

1073

FEDERAL COURT OF APPEAL COUR D'APPEL FÉDÉRALE	
FILED	FEB 19 2019
JESSIE M. WILSON	
OTTAWA, ON	42

COUR D'APPEL FÉDÉRALE

No du dossier de la Cour : A-182-18

ENTRE :

COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES DU CANADA

APPELANT

— et —

**MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET LA
COMMISSION DE L'ASSURANCE-EMPLOI DU CANADA**

INTIMÉS

— et —

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

INTERVENANT

No du dossier de la Cour : A-186-18

ENTRE :

LA FÉDÉRATION DES FRANCOPHONES DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

APPELANTE

— et —

**MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET LA
COMMISSION DE L'ASSURANCE-EMPLOI DU CANADA**

INTIMÉS

— et —

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

INTERVENANTE

MÉMOIRE DE FAITS DE DROIT DE L'APPELANT

COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES DU CANADA

M^e Isabelle Bousquet

M^e Élie Ducharme

M^e Mathew Croitoru

Direction des affaires juridiques

COUR D'APPEL FÉDÉRALE

No du dossier de la Cour : A-182-18

ENTRE :

COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES DU CANADA

APPELANT

– et –

**MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET LA
COMMISSION DE L'ASSURANCE-EMPLOI DU CANADA**

INTIMÉS

– et –

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

INTERVENANT

No du dossier de la Cour : A-186-18

ENTRE :

LA FÉDÉRATION DES FRANCOPHONES DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

APPELANTE

– et –

**MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET LA
COMMISSION DE L'ASSURANCE-EMPLOI DU CANADA**

INTIMÉS

– et –

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

INTERVENANTE

**MÉMOIRE DE FAITS DE DROIT DE L'APPELANT
COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES DU CANADA**

**M^e Isabelle Bousquet
M^e Élie Ducharme
M^e Mathew Croitoru**
Direction des affaires juridiques

Commissariat aux langues officielles du Canada
30, rue Victoria, 6^e étage
Gatineau (Québec) K1A 0T8

Téléphone : 819-420-4825
Télécopieur : 819-420-4837
Courriel : elie.ducharme@clo-ocol.gc.ca
isabelle.bousquet@clo-ocol.gc.ca

Procureurs du commissaire aux langues
officielles du Canada

DESTINATAIRES :

À : L'ADMINISTRATEUR DE LA COUR FÉDÉRALE

**ET À : M^e Mark Power
M^e Jennifer Klinck
M^e Darius Bossé**

Juristes Power | Power Law
130 rue Albert, bureau 1103
Ottawa (Ontario) K1P 5G4

Téléphone : 613-702-5565
Télécopieur : 613-702-5565
Courriel : dbosse@juristespower.ca

**Procureurs de l'appelante,
La Fédération des francophones de la Colombie-Britannique**

**ET À : M^e Ian Demers
M^e Lisa Morency**

Ministère de Justice Canada
Bureau régional du Québec
Complexe Guy-Favreau
Tour Est, 9^e étage
200 boulevard René-Lévesque Ouest
Montréal (Québec) H2Z 1X4

Téléphone : 514-496-9232
Télécopieur : 514-283-8427
Courriel : ian.demers@justice.gc.ca

**Procureurs des intimés,
Ministère de l'Emploi et du développement social et la Commission de
l'assurance-emploi du Canada**

ET À:

**M^e Karrie Wolfe
M^e Katie Hamilton
M^e Zachary Froese**

Procureur général de la Colombie-Britannique
777, rue Dunsmuir, bureau 1300
Vancouver (Colombie-Britannique)
V7Y 1K2

Tél. : 604-643-7100
Télec. : 604-643-7900
Courriel : karrie.wolfe@gov.bc.ca

**Procureurs de l'intervenant,
Procureur général de la Colombie-Britannique**

INDEX

INDEX

I.	PARTIE I – LES FAITS	1
A.	Survols.....	1
B.	Les faits.....	1
II.	PARTIE II – LES POINTS EN LITIGE.....	2
III.	PARTIE III – L’ARGUMENTATION.....	2
A.	La norme de contrôle applicable.....	2
B.	Le juge de première instance a erré dans son interprétation et son application de la partie VII de la <i>Loi sur les langues officielles</i>	2
i.	La partie VII doit être interprétée à la lumière de son objet et de l’intention du législateur de rendre l’article 41(2) applicable à des décisions précises	3
a.	L’historique de la partie VII démontre une intention continue de créer une obligation concrète dans le processus décisionnel des institutions fédérales	5
b.	L’interprétation administrative postérieure à 2005 est conforme à l’intention du législateur	11
c.	L’interprétation de la partie VII qui donne effet à son objet en la rendant justiciable	14
ii.	La partie VII doit permettre d’analyser un manquement précis dans l’administration d’une institution fédérale	15
iii.	La mise en œuvre de la partie VII n’est pas assujettie à la création d’un règlement....	17
C.	Le juge de première instance a erré dans son interprétation du recours prévu à l’article 77 de la <i>Loi sur les langues officielles</i>	20
i.	La jurisprudence applicable permet aux tribunaux de tenir compte des faits pertinents pour comprendre le problème allégué dans la plainte	21
ii.	L’interprétation de la portée du recours doit permettre une surveillance efficace des institutions fédérales et ne doit pas imposer de fardeau excessif aux plaignants	25
iii.	Le recours prévu à l’article 77 a une portée large et ne peut être étouffé dans des difficultés de procédure.....	28
IV.	CONCLUSION.....	29
V.	ORDONNANCE DEMANDÉE	30
VI.	LA LISTE DE JURISPRUDENCE ET DE DOCTRINE.....	31

I. PARTIE I – LES FAITS

A. Survol

1. Cet appel soulève deux questions de haute importance pour l'appelant, le commissaire aux langues officielles, soit : (1) l'interprétation qu'il convient de donner à l'article 41(2) de la *Loi sur les langues officielles* (la « *LLO* »); et (2) la portée du recours prévu à l'article 77 de la *LLO*. Il soulève également une question procédurale, à savoir si la Cour pouvait se référer à l'interprétation administrative accordée par Patrimoine Canadien dans l'interprétation de l'article 41(2).
2. En ce qui concerne l'article 41(2), bien que la Cour fédérale ait d'abord énoncé les bons principes d'interprétation applicables aux droits linguistiques, elle a ignoré l'intention du législateur de rendre les institutions fédérales imputables au cas par cas de leurs obligations prévues à la partie VII de la *LLO*. Cette interprétation l'a mené à conclure que l'article 41(2) n'impose aucune obligation précise aux institutions fédérales, ce qui le vide essentiellement de son caractère justiciable et contrevient à la cohérence interne de la *LLO*.
3. Pour ce qui est du recours prévu à l'article 77 de la *LLO*, cet appel soulève la question à savoir si la *LLO* permet aux tribunaux de considérer des faits postérieurs à la plainte déposée au Commissariat aux langues officielles pour analyser le bien-fondé du recours dans son ensemble. Le commissaire soumet que la Cour fédérale a erré en s'estimant entièrement liée par certains passages de la jurisprudence selon lesquels le bien-fondé du recours s'évaluait au moment de la plainte, sans examiner leur portée et le contexte global dans lequel ils ont été prononcés. La Cour a également omis de considérer le libellé très large des dispositions contenues dans la partie X de la *LLO* ainsi que son objet.
4. Finalement, le commissaire soumet que le juge a erré en refusant de prendre connaissance de l'interprétation administrative accordée par Patrimoine Canadien à l'article 41(2) qui l'aurait outillé dans l'interprétation de la partie VII.

B. Les faits

5. Dans le présent appel, le commissaire aux langues officielles s'appuie sur les faits présentés par l'appelante, la Fédération des francophones de Colombie-Britannique (la « *FFCB* »), dans son mémoire de première instance.

II. PARTIE II – LES POINTS EN LITIGE

6. Le commissaire soumet que le présent dossier soulève deux questions en litige principales :
- i. Quelle interprétation devrait être accordée à l'obligation de prendre des « mesures positives » contenue à l'article 41(2) de la *LLO* ?
 - ii. Le recours judiciaire prévu à la partie X de la *LLO* permet-il à la Cour de tenir compte des faits postérieurs à la plainte dans l'évaluation de son bien-fondé ?

III. PARTIE III – L'ARGUMENTATION

A. La norme de contrôle applicable

7. Afin de déterminer la norme de contrôle applicable en appel, le commissaire convient que les règles établies par la Cour suprême du Canada dans *Housen c Nikolaisen*¹ sont applicables. Selon la Cour suprême, les conclusions relatives à des questions de droit pur peuvent être infirmées si elles sont erronées.
8. Le commissaire est d'avis que les questions qu'il soulève dans le présent dossier sont des questions d'interprétation législative pures. Il s'agit donc de questions de droit et la norme de la décision correcte s'applique.

B. Le juge de première instance a erré dans son interprétation et son application de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*

9. Dans la présente affaire, le juge de première instance devait interpréter l'obligation de prendre des « mesures positives » prévue à l'article 41(2) de la *LLO* de façon à donner un sens à la partie VII de la *LLO* et à apporter « une solution de droit »². Plus précisément, le juge devait déterminer si Emploi et Développement social Canada (« EDSC ») et la Commission de l'assurance-emploi du Canada (la « CAEC ») avaient respecté leurs obligations dans le contexte d'une mesure précise, soit la conclusion et la mise en œuvre d'une entente fédérale-provinciale sur des services d'aide à l'emploi, conclue en 2008 avec la Colombie-Britannique (l'« Entente de 2008 »).

¹ *Housen c Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 RCS 235.

² *Loi d'interprétation* (L.R.C. (1985), ch. I-21), art. 12.

10. Compte tenu de l'interprétation qu'il convient d'accorder à la *LLO* et à la partie VII en fonction de leurs objets, de l'intention du législateur et de la jurisprudence applicable, le commissaire soutient que la Cour de première instance a commis des erreurs en interprétant la partie VII de la *LLO* et que sa décision ne peut être maintenue.

11. Une interprétation conforme à l'esprit de la partie VII et à l'intention du législateur aurait établi une obligation pour les institutions fédérales de tenir compte de l'impact de leurs décisions sur les communautés de langue officielle en situation minoritaire et de prendre des mesures en conséquence.

i. La partie VII doit être interprétée à la lumière de son objet et de l'intention du législateur de rendre l'article 41(2) applicable à des décisions précises

12. La méthode moderne d'interprétation consiste à lire la loi dans son contexte global³. Cette méthode exige d'accorder une attention particulière à l'objet de la loi lorsque les dispositions à interpréter sont de nature quasi-constitutionnelle⁴. La *LLO* fait « partie de cette catégorie privilégiée de lois dites quasi-constitutionnelles qui expriment certains objectifs fondamentaux de notre société » et doit être interprétée de manière à promouvoir les considérations de politiques générales qui la sous-tendent⁵.

13. À l'instar d'autres parties de la *LLO*, la partie VII tire sa source dans la Constitution du pays. Le principe de progression vers l'égalité, consacré au paragraphe 16(3) de la *Charte canadienne des droits et libertés*⁶ et le principe constitutionnel non écrit de la protection des minorités⁷ constituent les principes directeurs qui sous-tendent les obligations de la partie VII de la *LLO*.

³ *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6th Ed., Ruth Sullivan au para 2.1.

