

LE RENVOI RELATIF À LA LOI SUR LES ÉCOLES PUBLIQUES DU MANITOBA

*Benoît Pelletier**

INTRODUCTION

À peine trois ans après avoir rendu l'arrêt *Mahe c. Alberta*¹ (ci-après *Mahe*), la Cour suprême du Canada devait se prononcer à nouveau sur l'interprétation de l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*² (ci-après *Charte de 1982*) à l'occasion du *Renvoi relatif à la Loi sur les écoles publiques (Man.)*, art. 79(3), (4) et (7)³ (ci-après *Renvoi de 1993*).

On se souviendra en effet que dans l'arrêt *Mahe*, la Cour suprême avait fait de l'article 23 en question une analyse fondée sur l'objet et avait conclu que cette disposition, prise comme un tout, créait un droit général à l'instruction dans la langue de la minorité. Selon la Cour toutefois, les alinéas a) et b) du paragraphe 3 de l'article 23 venaient préciser ce droit général, de façon à ne garantir le droit à l'instruction et aux établissements d'enseignement que lorsque le nombre des enfants le justifiait. En fait, ces alinéas venaient établir un « critère variable », lequel était fonction du nombre d'enfants dont les parents satisfaisaient aux exigences de l'article 23. Les droits relatifs à la langue d'instruction garantis par l'article 23 donnaient ainsi lieu à divers types d'obligations gouvernementales, selon le nombre d'élèves concernés.

Au bas de l'échelle, lorsque le nombre d'enfants est faible, il n'est pas nécessaire de créer un programme d'instruction dans la langue de la minorité. Un nombre plus élevé d'enfants nécessite cependant la mise sur pied d'« établissements d'enseignement de la minorité linguistique », à même les fonds publics. Enfin, en haut de l'échelle, le nombre d'enfants requiert l'établissement d'un conseil scolaire pour la minorité linguistique.

Comme on le constate, ce qui est requis dans chaque cas dépend de ce que le « nombre justifie ». À cette fin, le chiffre pertinent est le nombre réel et potentiel d'enfants qui se prévaudront en définitive du programme ou de l'établissement envisagé. Deux facteurs doivent être considérés pour déterminer les exigences que comporte l'article 23 dans une situation particulière : a) les services pédagogiques concernés, compte tenu du nombre d'élèves visés, et b) le coût des services envisagés. Il faut toutefois donner préséance au premier de ces facteurs.

Mais voilà ! L'arrêt *Mahe* ne faisait que jeter les bases de l'interprétation de l'article 23 de la *Charte de 1982*, sans préciser plus avant comment les droits garantis

* Professeur à la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa.

¹ [1990] 1 R.C.S. 342, 3 W.W.R. 97.

² *Charte canadienne des droits et libertés*, 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.

³ [1993] 1 R.C.S. 839, sous la plume du juge en chef Lamer.

par ce même article devaient être mis en œuvre dans chacune des provinces canadiennes. La question s'est donc posée de savoir si les dispositions de la *Loi sur les écoles publiques*⁴ permettaient au Manitoba de remplir ses obligations constitutionnelles en ce qui avait trait au droit de gestion et de contrôle se rattachant à l'article 23 en cause. Mais la question s'est également posée de savoir si le droit de faire instruire ses enfants « dans des établissements d'enseignement de la minorité linguistique », garanti par l'alinéa 23(3)b) de la *Charte*, comprenait plus particulièrement le droit à ce que l'enseignement soit dispensé dans des lieux physiques distincts. C'est sur l'ensemble de ces questions que s'est justement penché le *Renvoi de 1993*.

I. LE CONTENU DU RENVOI DE 1993

La Cour suprême du Canada interprète tout d'abord, dans le *Renvoi de 1993*, le droit à l'instruction garanti par l'article 23 comme comprenant un droit général à des établissements ou lieux physiques distincts en faveur du groupe linguistique minoritaire concerné. La Cour s'est toutefois refusée d'être plus précise en la matière, se contentant tout simplement d'affirmer que la mise en œuvre de ce droit général devait dépendre des circonstances pédagogiques et financières particulières à chacune des régions d'une province, et devait somme toute se rattacher à l'application de la méthode du critère variable qui avait été élaborée dans l'arrêt *Mahe*.

Par ailleurs, toujours conformément aux exigences générales formulées dans *Mahe*, la Cour reconnaît que les chiffres justifient l'établissement d'un conseil scolaire de langue française autonome au Manitoba, dont la gestion et le contrôle doivent appartenir exclusivement à la minorité linguistique francophone.

Enfin, la Cour conclut que les dispositions de la *Loi sur les écoles publiques* ne prévoient pas la mise en œuvre des droits que possède la minorité linguistique du Manitoba relativement à ses établissements d'enseignement, ni d'ailleurs les mécanismes appropriés de gestion et de contrôle. La Cour impose donc au gouvernement manitobain l'obligation de mettre en place « sans retard » un régime et un système qui permettront à la minorité francophone d'exercer pleinement ses droits découlant de l'article 23, tout en se gardant bien toutefois de décrire précisément le genre de texte législatif que le gouvernement en question doit adopter pour satisfaire à ses obligations constitutionnelles.

