur, qui lui confiait une mission difficile, mais importante, qu'envers les juges, auxquels il reviendrait de déterminer les mesures de redressement convenables et justes²¹⁴ pour aider, voire contraindre le gouvernement du Canada et ses institutions à mettre en œuvre les droits garantis par la LLO.

100. La réserve de principe mise en lumière lors des travaux préparatoires persiste-t-elle aujourd'hui? Le Commissaire n'intervient devant les tribunaux qu'à l'occasion, et il n'a comparu comme partie à part entière que dans deux instances dont le jugement ait été publié dans un recueil de jurisprudence²¹⁵.

101. Il faut néanmoins se demander si une inversion de cette tendance est entamée. En 2009, le Commissaire a comparu devant la Cour suprême en tant que coappellant dans l'affaire *DesRochers*²¹⁶. En 2010, le Commissaire s'est porté unique partie demanderesse devant la Cour fédérale contre CBC/Radio-Canada²¹⁷ dans une affaire portant sur les obligations faites à ce diffuseur d'État sous le régime de la partie VII de la LLO.

214. Voir généralement *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (ministre de l'Éducation)*, [2003] 3 R.C.S. 3, par. 51-59.

215. *Supra*, notes 13-15.

216. *DesRochers c. Canada (Industrie)*, préc., note 14.

217. *Le Commissaire aux langues officielles c. CBC/Radio-Canada*, C.F., Ottawa, n° T-1288-10, 10 août 2010.

102. Pourquoi un tel changement de cap, à supposer qu'il y en ait un? Il est permis de croire que le Commissaire est forcé d'agir comme il le fait par la nécessité. À la lumière des conclusions de cet article, n'était-il pas normal que le Commissaire devienne partie coappellante devant la Cour suprême du Canada dans l'affaire *DesRochers*²¹⁸, qui portait tant sur la LLO que sur le paragraphe 20(1) de la Charte, alors que l'élimination du Programme de contestation judiciaire du Canada²¹⁹, qui finançait les actions en justice pour promouvoir les droits à l'égalité et les droits linguistiques, remettait en cause la capacité de Raymond DesRochers et de la Corporation de développement économique communautaire CALDECH de se pourvoir devant le plus haut tribunal du pays? Quel particulier ou quelle autre institution de la minorité d'expression française de l'Ontario dispose de l'expertise et, surtout, des moyens requis pour tenter de contraindre CBC/Radio-Canada à respecter la partie VII de la LLO?

103. Selon certains, les communautés de langue officielle en situation minoritaire font du « sur place » en matière linguistique en ce qui a trait à l'ordre fédéral²²⁰. Certains décèlent dans les rapports annuels du Commissaire des thèmes récurrents, qui manifestent l'existence de problèmes structurels graves. Dans ces circonstances, l'historique législatif de la LLO confirme que le Commissaire peut certainement recourir à de nouveaux modèles de mise en œuvre, comme il a choisi de le faire dans les affaires *DesRochers* et *CBC/Radio-Canada*. Cet article démontre que le législateur lui a certainement donné le mandat de procéder de la sorte.

104. Certains revendiquent une révision et une modification de la LLO qui accroîtraient les pouvoirs du Commissaire²²¹. Il va sans dire qu'une telle démarche serait des plus intéressantes. Le présent article conclut toutefois qu'il n'est pas nécessaire de modifier la LLO pour que le Commissaire ait le

218. *DesRochers c. Canada (Industrie)*, préc., note 14.

219. Voir PROGRAMME DE CONTESTATION JUDICIAIRE, « À propos. Programme de contestation judiciaire du Canada », [En ligne]. Programme de contestation judiciaire <http://www.ccppcj.ca/f/pcj.shtml> (Page consultée le 6 décembre 2010).

220. FÉDÉRATION DES COMMUNAUTÉS FRANCOPHONES ET ACADIENNES, préc., note 4.

221. *Ibid.*

mandat de jouer un rôle plus actif devant les tribunaux afin de protéger ou de faire progresser, sur les plans du statut, des droits et des privilèges, l'égalité du français et de l'anglais, ainsi que les droits des communautés qui les parlent. La loi et l'esprit qui l'anime accordent déjà au Commissaire une marge de manœuvre suffisante pour agir efficacement.

Mark Power
Section de common law
Pavillon Fauteux
57, rue Louis Pasteur, bureau 3381
Université d'Ottawa
Ottawa (Ontario) Canada K1N 6N5
Mark.Power@uottawa.ca

Justine Mageau
Justine.Mageau@gmail.com