

**« Jusqu'à ce qu'il plaise à la Reine d'en ordonner autrement... »  
ou l'obligation positive du gouvernement du Canada de  
favoriser et de promouvoir l'égalité des langues officielles à la  
Ville d'Ottawa**

François Larocque and Maxime Bourgeois

Number 41, 2016

Réflexions sur les quatre siècles de présence française en Ontario

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1038964ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1038964ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut franco-ontarien

ISSN

0708-1715 (print)

1918-7505 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Larocque, F. & Bourgeois, M. (2016). « *Jusqu'à ce qu'il plaise à la Reine d'en ordonner autrement...* » ou l'obligation positive du gouvernement du Canada de favoriser et de promouvoir l'égalité des langues officielles à la Ville d'Ottawa. *Revue du Nouvel-Ontario*, (41), 311–370. <https://doi.org/10.7202/1038964ar>

**« Jusqu'à ce qu'il plaise à la Reine  
d'en ordonner autrement... » ou  
l'obligation positive du gouvernement  
du Canada de favoriser et de  
promouvoir l'égalité des langues  
officielles à la Ville d'Ottawa**

**FRANÇOIS LAROCQUE**

*Université d'Ottawa*

**MAXIME BOURGEOIS**

*Bourgeois Chiasson, s.r.l.*

Notre étude porte sur l'obligation hypothétique du gouvernement fédéral de promouvoir l'égalité des langues officielles à la Ville d'Ottawa<sup>1</sup>. Elle s'inscrit dans le cadre d'une réflexion publique plus large déjà bien amorcée par certains regroupements citoyens qui revendiquent la reconnaissance du français et de l'anglais comme langues officielles de la Ville d'Ottawa à l'occasion du sesquicentenaire du Canada en 2017<sup>2</sup>. Puisque les municipalités

<sup>1</sup> Cette étude a été réalisée grâce au financement du Programme d'appui aux droits linguistiques du Canada.

<sup>2</sup> [s.a.], « Les aînés francophones veulent une capitale bilingue », *Le Droit*, 26 août 2015; Marie Danielle Smith, « Movement Pushes for Official Bilingualism Policy in Ottawa », *The Ottawa Citizen*, 13 août 2014; John Trent, « Eight Reasons Ottawa Should Be Bilingual », *The Ottawa Citizen*, 5 août 2014; Yolande Grisé, « C'est élémentaire, mon cher Watson », *Le Droit*, 28 août 2014; [s.a.], « La FCFA en faveur de la désignation bilingue pour Ottawa », *La Presse*,

relèvent de la compétence législative des provinces, il n'est pas étonnant que les discussions à cet égard se soient articulées autour du rôle que la Province de l'Ontario et la Ville d'Ottawa sont appelées à jouer dans ce dossier afin de faire reconnaître l'égalité du français et de l'anglais dans l'administration de la cité et la prestation des services publics<sup>3</sup>. Pour notre part, il nous a paru important de nous interroger sur le rôle éventuel du gouvernement fédéral dans la réalisation de cet objectif.

Nous ne saurions prétendre à l'originalité du sujet. La Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme (Commission Laurendeau-Dunton) a consacré le 5<sup>e</sup> livre de son rapport final<sup>4</sup> à la question de la capitale fédérale et a formulé en tout 17 recommandations<sup>5</sup> ayant pour objet la promotion de l'égalité linguistique à la Ville d'Ottawa et dans ses zones limitrophes. Les recommandations de la Commission Laurendeau-Dunton visaient l'ensemble des paliers gouvernementaux – municipal, régional, provincial et fédéral – et, dans plusieurs cas, leur mise en œuvre faisait appel à la coordination intergouvernementale. D'autres recommandations, en revanche, ciblaient exclusivement le gouvernement fédéral<sup>6</sup>. La Commission Laurendeau-Dunton exhortait notamment ce dernier à assumer « un

---

19 août 2014; Pierre Foucher, « Plus qu'un symbole », *Le Droit*, 2 septembre 2014.

<sup>3</sup> *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, Livre 5, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1970 (présidents : André Laurendeau et A. Davidson Dunton) au para. 236 (recommandation n° 8); [s.a.], « Capitale bilingue : les différents ordres de gouvernement se renvoient la balle », *ICI Radio-Canada*, 11 août 2014.

<sup>4</sup> *Rapport de la Commission royale...*, *op. cit.*

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 94-96. Nous avons reproduit les 17 recommandations de la Commission en annexe.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 41-55.

rôle direct et positif dans la capitale actuelle [...] afin d'y promouvoir, sous tous ses aspects, l'égalité entre anglophones et francophones<sup>7</sup> ». Ainsi, la Commission semble présumer que le gouvernement fédéral jouit de la compétence et de la légitimité nécessaires pour prendre part aux discussions publiques afférentes au statut des langues officielles à la Ville d'Ottawa et pour faire valoir ses propres impératifs constitutionnels.

Les élus municipaux, provinciaux et fédéraux tiennent des propos divergents sur la question de la participation du gouvernement fédéral à la mise en œuvre du bilinguisme officiel à Ottawa. Le maire d'Ottawa, Jim Watson, s'oppose vigoureusement au bilinguisme officiel, malgré le fait que le « Parti libéral du Canada et le Nouveau Parti démocratique soutiennent l'idée de faire d'Ottawa une ville officiellement bilingue, en vue des festivités entourant le 150<sup>e</sup> anniversaire du Canada<sup>8</sup> ». Pour sa part, la procureure générale de l'Ontario, l'honorable Madeleine Meilleur, accueillerait l'intervention fédérale : « [Ottawa est] la capitale d'un pays bilingue, alors ce serait un beau cadeau de la part du fédéral de désigner la Ville d'Ottawa et aussi [de] donner l'argent nécessaire pour qu'on puisse continuer à améliorer les services en français à la Ville d'Ottawa<sup>9</sup> ».

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 55, recommandation n° 2 (para.192). Voir aussi les recommandations nos 1, 3 à 6, 14 et 16 qui portent exclusivement sur le gouvernement fédéral.

<sup>8</sup> [s.a.], « Le maire d'Ottawa ne compte pas céder aux pressions pour une capitale bilingue », *ICI Radio-Canada*, 11 août 2014. Voir aussi Patrick Woodbury, « 'Ottawa n'a pas besoin du bilinguisme officiel' - Jim Watson », *Le Droit*, 25 mars 2011; [s.a.], « Jim Watson dit 'non' à la désignation bilingue de la Ville d'Ottawa », *ICI Radio-Canada*, 6 juin 2013; [s.a.], « Bilinguisme à la Ville d'Ottawa : Jim Watson persiste et signe », *ICI Radio-Canada*, 14 octobre 2014.

<sup>9</sup> [s.a.], « Capitale bilingue... », *op. cit.* L'honorable Madeleine Meilleur n'est plus la procureure générale de l'Ontario depuis le 26 juin 2016, date à laquelle elle a pris sa retraite de la vie politique.

La position du gouvernement fédéral, de son côté, semble varier en fonction du parti politique au pouvoir. L'ancien gouvernement conservateur du premier ministre Stephen Harper n'était pas favorable à l'immixtion fédérale dans un débat qui, selon lui, relève du ressort provincial. Par exemple, le directeur des communications de l'honorable Sherry Glover, ancienne ministre de Patrimoine canadien et des Langues officielles, a affirmé que « le dossier du bilinguisme des municipalités demeure une juridiction municipale. Il serait inopportun pour le gouvernement fédéral d'intervenir<sup>10</sup> ». Pourtant, en 2001, l'honorable Stéphane Dion, alors ministre des Affaires intergouvernementales, opinait que « la Ville d'Ottawa, qui a tous les avantages d'être une capitale, devrait en avoir les devoirs<sup>11</sup> ». De manière analogue, l'honorable Mauril Bélanger, député d'Ottawa-Vanier, estime que le gouvernement fédéral a la responsabilité de poser des gestes concrets pour instaurer le bilinguisme officiel à la Ville d'Ottawa : « Si l'Assemblée législative n'accède pas à la demande, je suis d'avis que le gouvernement du Canada aura un impératif moral d'agir<sup>12</sup> ». C'est précisément sur les « devoirs » et les « impératifs » du gouvernement fédéral dans l'aménagement linguistique de la capitale nationale que cet article portera.

Sur le plan du droit positif, notre étude est balisée par les articles 16 de nos deux textes constitutionnels principaux, soit celui qui fixe le siège du gouvernement fédéral à Ottawa<sup>13</sup>, soit celui qui fait du français et de l'anglais

---

<sup>10</sup> Lucien Chaput, « Ottawa bilingue? », *Aurore boréale*, 20 août 2014.

<sup>11</sup> Yves Lusignan, « Ottawa bilingue : le fédéral attendra avant d'intervenir » *Francopresse*, 4 juin 2001.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> *Loi constitutionnelle de 1867* (R-U), 30 & 31 Vict, c 3, art. 16, reproduit dans LRC 1985, ann II, n° 5.

les langues officielles du Canada<sup>14</sup>. Ces dispositions constitutionnelles forment les prémisses d'un syllogisme élémentaire : la Ville d'Ottawa est la capitale du Canada; le français et l'anglais sont les langues officielles du Canada; donc, le français et l'anglais sont (ou devraient être) les langues officielles de la Ville d'Ottawa. Même s'il est vicié sur le plan de la logique formelle<sup>15</sup>, ce raisonnement exprime une intuition profondément ressentie depuis au moins l'époque de la Commission Laurendeau-Dunton<sup>16</sup>, à savoir, que la capitale d'un pays qui reconnaît l'égalité du français et de l'anglais doit, elle aussi, internaliser le bilinguisme officiel et le refléter. En tenant pour acquis le bien-fondé juridique de cet objectif, nous nous pencherons sur le rôle hypothétique que peut ou doit jouer le gouvernement fédéral en vue de sa réalisation.

Plus spécifiquement, nous examinerons la question à savoir si la désignation constitutionnelle de la capitale nationale à l'article 16 de la *Loi constitutionnelle de 1867* est porteuse de conséquences juridiques pour le gouvernement fédéral en matière linguistique. A-t-elle pour effet, par exemple, de responsabiliser le gouvernement fédéral à l'égard du dossier du bilinguisme officiel de la Ville d'Ottawa? Cette interrogation, en amont, exige un examen des obligations positives du gouvernement fédéral qui découlent de l'article 16 de la *Loi constitutionnelle de 1982*,

---

<sup>14</sup> *Charte canadienne des droits et libertés* [Charte], étant la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R-U), 1982, c 11.

<sup>15</sup> Ce syllogisme est de forme invalide puisqu'il ne contient aucune proposition universelle et que les prédicats qui font figure de moyen terme ne sont pas identiques (« capitale du Canada » et « Canada »). Voir Jan Lukasiewicz, *La syllogistique d'Aristote dans la perspective de la logique formelle moderne*, Paris, Colin, 1972.

<sup>16</sup> *Rapport de la Commission royale... op. cit.*, au para. 144 (recommandation n° 1).

de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles* (LLO)<sup>17</sup>, ainsi que des principes constitutionnels de la protection des minorités<sup>18</sup> et du fédéralisme coopératif<sup>19</sup>. Il est présumé que la Partie VII de la LLO rend la neutralité ou le mutisme fédéral difficile dans ce dossier. Hormis l'usage de ses bons offices auprès de ses interlocuteurs gouvernementaux ontariens et ottaviens, quelles « mesures positives<sup>20</sup> » le gouvernement fédéral peut-il déployer afin de favoriser la réalisation du bilinguisme officiel de la capitale nationale? Outre l'article 16 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les principes constitutionnels de la protection des minorités et du fédéralisme coopératif viennent-ils étayer ou justifier l'intervention fédérale dans un dossier qui relève, *a priori*, du domaine des provinces? Quel rôle ce cadre juridique réserve-t-il à la Commission de la capitale nationale, entité que le Parlement a chargé de « doter le siège du gouvernement du Canada d'un cachet et d'un caractère dignes de son importance nationale<sup>21</sup> »?

L'article se décline en trois parties principales. D'abord, à la partie 1, nous nous attardons sur l'origine, la richesse historique et la portée juridique de l'article 16 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, ainsi que sur l'identité hybride de la Ville d'Ottawa en tant que municipalité ontarienne et capitale canadienne. À la partie 2, nous traitons des obligations du gouvernement fédéral en vertu de l'article 16 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et de la *Loi sur les langues officielles*, et ce, tout en tenant compte des élé-

<sup>17</sup> *Loi sur les langues officielles*, LRC 1985, c 31 (4<sup>e</sup> suppl.).

<sup>18</sup> *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 RCS 217, p. 261, 161 DLR (4th) 385.

<sup>19</sup> *Québec (Procureur général) c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 14, au para. 17, [2015] 1 SCR 693.

<sup>20</sup> *Loi sur les langues officielles*, *op. cit.*, art. 41(2).

<sup>21</sup> *Loi sur la capitale nationale*, LRC 1985, c N-4, art. 10(1).

ments essentiels de l'article 16 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Enfin, dans la partie 3, nous formulons un argumentaire – fondé entre autres sur le principe du fédéralisme coopératif – permettant au gouvernement fédéral de respecter ses obligations constitutionnelles en ce qui a trait aux attributs essentiels de la capitale nationale et d'assumer le rôle de leadership qui lui revient en matière de langues officielles, tout en respectant les compétences de l'Ontario et de la Ville d'Ottawa. En effet, nous concluons que le gouvernement fédéral ne doit plus rester muet dans ce dossier afin que l'égalité de droit, statut et privilège du français et de l'anglais soit reconnue et respectée dans l'administration de la capitale du Canada.