⁴ *Canada (Procureur général) c Viola (C.A.)*, [1991] 1 CF 373; *Lavigne c Canada (Commissariat aux langues officielles)*, 2002 CSC 53.

⁵ *Ibid.*

⁶ Michel Doucet, « La Partie VII de la Loi sur les langues officielles du Canada : Une victoire à la Pyrrus ou un réel progrès? », (2007) 9 R.C.L.F. 31 à la p 35 et 61; Débats de la Chambre des communes, 1^{re} session, 38^e Parl., 059 (17 février 2005) à la p 3677 (L'honorable Raymond Simard, secrétaire parlementaire du leader adjoint du gouvernement à la Chambre des communes et ministre responsable des langues officielles). Voir aussi : Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le projet de loi C-72, Loi concernant le statut et l'usage des langues officielles du Canada, 2^e session, 33^e Parl., n^o 3 (24 mars 1988) à la p 6. (Témoignage de l'honorable David Crombie, secrétaire d'État du Canada).

⁷ *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 RCS 217 aux paras 79-82; *Vriend c Alberta*, [1998] 1 RCS 493 au para 176; *Lalonde c Ontario (Commission de restructuration des services de santé)*, CanLII 21164, 56 OR (3d) 505 (ONCA) aux paras 111-125.

14. Comme toutes les dispositions conférant des droits linguistiques, la partie VII doit recevoir une interprétation large et libérale, fondée sur l'objet et qui est la plus apte à remédier aux injustices du passé et à assurer le développement et l'épanouissement des collectivités de langue officielle minoritaire⁸.
15. Il est d'autant plus fondamental d'accorder une attention particulière à l'objet de la loi lorsque des dispositions législatives sont rédigées en termes généraux, comme en l'espèce. Dans ces cas, « il y a effectivement peu à tirer du recours au dictionnaire et beaucoup des objectifs poursuivis »⁹. Une disposition législative qui n'est pas définie de façon exhaustive « fait appel pour son application à une collaboration plus large du juge ». Dans ce contexte, comme l'explique le professeur Côté, les limites d'une interprétation purement textuelle sont particulièrement évidentes :

[U]ne interprétation qui n'insiste que sur le texte doit être rejetée, ne serait-ce pour le motif que les mots n'ont pas de sens en eux-mêmes. Ce sens découle en partie du contexte de leur utilisation, et l'objet de la loi fait partie intégrante de ce contexte. Ajoutons que si l'interprétation strictement littérale présume beaucoup des possibilités du langage humain, elle surestime aussi la clairvoyance et l'habileté des rédacteurs de textes législatifs. La séparation des pouvoirs ne devrait pas exclure nécessairement la collaboration des pouvoirs. Le rédacteur, qui ne peut prévoir toutes les circonstances où son texte devra s'appliquer, doit pouvoir attendre des tribunaux autre chose que des critiques : il doit pouvoir compter sur leur collaboration dans l'accomplissement du but de la loi.¹⁰

16. Dans cette perspective, plusieurs constats s'imposent d'emblée en considérant l'article 41(2) de la *LLO*. D'abord, cet article prévoit une large obligation d'agir qui a très peu été analysée par les tribunaux à ce jour. Enfin, il s'agit d'une mesure législative unique en droit fédéral, la première à donner un effet concret au principe de progression vers l'égalité consacré au paragraphe 16(3) de la *Charte* et au principe constitutionnel non écrit de la protection des minorités¹¹. Devant ces constats, la cour de première instance était tenue d'interpréter le contenu de l'article 41(2) en fonction de son objet.
17. Or, elle ne l'a pas fait. En contradiction avec les principes d'interprétation établis de longue date par les tribunaux en matière de droits linguistiques, la Cour de première instance a

⁸ *R. c Beaulac*, [1999] 1 RCS 768; *Charlebois c Saint John (Ville)*, [2005] 3 RCS 563 au para 23.

⁹ Pierre-André Côté, *Interprétation des lois*, Thémis, 4^e éd., 2009 aux paras 1456, 1457 et 1460.

¹⁰ *Ibid* à la p 456.

¹¹ *Supra* note 6.

interprété les termes « des mesures positives » isolément et accordé un poids démesuré à des définitions de dictionnaire¹², sans tenir compte de l'objet de cette disposition.

18. Le texte de l'article 41(2) devait être concilié avec l'intention du législateur de rendre les institutions fédérales imputables au cas par cas et de permettre au commissaire et aux tribunaux d'appliquer ces dispositions dans un contexte factuel précis.

a. *L'historique de la partie VII démontre une intention continue de créer une obligation concrète dans le processus décisionnel des institutions fédérales*

19. Afin de bien comprendre l'intention du législateur en adoptant les modifications à la LLO de 2005, il est essentiel de faire une analyse approfondie de l'historique législatif ayant mené à l'adoption de ces amendements.

20. En 1988, une nouvelle LLO fut adoptée pour remplacer celle de 1969. Elle prévoyait notamment l'ajout de la partie VII. Cette partie de la Loi devait donner corps au principe de progression vers l'égalité, comme l'expliquait le ministre de la Justice à l'époque :

Cette partie du projet a pour fondement la Charte, à savoir le principe de la progression vers l'égalité de statut ou d'usage du français et de l'anglais, lequel fut reconnu par la Cour suprême du Canada dans plusieurs décisions importantes. La Cour a fait remarquer que le processus législatif était particulièrement approprié pour faire avancer le principe d'égalité.¹³

21. À la suite de nombreuses critiques quant à l'inaction du gouvernement fédéral, qui considérait ces dispositions comme non-contraignantes, plusieurs projets de loi privés visant à renforcer les obligations de la partie VII ont été déposés entre 2001 et 2005 par l'honorable sénateur Jean-Robert Gauthier¹⁴. La dernière mouture de ces projets de loi, le projet de loi S-3, a reçu la sanction royale en 2005¹⁵.

¹² *Fédération des francophones de la Colombie-Britannique c Canada (Emploi et Développement social)*, 2018 CF 530 aux paras 207-2017.

¹³ Chambre des communes, Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le projet de loi C-72, 33^e lég, n^o 1 (17 et 22 mars 1988) à la p 18.

¹⁴ Projet de loi 32, déposé le 19 septembre 2001, mort au feuillet; Projet de loi S-11, déposé le 10 décembre 2002, mort au feuillet; Projet de loi S-4, déposé le 3 février 2004, mort au feuillet.

¹⁵ Projet de loi S-3, déposé le 6 octobre 2004, a reçu la sanction royale le 25 novembre 2005.

22. Entre temps, le gouvernement fédéral a mis en place, en 2003, le Plan d'action pour les langues officielles¹⁶ afin de donner une nouvelle lancée aux politiques linguistiques. Le cœur du Plan d'action est un *Cadre d'imputabilité et de coordination en langues officielles* [le « Cadre »]¹⁷, qui est toujours en vigueur présentement. Le Cadre décrit les modalités d'exécution applicables à l'ensemble des institutions fédérales en ce qui a trait à la mise en œuvre de la *LLO*¹⁸, notamment quant à l'engagement du gouvernement en vertu de la partie VII¹⁹. Plus particulièrement, il prévoit que chaque institution doit adopter une approche systématique lors de l'élaboration de politiques et de programmes :

- i. Déterminer si ses politiques et programmes ont une incidence sur le développement des communautés minoritaires;
- ii. Consulter, s'il y a lieu, les publics intéressés, en particulier les représentants des communautés minoritaires de langue officielle;
- iii. Être en mesure de décrire sa démarche et de démontrer qu'elle a pris en compte les besoins des communautés minoritaires; et
- iv. Lorsqu'il aura été décidé que des répercussions existent, planifier en conséquence les activités prévues.²⁰

23. Le Cadre est un outil important pour interpréter les obligations des institutions fédérales sous la partie VII de la *LLO*. En présence de dispositions générales comme en l'espèce, les tribunaux peuvent référer aux matériaux extrinsèques à la Loi pour aider la Cour à cerner l'intention du législateur dans l'adoption de ces dispositions²¹.

24. Le recours aux documents extrinsèques est particulièrement approprié là où ces documents ont été considérés expressément par le législateur au moment d'adopter une disposition²². En l'espèce, les débats parlementaires confirment que le législateur avait en tête le Cadre comme ligne directrice pour l'interprétation des obligations incombant aux institutions fédérales sous

¹⁶ *Le prochain acte : Un nouvel élan pour la dualité linguistique Canadienne. Le Plan d'action pour les langues officielles*. 2003, Canada, Bureau du Conseil Privé (le « Plan d'action »). La Cour peut et devrait prendre connaissance d'office de l'interprétation contenue dans ce document puisqu'il est très pertinent au débat, puisque le fait que cette interprétation ait été retenue par le Conseil Privé ne peut être l'objet de débats entre des personnes raisonnables et que son existence peut être démontrée immédiatement et fidèlement en ayant recours à des sources facilement accessibles dont l'exactitude est incontestable, soit le document lui-même. Voir : *R c Find*, [2001] 1 RCS 863 au para 48; *Terre-Neuve (Conseil du Trésor) c N.A.P.E.*, 2004 CSC 66, [2004] RCS 381 au para 56.

¹⁷ Le *Cadre* se trouve à l'annexe « A » du plan d'action, aux pp 67-76.

¹⁸ *Ibid* au para 1.

¹⁹ *Ibid* aux paras 16-30.

²⁰ *Ibid* à la p 70.

²¹ Voir *supra* note 3 aux paras et 23.1-23.6.

²² *Ibid* aux paras 23.12-23.14.

la partie VII de la *LLO* au moment des modifications de 2005. Le sénateur Jean-Robert Gauthier, l'un des parrains du projet, était très explicite à cet égard :

Mon projet de loi a trois objectifs. D'abord, il précise le caractère impératif de l'engagement de la partie VII. Ensuite, il impose des obligations aux institutions fédérales par la mise en œuvre de cet engagement et donne au gouvernement la possibilité d'adopter des règlements d'application. [...]

Les exemples d'obligations sont tirés du cadre d'imputabilité que vous connaissez tous, à savoir le plan d'action déposé l'an dernier au Parlement, aux pages 70 et 71. C'est clair. J'en ai distribué des copies. Vous allez voir, j'ai copié littéralement ce qui était dans le plan d'action. [...] Je veux renforcer le cadre d'imputabilité des institutions fédérales.²³ [nous soulignons²⁴]

25. Il est d'ailleurs révélateur que durant l'étude de ce projet de loi, le gouvernement fédéral a proposé un libellé pour l'article 41(2) qui aurait eu pour effet de codifier les modalités d'exécution prévues dans le Cadre. L'honorable Raymond Simard expliquait que l'obligation de prendre « des mesures positives » nécessitait la mise en place d'un processus continu:

Un des processus en place serait de vérifier l'incidence de chaque politique ou de chaque programme sur la mise en œuvre de l'engagement. On devra aussi consulter les organismes intéressés, notamment ceux qui représentent les minorités francophone et anglophone du Canada [...]