### **1. Article 16 de la *Loi constitutionnelle de 1867***

Notre point de départ est l'article 16 de la *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>22</sup> qui fait de la Ville d'Ottawa la capitale du Canada. L'article 16 prévoit simplement ce qui suit :

16. Jusqu'à ce qu'il plaise à la Reine d'en ordonner autrement, Ottawa sera le siège du gouvernement du Canada.	16. <i>Until the Queen otherwise directs, the Seat of Government of Canada shall be Ottawa.</i>
---	---

Cet article, malheureusement, n'a pas fait l'objet d'une analyse judiciaire détaillée et l'explication de sa portée juridique laisse à désirer. À première vue, il prévoit qu'Ottawa est le siège du gouvernement et que le pouvoir de choisir l'endroit de celui-ci est réservé à la Reine. Cependant, la jurisprudence et les principes d'interprétation constitutionnelle nous permettent peut-être d'extrapoler

---

<sup>22</sup> *Loi constitutionnelle de 1867, op. cit.*



de l'article 16 de la *Loi constitutionnelle de 1867* une portée juridique insoupçonnée.

La plus importante décision de la Cour suprême du Canada en ce qui a trait à l'article 16 de la *Loi constitutionnelle de 1867* demeure *Munro vs National Capital Commission*<sup>23</sup>. Dans cette affaire, un justiciable avait contesté la constitutionnalité de la compétence de la Commission de la capitale nationale (CCN) d'ordonner l'expropriation de ses terres agricoles aux termes de la *Loi sur la Capitale nationale* en vue de compléter la ceinture verte de la capitale nationale. Le requérant Munro alléguait notamment que le pouvoir d'expropriation conféré à la CCN empiétait inconstitutionnellement sur le pouvoir des Provinces en matière de propriété et droits civils prévus au paragraphe 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. En réponse à cet argument, il avait été avancé que les pouvoirs dévolus à la CCN en matière d'expropriation étaient tributaires de la compétence exclusive du fédéral à l'égard du siège du gouvernement national en vertu de l'article 16 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Au sujet de l'article 16, la Cour suprême du Canada affirme ce qui suit :

*The authority reserved by this section to the Queen to change the location of the Seat of Government of Canada would now be exercisable by Her Majesty in the right of Canada and, while the section contemplates executive action, the change could, doubtless, be made by Act of Parliament in which Her Majesty acts with the advice and consent of the Senate and House of Commons of Canada*<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> *Munro vs National Capital Commission*, [1966] SCR 663, 57 DLR (2d) 753. (Il n'existe pas de version française de cette décision.)

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 669-670.

Ainsi, selon la Cour suprême, la première proposition de l'article 16 (« *Until the Queen otherwise directs...* » / « *Jusqu'à ce qu'il plaise à la Reine d'en ordonner autrement...* ») réserve aux mains de l'exécutif – Sa Majesté du chef du Canada – la prérogative de changer le lieu de la capitale nationale. Alors que l'article 16 relève de la partie III de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui porte sur le « pouvoir exécutif », la Cour avance que le Parlement jouit vraisemblablement de la même compétence à l'égard de l'emplacement du siège du gouvernement.

La deuxième chose que la Cour suprême du Canada (CSC) a confirmée dans *Munro* est l'impératif fédéral de développer la région de la capitale nationale. Cette autorité découlerait de l'effet conjugué de l'article 16 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et du pouvoir général du Parlement de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada. La CSC a reconnu que le pouvoir d'expropriation de la Commission de la capitale nationale était *intra vires* malgré le fait qu'il découlait d'un empiètement législatif fédéral dans un domaine réservé aux provinces<sup>25</sup>. Pour justifier sa décision, la Cour a fait appel au pouvoir général du Parlement du Canada, une compétence législative large qui puise ses fondements dans les phrases introductives de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 672.

Autorité législative du parlement  
du Canada

*Legislative Authority of Parliament  
of Canada*

91. Il sera loisible à la Reine, de l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des Communes, de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par la présente loi exclusivement assignée aux législatures des provinces;

*91. It shall be lawful for the Queen, by and with the Advice and Consent of the Senate and House of Commons, to make Laws for the Peace, Order, and good Government of Canada, in relation to all Matters not coming within the Classes of Subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces;*<sup>26</sup>

Or, comme les questions afférentes à l'aménagement de la capitale nationale sont uniques, qu'elles ne sont pas assignées aux provinces et qu'elles revêtent une importance nationale manifeste, il est loisible au Parlement du Canada de légiférer à leur égard. Effectivement, la région de la capitale est une matière particulière qui dépasse clairement les frontières de la province.

*I find it difficult to suggest a subject matter of legislation which more clearly goes beyond local or provincial interests and is the concern of Canada as a whole than the development, conservation and improvement of the National Capital Region in accordance with a coherent plan in order that the nature and character of the seat of the Government of Canada may be in accordance with its national significance<sup>27</sup>.*

<sup>26</sup> *Loi constitutionnelle de 1867, op. cit.*, art. 91.

<sup>27</sup> *Munro vs National Capital Commission, op. cit.*, p. 672. C'est nous qui soulignons.

Depuis cette décision, le pouvoir général du Parlement a fait l'objet d'une analyse approfondie. L'arrêt de 1988 *R. c. Crown Zellerbach Canada Ltd*<sup>28</sup> qui reprend certaines conclusions de droit de l'affaire *Munro*, a déterminé qu'il y a deux sous-catégories à ce pouvoir, à savoir, l'urgence et l'intérêt national<sup>29</sup>. La jurisprudence de la Cour suprême du Canada nous autorise à affirmer que les attributs de la Ville d'Ottawa en tant que capitale relèvent de l'intérêt national. Donc, si la *Loi constitutionnelle de 1867* permet à la Couronne fédérale de fixer les attributs fondamentaux de la capitale nationale, dont son emplacement (article 16), et de « doter le siège du gouvernement du Canada d'un cachet et d'un caractère dignes de son importance nationale<sup>30</sup> » dans l'exercice de son pouvoir de faire des lois pour l'ordre, la paix et le bon gouvernement du Canada (article 91), ne pourrait-elle pas aussi régler le statut et l'utilisation des langues officielles dans la capitale nationale? La question nous semble pertinente car l'article 16 de la *Loi constitutionnelle de 1867* peut vraisemblablement avoir un sens et une portée indéterminés, comme cela a été le cas par le passé pour les articles 24, 91(24), 91(26) et 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Au fil des ans, les cours canadiennes ont découvert le sens caché des mots « personne », « Indiens », « mariage » et « cours supérieures »<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> *R. c. Crown Zellerbach Canada Ltd.*, [1988] 1 RCS 401, 49 DLR (4th) 161.

<sup>29</sup> *Ibid.*, au para. 37.

<sup>30</sup> *Loi sur la capitale nationale, op. cit.*, art. 10(1).

<sup>31</sup> Voir, respectivement, *Edwards c. Canada (PG)*, [1930] AC 124, [1929] UKPC 86; *Daniels c. Canada* (Affaires indiennes et du Nord canadien), 2016 CSC 12, (CanLII); *Renvoi relatif au mariage entre personnes du même sexe*, 2004 CSC 79, [2004] 3 RCS 698; *Crevier c. Procureur général du Québec*, [1981] 2 RCS 220, 127 DLR (3d) 1.

À titre d'exemple, prenons l'expression « mariage » au paragraphe 91(26), soit le paragraphe qui donne le pouvoir au Parlement du Canada de faire des lois portant sur « le mariage et le divorce ». Dans le *Renvoi relatif au mariage entre personnes du même sexe*, la Cour suprême du Canada était invitée à se pencher sur le sens juridique du mot « mariage ». Dans le cadre de cette réflexion, il avait été avancé que l'adoption du paragraphe 91(26) avait constitutionnalisé – et donc figé – le sens du mot « mariage » à son concept de 1867. En 2004, la Cour suprême a rejeté cette prétention puisque un tel « raisonnement fondé sur l'existence de “concepts figés” va à l'encontre de l'un des principes les plus fondamentaux d'interprétation de la Constitution canadienne : notre Constitution est un arbre vivant qui, grâce à une interprétation progressiste, s'adapte et répond aux réalités de la vie moderne<sup>32</sup> ». Après avoir rappelé ce canon incontournable du droit constitutionnel canadien, la Cour suprême précise ce qui suit :

Une interprétation large et libérale, ou progressiste, garantit la pertinence et, en fait, la légitimité perpétuelle du document constitutif du Canada. Une interprétation progressiste permet d'atteindre l'objectif ambitieux de notre Constitution, c'est-à-dire structurer l'exercice du pouvoir par les divers organes de l'État à des époques très différentes de celle à laquelle elle a été rédigée. Ainsi, même si le téléphone n'était pas encore inventé en 1867, on a reconnu au Parlement le pouvoir de légiférer en matière de téléphone, parce que l'al. 92(10)a lui attribue [la] compétence relativement aux entreprises inter-provinciales<sup>33</sup>.

C'est la raison pour laquelle nous proposons que l'expression « siège du gouvernement », qui se traduit aujourd'hui davantage comme « capitale », a possiblement un sens caché. Ce sens aurait évolué depuis le 19<sup>e</sup> siècle.

<sup>32</sup> *Renvoi relatif au mariage entre personnes du même sexe*, op. cit., para. 22.

<sup>33</sup> *Ibid.*, para. 23.

Comme les dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1867* revêtent souvent une profondeur insoupçonnée et que la portée réelle de l'article 16 reste encore à déterminer, cet article recèle peut-être les fondements d'une compétence fédérale plus large, qui permettra au Parlement de réglementer d'autres attributs essentiels de la capitale nationale, dont la question des langues officielles. La vérification de cette hypothèse exige un bref retour méthodologique pour faire la lumière sur le contexte historique qui a mené à l'adoption de l'article 16 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

### 1.1. *Origines de l'article 16 : la capitale itinérante*

De fait, pour comprendre la logique de la sélection d'Ottawa en tant que siège du gouvernement du Canada, nous devons voyager dans le temps jusqu'à la création de la Province du Canada, une colonie britannique qui était constituée essentiellement d'une fraction du territoire actuel de la province de l'Ontario et du Québec.

Kingston (1841-1843)

Lorsque la Province du Canada a été créée en 1840, il fallait évidemment trouver un endroit pour y accueillir le siège du gouvernement de cette nouvelle province. Le gouverneur général Lord Sydenham choisit alors Kingston au motif que « la ville de Québec était trop loin à l'est, et on estimait que Toronto était trop loin à l'ouest<sup>34</sup> ». Kingston était la plus grande ville entre Toronto, Montréal et Québec. Sydenham aurait également choisi Kingston pour convaincre certains Canadiens-Anglais du Haut-Canada qui n'étaient pas favorables à l'union du Haut et

---

<sup>34</sup> Wilfrid Eggleston, *Choix de la Reine : étude sur la capitale du Canada*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1961, p. 107.

du Bas-Canada. Il leur aurait promis que la capitale resterait dans le Haut-Canada<sup>35</sup>.

Kingston semblait être un bon choix au sens politique, mais la ville était trop petite. De plus, elle était trop près de la frontière avec les États-Unis, un pays considéré comme une menace à l'époque. Après seulement quelques mois à Kingston, les députés avaient déjà passé deux résolutions demandant le déplacement de la capitale. On suggérait de faire une alternance entre Québec et Toronto, mais ces deux résolutions furent rejetées par Sydenham<sup>36</sup>. Finalement, le troisième désaccord exprimé par les députés a été entendu, mais cette fois-ci par le nouveau gouverneur général, Lord Metcalfe, qui avait une préférence pour Montréal<sup>37</sup>.

### Montréal (1843-1849)

Montréal est la capitale de la Province du Canada de 1843 à 1849. Même si, à l'époque, cette ville était très importante, elle ne faisait pas l'unanimité en tant que capitale. Certains craignaient que la capitale cesse d'être anglaise et que l'un des buts principaux de l'union du Haut et du Bas Canada – l'anglicisation des Canadiens Français – soit mis de côté<sup>38</sup>.

Il s'est agi néanmoins d'une période de stabilité relative jusqu'en 1849. En avril de cette année, des émeutiers anglais se mobilisent suite à la sanction royale de la *Loi sur l'indemnisation des personnes ayant subi des pertes*

---

<sup>35</sup> Joseph Royal, *Histoire du Canada : 1841-1867*, Montréal, Beauchemin, 1909, p. 100.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 53 et 88.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 100.

<sup>38</sup> *Ibid.* Pour plus d'information concernant la création de la Province du Canada, voir Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, feuilles mobiles (consultées le 15 octobre 2015), Carswell, 2007, chap. 2, p. 9.

*matérielles en 1837-1838*. Ils étaient de l'avis que les contribuables ne devaient pas payer les dommages causés par des rebelles, des individus vus comme des traîtres à la Couronne. Les émeutiers mettent alors le feu à l'édifice parlementaire de Montréal. Les conséquences furent importantes, car le feu se propagea également jusqu'à la bibliothèque nationale, détruisant d'innombrables archives de la Nouvelle-France. Les émeutiers attaquent aussi le gouverneur général en lui lançant des pierres et des œufs<sup>39</sup>. Ces incidents incitent les députés de la Province du Canada à changer de modèle pour le siège du gouvernement, notamment en alternant périodiquement l'emplacement de la capitale entre Toronto et Québec.

#### Toronto-Québec (1849-1866)

Toronto est la première à accueillir la capitale pendant environ deux ans (1849-1851). La capitale se déplace ensuite à Québec (1852-1856), puis elle revient à Toronto (1856-1858) et, finalement, à Québec (1859-1866). Il suffit de penser à la logistique qu'exige ce modèle pour constater que cette formule était vouée à l'échec. Premièrement, « ce monde officiel obligé tous les quatre ans de boucler ses malles et de partir pour l'autre bout du pays avec l'énorme bagage des archives et de l'outillage compliqué d'un gouvernement, il y avait à considérer ce qu'il en coûterait au trésor public<sup>40</sup> ».

Deuxièmement, il appert que le fait d'alterner régulièrement entre les villes avait pour effet de créer des divisions.

<sup>39</sup> Robert Rumilly, *Histoire de Montréal*, Montréal, Fides, 1970, p. 321.

<sup>40</sup> Joseph Royal, *op. cit.*, p 339.



Chaque fois qu'un changement s'annonçait, les vieilles jalousies entre le Haut et le Bas-Canada se réanimaient. Une capitale possédait une signification symbolique, et l'on ne voulait céder volontiers, ni d'un côté ni de l'autre. L'Acte d'Union reposait sur un espoir et un rêve : il unirait sur le plan spirituel aussi bien que constitutionnel des peuples différents; mais tout cela était une faillite. Certains dirigeants et certains législateurs croyaient qu'il fallait demeurer alternativement dans le vieux Canada catholique et français et dans la métropole protestante de langue anglaise d'origine plus récente<sup>41</sup>.

En 1856, après de longs débats, les législateurs décident, afin d'éviter d'alterner à tous les quatre ans, d'établir le siège du gouvernement à Québec. Cette décision n'est guère définitive, car la majorité des députés du Haut-Canada réussit à défaire le gouvernement et à la renverser<sup>42</sup>. De guerre lasse, comme les députés ne pouvaient pas s'entendre sur une ville et que l'option d'alterner entre Toronto et Québec n'était pas viable, Sir Edmund Head propose de demander à la Reine d'utiliser sa prérogative royale afin de résoudre cette question une fois pour toute, ce qu'elle fait en 1857, dix ans avant la Confédération.

### Le choix de la Reine

Les raisons précises pour lesquelles la Reine a choisi Ottawa comme le siège du gouvernement de la Province du Canada sont inconnues<sup>43</sup>. Cependant, Sa Majesté devait savoir que son choix aurait une influence sur la viabilité de cette province étant donné l'instabilité des années antérieures<sup>44</sup>. La question de l'emplacement de la

---

<sup>41</sup> Wilfrid Eggleston, *op. cit.*, p 108.

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> Voir *Rapport de la Commission royale... op. cit.*, p. 13.

<sup>44</sup> Wilfrid Eggleston, *op. cit.*, p. 105.

capitale était devenue un dilemme navrant qui avait « engendré de l'amertume entre les villes rivales, entre le Haut et le Bas-Canada, entre catholiques et protestants, entre Canadiens de langue anglaise et de langue française<sup>45</sup> ».

Un avantage indéniable pour Ottawa était l'appui qu'elle recevait du gouverneur général. Aux dires de Sir Edmund Head, Ottawa était « *the least objectionable [choice]*<sup>46</sup> », c'est-à-dire le choix qui était le plus susceptible de soulever le moins d'objections. Dans un mémoire confidentiel transmis au Conseil privé, Head avait soigneusement expliqué pourquoi Ottawa était le meilleur choix. Entre autres, il soulignait qu'Ottawa « n'est située ni dans le Haut-Canada, ni dans le Bas-Canada. À proprement parler, elle se trouve dans cette première province; mais seulement un pont la sépare du Bas-Canada<sup>47</sup> ». Un peu plus loin dans son mémoire, il explique que « [d]u point de vue militaire [...], Ottawa est avantageusement située. Elle est assez éloignée de la frontière [des États-Unis] pour être protégée contre tout groupe de pillard[s] ou même contre une attaque régulière, à moins que l'ennemi n'ait d'abord investi Montréal et Kingston<sup>48</sup> ».

La Ville d'Ottawa n'était pas la seule à vouloir cet honneur<sup>49</sup>. Par conséquent, afin d'assister la Reine dans ses délibérations, les villes candidates étaient invitées à

---

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> David B. Knight, *Choosing Canada's Capital: Conflict Resolution in a Parliamentary System*, Ottawa, Carleton University Press, 1991, p. 244.

<sup>47</sup> Wilfrid Eggleston, *op. cit.*, p. 110.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 111.

<sup>49</sup> Les villes de Hamilton, Toronto, Kingston, Montréal et Québec souhaitaient également devenir la capitale. Voir Fred Cook, « The Struggle for the Capital of Canada », Ottawa, *Ottawa Evening Journal*, 1938, p. 3.

déposer un mémoire faisant valoir leurs mérites respectifs. C'est à Sir Richard Scott, un homme politique du Haut-Canada, que l'on attribue généralement la paternité du mémoire de la Ville d'Ottawa<sup>50</sup>. En plus de souligner les avantages que présentait la ville d'Ottawa, le mémoire de Scott rappelait à Sa Majesté l'importance politique de sa décision et l'impératif de trouver un compromis qui unirait les populations anglophones et francophones de la colonie. Certains paragraphes du mémoire de Scott méritent d'être reproduits intégralement :

Depuis l'union du Haut-Canada et du Bas-Canada, réalisée en 1840, la question de l'adoption d'un site permanent pour le siège du gouvernement a constamment soulevé l'agitation populaire et généré chaque année de longs débats enflammés à l'Assemblée législative, engendrant ainsi d'amères jalousies dans les deux parties de la province et compromettant parfois la survie même de l'union.

Afin d'éviter tout nouveau soulèvement aussi préjudiciable à nos intérêts, l'Assemblée législative provinciale, avec l'assentiment du gouvernement, a eu la perspicacité de confier au bon jugement de notre Souveraine la résolution d'une question qu'elle s'est vainement efforcée de régler. Nous donnons à Votre Majesté l'assurance que cette démarche judicieuse reçoit l'appui d'une vaste majorité, tant au Haut-Canada qu'au Bas-Canada. Nul ne doute que devant une tâche aussi délicate, Votre Majesté saura reconnaître l'influence considérable qu'aura sa décision sur l'avenir de ce grand pays, en scellant encore plus solidement l'union du Haut-Canada et du Bas-Canada, en mettant fin aux rivalités qui opposent ces deux régions depuis des années et en favorisant l'exploitation de leurs immenses ressources. [...]

En conclusion, nous pensons qu'Ottawa, étant située dans le Haut-Canada, mais reliée au Bas-Canada par le pont suspendu

---

<sup>50</sup> Lettre de Richard Scott à Sa Très Excellente Majesté la Reine, *Le Mémoire de la Ville d'Ottawa*, 1857, <http://ottawa.ca/fr/residents/arts-culture-et-communaute/musees-et-patrimoine/exposition-virtuelle-ottawa-devient-la-19>.

« Union » et peuplée de descendants français et britanniques dans une proportion équilibrée, constitue un choix judicieux qui, sur les plans politique et social, mettrait un terme définitif aux jalousies qui rongent les deux parties du pays, tout en renforçant encore davantage l'union entre elles, qui a déjà entraîné d'heureux résultats. Vos pétitionnaires justifient cette affirmation en s'appuyant sur l'opinion fréquemment exprimée par les habitants du Bas-Canada, qui ont dit qu'Ottawa venait dans leurs choix tout de suite après la ville pour laquelle ils avaient une préférence, et sur le fait que ceux-ci n'ont jamais soulevé d'objection contre elle en Chambre. De plus, le Haut-Canada ne subirait aucun préjudice, puisque serait ainsi honorée la promesse d'établir le siège du gouvernement de façon permanente sur son territoire, que le regretté lord Sydenham aurait faite tacitement lorsqu'il a réalisé l'union<sup>51</sup>.

Il était manifestement important de trouver un compromis acceptable pour les Canadiens français et les Canadiens anglais. Selon Scott, la survie de la Province du Canada en dépendait. Il semble évident que le caractère bilingue d'Ottawa et sa proximité géographique avec le Bas-Canada, région majoritairement francophone, aideraient les Canadiens français à accepter Ottawa en tant que siège du gouvernement. Puisque la désignation de la capitale a vivement animé les débats politiques des années antérieures, le choix d'Ottawa représentait un compromis salubre.

#### Adoption de l'article 16

Lorsque la Reine a exprimé son choix en 1857, Ottawa devenait la capitale d'une colonie, et non d'un dominion fédéré. C'est avec l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1867* que le choix de la Reine acquiert une nouvelle signification juridique, un compromis politique sciemment conçu pour favoriser la coexistence pacifique des

---

<sup>51</sup> *Ibid.* (C'est nous qui soulignons.)

deux peuples fondateurs. À notre avis, l'article 16 de la *Loi constitutionnelle de 1867* consacrant le choix d'Ottawa comme capitale nationale équivaut à la reconnaissance constitutionnelle des attributs essentiels de cette ville, attributs qui incluent forcément le bilinguisme.

Il existe peu d'information sur les discussions constitutionnelles qui ont précédé l'adoption de l'article 16 de la *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>52</sup>. Nous savons, cependant, que, lors de la Conférence de Québec, les délégués ont accepté qu'Ottawa soit la capitale du Canada. Les délégués avaient été en mesure de s'entendre sur une série de résolutions, dont la résolution 52 qui confirmait qu'« Ottawa sera le siège du gouvernement fédéral, sauf l'exercice de la prérogative royale / *The Seat of Government of the Federated Provinces shall be Ottawa, subject to the Royal Prerogative*<sup>53</sup> ». Le consensus de la résolution 52 reflétait le *statu quo* dans la mesure où Ottawa servait déjà de capitale depuis 1857 en vertu du choix de la Reine. En 1864, il était sûrement inconcevable de remettre ce choix en doute puisque la construction du parlement était déjà bien amorcée et qu'une somme considérable avait déjà été investie pour donner une certaine allure à cette ville.

Par ailleurs, durant les débats parlementaires sur la Confédération, l'honorable Christopher Dunkin, député de Brome, a fait connaître ses préoccupations quant au silence du texte constitutionnel sur les pouvoirs du gouvernement fédéral dans l'administration de sa capitale. Il aurait souhaité la création d'un district fédéral semblable à Washington aux États-Unis, ce qui aurait eu pour effet

---

<sup>52</sup> Peter W. Hogg, *op. cit.*, p. 1-4.

<sup>53</sup> Bibliothèque et Archives Canada, « Les résolutions de la Conférence de Québec », octobre 1864, [www.collectionscanada.gc.ca/confederation/023001-7104-f.html](http://www.collectionscanada.gc.ca/confederation/023001-7104-f.html).

d'immuniser la capitale nationale contre les caprices de l'Ontario et les relations inexorablement houleuses entre les divers paliers gouvernementaux<sup>54</sup>. La préoccupation de Dunkin n'était pas sans fondement, mais le manque de pouvoir explicite du gouvernement fédéral sur l'administration de la ville semble l'avoir obligé à maintenir des rapports cordiaux avec la Ville d'Ottawa pour assurer son bon fonctionnement, d'autant que la Ville d'Ottawa était tenue de fournir une panoplie de services aux institutions fédérales sans pouvoir percevoir d'impôts sur les édifices fédéraux<sup>55</sup>. Les deux paliers gouvernementaux ont toujours eu à négocier leur coexistence en vertu du double caractère municipal et fédéral de la Ville d'Ottawa<sup>56</sup>.

a) Intendance fédérale de la capitale nationale

L'enchâssement constitutionnel du choix de Sa Majesté à l'article 16 a manifestement contribué à renforcer, chez le gouvernement fédéral, l'obligation de construire (au sens littéral et figuré) une capitale nationale qui reflète l'identité et les aspirations des Canadiens. En effet, depuis la création du Gouvernement du Canada, celui-ci s'emploie activement à refléter la dignité et l'importance nationale de sa capitale. À cette fin, le Parlement a créé une série d'institutions fédérales qui ont eu pour mission de « doter le siège du gouvernement du Canada d'un cachet et d'un

---

<sup>54</sup> Parliamentary Debates, 3<sup>rd</sup> Parliament, 8<sup>th</sup> Session, *Speech delivered in the Legislative Assembly, by Christopher Dunkin, Esq., member for Brome, during the debate on the subject of the confederation of the British North American provinces*, Quebec, Hunter Rose, 1865, p. 28-29.

<sup>55</sup> *Loi constitutionnelle de 1867, op. cit.*, art. 125.

<sup>56</sup> Voir Wilfrid Eggleston, *op. cit.*, p. 107 et Bernard Sabourin, « A Case Study in Municipal Finance: The Corporation of the City of Ottawa (1939-1954) », *Maîtrise ès arts en science économique*, Université d'Ottawa, 1957.

caractère dignes de son importance nationale<sup>57</sup> » et de servir d'interlocuteur administratif avec la Ville d'Ottawa et les autres municipalités de la région de la capitale nationale.

En 1899, la Commission d'embellissement d'Ottawa (CEO) voit le jour. Son mandat, entre autres, est de nettoyer « les berges du canal Rideau, encombrées par des entrepôts, des hangars, des parcs à bois débités et des piles de matériaux de construction<sup>58</sup> ». La CEO est également responsable de la création de parcs et de la première promenade d'Ottawa, l'actuelle promenade de la Reine-Élizabeth. Par la suite, d'autres organismes fédéraux se succèdent pour veiller au développement esthétique, économique et culturel de la région d'Ottawa : la Commission du plan fédéral (1913), la Commission du district fédéral (1927), le Comité d'aménagement de la capitale nationale (1946) et enfin la Commission de la capitale nationale (1958) créée par la *Loi sur la capitale nationale*<sup>59</sup>. Au fil des ans, ces organismes n'ont pas été sans importance. Cela est notoire en considérant les experts qui furent sollicités. En 1903, la CEO embauche l'architecte-paysagiste Frederick G. Todd qui établit les grandes lignes du développement de la ville<sup>60</sup>. Le gouvernement fédéral consulte tour à tour les architectes paysagistes Edward Bennett (1915)<sup>61</sup> et Jacques Gréber (1950), dont

<sup>57</sup> *Loi sur la capitale nationale, op. cit.*, art. 10(1).

<sup>58</sup> Gouvernement du Canada, *À propos de la CCN*, Commission de la capitale nationale, octobre 2015, [www.ccn-ncc.gc.ca/a-propos-de-la-ccn](http://www.ccn-ncc.gc.ca/a-propos-de-la-ccn).