Je pense que c'est important. Il ne s'agit pas seulement de consulter les organismes de façon adéquate, il s'agit aussi de tenir compte des conclusions des consultations.²⁵

26. Cette interprétation de la nature de l'obligation prévue au paragraphe 41(2) a été confirmée par l'honorable Liza Frulla, ministre du Patrimoine canadien :

Ainsi, en vertu de ces propositions, les institutions fédérales se verraient tenues, lorsqu'elles élaborent des politiques ou des programmes, de vérifier l'incidence de chaque politique ou programme sur la promotion du français et de l'anglais, de consulter, s'il y a lieu, les organismes intéressés, notamment ceux qui représentent les minorités francophones et anglophones du Canada; et de tenir compte des incidences de la promotion du français et de l'anglais et du résultat des consultations.²⁶

²³ Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles, 38^e parl, 1^e sess, no 1 (18 octobre 2004) à la p 20.

²⁴ Pour les fins de ce mémoire, tous les soulignements dans les citations seront les nôtres.

²⁵ Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des langues officielles, 1^{re} sess., 38^e Parl., n°33 (18 mai 2005) à la p 3 (Témoignage de l'honorable Raymond Simard, Secrétaire parlementaire du leader adjoint du gouvernement à la Chambre des communes, ministre responsable des langues officielles).

²⁶ Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des langues officielles, 1^{re} sess., 38^e Parl., n°35 (31 mai 2005) à la p 2 (Témoignage de l'honorable Liza Frulla, ministre du Patrimoine canadien).

27. En écartant ce libellé en faveur du libellé actuel de l'article 41(2), l'intention du législateur n'était pas de diminuer les obligations des institutions fédérales, mais bien le contraire : il voulait renforcer la disposition²⁷. Ainsi, le nouveau libellé voulait répondre aux craintes exprimées par de nombreux intervenants qu'une énumération trop expresse au niveau du processus, sans recentrer la loi sur une obligation concrète d'agir en faveur des communautés de langue officielle, ne produirait pas d'effets tangibles pour ces communautés²⁸. Autrement dit, le nouveau libellé ne visait pas à éliminer le processus décrit dans la mouture précédente mais visait plutôt à assurer que les mesures adoptées à la suite de ces processus aient un effet positif concret.

28. D'ailleurs, lors d'une des dernières rencontres du Comité permanent des langues officielles de la chambre des communes (le « Comité LANG ») précédant l'adoption du libellé maintenant énoncé à l'article 41(2), différents membres du Comité ont voulu s'assurer tour à tour que le nouveau libellé proposé par la commissaire aux langues officielles Dyane Adam créerait des effets immédiats et tangibles dans des circonstances précises. Nous citons ci-dessous quelques extraits à cet égard :

M. Guy Lauzon : Comparons donc la situation actuelle à demain, si le projet de loi S-3 était adopté. Quelle incidence, positive ou négative, aurait-il sur la collectivité?

Mme Dyane Adam : Actuellement, les institutions fédérales ont l'impression que lorsqu'elles créent un programme ou une politique, elles n'ont même pas l'obligation de consulter les collectivités. Elles ne pensent pas avoir cette obligation. Peut-être que certaines pensent l'avoir, mais d'autres pas.

M. Guy Lauzon : J'aimerais en avoir une application pratique. Comment le projet de loi S-3 va-t-il améliorer la situation?

Mme Dyane Adam : Peut-être devrions-nous prendre l'exemple d'un programme, puisque vous êtes de la communauté de Stormont—Dundas—South Glengarry. Il a

²⁷ Voir notamment le témoignage de l'honorable Raymond Simard lors du vote du libellé actuel par le Comité LANG : Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des langues officielles, 1^{re} sess., 38^e Parl., n°46 (20 octobre 2005) à la p 9 : « Comme on l'a dit dans le passé, ce n'est pas une obligation de résultat, ce que le gouvernement trouvait difficile à accomplir et très difficile à mesurer. Cela ne donne pas d'obligation de moyen, ce qui était peut-être un peu trop faible, mais cela donne une obligation d'action ».

²⁸ Voir par exemple, les craintes exprimées par les témoins suivants : Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des langues officielles, 1^{re} sess., 38^e Parl., n°39 (16 juin 2005) aux pp 6-8 (Témoignage de Jean-Guy Rioux - président de la FCFA et de Rénaud Rémillard - directeur général, Fédération des associations de juristes d'expression française de common Law); au n°37 (9 juin 2005) aux pp 5-6 (Témoignage de André Braën - professeur, Faculté de droit civil, Université d'Ottawa); au n°38 (14 juin 2005) aux pp 11-12 (Témoignage de Pierre Foucher - professeur de droit, Université de Moncton); Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des langues officielles, 1^{re} sess., 38^e Parl., n°44, (6 octobre 2005) à la p 2 (Témoignage de Dyane Adam - commissaire aux langues officielles).

un programme appelé Un Canada branché. [...] En concevant un tel programme, dès le départ, le gouvernement devrait se demander, en fonction de son obligation de tenir compte des communautés de langues officielles, si ce programme doit être adapté.²⁹

Après plusieurs questions de ce genre de la part des membres du Comité, comportant des exemples de situations précises dans lesquelles les institutions fédérales auraient des obligations de tenir compte de l'impact de leurs décisions sur les communautés³⁰, l'honorable Raymond Simard a confirmé son interprétation en référant à un exemple qu'il avait mentionné lors de l'étude du libellé antérieur proposé par son gouvernement³¹:

L'hon. Raymond Simard : J'aimerais donner un exemple tangible, qui montre comment l'adoption du projet de loi pourrait changer les choses [...]. Cela, par le fait même, répondra à la question de mon collègue M. Lauzon.

Je donne souvent l'exemple d'un projet qui a vu le jour chez nous, au Manitoba français. Les communautés s'étaient organisées pour mettre en place une large bande de fréquence pour toutes les communautés francophones de la province, et ce, dans les deux langues officielles. Industrie Canada n'a pas accepté ce projet. On l'a donc abandonné. En revanche, les communautés anglophones ont reçu des fonds ; elles ont écarté les communautés francophones, de sorte qu'on n'offre ces services qu'en anglais. Le projet de loi S-3, s'il avait été en vigueur — même avec les amendements que vous y proposez —, aurait-il changé cette décision? Les fonctionnaires auraient été obligés de se montrer plus sensibles et de respecter les obligations envers les communautés minoritaires.

Mme Dyane Adam : Comme je le dis toujours, peut-être la décision aurait-elle été la même, pour toutes sortes d'autres raisons. Par contre, le processus décisionnel aurait été assujéti à une obligation de justification.³²

29. À la suite de ces témoignages, l'honorable Don Boudria, parrain du projet de loi devant la Chambre des communes, a pris la parole pour dissiper tout doute concernant l'objectif des modifications de créer une obligation justiciable :

Pourrais-je demander le consentement unanime pour que je puisse intervenir, même si je ne suis pas un membre du comité. Je suis le parrain du projet de loi et je crois que ce sera la dernière fois qu'on en parlera avant que vous en fassiez l'étude article par article. Est-ce que vous pourriez m'accorder cinq minutes?

[...] Il n'y a donc que les modifications à l'article 41, afin qu'il soit justiciable. J'interviens auprès de mes collègues, surtout ceux du Parti conservateur, pour dire que si on le rend justiciable, c'est pour qu'il y ait un élément de « justiciabilité ». C'est pour

²⁹ Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des langues officielles, 1^{re} sess., 38^e Parl., n°44, (6 octobre 2005) aux pp 11-12.

³⁰ *Ibid*, voir notamment les questions de la députée Paule Brunelle (PQ) et du député Jean-Claude d'Amours (Lib.), aux pp 4 et 10 respectivement.

³¹ *Supra* note 25, comparer avec l'exemple fourni par le député antérieurement.

³² *Supra* note 29 à la p 12.

que les gens puissent, s'ils en ont besoin, avoir recours au mécanisme de justice pour se défendre. C'est le cas pour tout le reste de la loi. [...]

On a rédigé des droits en vertu desquels, par exemple, mes enfants ont pu recevoir leur formation scolaire en français en Ontario de l'élémentaire jusqu'à la maîtrise [...]. Ils ont eu ces droits parce que c'était justiciable et parce que les gens ont pu, à un moment donné, aller devant les tribunaux pour dire qu'ils voulaient que leurs droits soient respectés.

Je suis d'accord pour qu'on veuille amender le projet de loi afin de le clarifier, mais de grâce, adoptez-le afin qu'on puisse augmenter les droits et non en soustraire. Ainsi, les enfants de mes enfants auront plus de droits, comme mon fils et ma fille ont eu davantage de droits que je n'en ai eu.³³

30. Ainsi, à de nombreuses reprises, des députés de tous les partis politiques représentés au Comité LANG ainsi que le parrain du projet se sont assurés une dernière fois que le projet de loi, dans sa mouture finale, générerait des obligations concrètes et précises. La rencontre subséquente du Comité LANG abordait principalement des questions procédurales³⁴ et le projet de loi a été adopté par le Comité dans la séance qui l'a suivie³⁵.

31. En novembre 2005, le projet de loi S-3 fut adopté et la partie VII de la *LLO* fut modifiée de façon à y insérer les paragraphes 41(2) et (3) et y ajouter, au paragraphe 77(1), un droit de recours pour une plainte visant la partie VII de la *LLO*. Ainsi, afin d'assurer la protection et le développement des minorités de langue officielle, le Parlement a imposé à chaque institution fédérale l'obligation de prendre des mesures positives pour mettre en œuvre l'engagement du gouvernement. Cette obligation était sujette à un recours judiciaire en cas d'infractions précises³⁶. Rendre la partie VII immédiatement exécutoire et lui conférer un contenu précis au cas par cas était donc l'objectif central au cœur des modifications proposées en 2005, comme l'indique l'un des parrains des projets de loi, le sénateur Gauthier :

Ces projets de loi reprennent toujours le même principe fondamental : celui de rendre exécutoire la Loi sur les langues officielles et imposer des conditions fermes que les agences et ministères ne pourront contourner.³⁷

³³ *Ibid* aux pp 13-14.

³⁴ Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des langues officielles, 1re sess., 38e Parl., n°45 (18 octobre 2005).

³⁵ Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des langues officielles, 1re sess., 38e Parl., n°46 (20 octobre 2005).

³⁶ *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais)*, LC 2005, c. 41, art. 41.

³⁷ *Supra* note 23 à la p 1 :25.

b. L'interprétation administrative postérieure à 2005 est conforme à l'intention du législateur

32. Peu de temps après l'entrée en vigueur de la nouvelle partie VII, Patrimoine Canadien, l'institution principalement responsable de la coordination de la mise en œuvre de cette partie³⁸, a adopté une interprétation administrative des obligations incombant aux institutions fédérales sous la partie VII, conformément à son mandat à cet égard à l'article 42 de la LLO. Cette interprétation se retrouve dans le Guide à l'intention des institutions fédérales (le « Guide ») et sert à orienter la conduite des institutions fédérales dans l'exercice de leurs responsabilités en vertu de l'article 41(2)³⁹. Le Guide prévoit l'approche que devraient suivre ces institutions lorsqu'elles s'apprêtent à prendre des décisions menant par exemple à l'adoption ou à la révision d'une politique, à la création ou à l'abolition d'un programme, ou encore à la mise en place ou à l'élimination d'un point de service⁴⁰. Patrimoine Canadien prône ainsi la même approche systématique énoncée dans les débats et dans le Cadre quant à la considération des impacts des décisions administratives sur les communautés minoritaires.
33. L'interprétation administrative de Patrimoine Canadien est pertinente au présent dossier. Or, la Cour suprême du Canada se réfère régulièrement à l'interprétation administrative des institutions fédérales à titre de doctrine, en consultant des guides⁴¹, des bulletins d'interprétation⁴², et même certains sites web du gouvernement⁴³ lorsqu'elle interprète des dispositions législatives. Le juge de première instance a donc erré en considérant le Guide comme de la preuve⁴⁴. À l'instar de la Cour suprême du Canada, il aurait dû accepter ce document comme doctrine ou comme autorité tel qu'il avait été présenté dans le cahier d'autorités du commissaire.
34. En alternative, l'interprétation administrative de Patrimoine Canadien par le biais du Guide est un fait législatif au sujet duquel la Cour pouvait prendre connaissance d'office. Le fait que

³⁸ LLO aux articles 42-44; Le Cadre au para 24.