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> Frederick Todd, *Preliminary report for the Ottawa improvement commission*, 1903, <https://qshare.queensu.ca/Users01/gordond/planningcanadascapital/todd1903/Title.htm>.

<sup>61</sup> Edward Bennett, *Report of the Federal Plan Commission on a General Plan for the Cities of Ottawa and Hull*, 1915, <https://qshare.queensu.ca/Users01/gordond/planningcanadascapital/bennett1915/intro.htm>.

les recommandations ont « profondément modifié la région de la capitale nationale<sup>62</sup> » avec la complétion de grands projets dont « [l]es principales institutions nationales, le réseau des corridors de verdure qui relie le centre-ville au parc de la Gatineau et à la Ceinture de verdure, [et] l'accessibilité publique des berges des cours d'eau<sup>63</sup> ».

Nonobstant le rôle transformateur de la Commission de la capitale nationale et de ses prédécesseurs, la simple présence du gouvernement fédéral à Ottawa influence inéluctablement le caractère et le devenir de la ville. Cette présence, comme l'a mentionné la Commission Laurendeau-Dunton, a un impact important sur la vie quotidienne des citoyens d'Ottawa<sup>64</sup>. Ici, nous ne faisons pas seulement allusion aux nombreux ministères installés à Ottawa et aux emplois à la fonction publique qu'ils engendrent. L'influence du gouvernement fédéral se fait également sentir par la présence de « musées nationaux, de la Bibliothèque nationale et du Centre national des arts. Dans l'ensemble, ces organismes fédéraux contribuent pour une large part à l'activité culturelle de la région<sup>65</sup> ».

La vie culturelle de la ville d'Ottawa inclut forcément la présence des langues officielles du Canada et le rôle que joue le gouvernement fédéral dans leur promotion. Avec l'adoption de la première *Loi sur les langues officielles* en 1969, la Commission de la capitale nationale (CCN) et tous les bureaux fédéraux situés dans la région de la capitale nationale offrent désormais leurs services en

---

<sup>62</sup> Gouvernement du Canada, *op. cit.*

<sup>63</sup> Commission de la Capitale nationale, *Plan de la Capitale du Canada : schéma d'aménagement des terrains fédéraux*, Janvier 1988, avant-propos, [www.ncc-ccn.gc.ca/sites/default/files/pubs/Plan-For-Capitale-Canada-Capital-1988.pdf](http://www.ncc-ccn.gc.ca/sites/default/files/pubs/Plan-For-Capitale-Canada-Capital-1988.pdf).

<sup>64</sup> *Rapport de la Commission royale...*, *op. cit.*, para 66.

<sup>65</sup> *Ibid.*



français et en anglais<sup>66</sup>. Par ailleurs, jusqu'en 2013, la CCN avait le mandat législatif :

d'organiser, de parrainer ou de promouvoir, dans la région de la capitale nationale, des activités et des manifestations publiques enrichissantes pour le Canada sur les plans culturel et social, en tenant compte du caractère fédéral du pays, de l'égalité du statut des langues officielles du Canada ainsi que du patrimoine des Canadiens<sup>67</sup>.

La responsabilité de veiller à la promotion des langues officielles dans la région de la capitale nationale – et donc aussi à la Ville d'Ottawa – relève désormais directement de la ministre du Patrimoine canadien<sup>68</sup>. La responsabilisation de la ministre du Patrimoine à l'égard du statut des langues officielles dans la capitale nationale est cohérente avec l'engagement qu'avait pris le gouvernement du Canada en 1988 au moment de l'adoption de la nouvelle *Loi sur les langues officielles* de « promouvoir le caractère bilingue de la région de la capitale nationale<sup>69</sup> ».

Il est donc clair que le fédéral joue, depuis sa création, un rôle important au sein de la capitale nationale et qu'il a un pouvoir exceptionnel sur ce territoire. Un rôle, un pouvoir et une responsabilité que le gouvernement

---

<sup>66</sup> *Loi sur les langues officielles*, *op. cit.*, art. 7, 9 et 11.

<sup>67</sup> *Loi sur la capitale nationale*, *op. cit.*, art. 10(1)b) (cette disposition a été abrogée en 2013). C'est nous qui soulignons.

<sup>68</sup> *Loi sur le ministère du Patrimoine canadien*, LC 1995, c 11, art. 4(1) : « Les pouvoirs et fonctions du ministre s'étendent de façon générale à... [...] (2)*k.1*) l'organisation, le parrainage et la promotion, dans la région de la capitale nationale au sens de l'article 2 de la *Loi sur la capitale nationale*, d'activités et de manifestations publiques enrichissantes pour le Canada sur les plans culturel et social, compte tenu du caractère fédéral du pays, de l'égalité du statut des langues officielles du Canada ainsi que du patrimoine des Canadiens ».

<sup>69</sup> *Loi sur les langues officielles*, *op. cit.*, préambule.

fédéral s'est engagé à respecter lorsqu'il argumentait la valeur nationale de la capitale dans l'affaire *Munro*<sup>70</sup>.

b) Approche de la Ville d'Ottawa

Selon les géographes Caroline Andrew et Guy Chiasson, la Ville d'Ottawa éprouve « du mal à se voir et à se représenter comme la capitale d'un pays. [...] [Elle] a endossé de plus en plus fortement son image d'être au service des résidents sans avoir aucunement la responsabilité de représenter l'ensemble des Canadiens<sup>71</sup> ». L'indifférence chronique de la Ville d'Ottawa à l'égard de son patrimoine linguistique semble confirmer ce constat. À l'époque de la Commission Laurendeau-Dunton, la Ville d'Ottawa n'offrait presque aucun service en français et le conseil municipal refusait d'installer des affiches bilingues dans les rues<sup>72</sup>. Quoique la situation se soit nettement améliorée au 21<sup>e</sup> siècle, la ville continue à s'opposer à la reconnaissance du bilinguisme officiel dans les affaires municipales.

Pour des raisons pratiques<sup>73</sup>, par contre, la Ville d'Ottawa a toujours eu à négocier avec le gouvernement fédéral<sup>74</sup>. À titre d'exemple, lorsque l'Hôtel de Ville brûla en 1931, Ottawa a été en mesure de négocier un accommodement temporaire. L'Hôtel de Ville est donc installé dans un édifice fédéral pendant plus de vingt ans, le temps que le

<sup>70</sup> *Munro vs National Capital Commission, op. cit.*

<sup>71</sup> Caroline Andrew et Guy Chiasson, « La Ville d'Ottawa : représentation symbolique et image publique », dans Richard Clément et Caroline Andrew (dir.), *Villes et langues : gouvernance et politiques*, Ottawa, Invenire, 2012, p. 43-44.

<sup>72</sup> *Rapport de la Commission royale... op. cit.*, p. 5, 24.

<sup>73</sup> La Ville d'Ottawa n'était pas en mesure de collecter des impôts pour les propriétés fédérales. *Loi constitutionnelle de 1867, op. cit.*, art. 125.

<sup>74</sup> Voir Wilfrid Eggleston, *op. cit.*, p. 107 et Bernard Sabourin, *op. cit.*

conseil municipal décide où construire le nouvel Hôtel de Ville<sup>75</sup>. Ces négociations ont contribué au développement de la ville. Cette réalité est évidente lorsque nous constatons que le gouvernement fédéral a joué un rôle en ce qui concerne certaines fusions municipales<sup>76</sup>. En revanche, la Ville d'Ottawa a également été tenue à l'écart de plusieurs projets de développement. Comme l'ont exposé David L.A. Gordon et Brian S. Osborne, au moment d'être élu maire, le premier ministre Mackenzie King était déterminé à transformer Ottawa en une ville digne de son importance, en une capitale d'un pays souverain<sup>77</sup>.

La création de la Commission du district fédéral (CDF) en 1927 est l'une des premières choses que fait King pour se donner les outils nécessaires. Contrairement au prédécesseur de la CDF, soit la Commission d'embellissement d'Ottawa, moins de sièges y étaient occupés par la Ville d'Ottawa<sup>78</sup>. De plus, King réussit à convaincre le Parlement d'attribuer une portion du budget fédéral à l'acquisition d'importantes propriétés privées situées près du Parlement<sup>79</sup>. Ces acquisitions servirent à la construction d'un Monument commémoratif de la guerre et d'un parc public, ce qui a créé une arrivée cérémoniale à la colline parlementaire. Ici, il est important de remarquer, comme le fait John H. Taylor, que l'Hôtel de Ville était situé sur cette propriété et que, suite à l'incendie de 1931,

---

<sup>75</sup> David L.A. Gordon et Brian S. Osborne, « Constructing national identity in Canada's capital, 1900-2000: Confederation Square and the National War Memorial », *Journal of Historical Geography*, vol. 30, n° 4, 2004, p. 628-629.

<sup>76</sup> Bernard Sabourin, *op. cit.*, p. 120-121.

<sup>77</sup> David L.A. Gordon et Brian S. Osborne, *op. cit.*, p. 620.

<sup>78</sup> John H. Taylor, « City form and capital culture: Remaking Ottawa », *Planning Perspective*, vol. 79, n° 4, 1989, p. 91.

<sup>79</sup> *Ibid.*

King n'avait pas l'intention de redonner cette place au nouvel Hôtel de Ville. Selon Taylor, le fait que King n'a pas voulu inclure la municipalité dans ce plan démontre que le cœur de la Ville d'Ottawa était en train de devenir le cœur de la capitale canadienne<sup>80</sup>. Le nouvel Hôtel de Ville voit plutôt le jour à la périphérie du nouveau centre. En d'autres mots, suite à l'arrivée au pouvoir de King, la forme et l'apparence du centre-ville sont pratiquement entre les mains du gouvernement fédéral<sup>81</sup>.

Lors du mandat de King, l'urbaniste Jacques Gréber a eu un impact notoire sur la Ville d'Ottawa. Le plan Gréber a contribué au développement de la Ville d'Ottawa, telle que nous la connaissons aujourd'hui. Cependant, la Ville elle-même était très peu impliquée dans la conceptualisation de ce plan, un plan qui, selon Taylor, était autant pour une ville que pour une capitale.

*As a matter of the urban design it attempted to focus Parliament Hill by means of ceremonial parades, leading through the city to the hill. In the generation after 1950, many of its main recommendations were implemented, largely under aegis of the National Capital Commission (NCC), created in 1959 as the more powerful successor to the FDC [CDF]. It had a large capital and operation budget, and no local representation, except what the prime minister chose to give it<sup>82</sup>.*

En matière linguistique, malgré ses difficultés identitaires, la Ville d'Ottawa adopte une première Politique sur le bilinguisme en 1970 dans la foulée de la Commission Laurendeau-Dunton. Cette politique est révisée à quelques reprises aux cours des décennies suivantes, mais sa mise en œuvre est laissée au bon vouloir des cadres municipaux, ce qui donne lieu à un régime de bilinguisme

---

<sup>80</sup> *Ibid.*, p. 91, 92.

<sup>81</sup> *Ibid.*, p. 92.

<sup>82</sup> *Ibid.*

largement symbolique<sup>83</sup>. En 1986, la *Loi sur les services en français* crée un nouveau régime de bilinguisme contraignant pour les municipalités ontariennes qui souscrivent volontairement aux obligations de cette loi par l'adoption d'un règlement à cet effet<sup>84</sup>. En 2001, la nouvelle Ville d'Ottawa adopte un règlement<sup>85</sup> et une politique<sup>86</sup> sur le bilinguisme qui font expressément référence à la *Loi sur les services en français*. En 2005, une modification à la *Loi de 1999 sur la Ville d'Ottawa*<sup>87</sup> oblige désormais la ville à se doter d'une politique sur le bilinguisme. Ce cadre juridique, quoique indéniablement plus favorable au bilinguisme de la capitale nationale que celui qui prévalait à l'époque de la Commission Laurendeau-Dunton, ne fait pas pour autant de la Ville d'Ottawa une capitale officiellement bilingue. À notre avis, la vision qu'entretient la Ville d'Ottawa à l'égard des langues officielles manque d'ambition et de cohérence à la lumière de son mandat constitutionnel en tant que capitale d'un pays officiellement bilingue.

### 1.2. *Le Parlement du Canada et sa capitale : pouvoir d'agir?*

La question à savoir si le Parlement du Canada peut légiférer en matière de langues officielles au sein et au lieu de la Ville d'Ottawa se pose. Puisque la capitale du Canada est aussi une ville ontarienne, il n'est pas impensable que l'imposition unilatérale du régime linguistique fédé-

<sup>83</sup> François Charbonneau et Samuel Coeytaux, « L'affaire Lepage et le caractère symbolique de la politique de bilinguisme de la ville d'Ottawa (1970-2001) », *Revue d'études canadiennes*, vol. 47, n° 2, 2013, p. 119-149.

<sup>84</sup> *Loi sur les services en français*, LRO 1990, c F-32, art. 14.

<sup>85</sup> Ville d'Ottawa, Règlement n° 2001-170, *Bilinguisme*, 9 mai 2001.

<sup>86</sup> Ville d'Ottawa, Politique ACS2001-CMS-OCM-0002, *Politique de bilinguisme*, 9 mai 2001.

<sup>87</sup> *Loi de 1999 sur la ville d'Ottawa*, LO 1999, c 14, art. 11.1.

ral à la Ville d'Ottawa soit vue comme un empiètement *ultra vires* sur la compétence provinciale à l'égard des « institutions municipales<sup>88</sup> ».

Comme le constate Hogg, la Cour suprême du Canada dans *Jones*<sup>89</sup> reconnaît dans le pouvoir général du Parlement de faire des lois pour l'ordre, la paix et le bon gouvernement du Canada les fondements de l'activisme fédéral en matière de langues officielles<sup>90</sup>. Cela dit, il reconnaît également que le pouvoir général ne saurait, à lui seul, donner carte blanche au Parlement.