³⁹ Guide à l'intention des institutions fédérales, Loi sur les langues officielles Partie VII – Promotion du français et de l'anglais, Patrimoine canadien, 2007 à la p 3 [Guide].

⁴⁰ Ibid à la page 12.

⁴¹ Voir par exemple *F.N. (Re)* [2000] 1 RCS 880 au para 25 ainsi que la section « Doctrine citée » indiquant une référence à un Guide du Solliciteur général.

⁴² Voir par exemple *Schwartz c Canada*, [1996] 1 RCS 254 aux paras 23, 25 et 27 ainsi qu'à la section « Doctrine citée » indiquant une référence à plusieurs bulletins d'interprétation.

⁴³ *R. c B.W.P.*, [2006] 1 RCS 941 au para 37 ainsi que la section « Doctrine citée » indiquant une référence au site web du Ministère de la Justice.

⁴⁴ *Supra* note 12 aux paras 186-187.

Patrimoine Canadien a adopté cette interprétation en 2007 par le biais du Guide ne peut être l'objet de débats entre des personnes raisonnables. L'existence de ce fait peut être démontrée immédiatement et fidèlement en ayant recours à des sources facilement accessibles dont l'exactitude est incontestable.

35. La Cour suprême a indiqué que la connaissance d'office peut servir à « éviter qu'en s'appuyant sur la preuve un tribunal tire une conclusion factuelle qui contredit 'des sources facilement accessibles dont l'exactitude est incontestable' et qui remettrait donc en question l'exactitude de son propre processus d'appréciation des faits »⁴⁵.
36. C'est justement ce que la Cour de première instance a fait en concluant par erreur que le gouvernement fédéral s'était entièrement abstenu de préciser la portée l'obligation des institutions fédérales sous l'article 41(2), « bien que le pouvoir législatif lui ait confié les outils et la responsabilité pour le faire depuis déjà plus de 12 ans »⁴⁶. De fait, Patrimoine Canadien a précisé la portée de la partie VII en développant un Guide. Le fait que cette clarification n'ait pas été faite dans un véhicule réglementaire n'empêche pas que le gouvernement ait publiquement clarifié sa compréhension de l'article 41(2)⁴⁷.
37. Le Cadre et le Guide forment un continuum dans l'interprétation qu'ont accordé deux gouvernements canadiens successifs aux obligations de la partie VII de la *LLO*. Le Cadre démontre que cette interprétation existait avant les modifications législatives. Les débats parlementaires confirment que le législateur souhaitait codifier une obligation décisionnelle similaire à celle énoncée dans le Cadre. Et finalement, l'interprétation retenue dans le Guide continue de prôner une analyse systématique « tout au long du cycle des activités des institutions du gouvernement fédéral, que ce soit lors de la planification stratégique, de l'élaboration de politiques et de programmes, de leur mise en œuvre, de leur évaluation ou de la reddition de comptes »⁴⁸.

⁴⁵ *Terre-Neuve (Conseil du Trésor) c N.A.P.E* au para 57. Voir aussi comment la Cour suprême prend connaissance d'office de rapports gouvernementaux et corrige une décision de première instance à l'effet contraire dans *R c Malmo-Levine; R. c Caine* [2003] 3 RCS 571 aux paras 26 et 27.

⁴⁶ *Supra* note 12 aux paras 236 et 237.

⁴⁷ D'ailleurs, la ministre Joly a récemment invoqué le Guide devant le Parlement comme outil d'interprétation gouvernemental du concept de « mesures positives » contenu au paragraphe 41(2). Voir son témoignage devant le Comité LANG, 42^e législature, 1^e session, no 117, jeudi le 1^{er} novembre 2018 à la p 6.

⁴⁸ *Supra* note 39 à la p 12.

38. La Cour suprême du Canada a déjà reconnu que l'interprétation administrative d'une loi ne peut être ignorée par le législateur lorsqu'il propose des modifications à une loi similaire⁴⁹. L'adoption par la Cour d'une interprétation des obligations inscrites à la partie VII qui serait conforme aux interprétations retrouvées dans le Cadre et le Guide respecterait d'ailleurs le principe de stabilité dans l'interprétation. Comme l'indique le professeur Côté :

Si une Loi se prête raisonnablement à l'interprétation qui en a été donnée par l'usage, les tribunaux ne s'en écarteront pas.

La raison de ce principe est évidente : un usage interprétatif fait naître des attentes qui ne peuvent être trompées sans entraîner des préjudices parfois graves. Il faut donc un motif valable pour rejeter un usage interprétatif qui n'est pas contraire au texte⁵⁰.

39. En l'espèce, les auteurs du Cadre avaient d'ailleurs prévu qu'un tel document générerait des attentes auprès des communautés. L'honorable Stéphane Dion a indiqué qu'il s'agissait d'un document public auquel tous peuvent se référer et qui permettrait aux communautés de demander l'imputabilité de son gouvernement⁵¹.

40. De plus, la preuve au dossier démontre qu'en 2008, le gouvernement du Canada interprétait encore ses obligations sous la partie VII à la lumière du Cadre⁵². Elle démontre aussi qu'EDSC, dans son plan d'action pour la mise en œuvre de l'article 41 de la LLO, prévoyait appuyer les communautés de langue officielle en situation minoritaire par l'entremise de prestation des programmes et activités ainsi que par les initiatives qui étaient notamment contenues dans le Plan d'action pour les langues officielles (2003)⁵³. EDSC s'est engagée à évaluer et améliorer en permanence ses politiques, stratégies et programmes dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 41⁵⁴. EDSC admet d'ailleurs qu'il peut être nécessaire de tenir des consultations auprès

⁴⁹ *Harel c Québec (Sous Ministre du Revenu)*, [1978] 1 RCS 851 ; Voir aussi *Sullivan on the Construction of Statutes*, supra note 3 aux paras 23.118 à 23.122.

⁵⁰ Pierre-André Côté, *Interprétation des lois*, 4^e ed., Thémis, 2009, à la p 636.

⁵¹ Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des langues officielles, 2^eme sess., 37^e Parl., n°014 (17 mars 2003) à 15h35 et 16h30 (Témoignage de l'honorable Stéphane Dion, président du Conseil privé de la Reine pour le Canada et ministre des Affaires intergouvernementales).

⁵² Pièce « OM-1 » de l'affidavit d'Ouassim Meguelatti, dossier d'appel, aux pp 7731.

⁵³ Pièce « OM-2 » de l'affidavit d'Ouassim Meguelatti, dossier d'appel, aux pp 7821, 7832 à 7835, 7858, 7869, et 7880.

⁵⁴ Pièce « OM-3 » de l'affidavit d'Ouassim Meguelatti, dossier d'appel, aux pp 7962, et 7986.

des communautés au cours de l'année avant la prise d'une décision finale⁵⁵. La « trousse d'outils » utilisée par le personnel EDSC dans ses consultations contient notamment le Guide⁵⁶.

41. En bref, comme l'historique de la partie VII l'a démontré, le législateur voulait réformer un problème précis en 2005 : l'absence d'effet justiciable de la partie VII. Il a adopté des modifications ciblées dans l'unique objectif de lui conférer un caractère justiciable et de rendre les institutions fédérales imputables de sa mise en œuvre devant les tribunaux. En ignorant cette intention du législateur, l'interprétation du juge de première instance génère un résultat incongru : elle perpétue le problème auquel le législateur voulait remédier en vidant essentiellement la partie VII de son caractère exécutoire.

c. L'interprétation de la partie VII qui donne effet à son objet en la rendant justiciable

42. De l'avis du commissaire, seule une interprétation similaire à celle contenue dans les outils administratifs d'interprétation du gouvernement permet de concilier le texte de l'article 41(2) et l'intention du législateur. Selon cette interprétation, les institutions ont l'obligation, lorsqu'elles agissent dans le cadre de leur mandat, d'évaluer l'impact de leurs activités sur les communautés minoritaires.

43. L'intention du législateur en incluant l'article 41(2) à la partie VII était d'instaurer au sein de toutes les institutions fédérales l'obligation systématique d'analyser, d'évaluer et de tenir compte de l'impact des décisions qu'elles prévoient prendre sur les communautés de langue officielle en situation minoritaire et de prendre des mesures visant à favoriser leur développement.

44. Le terme « mesures positives » doit être interprété de façon à comporter une obligation d'agir de façon proactive en faveur du développement d'une ou plusieurs communautés et une obligation corrélative de ne pas nuire à leur développement dans un contexte factuel donné.

45. L'obligation d'agir de façon proactive en vue de favoriser la vitalité des communautés minoritaires de langue officielle nécessite la prise de mesures cherchant à combler les besoins particuliers de ces communautés dans un contexte donné.

⁵⁵ Pièce « OM-5 » de l'affidavit d'Ouassim Meguelatti, dossier d'appel, aux pp 8049.

⁵⁶ Affidavit d'Ouassim Meguelatti, assermenté le 9 février 2016, aux paras 22-23; et pièce « OM-6 » de l'affidavit d'Ouassim Meguelatti, dossier d'appel, à la p 8058.

46. L'obligation de ne pas nuire au développement des communautés minoritaires de langue officielle consiste, là où un impact négatif a été identifié, à prendre des mesures susceptibles de pallier aux répercussions négatives d'une décision sur le développement et l'épanouissement des communautés.

47. Le fil conducteur des deux facettes de cette obligation est la prise en compte des communautés minoritaires dans le processus décisionnel de l'institution concernée, tant au niveau de l'identification de leurs besoins et de leurs intérêts, qu'au niveau de l'évaluation de l'impact de la décision ainsi que de l'identification de mesures que l'institution pourrait prendre pour tenir compte de cet impact. C'est seulement ainsi qu'une mesure peut être considérée positive aux fins de l'article 41(2).

48. En somme, il s'agit de déterminer si l'institution a pris compte de l'impact de ses décisions sur les communautés de langue officielle et de vérifier si elle a agi en conséquence.

ii. La partie VII doit permettre d'analyser un manquement précis dans l'administration d'une institution fédérale

49. En concluant que l'examen des tribunaux ne doit porter que sur l'ensemble des gestes posés par une institution fédérale envers une communauté⁵⁷, la Cour de première instance a ouvert la porte à ce que seul un désengagement total de l'institution fédérale permette de conclure à une violation de la partie VII.