*It is true that in Jones the Court did not have to decide and expressly left open, the question whether the federal Parliament would have the power "to give official status and equality to English and French throughout Canada and in respect of any operations of activities which are otherwise within provincial competence". This dictum does leave open the possibility that a broader language law might be sustainable on the footing that the subject of language had attained a national concern which brought it within the peace, order and good government power of the federal Parliament. However, since Jones was decided, the Court has held that the peace, order and good government power should be confined to subjects of legislation that are relatively narrow and specific; and it seems likely that the subject of language would be too broad to qualify<sup>91</sup>.*

En effet, l'idée que les langues officielles soient reconnues comme une compétence du Parlement du Canada et que ce dernier puisse légiférer, d'un océan à l'autre, dans cette matière sans égard aux chefs de compétence provinciaux va beaucoup plus loin que ce que nous proposons. Cependant, les propos de la Cour suprême du Canada dans *Jones* et l'analyse de Hogg donnent à

<sup>88</sup> *Loi constitutionnelle de 1867, op. cit.*, art. 92(8).

<sup>89</sup> *Jones c. Procureur général du Nouveau-Brunswick*, [1975] 2 RCS 182, 7 NBR (2d) 526.

<sup>90</sup> Peter W. Hogg, *op. cit.*, p. 56-2.

<sup>91</sup> *Ibid.*, p. 56-3.

penser que le pouvoir général pourrait être invoqué dans le domaine des langues officielles. Par effet conjugué du pouvoir général et de la prérogative royale à l'égard de la capitale nationale, il est tentant de conclure que le Parlement pourrait, en toute licéité, imposer le régime des langues officielles du Canada à la Ville d'Ottawa. Aux objections à cette proposition hardie, ne pourrait-on pas répondre que le statut des langues officielles à Ottawa constitue au moins une matière partagée<sup>92</sup>, ou encore que l'imposition fédérale du bilinguisme officiel à la Ville d'Ottawa présenterait, tout au plus, un effet incident sur les intérêts de la province<sup>93</sup>? À la limite, ne pourrait-on pas soutenir qu'une telle mesure est compatible avec la politique actuelle de l'Ontario en matière de bilinguisme municipal<sup>94</sup>?

De plus, comme nous l'avons illustré, plusieurs facteurs nous permettent de poser l'hypothèse que le Parlement du Canada peut légiférer en matière linguistique au sein de la Ville d'Ottawa. Premièrement, le Parlement du Canada est déjà responsable de certains attributs de sa capitale, dont son emplacement, sa dignité et son caractère symbolique. Deuxièmement, l'interprétation de l'article 16 de la *Loi constitutionnelle de 1867* doit inexorablement tenir compte du fait que le choix d'Ottawa comme capitale reflétait un compromis nécessaire pour assurer la viabilité de la fédération canadienne. La constitutionnalisation du choix de la Reine est la reconnaissance constitutionnelle des attributs de la Ville d'Ottawa, dont son caractère bilingue.

---

<sup>92</sup> *Jones c. Procureur général du Nouveau-Brunswick*, *op. cit.*

<sup>93</sup> *Munro vs National Capital Commission*, *op. cit.*, p. 671.

<sup>94</sup> *Loi sur les services en français*, *op. cit.*, art. 14(1); *Loi de 1999 sur la ville d'Ottawa*, *op. cit.*, art. 11.1.

## 2. Obligation juridique et morale du gouvernement fédéral de promouvoir les langues officielles à la Ville d'Ottawa

Nous avons voulu mettre en exergue les faits juridiques et historiques qui forment les prémisses de notre thèse. L'article 16 et la clause opératoire de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* confèrent au gouvernement fédéral la compétence de déterminer les attributs et l'image de la capitale du Canada, ce qui inclut vraisemblablement le pouvoir d'en réglementer le caractère linguistique. Ce pouvoir se transforme en devoir avec l'adoption des paragraphes 16(1) et (3) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, et, enfin, en obligation avec l'adoption de la deuxième *Loi sur les langues officielles*<sup>95</sup> et les modifications récentes à la *Loi sur le ministère du Patrimoine canadien*.

---

<sup>95</sup> *Loi sur les langues officielles*, *op. cit.*, préambule et Partie VII.



2.1. *Le français et l'anglais sont les langues officielles du Canada*

L'article 16 de la *Loi constitutionnelle de 1982* prévoit ce qui suit :

Langues officielles du Canada

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

*Official languages of Canada*

16. (1) *English and French are the official languages of Canada and have equality of status and equal rights and privileges as to their use in all institutions of the Parliament and government of Canada.*

Langues officielles du Nouveau-Brunswick

(2) Le français et l'anglais sont les langues officielles du Nouveau-Brunswick; ils ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions de la Législature et du gouvernement du Nouveau-Brunswick.

*Official languages of New Brunswick*

(2) *English and French are the official languages of New Brunswick and have equality of status and equal rights and privileges as to their use in all institutions of the legislature and government of New Brunswick.*

Progression vers l'égalité

(3) La présente Charte ne limite pas le pouvoir du Parlement et des législatures de favoriser la progression vers l'égalité de statut ou d'usage du français et de l'anglais.

*Advancement of status and use*

(3) *Nothing in this Charter limits the authority of Parliament or a legislature to advance the equality of status or use of English and French*<sup>96</sup>.

<sup>96</sup> *Loi constitutionnelle de 1982, op. cit.*, art. 16.

Au-delà de faire du français et de l'anglais les « langues officielles » du Canada, la véritable portée de l'article 16 reste encore à déterminer<sup>97</sup>. À cet égard, l'affaire *Société des Acadiens c. Association of Parents* demeure l'arrêt de principe. Dans ses motifs concordants, la juge Bertha Wilson se penche sur l'interprétation qu'il convient de donner à l'article 16 de la *Charte* et, dans ce contexte, cite les propos du professeur André Tremblay de l'Université Laval.

Deux hypothèses sont possibles. On peut considérer la déclaration [au para. 16(1)] comme purement platonique ou abstraite, de type préambulaire qui énoncerait un objectif ou une règle générale dont l'étendue serait fixée par les articles 17 à 22. La déclaration ne viserait pas à implanter un bilinguisme intégral ou absolu, mais uniquement le niveau ou les modalités de bilinguisme précisées aux articles subséquents. La deuxième hypothèse consiste à voir dans l'article 16(1) le principe fondamental et autonome de la politique linguistique au niveau fédéral, ou ce que l'on peut appeler la pierre d'angle ou la charnière de tout le dispositif linguistique au niveau fédéral.

Dans cette seconde hypothèse, l'article 16(1) aurait un effet contraignant sur les autorités fédérales qui auraient l'obligation constitutionnelle d'assurer l'égalité de statut et des droits et privilèges du français et de l'anglais. Il aurait aussi pour effet de conduire au contrôle judiciaire étendu de la constitutionnalité des lois et règlements fédéraux qui contreviendraient au principe d'égalité. Cette interprétation est possible et nous concevons que la Cour suprême puisse la retenir. Elle a déjà été retenue relativement à l'interprétation de l'article deux de la *Loi fédérale sur les langues officielles* par le juge en chef Deschênes de la Cour supérieure du Québec, dans l'affaire *Joyal c. Air Canada* [1976] C.S. 1211, aux pp. 1215 et 1216<sup>98</sup>.

<sup>97</sup> Peter W. Hogg, *op. cit.*, p. 56-22.

<sup>98</sup> *Société des Acadiens c. Association of Parents*, [1986] 1 SCR 549, 1986 CanLII 66 (SCC), p. 613-621. Nous soulignons.

À l'instar de la juge Wilson, nous estimons que c'est la deuxième hypothèse qui devrait être retenue. La déclaration de l'égalité de droit, privilège et statut du français et de l'anglais au paragraphe 16(1) est indissociable du projet, contenu au paragraphe 16(3), de réaliser le bilinguisme officiel de manière progressive, c'est-à-dire de continuellement s'employer à en élargir la sphère d'application au sein de l'appareil fédéral. Tel que nous l'avons indiqué précédemment, l'adoption de la Partie VII de la *LLO* a eu pour effet de transformer le devoir de progression vers l'égalité réelle des langues officielles en obligation positive et contraignante. Par conséquent, le gouvernement fédéral ne saurait guère rester muet ou indifférent face aux revendications des communautés de langues officielles minoritaires qui cherchent à assurer l'égalité du français et de l'anglais au sein de la capitale nationale. Le gouvernement fédéral, selon nous, n'a d'autre choix que de participer activement à la réalisation progressive de l'égalité des langues officielles à la Ville d'Ottawa.

a) Paragraphe 16(3)

Le paragraphe 16(3) constitutionnalise le principe de la progression vers l'égalité du statut et de l'usage du français et de l'anglais. Toujours dans l'arrêt *Société des Acadiens c. Association of Parents*, le juge Jean Beetz dit qu'« il est exact d'affirmer que l'art. 16 de la *Charte* contient un principe d'avancement ou de progression vers l'égalité de statut ou d'usage des deux langues officielles<sup>99</sup> ». De fait, le juge Beetz va plus loin et responsabilise le législateur à veiller à l'avancement des langues officielles et à la réalisation de l'égalité de celles-ci.

---

<sup>99</sup> *Ibid.*, p. 579.

Dans le cadre de notre étude de la *Charte*, il vaut la peine de remarquer que, à la différence de l'art. 133, les dispositions en question ne s'arrêtent pas à un énoncé de principes généraux, mais prévoient des modalités précises pour la réalisation de l'égalité de statut des langues. En effet, le par. 16(3) prévoit expressément l'adoption de mesures législatives permettant de favoriser la progression vers l'égalité de statut des deux langues officielles. Sans aucun doute, le fait qu'il doit y avoir égalité de statut de ces deux langues (par. 16(1) et (2)) milite en faveur d'une application généreuse de ces mesures et de la *Charte* elle-même afin que cet objectif puisse être atteint<sup>100</sup>.

Selon Michel Bastarache, le paragraphe 16(3) fixe « un plancher qui se traduit à une aspiration vers l'égalité effective<sup>101</sup> ». L'aspiration de reconnaître le français et l'anglais comme langues officielles de la capitale du Canada s'inscrit en toute cohérence dans cette logique de progression.

#### b) Principe de protection des minorités

Les droits constitutionnels canadiens ne sont pas seulement exprimés dans une série de textes. Il existe également des principes constitutionnels non écrits, dont l'indépendance du pouvoir judiciaire<sup>102</sup>, la démocratie, le fédéralisme, le constitutionnalisme et la primauté de droit, et la protection des minorités<sup>103</sup>. Ces principes aident les cours à déterminer les obligations de l'État lorsque celui-ci fait face à de nouvelles circonstances et qu'aucune mesure n'est prévue dans les textes constitutionnels écrits. Ils « guident l'interprétation du texte et la définition des

<sup>100</sup> *Ibid.*, p. 565.

<sup>101</sup> Michel Bastarache, « Les principes d'égalité des langues officielles », dans Michel Bastarache et Michel Doucet (dir.), *Les droits linguistiques au Canada*, Québec, Yvon Blais, 3<sup>e</sup> éd., 2013, p. 135.

<sup>102</sup> *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale (I.-P.-É.)*, [1997] 3 RCS 3, 50 DLR (4th) 577.

<sup>103</sup> *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, *op. cit.*

sphères de compétences, la portée de droits et obligations ainsi que le rôle de nos institutions publiques<sup>104</sup> ».

C'est le principe de protection des minorités qui fonde le régime de droits linguistiques du Canada et qui contribue à leur avancement. Dans l'affaire *Lalonde*, la Cour d'appel de l'Ontario<sup>105</sup> a souligné l'importance de « tenir compte de ce principe comme facteur déterminant dans l'interprétation des dispositions législative et réglementaires portant sur les services en français<sup>106</sup> ». De plus, ce principe constitutionnel « constitue une source indépendante de protection, car il est doté d'une force normative qui peut engendrer des obligations légales substantielles et qui peut justifier la révision judiciaire de décisions gouvernementales concernant la langue et la culture française[s]<sup>107</sup> ».

Nous avons soulevé des questions qui peuvent être vues comme le fruit de nouvelles circonstances. Premièrement, l'importance qu'occupent les langues officielles au sein de notre société, notamment en raison de leurs statuts constitutionnels. Deuxièmement, le symbole que représente la Ville d'Ottawa et que le gouvernement fédéral s'efforce à développer. Il s'agit de circonstances qui n'étaient pas prévisibles en 1867. C'est la raison pour laquelle le principe de protection des minorités occupe une place importante au sein de notre thèse. Les éléments des articles 16 que nous exposons démontrent qu'il existe une relation plausible entre le siège du gouvernement et

<sup>104</sup> *Ibid.*, para. 52.

<sup>105</sup> *Lalonde c. Ontario (Commission de restructuration des services de santé)*, 56 OR (3d) 505, 208 DLR (4th) 577.

<sup>106</sup> Jennifer Klinck et coll., « Le droit à la prestation des services publics dans les langues officielles », dans Michel Bastarache et Michel Doucet (dir.), *Les droits linguistiques au Canada*, Québec, Yvon Blais, 3<sup>e</sup> éd., 2013, p. 593 .