50. Cette interprétation contrevient à la seule décision ayant analysé substantiellement la partie VII de la LLO, la décision *Picard c Canada*. Dans cette affaire, la juge Tremblay-Lamer a été très claire concernant la nécessité d'analyser un manquement précis à la LLO sous la partie VII :

J'estime cependant que les tribunaux doivent se limiter aux circonstances factuelles relatives à une décision particulière plutôt qu'examiner l'ensemble de la politique linguistique du gouvernement à chaque fois qu'ils sont saisis d'un recours fondé sur la partie VII. Les tribunaux ne sont tout simplement pas équipés pour évaluer l'ensemble de la politique linguistique gouvernementale : une telle évaluation est de nature politique. Le Parlement est mieux situé que les tribunaux pour l'émettre. Par contre, les tribunaux ont l'habitude de se prononcer sur les circonstances factuelles relatives à une décision particulière, et il est logique de supposer qu'en créant un

⁵⁷ *Supra* note 12 au para 248.

recours juridique pour des atteintes à la partie VII, le Parlement voulait justement faire appel à leur expertise en la matière⁵⁸.

51. Au paragraphe 247 de sa décision, le juge de première instance a voulu limiter la portée de cette décision en précisant qu'elle visait « une situation où il n'était pas contesté que le Bureau des brevets n'avait lui-même pris aucune mesure positive pour mettre en œuvre l'engagement de l'article 41 ».
52. Or, ce fait sur lequel le juge fonde cette distinction n'est pas évoqué dans la décision. Au contraire, la juge analyse des mesures que le commissaire aux brevets se propose de prendre concernant les brevets⁵⁹ et conclut que ces mesures lui semblent insuffisantes⁶⁰. En fait, tout le raisonnement de la décision *Picard* concernant la partie VII est relié à une situation précise : la non-disponibilité de brevets dans les deux langues officielles sur le site internet du commissaire aux brevets. Cette interprétation est confirmée par l'ordonnance finale de publier des abrégés des brevets dans les deux langues officielles, une réparation adaptée au manquement précis allégué par le demandeur⁶¹.
53. Cette analyse en fonction d'une situation factuelle déterminée correspond d'ailleurs aux exigences du paragraphe 58(1) de la *LLO*, qui prévoit que le commissaire doit recevoir une plainte faisant état d'un cas précis de non-reconnaissance du statut de langue officielle. Les tribunaux habilités à entendre le recours découlant de cette plainte doivent donc également être habilités à trancher des recours portant sur des infractions précises à la partie VII de la *LLO*⁶².
54. L'interprétation contraire génère des incohérences graves au niveau des enquêtes et des recours découlant de la partie VII. En effet, si un plaignant dépose une plainte référant à une décision gouvernementale spécifique qui, selon lui, constitue une infraction à la partie VII de la *LLO*, le commissaire et les tribunaux seraient tenus, en vertu de l'interprétation proposée par la Cour de première instance, d'ignorer les faits invoqués par le plaignant et de limiter leur analyse à la politique générale de l'institution. À l'inverse, si le plaignant allègue simplement qu'une institution donnée ne prend pas, de façon générale, des mesures positives dans le cadre de son

⁵⁸ *Picard c Canada (Office de la propriété intellectuelle)*, 2010 CF 86, [2011] 2 RCF 192, [*Picard*] au para 68.

⁵⁹ *Ibid* au para 62.

⁶⁰ *Ibid* au para 69.

⁶¹ *Ibid* aux paras 79, 80.

⁶² *LLO* au para 58(1)

mandat, le commissaire et les tribunaux seraient obligés de conclure, conformément aux exigences du paragraphe 58(1) de la *LLO* et des procédures judiciaires⁶³, que la plainte ou l'avis de demande ne fait pas état d'un manquement précis dans l'administration d'une institution fédérale. L'interprétation du juge de première instance ne permet donc aucune solution de droit acceptable dans l'application de la partie VII.

55. De plus, cette interprétation diverge radicalement de l'approche que doivent prendre le commissaire et les tribunaux dans l'évaluation des violations alléguées des autres parties de la *LLO*, qui requièrent toutes une analyse de la situation précise soulevée dans la plainte.
56. Seule une interprétation de l'article 41(2) permettant l'évaluation d'un manquement précis dans l'administration d'une institution fédérale est cohérente avec l'objet de la *LLO*. C'est également la seule interprétation qui confère aux plaignants et aux institutions fédérales une certitude suffisante par rapport au contenu de l'analyse qui sera faite des plaintes déposées.
57. Si le législateur avait voulu retirer au commissaire et à la Cour fédérale le droit d'entendre et de trancher un recours portant sur un cas précis de non-respect de la partie VII de la *LLO*, il aurait modifié le paragraphe 58(1) de façon à y soustraire la partie VII de la *LLO*.
58. Le juge de première instance a donc erré en droit en concluant que l'analyse de la partie VII ne doit pas cibler « un programme, un processus décisionnel ou une initiative particulière d'une institution fédérale »⁶⁴.

iii. La mise en œuvre de la partie VII n'est pas assujettie à la création d'un règlement

59. Il est clair depuis au moins 2005 que l'objectif de progression vers l'égalité qui sous-tend la partie VII de la *LLO* requiert que le gouvernement et les institutions fédérales agissent de façon systématique afin de favoriser le développement des minorités francophones et anglophones

⁶³ Voir notamment la R. 301 des *Règles des cours fédérales*, DORS/98-106, qui exige d'inclure dans l'avis de demande « un énoncé complet et concis des motifs invoqués ». Dans *Canada (Revenu national) c JP Morgan Asset Management (Canada) Inc.*, 2013 CAF 250, la Cour d'appel fédérale a indiqué que l'énoncé des motifs « doit comprendre les faits essentiels propres à démontrer à la Cour qu'elle peut et doit accorder la mesure demandée » (au para 40). Dans *Bashi c. Canada*, 2004 CF 80, la Cour fédérale a énoncé que « les actes de procédure servent principalement à définir clairement les points en litige et à donner à l'autre partie une idée raisonnable de la preuve à réfuter. Ils doivent donc contenir suffisamment de faits précis et d'indications pour que la Cour puisse veiller au déroulement ordonné du procès et arriver aux réparations appropriées » (au para 11).

⁶⁴*Supra* note 12 au para 250.

du Canada et de promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne. Il irait à l'encontre de l'intention claire du législateur, même en l'absence de réglementation, de réduire les obligations de la partie VII à une obligation générale d'agir sans aucune spécificité⁶⁵.

60. À cet égard, le texte du paragraphe 41(3) est très clair. La prise de règlements sous la partie VII est entièrement discrétionnaire : « le gouverneur en conseil peut par règlement [...] fixer les modalités d'exécution des obligations [...] ». Rien dans cet article ne permet d'assujettir la mise en œuvre de la partie VII à la création d'un règlement. Tels que le démontrent amplement les débats cités plus haut, l'article 41(2) devait être exécutoire immédiatement à son adoption.
61. Le juge de première instance s'est fondé notamment sur des commentaires du sénateur Gauthier lors des délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles (le « Comité OLLO »), le 20 octobre 2004, pour conclure qu'il « apparaît manifeste que l'intention du législateur était d'utiliser le mécanisme de règlement pour préciser [...] l'obligation de prendre des mesures positives »⁶⁶. Le commissaire soumet qu'une lecture intégrale des propos du sénateur Gauthier ne permet pas de tirer une telle conclusion. En effet, dans les paragraphes entourant les passages cités par le juge de première instance, le Sénateur insiste sur le caractère optionnel du règlement prévu au futur paragraphe 41(3):

Je crois qu'il pourrait être utile de préciser que cet amendement vise seulement à clarifier le pouvoir du gouvernement d'adopter un règlement. La partie VII est la seule partie de la loi qui ne confère pas au gouvernement le pouvoir explicite d'adopter un règlement. Même la partie VI porte sur la participation équitable et parle d'un engagement du gouvernement, comme à la partie VII. Mon amendement vise à combler une lacune de la loi. [...]

Il s'agit bien d'un pouvoir discrétionnaire. Le gouvernement n'est pas obligé d'adopter un règlement⁶⁷.

62. Remises dans leur contexte, ces citations démontrent que, bien qu'un règlement fût clairement souhaité par le législateur et aurait certainement aidé à clarifier la portée de la partie VII de la LLO, un tel règlement n'était pas obligatoire.

⁶⁵ *Ibid* au para 216.

⁶⁶ *Ibid* au para 234.

⁶⁷ *Supra* note 23.

63. D'ailleurs, lors d'une réunion du Comité LANG, le législateur a eu l'occasion de considérer un amendement qui aurait rendu obligatoire l'adoption d'un règlement et ne l'a pas adopté.

L'honorable Raymond Simard décrivait ainsi ses craintes :

Nous trouvons que cet amendement est très problématique. Il y a quatre ou cinq choses très évidentes qui posent problème. Premièrement, cela rend obligatoire la prise de règlement. Il y a bien des lois et des parties de loi qui n'ont pas de règlement, car cela n'est pas nécessaire. Par conséquent, ce ne serait pas la responsabilité du présent comité d'en décider ; il appartient à l'exécutif de le faire.

Cela m'amène à la deuxième chose. Ce n'est pas le rôle des législateurs de recommander au gouverneur en conseil l'adoption d'un règlement, c'est le rôle de l'exécutif. Je crois qu'avec cet amendement, on mêle les deux rôles. De plus, dans toutes les autres parties de la loi, c'est le président du Conseil du Trésor qui peut recommander des règlements⁶⁸.

64. La Cour de première instance a donc erré en déterminant que le législateur souhaitait s'en remettre entièrement au pouvoir exécutif pour déterminer comment les institutions fédérales devraient se conformer à leurs obligations.

65. Une telle interprétation ne respecte pas non plus la cohérence interne de la loi. En effet, la *LLO* contient de nombreuses dispositions législatives qui prévoient l'adoption possible de règlements⁶⁹ lesquels n'ont jamais été adoptés par le gouvernement. Cela n'a pas empêché les tribunaux de préciser la portée de ces dispositions et de les appliquer dans des contextes particuliers lorsqu'elles ont été saisies d'un recours. D'ailleurs, en ce qui a trait au règlement portant sur la partie IV de la *LLO*, la Cour fédérale a spécifiquement reconnu que ce règlement ne fait « qu'établir des normes veillant à la meilleure administration de la Loi » et que les obligations précises de la partie IV quant à la demande importante existaient avant l'entrée en vigueur du règlement⁷⁰.

66. En l'absence de règlement précisant les obligations, il appartient au tribunal d'interpréter celles-ci en fonction des faits soulevés dans la demande. L'approche choisie par la Cour de première instance n'est pas conforme avec le principe d'interprétation général exigeant que tout article de Loi soit interprété comme s'il apportait une solution de droit, de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet⁷¹.

⁶⁸ *Supra* note 27 à la p 28.

⁶⁹ Pour la partie V c'est l'art. 38; pour la partie VI c'est l'art. 40; pour la partie II c'est l'art. 10(3); pour la partie III c'est l'art. 17.

⁷⁰ *Canada (Commissaire aux langues officielles) c Air Canada*, [1997] A.C.F. no 1834 (QL) au para 28.

⁷¹ *Supra* note 2.