<sup>107</sup> *Ibid.*

le bilinguisme officiel du Canada. Cette relation est d'autant plus évidente du moment où l'analyse tient compte de l'engagement constitutionnel de protéger les minorités linguistiques.

c) Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*

La *Loi sur les langues officielles* (LLO) est une loi quasi-constitutionnelle qui met en œuvre les articles 16 à 20 de la *Charte*<sup>108</sup>. Les dispositions des parties I à V de la LLO « l'emportent sur les dispositions incompatibles de toute autre loi ou de tout règlement fédéraux<sup>109</sup> ». La Cour fédérale du Canada a décrit la LLO de la manière suivante dans l'affaire *Canada (PG) c. Viola* :

Dans la mesure où elle [la LLO] est l'expression exacte de la reconnaissance des langues officielles inscrite aux paragraphes 16(1) et 16(3) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, elle obéira aux règles d'interprétation de cette Charte telles qu'elles ont été définies par la Cour suprême du Canada. [...] Dans la mesure, par ailleurs, où elle constitue un prolongement des droits et garanties reconnus dans la Charte, et de par son préambule, de par son objet défini en son article 2, de par sa primauté sur les autres lois établies en son paragraphe 82(1), elle fait partie de cette catégorie privilégiée de lois dites quasi-constitutionnelles qui expriment « certains objectifs fondamentaux de notre société », et qui doivent être interprétées « de manière à promouvoir les considérations de politique générale qui (les) sous-tendent » [...]. Dans la mesure, enfin, où elle constitue une loi relative à des droits linguistiques qui, au Canada, ont pris valeur de droits fondamentaux mais n'en demeurent pas moins le fruit d'un compromis social et politique fragile, elle invite les tribunaux à faire preuve de prudence, et à

<sup>108</sup> Vanessa Gruben, « Le bilinguisme judiciaire », dans Michel Bastarache et Michel Doucet (dir.), *Les droits linguistiques au Canada*, Québec, Yvon Blais, 3<sup>e</sup> éd., 2013, p. 353.

<sup>109</sup> *Loi sur les langues officielles*, *op. cit.*, art. 82. Voir Jennifer Klinck et coll., *op. cit.*, p. 530.

« hésiter à servir d'instruments de changement » ainsi que le rappelait le juge Beetz dans *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick Inc. et autre c. Association of Parents for Fairness in Education et autres*<sup>110</sup>.

En tant que loi quasi-constitutionnelle qui porte sur l'avancement des langues officielles du Canada, la *LLO* doit recevoir une interprétation large, libérale et téléologique<sup>111</sup>. L'objet de la *LLO* est énoncé à l'article 2 :

2. La présente loi a pour objet :

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

2. *The purpose of this Act is to*

*(a) ensure respect for English and French as the official languages of Canada and ensure equality of status and equal rights and privileges as to their use in all federal institutions, in particular with respect to their use in parliamentary proceedings, in legislative and other instruments, in the administration of justice, in communicating with or providing services to the public and in carrying out the work of federal institutions;*

<sup>110</sup> *Canada (PG) c. Viola*, [1991] 1 CF 373, p. 386, 123 NR 83 (CA). Cette citation est reprise par la Cour suprême du Canada dans *Lavigne c. Canada* (Commissariat aux langues officielles), 2002 CSC 53 au para. 23, [2002] 2 RCS 773.

<sup>111</sup> *DesRochers c. Canada (Industrie)*, 2009 CSC 8 au para. 31, [2009] 1 RCS 194; *R. c. Beaulac*, [1999] 1 RCS 768, au para. 25, 173 DLR (4th).

- |   |  |
|---|--|
| b) d'appuyer le développement des minorités francophones et anglophones et, d'une façon générale, de favoriser, au sein de la société canadienne, la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais; | <i>(b) support the development of English and French linguistic minority communities and generally advance the equality of status and use of the English and French languages within Canadian society; and</i> |
| c) de préciser les pouvoirs et les obligations des institutions fédérales en matière de langues officielles.  | <i>(c) set out the powers, duties and functions of federal institutions with respect to the official languages of Canada<sup>112</sup>.</i>  |

Cet énoncé prend tout son sens avec l'adoption de la Partie VII, qui vise la promotion du français et de l'anglais. Premièrement, le paragraphe 41(1) engage le gouvernement fédéral « à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement, ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne<sup>113</sup> ». La portée de cet engagement général est précisée au paragraphe 41(2) qui oblige les « institutions fédérales de veiller à ce que soient prises des mesures positives pour mettre en œuvre cet engagement<sup>114</sup> ». De plus, la *LLO* oblige spécifiquement le ministre de Patrimoine canadien à prendre « les mesures qu'il estime indiquées pour favoriser la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne<sup>115</sup> ». Enfin, pour assurer la mise en œuvre efficace de ces obligations, le ministre de Patrimoine

<sup>112</sup> *Loi sur les langues officielles, op. cit.*, art. 2.

<sup>113</sup> *Ibid.*, art. 41(1).

<sup>114</sup> *Ibid.*, art. 41(2).

<sup>115</sup> *Ibid.*, art. 43(1).



canadien doit assurer une « consultation publique sur l'élaboration des principes d'application et la révision des programmes favorisant la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne<sup>116</sup> ». En somme, la Partie VII de la *LLO* opérationnalise l'article 16(3) de la *Charte* et confie au gouvernement fédéral le mandat de poser des gestes concrets afin de réaliser l'égalité progressive des deux langues officielles du Canada.

En 2005, le Parlement a apporté des modifications à la *LLO* qui doivent être mentionnées. L'adoption des modifications en ce qui a trait la Partie VII :

visait trois objectifs : préciser le caractère impératif de l'engagement énoncé à la partie VII, imposer des obligations aux institutions fédérales pour la mise en œuvre de cet engagement, et donner un pouvoir de réparation permettant aux tribunaux d'en surveiller l'application<sup>117</sup>.

Ces modifications législatives ne sont pas sans conséquence. Selon la Cour d'appel fédérale, elles témoignent d'une volonté législative incontestable de faire en sorte que la *LLO* « 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<sup>118</sup> ». En rendant justiciables les obligations ministérielles et gouvernementales de la Partie VII de sorte que le non-respect de la *LLO*

<sup>116</sup> *Ibid.*, art. 43(2).

<sup>117</sup> Sénat, Comité sénatorial permanent des langues officielles, *La mise en œuvre de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles : on peut faire encore mieux*, juin 2010, p. 1 (présidente : Maria Chaput).

<sup>118</sup> *Forum des maires de la Péninsule acadienne c. Canada (Agence d'inspection des aliments)*, 2004 CAF 263 au para. 17, [2004] 4 RCF 276. Cette citation est reprise par la CSC dans *DesRochers c. Canada (Industrie)*, *op. cit.*, para 35.

puisse faire l'objet de contrôle judiciaire et de réparation en justice, le Parlement s'engage à mettre en œuvre l'aspiration constitutionnelle du paragraphe 16(3) de la *Charte* et à réaliser l'égalité réelle et progressive du français et de l'anglais dans la société canadienne.

2.2. *Le français et l'anglais [...] ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada*

En ce qui concerne la deuxième partie du paragraphe 16 (1), en faisant abstraction de la pleine portée de l'article 16 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, nous avançons que la capitale nationale – le siège du gouvernement du Canada – fait manifestement partie des « institutions du Parlement et du gouvernement du Canada ». Cette proposition repose sur un examen qui permet de découvrir la portée des mots « institutions du Parlement et du gouvernement du Canada ».

En effet, rappelons que la *Charte* ne prévoit aucune définition des termes qu'elle emploie. Il appartient donc aux juristes de se livrer à un exercice d'exégèse constitutionnelle fondé sur les canons d'interprétations applicables. Dans le cas de l'article 16 de la *Charte*, il s'agit d'interpréter les mots « institutions du Parlement et du gouvernement du Canada » dans son « contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur<sup>119</sup> ». De plus, comme il s'agit de l'interprétation d'une disposition afférente aux droits linguistiques, il

---

<sup>119</sup> Elmer A. Driedger, *Construction of Statutes*, 2<sup>nd</sup> ed., Toronto, Butterworths, 1983, p. 83. Adopté par la Cour suprême du Canada dans *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 RCS 559.

importe de privilégier les interprétations qui sont compatibles avec « le maintien et l'épanouissement des collectivités de langue officielle au Canada<sup>120</sup> » et qui les favorisent. Enfin, puisqu'il s'agit d'une disposition constitutionnelle, il sied de souligner que la portée de l'article 16 est inexorablement appelée à évoluer de façon à refléter les aspirations et les développements de la société canadienne. Pour reprendre la formule célèbre du Conseil privé, la Constitution du Canada doit être considérée comme un « arbre vivant susceptible de croître et de se développer à l'intérieur de ses limites naturelles<sup>121</sup> ».

D'autres commentateurs ont déjà entrepris d'analyser le sens ordinaire et grammatical des mots « institutions du Parlement et du gouvernement du Canada<sup>122</sup> ». Pour leur part, François Larocque et Mark C. Power se sont penchés sur l'expression analogue « institution de la législature » au sens de l'article 5 de la *Loi sur les services en français de l'Ontario*.

Les tribunaux ont fréquemment recours aux dictionnaires pour élucider le sens ordinaire et grammatical des mots pour lesquels le législateur n'offre aucune définition. Or, en français comme en anglais, le mot « institution » s'entend d'un « [o]rganisme public ou privé, régime légal ou social, établi pour répondre à quelque besoin déterminé d'une société donnée » ou encore, « [an] establishment, organization, or association, instituted for the promotion of some object, esp. one of public or general utility ». L'interposition de la préposition « de » (« of ») entre les mots « une institution » (« an institution ») et « la législature » (« the legislature ») indique, selon le sens ordinaire et grammatical des mots, une relation de proximité ou de dépendance du

<sup>120</sup> R. c. Beaulac, *op. cit.*, para 25.

<sup>121</sup> Edwards c. Canada (PG), *op. cit.*, p. 136. C'est nous qui traduisons.

<sup>122</sup> Nicole Vaz et Pierre Foucher, « Le droit à la prestation de services publics dans les langues officielles », dans Michel Bastarache (dir.), *Les droits linguistiques au Canada*, 2<sup>e</sup> éd., Cowansville, Yvon Blais, p. 295. Jennifer Klinck et coll., *op. cit.*, p. 461-463.

premier terme relativement au second. Autrement dit, l'expression « institution de la législature » désigne une institution « créée par », « issue de » ou « relevant de » la législature de l'Ontario<sup>123</sup>.

De manière analogue, il ne fait aucun doute que le « siège » du gouvernement du Canada (*Loi constitutionnelle de 1867*, article 16) est inclus dans la portée sémantique de la locution « institutions du Parlement et du gouvernement du Canada » (*Loi constitutionnelle de 1982*, article 16). Bien que la capitale du Canada ne soit pas une créature du Parlement comme telle, mais plutôt du produit de l'exercice de la prérogative royale de Sa Majesté du chef du Canada, son intendance relève indéniablement du palier fédéral<sup>124</sup>. Il s'ensuit, en conciliant les deux articles 16 de nos textes constitutionnels principaux, que le français et l'anglais sont les langues officielles du siège du gouvernement du Canada. Le Parlement lui-même semble partager cette interprétation puisqu'il a confié au ministre du Patrimoine canadien le mandat de faire la promotion de l'égalité des langues officielles dans la région de la capitale nationale, ce qui inclut forcément la Ville d'Ottawa<sup>125</sup>.

Comme l'a statué la Cour suprême du Canada, une interprétation large et libérale des textes constitutionnels ne nous permet pas d'écarter les principes d'interprétation ordinaires<sup>126</sup>. Dans l'affaire *Charlebois*, une affaire qui portait sur la *Loi sur les langues officielles du Nouveau-*

---

<sup>123</sup> François Larocque et Mark C. Power, « Let (Language Right(s) Prevail) : le statut du français au Barreau du Haut-Canada », *Revue de droit d'Ottawa*, vol. 44, 2012-2013, p. 148-149.

<sup>124</sup> *Munro vs National Capital Commission*, *op. cit.*

<sup>125</sup> *Loi sur le ministère du Patrimoine canadien*, *op. cit.*, art. 4(2) k.1).

<sup>126</sup> *Charlebois c. Saint John (Ville)*, 2005 CSC 74, p. 582, [2005] 3 RCS 563.

*Brunswick (LLO-NB)*<sup>127</sup>, la majorité de la Cour a conclu que la « municipalité » n'était pas une « institution » pour les fins de cette loi. Cependant, contrairement aux dispositions des textes qui font l'objet de la présente étude, la *LLO-NB* contient plusieurs articles qui traitent justement des obligations linguistiques des municipalités<sup>128</sup>. La Cour était donc d'avis que les municipalités faisaient l'objet d'un régime linguistique distinct des autres « institutions » de la province. Le cadre juridique que forment les articles 16 examinés dans cette étude est très différent et uniquement fédéral.

Une autre cause pertinente est l'affaire *Halotier*<sup>129</sup>. Dans cette décision, la Cour d'appel du Yukon devait déterminer si le greffe de la Cour suprême du Yukon était une « institution » au sens de la *Loi sur les langues*<sup>130</sup>. En adoptant une approche fondée sur l'objet des droits linguistiques, la Cour a conclu que le greffe est, effectivement, une institution, ce qui illustre « la grande portée sémantique [de l'expression « institution de l'Assemblée législative »] lorsqu'elle est interprétée de manière libérale et téléologique, de sorte à favoriser le maintien et l'épanouissement des communautés d'expression française vivant en situation minoritaire<sup>131</sup> ».

---

<sup>127</sup> *Loi sur les langues officielles du Nouveau-Brunswick*, LN-B 2002, c O-0.5.

<sup>128</sup> *Ibid.*, art. 35-38.

<sup>129</sup> *Kilrich Industries Ltd c. Halotier*, 2007 YKCA 12, 161 CRR (2<sup>e</sup>) 331.

<sup>130</sup> *Loi sur les langues*, LRY 2002, c 133.