67. D'ailleurs, si le législateur avait voulu suspendre la mise en œuvre des obligations inscrites à l'article 41(2), il l'aurait fait expressément en reportant l'entrée en vigueur de cet article à la date d'adoption du règlement. Or, il ne l'a pas fait.
68. Dans les circonstances, seule une interprétation permettant de conférer un effet exécutoire immédiat à l'article 41(2) respecte les principes de la primauté du droit et de la séparation des pouvoirs : la mise en œuvre de cet article doit respecter l'intention clairement exprimée par le pouvoir législatif et ne peut être subordonnée à l'inaction du pouvoir exécutif⁷². Dans le cas contraire, le gouvernement bénéficierait de sa propre inaction dans la mise en œuvre de droits quasi-constitutionnels. Or, la Cour suprême du Canada a reconnu que les droits linguistiques, particulièrement ceux liés à la vitalité des communautés minoritaires, « sont particulièrement vulnérables à l'inaction ou aux attermoissements des gouvernements »⁷³.
69. Enfin, une telle interprétation contreviendrait aux principes fondamentaux de droit administratif voulant qu'un règlement est subordonné à sa loi habilitante⁷⁴. Il est donc illogique de conclure qu'un règlement, aussi utile soit-il pour clarifier les obligations législatives, est nécessaire pour permettre à la Cour d'interpréter la loi en fonction de son objet.
70. Le tribunal a donc commis une erreur de droit en interprétant le silence réglementaire comme une absence de contenu précis des obligations de l'article 41(2) LLO.

C. Le juge de première instance a erré dans son interprétation du recours prévu à l'article 77 de la Loi sur les langues officielles

71. En ce qui a trait à la portée du recours prévu à la partie X de la LLO, le juge de première instance a erré en concluant qu'il ne permet pas aux tribunaux de considérer les faits postérieurs au dépôt de la plainte dans l'évaluation globale du bien-fondé du recours.
72. Cette conclusion est contraire à l'intention clairement exprimée par le législateur lorsqu'il a créé le droit de recours et ne trouve aucun écho dans le texte de la loi. De plus, elle dénote une lecture erronée de la jurisprudence et n'est pas conforme à la pratique des tribunaux à ce jour.

⁷² La nécessité de différencier les compétences respectives des pouvoirs législatif et exécutif est encore plus flagrante en l'espèce : le projet de loi S-3 est un projet de loi privé, qui n'a pas été parrainé par un membre du pouvoir exécutif.

⁷³ *Doucet-Boudreau c Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation)*, [2003] 3 RCS 3, 2003 CSC 62 au para 29. Bien que la Partie VII de la LLO tire sa source de l'article 16(3) de la *Charte* plutôt que de son article 23, l'objectif de la Partie VII est tout aussi clairement d'assurer la survie et l'épanouissement des communautés minoritaires francophones et anglophones.

⁷⁴ GARANT, Patrice, *Droit administratif*, 7^e édition, Yvon Blais aux pp 272-275.

Enfin, elle génère un fardeau excessif pour les plaignants et contrevient à l'objet des droits linguistiques.

i. La jurisprudence applicable permet aux tribunaux de tenir compte des faits pertinents pour comprendre le problème allégué dans la plainte

73. Pour en venir à cette interprétation restrictive, la cour de première instance a effectué une lecture erronée de la jurisprudence dans les décisions *Forum des maires de la Péninsule acadienne c Canada* et *DesRochers c Canada*. Elle s'est estimée entièrement liée par des passages de ces deux décisions selon lesquels « [l]e bien-fondé de la plainte est déterminé en fonction du moment de la violation alléguée et ce sont donc les faits qui existaient à la date du dépôt de la plainte auprès du commissaire qui sont déterminants quant à l'issue du recours »⁷⁵. En accordant un poids démesuré à ces passages, le juge n'a fait aucune évaluation du contexte dans lequel ils ont été énoncés.
74. Les passages cités par le juge de première instance doivent être compris dans un contexte bien précis : tant dans *DesRochers* que dans *Forum des maires*, la cour de première instance avait estimé que le recours devait échouer car l'institution fédérale avait corrigé les violations avant le dépôt du recours. La Cour suprême du Canada et la Cour d'appel fédérale ont privilégié une interprétation plus large et généreuse du droit de recours, en soulignant que ce recours prend naissance dans la plainte devant le commissaire⁷⁶. L'interprétation retenue par ces cours d'appel visait donc à permettre aux tribunaux de déterminer le bien-fondé de la plainte même lorsque l'institution avait remédié à la violation entre le moment du dépôt de la plainte et la date d'audience. Autrement dit, ces passages ont été formulés dans l'intention de ne pas priver les plaignants d'une conclusion sur une violation existante au moment de la plainte⁷⁷.
75. Ces jugements n'empêchent pas les tribunaux de considérer les faits survenus après la plainte dans l'évaluation de son bien-fondé, particulièrement lorsque ces faits découlent logiquement de la décision menant à la plainte et sont pertinents pour comprendre le problème énoncé dans la plainte dans sa globalité.

⁷⁵ *DesRochers c Canada (Industrie)*, 2009 CSC 8, [2009] 1 RCS 194 (*DesRochers*) au para 34; *Forum des maires de la Péninsule acadienne c Canada (Agence d'inspection des aliments)*, 2004 CAF 263, [2004] 4 CF 276 (*Forum des maires*) au para 20.

⁷⁶ *Ibid*, *DesRochers* aux paras 32-38; *Forum des maires* aux paras 15-21.

⁷⁷ *Ibid*, *Forum des maires* au para 53; *DesRochers* aux paras 42-43.

76. En l'espèce, les faits survenus après la plainte sont hautement pertinents pour saisir l'ampleur du manquement allégué dans la plainte. La mesure gouvernementale contestée dans la plainte est la conclusion, en 2008, d'une entente retirant le gouvernement fédéral de l'offre de services d'aide à l'emploi au profit de la province de la Colombie-Britannique. La plainte vise également le processus décisionnel qui a mené à l'adoption et à la mise en œuvre de cette décision⁷⁸. La plainte alléguait que cette entente a été prise sans considération de l'impact négatif probable sur la communauté francophone de la province et sans prendre des mesures concrètes pour mitiger cet impact⁷⁹. Les faits postérieurs à la plainte confirment cet impact négatif⁸⁰.
77. D'ailleurs, le langage de l'article 77 nous montre que le législateur n'avait pas l'intention de limiter l'analyse des tribunaux strictement aux renseignements ou aux faits qui existaient au moment du dépôt de la plainte initiale devant la commissaire. Les deux seules conditions établies pour déposer un recours sont d'avoir « saisi le commissaire d'une plainte visant une obligation ou un droit prévus [...] aux parties IV, V ou VII [...] », ainsi que d'avoir respecté les conditions temporelles indiquées aux paragraphes 77(2) et (3). Par la suite, il suffit pour le tribunal de conclure « qu'une institution fédérale ne s'est pas conformée à la présente loi » pour accorder toute réparation qu'il estime juste et convenable eu égard aux circonstances.
78. De plus, le législateur prévoit expressément qu'un recours sous la partie X peut dépasser les confins de la plainte initiale déposée par le plaignant lorsqu'il indique que les renseignements portant sur d'autres plaintes de même nature sont recevables en preuve dans de tels recours⁸¹. Ces plaintes de même nature peuvent être antérieures ou postérieures à la plainte qui est à l'origine du recours.
79. La Cour fédérale a déjà indiqué que les preuves de plaintes similaires pouvant être présentées en vertu de l'article 79 visent à offrir à la Cour « un contexte complet » des violations alléguées

⁷⁸ *Supra* note 12 aux paras 12 et 26.

⁷⁹ L'élimination du financement aux organismes francophones qui desservait la communauté minoritaire par la province avait été constaté par la FFCB avant le dépôt de la plainte. La FFCB avait également reçu des indications claires de la part du gouvernement fédéral qu'il n'assurerait pas de suivi auprès de la province concernant la qualité des services dans les deux langues officielles. Voir le mémoire de la FFCB en première instance, aux paras 31-36 et 44.

⁸⁰ Mémoire FFCB de première instance, aux paras 48-53.

⁸¹ *LLO*, article 79.

contre une institution fédérale et que ce pouvoir découle du large pouvoir réparateur prévu au paragraphe 77(4)⁸². Cette Cour a d'ailleurs statué que cette preuve peut, même dans le cadre d'un recours judiciaire, faire transformer le débat sur un cas particulier en un débat général⁸³. Il s'ensuit donc nécessairement que la Cour doit pouvoir prendre en compte toute la preuve pertinente qui lui est présentée pour évaluer le bien-fondé de la plainte au moment de son dépôt.

80. En bref, rien dans la loi ne justifie l'interprétation restrictive du droit de recours que le juge de première instance a adoptée. Cette interprétation ajoute des conditions et des limites qui sont entièrement absentes du texte de la *LLO*, contrevenant ainsi à l'obligation des tribunaux d'interpréter la *LLO* de façon large et libérale.

81. Les limites d'une interprétation restrictive comme celle choisie par le juge de première instance sont particulièrement flagrantes dans la présente affaire. En effet, la Cour ne devait pas simplement analyser un manquement ponctuel, comme une absence de services en français dans un bureau déterminé et à un moment donné. La Cour était plutôt saisie d'un manquement concernant une décision de haut niveau, soit la conclusion d'une entente fédérale-provinciale qui a mis en péril la continuité des services en français, résulté en un modèle de services à guichet unique et démobilisé les centres de la communauté francophone qui offraient auparavant eux-mêmes des services d'aide à l'emploi aux membres de leur communauté⁸⁴. Dans ce contexte hautement complexe, il était nécessaire pour la Cour d'aller au fond du problème soulevé par la plaignante et de tenir compte des répercussions postérieures à la plainte.

82. À cet égard, alors que le juge de première instance s'est dit totalement lié par certains passages de *Forum des maires* et *DesRochers*, il a ignoré d'autres décisions qui lui auraient permis de mieux cerner la portée du recours sous l'article 77.

83. Dans *Commissaire aux langues officielles c Air Canada*, la Cour d'appel fédérale était saisie d'un recours regroupant plusieurs plaintes de même nature. Le procureur d'Air Canada s'était objecté au recours en soutenant notamment que les allégations du recours et les conclusions du

⁸² Voir notamment : *Canada (Commissaire aux langues officielles)*, supra note 72 aux paras 17-19; *Thibodeau c Air Canada*, 2005 CF 1156, [2006] 2 RCF 70; *Lavigne c Société canadienne des postes*, 2009 CF 756 aux paras 32-34.

⁸³ *Canada (Commissaire Aux Langues Officielles) c Air Canada*, 1999 CanLII 8095 (CAF) aux paras 13, 16-17.

⁸⁴ Mémoire de la FFCB en première instance, aux paras 31-36 et 44.

commissaire étaient trop générales et ne faisaient pas état d'incidents précis séparés pour chaque plainte. La Cour a estimé qu'une approche procédurière ne devrait pas être applicable au recours prévu à la partie X de la *LLO* :

Les pouvoirs du commissaire aux langues officielles ont ceci d'unique que la Loi lui permet expressément, de par les termes de l'article 79, de déposer dans le cadre d'un recours judiciaire relatif à une plainte précise "les renseignements portant sur des plaintes de même nature". Le recours ne cesse pas d'être particulier, en ce que la plainte en litige est celle-là qui fait l'objet du recours, mais le législateur a voulu que la Cour, qui, de par le paragraphe 77(4), peut "accorder la réparation qu'[elle] estime convenable et juste eu égard aux circonstances" (ce sont là les mêmes termes qu'on retrouve au paragraphe 24(1) de la Charte canadienne des droits et libertés), puisse être saisie d'une vue d'ensemble, donc de l'ampleur du problème si problème il y a.[...]

La Loi elle-même fait en sorte qu'une plainte particulière puisse servir de porte d'entrée dans tout le système d'une institution fédérale. C'est ce qu'a voulu le Parlement, de manière à donner plus de dents encore à une loi, la Loi sur les langues officielles, qui est un instrument privilégié de reconnaissance, d'affirmation et de prolongement des droits linguistiques reconnus par la Charte canadienne des droits et libertés.