<sup>131</sup> François Larocque et Mark C. Power, *op. cit.*, p. 151. Voir également *Kilrich Industries Ltd c. Halotier*, *op. cit.*

### 2.3. *Obligation du gouvernement fédéral : les langues officielles à la Ville d'Ottawa*

Pour conclure, il nous semble évident que les « institutions du Parlement et du gouvernement du Canada » doivent inclure le « siège du gouvernement du Canada », donc la Ville d'Ottawa. L'article 16 de la *Loi constitutionnelle de 1867* est porteur de conséquences juridiques, notamment à la lumière de l'article 16 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, pour le gouvernement du Canada à l'égard de la Ville d'Ottawa. Explicitement chargé de « promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne<sup>132</sup> » et *a fortiori* dans la capitale nationale<sup>133</sup>, le gouvernement ne peut pas demeurer muet face aux mouvements populaires revendiquant le bilinguisme officiel à la Ville d'Ottawa.

Cela dit, le scénario d'unilatéralisme fédéral dans l'aménagement linguistique de la capitale nationale invoqué dans cet article nous semble improbable. L'influence grandissante des villes dans la société canadienne et l'importance croissante de leur rôle dans la construction identitaire des communautés qu'elles rassemblent donnent à penser que le gouvernement fédéral ne saurait imposer le bilinguisme officiel à la Ville d'Ottawa sans la coopération de l'administration municipale. Néanmoins, selon nous, le gouvernement fédéral a la compétence constitutionnelle et indéniablement l'intérêt à faire en sorte que l'égalité des deux langues officielles soit reflétée dans tous les aspects de l'administration publique de la capitale du Canada. Même suivant une perspective minimaliste, l'obligation fédérale est de faire preuve de leadership moral, juridique et économique, de collaborer avec la

<sup>132</sup> *Loi sur les langues officielles*, *op. cit.*, art. 41(1).

<sup>133</sup> *Loi sur le ministère du Patrimoine canadien*, *op. cit.*

Province de l'Ontario et la Ville d'Ottawa afin de faire de celle-ci un espace public officiellement bilingue. La prochaine partie traitera justement d'une marche à suivre qui serait une démarcation en termes de leadership qui n'empêcherait pas sur les compétences de la Province de l'Ontario.

### 3. Fédéralisme coopératif et langues officielles

Les Pères de la Confédération ont donné au Canada une structure fédérale afin d'en faire :

un État politique unifié et indépendant où des peuples différents pouvaient résoudre leurs divergences et, animés par un intérêt mutuel, travailler ensemble à la réalisation d'objectifs communs. Le fédéralisme était la structure politique qui permettait de concilier unité et diversité<sup>134</sup>.

Les articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* constituent « la principale expression textuelle dans notre Constitution du principe du fédéralisme<sup>135</sup> ». Ces articles énumèrent les chefs de compétence exclusifs du Parlement et des législatures provinciales. Au sein de cette structure constitutionnelle, chaque palier législatif jouit d'une grande autonomie à l'égard de ses champs de compétence exclusifs. À l'appui de cette autonomie, les cours ont développé la :

doctrine de l'exclusivité des compétences [qui] repose sur la prémisse que les chefs de compétence prévus aux art. 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ont un contenu minimum élémentaire et irréductible, qui doit être protégé contre l'ingérence de l'autre ordre de gouvernement<sup>136</sup>.

---

<sup>134</sup> *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, op. cit., para. 43. Voir généralement para. 43-47 et para. 55-60.

<sup>135</sup> *Ibid.*, para. 47.

<sup>136</sup> *Canada (Procureur général) c. PHS Community Services Society*, 2011 CSC 44 au para. 58, [2011] 3 RCS 134.

Son contrepoids, la doctrine de la prépondérance fédérale, « veut que la loi fédérale l'emporte dans la mesure de l'incompatibilité<sup>137</sup> ».

En pratique, cependant, la réalisation d'objectifs communs et d'importance nationale a depuis longtemps exigé la collaboration intergouvernementale, ce qui a graduellement donné lieu au principe du fédéralisme coopératif. Comme l'enseigne la Cour suprême, le fédéralisme coopératif est un :

principe juridique qui a été invoqué pour assouplir les doctrines touchant le partage des pouvoirs telles la prépondérance fédérale et l'exclusivité des compétences. Elle est utilisée pour faciliter l'intégration des régimes législatifs fédéraux et provinciaux et éviter l'imposition de contraintes inutiles aux interventions législatives provinciales<sup>138</sup>.

La promotion des langues officielles se prête particulièrement bien à la coopération intergouvernementale puisque la langue n'est pas un chef de compétence distinct, mais plutôt une matière dite « accessoire » à l'exercice des compétences exclusives fédérales et provinciales<sup>139</sup>. Chaque palier peut donc régler les aspects linguistiques des matières qui relèvent de son ressort exclusif. Généralement parlant, cette conjoncture permet la collaboration entre le gouvernement fédéral, qui s'est engagé à faire la promotion du bilinguisme à l'échelle du pays<sup>140</sup>, et les gouvernements provinciaux qui désirent mieux desservir leurs communautés de langues officielles en situation minoritaire<sup>141</sup>.

<sup>137</sup> *Ibid.*, para. 71.

<sup>138</sup> *Québec (PG) c. Canada (PG)*, *op. cit.*, para 17.

<sup>139</sup> *Devine c. Québec (PG)*, [1988] 2 RCS 790, au para. 18, 55 DLR (4th) 641.

<sup>140</sup> *Loi sur les langues officielles*, *op. cit.*, partie VII.

<sup>141</sup> Daniel Bourgeois et coll., *La contribution des gouvernements provinciaux et territoriaux à l'épanouissement des communautés francophones*



L'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982* a marqué le coup d'envoi à une nouvelle ère de la collaboration intergouvernementale en matière de langues officielles, particulièrement dans le contexte de l'enseignement dans la langue de la minorité<sup>142</sup>. Les provinces et le fédéral concluent également des ententes bilatérales pour la prestation de services en français<sup>143</sup>. En raison de son statut unique en tant que capitale nationale, la Ville d'Ottawa est également bénéficiaire de subventions fédérales – distinctes de celles qui sont prévues aux termes d'ententes conclues entre le fédéral et l'Ontario – pour l'appuyer dans la prestation de services en français<sup>144</sup>.

## Conclusion

Au Canada, l'avancement des droits linguistique est une histoire qui se développe de manière progressive. Penser qu'à l'époque de la Confédération, des dispositions législatives auraient pu être adoptées afin de prévoir une ville ontarienne officiellement bilingue est sûrement un peu irréaliste. Premièrement, le développement et l'épanouissement des communautés francophones de l'Ontario n'étaient pas une priorité pour les autorités de cette pro-

---

*en milieu minoritaire : un premier bilan et quelques prospectives*, Moncton, ICRML, 2007.

<sup>142</sup> Protocole d'entente relatif à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la langue seconde 2013-2014 à 2017-2018, conclu entre le Gouvernement du Canada et le Conseil des ministres de l'Éducation du Canada, [www.cmec.ca/docs/programsInitiatives/olp/protocol/Protocol\\_2013-2018\\_FR.pdf](http://www.cmec.ca/docs/programsInitiatives/olp/protocol/Protocol_2013-2018_FR.pdf).

<sup>143</sup> Voir, par exemple, l'Entente Canada-Ontario sur les services en français, Office des affaires francophones de l'Ontario, *Document d'information sur le budget des dépenses 2015-2016*, [www.ofa.gov.on.ca/fr/oaf-plans-depenses1516.html](http://www.ofa.gov.on.ca/fr/oaf-plans-depenses1516.html).

<sup>144</sup> Voir par exemple, Ville d'Ottawa, *Accord de contribution : prestation de services en français par la ville d'Ottawa, 2006-2007*, <http://ottawa.ca/calendar/ottawa/citycouncil/csedc/2007/09-04/Doc-3-F.htm>.

vince. Le Règlement 17, par lequel le gouvernement de l'Ontario tenta d'assimiler ces communautés, nous revient à l'esprit. Deuxièmement, le fait que les Pères de la Confédération n'ont pas voulu octroyer, au nom du gouvernement fédéral, la compétence de gérer la Ville d'Ottawa nous porte à croire qu'ils ne pensaient pas que cette ville allait jouer un rôle aussi important au sein du pays, notamment en tant que symbole national.

Depuis 1867, trois choses sont devenues évidentes. En premier lieu, le bilinguisme officiel est une condition essentielle à la pérennité constitutionnelle du Canada. Par conséquent, il semble y avoir une volonté, du moins d'un point de vue législatif et juridique, de se donner les moyens nécessaires pour assurer le respect de la dignité et de l'importance historique des communautés francophones du Canada. La Partie VII de la *LLO* est une preuve que le gouvernement fédéral croit qu'il est important que le français et l'anglais soient égaux en statut, en droit et en privilèges. En deuxième lieu, la Ville d'Ottawa est devenue un symbole national. Au fil des ans, le gouvernement fédéral s'est efforcé de façonner une capitale digne de son statut. De fait, le gouvernement fédéral s'est même rendu jusqu'en Cour suprême pour démontrer, en droit, qu'Ottawa était plus qu'une simple ville. En dernier lieu, l'histoire nous démontre que la gestion et le développement de la Ville d'Ottawa sont des tâches qui sont exécutées en collaboration entre les paliers gouvernementaux. En raison du partage des chefs de compétence, le gouvernement fédéral et la Ville d'Ottawa ont une relation interdépendante et doivent travailler ensemble pour le mieux-être de la capitale.

En 2017, le Canada va fêter les 150 ans d'existence depuis la Confédération. En tant que citoyens canadiens,

nous avons des raisons de célébrer cette occasion. L'une d'entre elles, pour reprendre les propos de l'ancien président des États-Unis William J. Clinton, « *Canada has stood for all of us as a model of how people of different cultures can live and work together in peace, prosperity and respect*<sup>145</sup> ». Il s'agit d'un accomplissement louable qui doit être souligné, mais qui doit également être contextualisé. La cohabitation des deux communautés de langues officielles est largement due aux acquis et aux avancements en matière linguistique. Par exemple, si la LLO n'avait jamais vu le jour et si le français et l'anglais n'étaient pas les langues officielles du Canada, le Québec serait-il toujours une province canadienne? Bien que nous n'ayons pas la réponse à cette question, elle mérite d'être posée.

Cette relation entre l'avancement des droits linguistique et la cohabitation des deux communautés de langues officielles est importante. Ne devrait-elle pas occuper une place importante à l'occasion du sesquicentenaire du Canada? Nous sommes de l'avis que le gouvernement fédéral ne peut pas rester muet face aux revendications des communautés francophones en ce qui concerne la désignation bilingue de la Ville d'Ottawa. Les obligations constitutionnelles du Parlement et son engagement à la promotion de la langue française et de la langue anglaise lui donnent une obligation, au minimum de nature morale, d'intervenir et de faciliter la reconnaissance du français et de l'anglais comme langues officielles de la Ville d'Ottawa. De plus, en faisant appel au fédéralisme coopératif, le gouvernement fédéral peut poser des gestes concrets, tout en respectant les compétences de l'Ontario dans ce dossier. La célébration prévue en 2017 est l'occasion

---

<sup>145</sup> Cable-Satellite Public Affairs Network, *Bill Clinton's Remarks on 1995 Quebec Referendum*, février 1995, [www.c-span.org/video/?c4500094/bill-clintons-remarks-1995-quebec-referendum](http://www.c-span.org/video/?c4500094/bill-clintons-remarks-1995-quebec-referendum).

idéale pour le gouvernement fédéral d'agir et d'engendrer des retombées symboliques, d'un océan à l'autre, en démontrant son engagement à la pérennité et à l'importance historique de la francophonie canadienne.

## Références

- [s.a.], « Bilinguisme à la Ville d'Ottawa : Jim Watson persiste et signe », *ICI Radio-Canada*, 14 octobre 2014.
- [s.a.], « Capitale bilingue : les différents ordres de gouvernement se renvoient la balle », *ICI Radio-Canada*, 11 août 2014.
- [s.a.], « Jim Watson dit 'non' à la désignation bilingue de la Ville d'Ottawa », *ICI Radio-Canada*, 6 juin 2013.
- [s.a.], « La FCFA en faveur de la désignation bilingue pour Ottawa », *La Presse*, 19 août 2014.
- [s.a.], « Le maire d'Ottawa ne compte pas céder aux pressions pour une capitale bilingue », *ICI Radio-Canada*, 11 août 2014.
- [s.a.], « Les aînés francophones veulent une capitale bilingue », *Le Droit*, 26 août 2015.
- Andrew, Caroline et Guy Chiasson, « La Ville d'Ottawa : représentation symbolique et image publique », dans Richard Clément et Caroline Andrew (dir.), *Villes et langues : gouvernance et politiques*, Ottawa, Invenire, 2012.
- Bastarache, Michel, « Les principes d'égalité des langues officielles », dans Michel Bastarache et Michel Doucet (dir.), *Les droits linguistiques au Canada*, Québec, Yvon Blais, 3<sup>e</sup> éd., 2013, p. 89-148.
- Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 RCS 559.
- Bennett, Edward, *Report of the Federal Plan Commission on a General Plan for the Cities of Ottawa and Hull*, 1915, <https://qshare.queensu.ca/Users01/gordond/planningcanadascapital/bennett1915/intro.htm>.