Autant dire qu'il s'agit d'un domaine où une approche procédurière ne doit pas trouver place.⁸⁵

84. La Cour d'appel fédérale a reconnu dans ces passages que le pouvoir des tribunaux d'apporter la réparation convenable et juste eu égard aux circonstances a des implications concrètes au niveau de la portée du recours. En effet, l'existence d'un pouvoir aussi large nécessite forcément que la Cour bénéficie « d'une vue d'ensemble » du contexte de la plainte.
85. La pratique des tribunaux à ce jour confirme cette interprétation du droit de recours. Dans *Lavigne c. Canada*, une entente fédérale-provinciale sur le marché du travail similaire à celle en l'espèce était en jeu. Le demandeur avait allégué dans sa plainte au commissaire que les parties IV et X de la *LLO* devaient s'appliquer à cette entente avec le Québec, malgré des clauses à l'effet contraire. Le Procureur général du Canada s'est objecté à ce recours au motif que le plaignant n'avait allégué aucune absence de services en anglais au Québec à la suite de cette entente. La cour a conclu que même en l'absence d'une telle preuve, elle avait le pouvoir d'entendre le recours et d'octroyer toute réparation appropriée, notamment une déclaration à l'effet que la partie IV s'applique à l'entente. Pour ce faire, la cour a tenu compte de la nature quasi-constitutionnelle de la *LLO* et du large pouvoir réparateur prévu au paragraphe 77(4)⁸⁶.

⁸⁵ *Supra* note 83.

⁸⁶ *Lavigne c. Canada (Développement des ressources humaines)*, [2002] 2 CF 165 aux paras 68-70.

86. De manière similaire, dans *Commissaire aux Langues Officielles c. Ministre de la Justice*, la Cour fédérale a entendu un recours sous l'article 77 à la suite d'une initiative du gouvernement fédéral qui n'avait pas encore produit d'effets concrets au moment de la plainte initiale, soit l'adoption de la *Loi modifiant la loi sur les contraventions et d'autres lois en conséquence*. Ces amendements omettaient de confirmer le maintien des droits linguistiques acquis en vertu de lois fédérales⁸⁷. Dans cette décision, la cour a spécifiquement considéré le contenu d'une entente conclue entre le gouvernement fédéral et la municipalité d'Ottawa qui était survenue suite à la date de dépôt de la plainte afin de conclure que « les ententes intervenues entre la partie défenderesse et le gouvernement de l'Ontario et les ententes municipales subséquentes ne protègent pas adéquatement et en totalité les droits linguistiques quasi-constitutionnels prévus par les dispositions des articles 530 et 530.1 du Code criminel et par la partie IV de la *LLO* »⁸⁸.

87. La situation en l'espèce est similaire à ces deux recours. Dans ces trois affaires, le gouvernement a décidé de se délester de certaines responsabilités au profit d'une province, compromettant ainsi les acquis de la communauté minoritaire. Or, comme nous l'avons vu plus haut, le législateur a créé un recours ample et flexible afin de permettre à la Cour de s'adapter à tous les contextes, incluant les situations complexes comme celles à l'origine de ces trois recours.

ii. L'interprétation de la portée du recours doit permettre une surveillance efficace des institutions fédérales et ne doit pas imposer de fardeau excessif aux plaignants

88. Le mécanisme de plainte devant le commissaire aux langues officielles a été créé pour offrir aux plaignants un processus de résolution simple afin de leur épargner d'avoir à porter le lourd fardeau d'un recours judiciaire chaque fois qu'ils constatent une violation. L'article 58 de la *LLO* impose au commissaire le mandat d'instruire « toute plainte reçue » qui remplit trois conditions très simples : 1) elle doit faire état d'un manquement précis, 2) d'une loi ou d'un règlement fédéraux touchant les langues officielles ou encore à l'esprit de la *LLO* et à

⁸⁷ *Canada (Commissaire Aux Langues Officielles) c Canada (Ministre de la Justice)*, 2001 CFPI 239 (CanLII) aux paras 2-3.

⁸⁸ *Ibid* aux paras 155-183.

l'intention du législateur, et 3) une institution fédérale doit être mise en cause relativement à ce manquement.

89. Les plaintes au Commissariat ne font généralement pas plus de quelques lignes. Il n'y a aucune obligation par rapport au format de la plainte, à la preuve ou au niveau de détail que le plaignant doit fournir. D'ailleurs, en raison de la complexité des organismes bureaucratiques du gouvernement fédéral, certaines plaintes visent parfois la mauvaise institution fédérale. Les plaignants, dans leur vaste majorité, ne reçoivent pas de conseils juridiques et ne sont pas au courant de toutes les répercussions des manquements qu'ils perçoivent, surtout dans le cas de violations systémiques ou complexes comme en l'espèce.
90. D'ailleurs, la *LLO* prévoit explicitement que le plaignant n'a pas à avoir vécu ou constaté en personne les répercussions des violations qu'il allègue dans sa plainte. Le paragraphe 58(2) indique que « tout individu ou groupe a le droit de porter plainte devant le commissaire ». Le paragraphe 77(1) suit cette logique en énonçant que « quiconque a saisi le commissaire d'une plainte » peut intenter un recours.
91. La minimalité des exigences au moment de porter plainte est la contrepartie directe du large pouvoir d'ombudsman du commissaire. Le commissaire a le devoir d'aller au fond du problème soulevé par le plaignant lorsqu'il procède à une enquête, car il est chargé de prendre « toutes les mesures visant à assurer la reconnaissance du statut de chacun des langues officielles et à faire respecter l'esprit de la présente loi et l'intention du législateur » (56(1) et (2)). D'ailleurs, le commissaire peut même décider à tout moment d'enquêter de sa propre initiative, ce qui démontre à quel point il est peu limité par les confins des plaintes reçues pour mettre en œuvre son mandat (56(2)).
92. De plus, le commissaire s'est expressément vu accorder au paragraphe 62(2) de la *LLO* le pouvoir d'exiger toute preuve qu'il estime importante « pour instruire à fond toute question relevant de sa compétence ».
93. S'il peut de son propre chef déterminer et obtenir la preuve pertinente à son enquête, et même élargir de sa propre initiative la portée de son enquête⁸⁹, le commissaire a aussi le pouvoir de colliger des informations additionnelles lorsque cela est pertinent pour bien comprendre la

⁸⁹ *Supra* note 85.

nature de l'enjeu en cause. C'est ce que le commissaire a fait en l'espèce, en effectuant des vérifications téléphoniques, sur internet et en personne pour évaluer les conséquences de l'Entente de 2008⁹⁰. Les pouvoirs d'enquête du commissaire visent justement à alléger les difficultés imposées aux plaignants dans un recours judiciaire, notamment celle de recueillir de la preuve.

94. Limiter le recours sous la partie X de la *LLO* strictement aux faits et allégations qui existaient au moment du dépôt de la plainte aurait pour effet de compromettre l'efficacité et la souplesse du rôle d'ombudsman du commissaire. En effet, les plaignants seraient forcés d'attendre que tous les faits et la preuve pertinents soient obtenus au moment de porter plainte pour éviter de restreindre leur droit à une réparation. Dans cette perspective, la mission du commissaire d'enquêter tous les faits entourant la plainte et d'aller au fond du problème soulevé par le plaignant perdrait une grande part de son utilité, puisque les tribunaux ne pourraient tenir compte de ces informations.
95. Le juge de première instance a reconnu que son interprétation pourrait avoir l'effet « incongru » d'obliger les plaignants à déposer plusieurs plaintes successives afin de s'assurer que la plainte finale couvre tous les faits essentiels en vue du recours⁹¹. Autrement dit, pour exercer leur droit de recours avec le bénéfice de l'enquête du commissaire, les plaignants devront naviguer un processus de plaintes chargé d'embûches procéduriales qui serait extrêmement long, répétitif et complexe. De toute évidence, cette situation compromet le régime mis en place par le législateur pour régler les plaintes de façon proactive, souple et informelle⁹².
96. Plus grave encore, les plaignants devront dorénavant attendre passivement durant des années avant de porter la « bonne » plainte contre une décision gouvernementale, même lorsque le contenu de cette décision est connu dès le départ. Si l'on ajoute à cela la durée d'enquête et de suivi du commissaire⁹³, ainsi que les années additionnelles requises pour obtenir une décision

⁹⁰ *Supra* note 12 au para 80.

⁹¹ *Ibid* au para 83.

⁹² Voir à cet égard *Lavigne c Canada (Commissariat aux langues officielles)*, 2002 CSC 53, [2002] 2 RCS 773 aux paras 38-39. Voir aussi le témoignage de R.M. Hnatyshyn, *Délibérations du Comité spécial du Sénat sur le projet de loi C-32*, Fascicule No.1, 20 juillet 1988, aux p 1 : 55 et 1 :56.

⁹³ Dans la présente affaire, le rapport final d'enquête a été émis 2 ans après la plainte. Le suivi au rapport final d'enquête commençait tout juste au moment du recours. *Supra* note 12 au para 83.

finale des tribunaux, les mesures contestées auront amplement produit leurs effets nocifs sur la vitalité des communautés minoritaires avant qu'une réparation ne puisse être envisagée.

97. Une telle interprétation est contraire à l'objet des droits linguistiques. En effet, il est bien établi que ces droits visent à enrayer l'érosion des communautés minoritaires et à favoriser leur épanouissement⁹⁴. Ainsi, les droits linguistiques sont fondés sur la prémisse que les institutions de l'État jouent un rôle vital dans la survie de la communauté minoritaire et dans la rétention de la langue⁹⁵. C'est pourquoi la Cour suprême du Canada a conclu que ces droits sont vulnérables à l'inaction des gouvernements et qu'une violation qui n'est pas remédiée efficacement en temps opportun finit par éroder la vitalité de la communauté minoritaire⁹⁶.
98. En n'offrant pas de mécanisme efficace pour résoudre des manquements dans des dossiers complexes comme en l'espèce, l'interprétation de la Cour fédérale est inconciliable avec les grands principes dégagés par les tribunaux au cours des dernières décennies concernant les droits linguistiques.

iii. Le recours prévu à l'article 77 a une portée large et ne peut être étouffé dans des difficultés de procédure

99. Dans *Thibodeau c. Air Canada*, la Cour suprême du Canada a reconnu que l'article 77 de la *LLO* « s'inscrit assurément dans un régime législatif quasi constitutionnel visant à refléter et à actualiser l'égalité de statut du français et de l'anglais en tant que langues officielles du Canada, de même que les droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada ». La Cour affirme ainsi que cet article devrait recevoir une interprétation généreuse identique à celle qui est faite des droits linguistiques substantifs prévus à la *LLO*, « afin que se réalise son objet »⁹⁷.
100. Cette ampleur exceptionnelle du droit de recours n'est pas surprenante si l'on considère que la partie X de la *LLO* a été conçue pour prolonger l'article 24 de la *Charte*. Les débats

⁹⁴ *Supra* note 8 au para 25.

⁹⁵ *Ibid* au para 20.