- Bibliothèque et Archives Canada, « Les résolutions de la Conférence de Québec », octobre 1864, <https://www.collectionscanada.gc.ca/confederation/023001-7104-f.html>.
- Bourgeois, Daniel, Wilfrid Denis, Donald Dennie et Marc L. Johnson, *La contribution des gouvernements provinciaux et territoriaux à l'épanouissement des communautés francophones en milieu minoritaire : un premier bilan et quelques perspectives*, Moncton, ICRML, 2007.
- Cable-Satellite Public Affairs Network, *Bill Clinton's Remarks on 1995 Quebec Referendum*, février 1995, [www.c-span.org/video/?c4500094/bill-clintons-remarks-1995-quebec-referendum](http://www.c-span.org/video/?c4500094/bill-clintons-remarks-1995-quebec-referendum).
- Canada (Procureur général) c. PHS Community Services Society*, 2011 CSC 44, [2011] 3 RCS 134.
- Chaput, Lucien, « Ottawa bilingue? », *Aurore boréale*, 20 août 2014.
- Charbonneau, François et Samuel Coeytaux, « L'affaire Lepage et le caractère symbolique de la politique de bilinguisme de la ville d'Ottawa (1970-2001) », *Revue d'études canadiennes*, vol. 47, n° 2, 2013, p. 119-149.
- Charlebois c. Saint John (Ville)*, 2005 CSC 74, [2005] 3 RCS 563.
- Commission de la Capitale nationale, *Plan de la Capitale du Canada : schéma d'aménagement des terrains fédéraux*, Janvier 1988, avant-propos, [www.ncc-ccn.gc.ca/sites/default/files/pubs/Plan-For-Capitale-Canada-Capital-1988.pdf](http://www.ncc-ccn.gc.ca/sites/default/files/pubs/Plan-For-Capitale-Canada-Capital-1988.pdf).
- Cook, Fred, « The Struggle for the Capital of Canada », *Ottawa Evening Journal*, 1938.
- Crevier c. Procureur général du Québec*, [1981] 2 RCS 220, 127 DLR (3d) 1.
- Daniels c. Canada (Affaires indiennes et du Nord canadien)*, 2016 CSC 12, (CanLII).
- DesRochers c. Canada (Industrie)*, 2009 CSC 8, [2009] 1 RCS 194.
- Devine c. Québec (PG)*, [1988] 2 RCS 790, 55 DLR (4th) 641.
- Driedger, Elmer A., *Construction of Statutes*, 2<sup>nd</sup> ed., Toronto, Butterworths, 1983.
- Edwards c. Canada (PG)*, [1930] AC 124, [1929] UKPC 86.

- Eggleston, Wilfrid, *Choix de la Reine : étude sur la capitale du Canada*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1961.
- Foucher, Pierre, « Plus qu'un symbole », *Le Droit*, 2 septembre 2014.
- Gordon, David L.A. et Brian S. Osborne, « Constructing national identity in Canada's capital, 1900-2000: Confederation Square and the National War Memorial », *Journal of Historical Geography*, vol. 30, n° 4, 2004, p. 618-642.
- Gouvernement du Canada, *À propos de la CCN*, Commission de la capitale nationale, octobre 2015, [www.ccn-ncc.gc.ca/a-propos-de-la-ccn](http://www.ccn-ncc.gc.ca/a-propos-de-la-ccn).
- Grisé, Yolande, « C'est élémentaire, mon cher Watson », *Le Droit*, 28 août 2014.
- Gruben, Vanessa, « Le bilinguisme judiciaire », dans Michel Bastarache et Michel Doucet (dir.), *Les droits linguistiques au Canada*, Québec, Yvon Blais, 3<sup>e</sup> éd., 2013, p. 301-449.
- Hogg, Peter W., *Constitutional Law of Canada*, feuilles mobiles (consultées le 15 octobre 2015), Carswell, 2007.
- Jones c. Procureur général du Nouveau-Brunswick*, [1975] 2 RCS 182, 7 NBR (2d) 526.
- Kilbrich Industries Ltd c. Halotier*, 2007 YKCA 12, 161 CRR (2<sup>e</sup>) 331.
- Klinck, Jennifer, Perri Ravon, Justin Dubois et coll., « Le droit à la prestation des services publics dans les langues officielles », dans Michel Bastarache et Michel Doucet (dir.), *Les droits linguistiques au Canada*, Québec, Yvon Blais, 3<sup>e</sup> éd., 2013, p.451-655.
- Knight, David B., *Choosing Canada's Capital: Conflict Resolution in a Parliamentary System*, Ottawa, Carleton University Press, 1991.
- Lalonde c. Ontario (Commission de restructuration des services de santé)*, 56 OR (3d) 505, 208 DLR (4th) 577.
- Larocque, François et Mark C. Power, « Let (Language Right(s) Prevail) : le statut du français au Barreau du Haut-Canada », *Revue de droit d'Ottawa*, vol. 44, 2012-2013, p. 105-160.
- Lavigne c. Canada (Commissariat aux langues officielles)*, 2002 CSC 53, [2002] 2 RCS 773.

- Lettre de Richard Scott à Sa Très Excellente Majesté la Reine, *Le Mémoire de la Ville d'Ottawa*, 1857, <http://ottawa.ca/fr/residents/arts-culture-et-communaute/musees-et-patrimoine/exposition-virtuelle-ottawa-devient-la--19>.
- Loi constitutionnelle de 1867* (R-U), 30 & 31 Vict, c 3, reproduit dans LRC 1985, ann II, n° 5.
- Loi de 1982 sur le Canada* (R-U), 1982, c 11.
- Loi de 1999 sur la ville d'Ottawa*, LO 1999, c 14.
- Loi sur la capitale nationale*, LRC 1985, c N-4.
- Loi sur le ministère du Patrimoine canadien*, LC 1995, c 11.
- Loi sur les langues*, LRY 2002, c 133.
- Loi sur les langues officielles*, LRC 1985, c 31, (4<sup>e</sup> suppl.).
- Loi sur les langues officielles du Nouveau-Brunswick*, LN-B 2002, c O-0.5.
- Loi sur les services en français*, LRO 1990, c F-32.
- Lukasiewicz, Jan, *La syllogistique d'Aristote dans la perspective de la logique formelle moderne*, Paris, Colin, 1972.
- Lusignan, Yves, « Ottawa bilingue : le fédéral attendra avant d'intervenir », *Francopresse*, 4 juin 2001.
- Munro vs National Capital Commission*, [1966] SCR 663, 57 DLR (2d) 753.
- Office des affaires francophones de l'Ontario, *Document d'information sur le budget des dépenses 2015-2016*, [www.ofa.gov.on.ca/fr/oaf-plans-depenses1516.html](http://www.ofa.gov.on.ca/fr/oaf-plans-depenses1516.html).
- Parliamentary Debates, 3<sup>rd</sup> Parliament, 8<sup>th</sup> Session, *Speech delivered in the Legislative Assembly, by Christopher Dunkin, Esq., member for Brome, during the debate on the subject of the confederation of the British North American provinces*, Quebec, Hunter Rose, 1865, p. 28-29.
- Protocole d'entente relatif à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la langue seconde 2013-2014 à 2017-2018, conclu entre le Gouvernement du Canada et le Conseil des ministres de l'Éducation du Canada, [www.cmec.ca/docs/programsInitiatives/olp/protocol/Protocol\\_2013-2018\\_FR.pdf](http://www.cmec.ca/docs/programsInitiatives/olp/protocol/Protocol_2013-2018_FR.pdf).
- Québec (Procureur général) c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 14, [2015] 1 SCR 693.

- R. c. Crown Zellerbach Canada Ltd.*, [1988] 1 RCS 401, 49 DLR (4th) 161.
- R. c. Beaulac*, [1999] 1 RCS 768, 173 DLR (4th).
- Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, Livre 5, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1970 (présidents : André Laurendeau et A. Davidson Dunton).
- Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale (Î.-P.-É.)*, [1997] 3 RCS 3, 50 DLR (4th) 577.
- Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 RCS 217, 161 DLR (4th) 385.
- Renvoi relatif au mariage entre personnes du même sexe*, 2004 CSC 79, [2004] 3 RCS 698.
- Royal, Joseph, *Histoire du Canada : 1841-1867*, Montréal, Beauchemin, 1909.
- Rumilly, Robert, *Histoire de Montréal*, Montréal, Fides, 1970.
- Sabourin, Bernard, « A Case Study in Municipal Finance: The Corporation of the City of Ottawa (1939-1954) », *Maîtrise ès arts en science économique*, Université d'Ottawa, 1957.
- Sénat, Comité sénatorial permanent des langues officielles, *La mise en œuvre de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles: on peut faire encore mieux*, juin 2010 (présidente : Maria Chaput).
- Smith, Marie Danielle, « Movement Pushes for Official Bilingualism Policy in Ottawa », *The Ottawa Citizen*, 13 août 2014.
- Société des Acadiens c. Association of Parents*, [1986] 1 SCR 549, 1986 CanLII 66 (SCC).
- Taylor, John H., « City form and capital culture: Remaking Ottawa », *Planning Perspective*, vol. 79, n° 4, 1989, p. 79-105.
- Todd, Frederick, *Preliminary report for the Ottawa improvement commission*, 1903, <https://qshare.queensu.ca/Users01/gordond/planningcanadascapital/todd1903/Title.htm>.
- Trent, John, « Eight Reasons Ottawa Should Be Bilingual », *The Ottawa Citizen*, 5 août 2014.
- Vaz, Nicole et Pierre Foucher, « Le droit à la prestation de services publics dans les langues officielles », dans Michel Bastarache (dir.), *Les droits linguistiques au Canada*, 2<sup>e</sup> éd., 2004, Cowansville, Yvon Blais, p. 275-397.



Ville d'Ottawa, *Accord de contribution : prestation de services en français par la ville d'Ottawa*, 2006-2007, <http://ottawa.ca/calendar/ottawa/citycouncil/csedc/2007/09-04/Doc-3-F.htm>.

Ville d'Ottawa, Politique ACS2001-CMS-OCM-0002, *Politique de bilinguisme*, 9 mai 2001.

Ville d'Ottawa, Règlement n° 2001-170, *Bilinguisme*, 9 mai 2001.

Woodbury, Patrick, « 'Ottawa n'a pas besoin du bilinguisme officiel' - Jim Watson », *Le Droit*, 25 mars 2011.

## ANNEXE

### **Dix-sept recommandations du Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme**

1. Nous recommandons que, dans la capitale actuelle comme dans la région qui serait désignée capitale fédérale, l'anglais et le français aient un statut d'égalité totale, et que l'ensemble des services dispensés au public soient partout accessibles dans les deux langues.
2. Nous recommandons que le gouvernement fédéral assume un rôle direct et positif dans la capitale actuelle comme dans la région qui serait désignée capitale fédérale, afin d'y promouvoir, sous tous ses aspects, l'égalité entre anglophones et francophones.
3. Nous recommandons que d'ici deux ans on rende bilingues inscriptions et panneaux extérieurs et intérieurs de tous immeubles situés dans la région de la capitale fédérale et gérée par le ministère des Travaux publics.
4. Nous recommandons que tous les contrats relatifs à la location d'immeubles ou parties d'immeubles par le gouvernement fédéral dans la région de la capitale fédérale soient assortis de clauses concernant l'emploi des deux langues par le bailleur et ses employés ou

agents, notamment pour les panneaux et inscriptions à l'extérieur et à l'intérieur, et pour les services assurés par les garçons d'ascenseur, les commissionnaires et tout le personnel ayant des contacts avec le public ou avec les fonctionnaires.

5. Nous recommandons que les subventions du gouvernement fédéral (y compris celles de la Commission de la capitale nationale), accordées aux municipalités ou aux provinces pour la réalisation de travaux publics dans la région de la capitale fédérale, soient assorties de l'obligation d'y respecter le bilinguisme, une fois les ouvrages terminés.
6. Nous recommandons que dans toutes les activités des organismes fédéraux au sein de la région de la capitale fédérale, les services en français, comme ceux en langue anglaise, soient assurés de façon courante et notoire et non à titre exceptionnel ou sur demande.
7. Nous recommandons que l'Ontario et le Québec acceptent en principe que tous les services provinciaux assurés dans leurs secteurs respectifs de la région de la capitale fédérale, et que tous les services assurés par les capitales provinciales aux citoyens de la région de la capitale fédérale, soient accessibles en anglais et en français, au choix de chaque citoyen, et que cette mesure linguistique donne lieu à un droit garanti par une loi provinciale.
8. Nous recommandons que la gamme entière des services municipaux soient assurés en anglais et en français dans la région de la capitale fédérale et fassent l'objet d'un droit garanti par une loi provinciale.

9. Nous recommandons que, dans la région de la capitale fédérale, toute la gamme des services des administrations régionales soient assurés en anglais et en français et fassent l'objet d'un droit garanti par une loi provinciale.
10. Nous recommandons que la province d'Ontario prenne immédiatement des mesures pour que l'usage du français soit adopté par les tribunaux tenant audience dans le secteur ontarien de la région de la capitale fédérale.
11. Nous recommandons que toutes les écoles élémentaires de langue française du comté de Carleton soient placées sous l'autorité du Conseil des écoles séparées d'Ottawa.
12. Nous recommandons que toutes les écoles secondaires de langue française du comté de Carleton soient placées sous l'autorité du Conseil scolaire d'Ottawa.
13. Nous recommandons que la province d'Ontario et les commissions scolaires concernées étudient la possibilité d'offrir accès, dans la région de la capitale fédérale, à l'enseignement dispensé dans l'autre langue officielle, sans restrictions d'ordre religieux ou financier, aux parents qui souhaitent cette instruction pour leurs enfants.
14. Nous recommandons que le Conseil de la radio-télévision canadienne accorde la priorité au principe de l'égalité linguistique dans la région de la capitale fédérale, lors de l'octroi de nouveaux permis ou du renouvellement des permis détenus à l'heure actuelle.

15. Nous recommandons que le gouvernement fédéral et les gouvernements de l'Ontario et du Québec accordent désormais plus d'attention à la commodité, pour les différentes parties de la région de la capitale fédérale, de l'accès aux moyens de transport et aux communications.
16. Nous recommandons que le gouvernement fédéral établisse, pour la planification des dépenses relatives aux immeubles qui lui appartiendraient ou qu'il prendrait à bail dans la région de la capitale fédérale, un programme ayant pour objet de corriger le déséquilibre entre le secteur ontarien et le secteur québécois.
17. Nous recommandons que le gouvernement fédéral et les gouvernements du Québec et de l'Ontario créent un organisme consultatif tripartite spécialement chargé de coordonner dans le détail les éléments du programme que nous avons esquissé pour la région de la capitale fédérale.