⁹⁶ Voir généralement *Doucet-Boudreau*, *supra* note 75; *Arsenault-Cameron c. Île-du-Prince-Édouard*, [2000] 1 RCS 3; *Association des parents de l'école Rose-des-vents c. Colombie-Britannique (Éducation)*, 2015 CSC 21. Ces affaires touchent le droit à l'éducation dans la langue de la minorité, un droit distinct de celui en l'espèce. Cependant, elles illustrent bien l'impact direct de violations qui perdurent sur la vitalité des communautés minoritaires.

⁹⁷ *Thibodeau c. Air Canada*, 2014 CSC 67, [2014] 3 RCS 340 au para 112.

parlementaires concernant la partie X de la *LLO* réfèrent directement à cette source constitutionnelle, comme le démontre le témoignage du ministre de la Justice de l'époque :

C'est précisément parce que l'article 24 de la *Charte* confère un droit d'action que le projet de loi fait de même à la Partie X. Si les cours situent, comme il se doit, la nouvelle Loi sur les langues officielles dans le prolongement des dispositions linguistiques de la Constitution, l'exécution judiciaire est possible⁹⁸.

101. En se référant au paragraphe 24(1) de la *Charte*, dont le libellé est entièrement repris par l'article 77, la Cour suprême a affirmé qu'« [i]l est difficile de concevoir comment on pourrait donner au tribunal un pouvoir discrétionnaire plus large et plus absolu »⁹⁹.
102. Ainsi, le droit de recours prévu à l'article 77 est d'une ampleur inégalée dans la législation canadienne. À l'instar du recours prévu à l'article 24 de la *Charte*, il ne doit pas être mis en échec par une interprétation « étroite et formaliste » de la disposition¹⁰⁰. Tel que discuté par la Cour suprême du Canada :

Pour reprendre les propos du juge Lamer dans l'arrêt *Mills*, «[l]a réparation doit pouvoir s'obtenir facilement et les droits constitutionnels ne devraient pas être [traduction] 'étouffés dans les délais et les difficultés de procédure'» (p. 882). Exiger moins minerait le rôle que joue le par. 24(1) en tant que pierre angulaire sur laquelle reposent les droits et libertés garantis par la Charte et que mécanisme essentiel à leur concrétisation et à leur protection¹⁰¹.

103. En refusant de tenir compte de faits pertinents qui auraient permis à la Cour d'être saisie de toute l'ampleur du problème allégué par la plaignante, l'interprétation de la Cour de première instance a effectivement étouffé les droits linguistiques dans des difficultés de procédure.

IV. CONCLUSION

104. Étant donné son origine qui remonte aux grands principes de notre Constitution, son caractère entièrement novateur, et ses réformes récentes dans le but clairement établi qu'elle améliore l'imputabilité des institutions fédérales envers les communautés minoritaires du pays, la partie VII de la *LLO* demandait beaucoup plus qu'une interprétation largement tirée de dictionnaires. Une analyse approfondie de son objet et du contexte dans lequel elle a été

⁹⁸ *Supra* note 13.

⁹⁹ *Mills c La Reine*, [1986] 1 RCS 863 à la p 965, repris dans *Doucet-Boudreau*, *supra* note 75 au para 24.

¹⁰⁰ *Law Society of Upper Canada c Skapinker*, [1984] 1 RCS 357 à la p 366.

¹⁰¹ *R c 974649 Ontario Inc.*, 2001 CSC 81, [2001] 3 RCS 575 au para 20.

adoptée démontre que la partie VII impose des obligations précises aux institutions fédérales. En effet, bien que le texte de l'article 41(2) reconnaît une marge de discrétion dans le choix des mesures positives – ou des mesures adoptées pour ne pas nuire aux communautés dans un contexte donné – l'intention du législateur était clairement de rendre les institutions redevables devant les tribunaux des processus décisionnels qui ont mené à l'adoption de ces mesures.

105. De plus, là où il y a un droit, il doit y avoir un recours efficace qui permet d'assurer son respect. La survie et l'épanouissement des communautés minoritaires de notre pays ne requiert rien de moins. Une interprétation de la partie X de la *LLO* qui est conforme à son objet doit permettre aux tribunaux de tenir compte de tout fait survenant entre la plainte et le recours lorsque ce fait est utile pour obtenir une « vue d'ensemble » du problème soulevé dans la plainte.

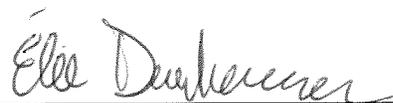
V. ORDONNANCE DEMANDÉE

106. Pour tous ces motifs, le commissaire demande à la Cour les réparations suivantes :

- i. Une ordonnance accueillant le présent appel ;
- ii. Une ordonnance infirmant la décision de l'Honorable juge Denis Gascon ;
- iii. Toute autre réparation que cette Cour estime juste et convenable eu égard aux circonstances ;
- iv. Le tout sans frais.

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS.

Gatineau, le 19 février 2019.



M^e Isabelle Bousquet

M^e Élie Ducharme

M^e Mathew Croitoru

Direction des affaires juridiques

Commissariat aux langues officielles du Canada

30, rue Victoria, 6^e étage/ Gatineau (Québec) K1A 0T8

Tél. : 819-420-4825/Télec.: 819-420-4837

elie.ducharme@clo-ocol.gc.ca

isabelle.bousquet@clo-ocol.gc.ca

Procureurs de l'appelant,

Commissaire aux langues officielles du Canada

VI. LA LISTE DE JURISPRUDENCE ET DE DOCTRINE

LÉGISLATION

Loi d'interprétation (L.R.C. (1985), ch. I-21)

Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais), LC 2005, c. 41

Loi sur les langues officielles, L.R.C. 1985, ch. 31 (4^e supp.)

JURISPRUDENCE

Arsenault-Cameron c Île-du-Prince-Édouard, [2000] 1 RCS 3

Association des parents de l'école Rose-des-vents c Colombie-Britannique (Éducation), 2015 CSC 21

Bashi c Canada, 2004 CF 80

Canada (Commissaire aux langues officielles) c Air Canada, [1997] A.C.F. no 1834 (QL)

Canada (Commissaire Aux Langues Officielles) c Air Canada, 1999 CanLII 8095

Canada (Commissaire Aux Langues Officielles) c Canada (Ministre de la Justice), 2001 CFPI 239 (CanLII)

Canada (Revenu national) c JP Morgan Asset Management (Canada) Inc., 2013 CAF 250

Canada (Procureur général) c Viola (C.A.), [1991] 1 CF 373

Charlebois c Saint John (Ville), [2005] 3 RCS 563

DesRochers c Canada (Industrie), 2009 CSC 8

Doucet-Boudreau c Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation), 2003 CSC 62

Fédération des francophones de la Colombie-Britannique c Canada (Emploi et Développement social), 2018 CF 530

F.N. (Re.) 2000 CSC 35

Forum des maires de la Péninsule acadienne c Canada (Agence d'inspection des aliments), 2004 CAF 263

Harel c Québec (Sous Ministre du Revenu), [1978] 1 RCS 851

Housen c Nikolaisen, 2002 CSC 33

Lalonde c Ontario (Commission de restructuration des services de santé), CanLII 21164, 56 OR (3d) 505 (ONCA)

Lavigne c Canada (Commissariat aux langues officielles), 2002 CSC 53

Lavigne c Canada (Développement des ressources humaines), [2002] 2 CF 165

Lavigne c Société canadienne des postes, 2009 CF 756

Law Society of Upper Canada c Skapinker, [1984] 1 RCS 357

Mills c La Reine, [1986] 1 RCS 863

Picard c Canada (Office de la propriété intellectuelle), [2011] 2 RCF 192

R. c Beaulac, [1999] 1 RCS 768

R. c B.W.P., [2006] 1 RCS 941

R c Find, 2001 CSC 32

R c Malmo-Levine; R. c Caine, 2003 CSC 74

R c 974649 Ontario Inc., 2001 CSC 81

Renvoi relatif à la sécession du Québec, [1998] 2 RCS 217

Schwartz c Canada, [1996] 1 RCS 254

Terre-Neuve (Conseil du Trésor) c N.A.P.E., 2004 CSC 66

Thibodeau c Air Canada, 2005 CF 1156

Thibodeau c Air Canada, 2014 CSC 67

Vriend c Alberta, [1998] 1 RCS 493

DOCTRINE

GARANT, Patrice, *Droit administratif*, 7^e édition, Yvon Blais

Guide à l'intention des institutions fédérales, Loi sur les langues officielles Partie VII – Promotion du français et de l'anglais, Patrimoine canadien, 2000 [Guide à l'intention des institutions fédérales]

Le Plan d'action pour les langues officielles. 2003, Canada, Bureau du Conseil Privé (le « Plan d'action »), *Le prochain acte : Un nouvel élan pour la dualité linguistique Canadienne*.

Michel Doucet, « La Partie VII de la Loi sur les langues officielles du Canada : Une victoire à la Pyrrus ou un réel progrès? », (2007) 9 R.C.L.F. 31

Pierre-André Côté, *Interprétation des lois*, Thémis, 4^e éd., 2009

Sullivan on the Construction of Statutes, 6th Ed., Ruth Sullivan

Procès-verbaux et Débats de la Chambre des communes, 1^{re} session, 38^e Parl., 059, (17 février 2005) (discours de l'honorable Raymond Simard)

Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le projet de loi C-72, 33^e lég, n° 1 (17 et 22 mars 1988)

Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le projet de loi C-72, Loi concernant le statut et l'usage des langues officielles du Canada, 2^e session, 33^e Parl., n° 3 (24 mars 1988)

Procès-verbaux et *Délibérations du Comité spécial du Sénat sur le projet de loi C-32*, Fascicule No.1, (20 juillet 1988) (Témoignage de R.M. Hnatyshyn)

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des langues officielles, 2^eme sess., 37^e Parl., n°014 (17 mars 2003) à 15h35 et 16h30 (Témoignage de l'honorable Stéphane Dion, président du Conseil privé de la Reine pour le Canada et ministre des Affaires intergouvernementales)

Procès-verbaux et Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles, 38^e parl, 1^e sess, no 1 (18 octobre 2004)

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des langues officielles, 1^{re} sess., 38^e Parl., n°33 (18 mai 2005) (Témoignage de l'honorable Raymond Simard)

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des langues officielles, 1^{re} sess., 38^e Parl., n°35 (31 mai 2005) (Témoignage de l'honorable Liza Frulla, ministre du Patrimoine canadien)

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des langues officielles, 1^{re} sess., 38^e Parl., n° 37 (9 juin 2005) (Témoignage de André Braën – professeur, Faculté de droit civil, Université d'Ottawa)

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des langues officielles, 1^{re} sess., 38^e Parl., n°38 (14 juin 2005) (Témoignage de Pierre Foucher – professeur de droit, Université de Moncton)

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des langues officielles, 1^{re} sess., 38^e Parl., n°39 (16 juin 2005) (Témoignage de Jean-Guy Rioux et de Rénaud Rémillard)

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des langues officielles, 1^{re} sess., 38^e Parl., n°44; (6 octobre 2005) (Témoignage de Dyane Adam – commissaire aux langues officielles).

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des langues officielles, 1^{re} sess., 38^e Parl., n°45 (18 octobre 2005)

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des langues officielles, 1^{re} sess., 38^e Parl., n°46 (20 octobre 2005) (Témoignage de l'honorable Raymond Simard)

Procès-verbaux et témoignages devant le Comité LANG, 42^e législature, 1^e session, no 117, (1^{er} novembre 2018) (Témoignage de la Ministre Joly)