II. CRITIQUE DU RENVOI DE 1993

S'il le *Renvoi de 1993* marque un gain pour la minorité francophone du Manitoba, force nous est d'admettre que celui-ci est très relatif. La Cour suprême du pays n'a en effet fait autre chose que de confirmer l'arrêt *Mahe*, dans sa lettre et dans son esprit, et qu'énoncer ce que tout le monde savait déjà, à savoir que l'article 23 impliquait dans le contexte manitobain l'établissement d'un conseil scolaire de

⁴ L.R.M. 1987, c. P250, art. 79(3), (4), (7).

langue française autonome, dont la gestion et le contrôle devaient appartenir exclusivement à la minorité linguistique francophone, et qui pouvait dispenser l'enseignement dans des lieux ou établissements physiquement distincts de ceux de la majorité⁵.

En fait, ce qui étonne le plus à lumière du *Renvoi de 1993*, c'est de constater combien interminable est la saga linguistique au Manitoba, combien la Cour suprême du Canada fait preuve d'angélisme en matière linguistique, et combien les Franco-manitobains en sont venus à lâcher la proie pour l'ombre.

A) Une véritable saga

En adoptant l'article 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*⁶, le gouvernement de Sir John A. Macdonald entendait faire de cette même province un deuxième Québec. Mais l'article 23 en question a été abrogé dès 1890⁷ pour faire précisément du Manitoba une province... comme les autres⁸.

Depuis 1890, le bilinguisme au Manitoba a fait l'objet d'une longue saga judiciaire, dont les premiers échos ne se sont toutefois fait entendre qu'en 1979, à l'occasion de l'arrêt *Forest*⁹. Puis ce furent les « *Renvois relatifs aux droits linguistiques au Manitoba* »¹⁰, les « *Ordonnances : Droits linguistiques au Manitoba* »¹¹, l'arrêt *Bilodeau*¹², pour finalement aboutir avec le *Renvoi de 1993*.

Au cours de toutes ces années, une constante : l'acharnement du gouvernement manitobain à nier l'évidence, à triturer les textes constitutionnels, à poursuivre la valse-hésitation en matière de reconnaissance des droits linguistiques, à négocier au prix fort chacun des gains concédés à la minorité francophone de la province, et à sacrifier les droits de cette dernière sur l'autel du jeu politique et des alliances constitutionnelles.

Contre pareil acharnement, les Franco-manitobains ne disposent plus que de la patience et de la résignation. Alors qu'ils appelaient à l'aide, la Cour suprême vient en quelque sorte de leur refuser le secours dont ils avaient besoin, se contentant tout simplement de les retourner vers l'arène politique, là où apparemment les droits linguistiques doivent prendre vie.

⁵ La Cour suprême avait affirmé, dans le *Renvoi de 1993*, qu'il pouvait « [...]exister une certaine ambiguïté dans l'arrêt *Mahe* quant à savoir si le texte de l'al. 23(3)b) vise des “établissements de la minorité” ou des “établissements pour la minorité” » : voir *Renvoi de 1993*, *supra* note 3 à la p. 854. Force nous est toutefois d'affirmer qu'une interprétation raisonnable de l'al. 23(3)b) en question, et de l'ensemble des objectifs de l'art. 23 tels qu'ils avaient été énoncés dans l'arrêt *Mahe*, permet rapidement de résoudre l'ambiguïté en faveur d'un droit général à des lieux physiques distincts appartenant au groupe linguistique minoritaire ou contrôlés et gérés par celui-ci.

⁶ 1870, 33 Vict., c. 3 (Canada), reproduite dans L.R.C. 1985, app. II, n° 8.

⁷ Voir *An Act to Provide that the English Language shall be the Official Language of the Province of Manitoba*, S.M. 1890, c. 14.

⁸ Voir J.L. Gagnon, LES APOSTASIES, TOME III -- LES PALAIS DE GLACE, Montréal, Les éditions La Presse, 1990, à la p. 33.

⁹ *P.G. du Manitoba c. Forest*, [1979] 2 R.C.S. 1032.

¹⁰ [1985] 1 R.C.S. 721 ; [1992] 1 R.C.S. 212.

¹¹ [1985] 2 R.C.S. 347 ; [1990] 3 R.C.S. 1417.

¹² *Bilodeau c. P.G. du Manitoba*, [1986] 1 R.C.S. 449.

Car la Cour suprême n'a fait autre chose, dans le *Renvoi de 1993*, que de confirmer l'approche qu'elle avait élaborée dans le passé, voulant que les droits linguistiques soient essentiellement politiques et doivent en conséquence échapper à une interprétation judiciaire trop libérale ou trop précise¹³. En la matière, la retenue judiciaire et le cas par cas règnent en rois et maîtres.

À titre d'exemple, mentionnons que la Cour suprême du pays n'a pas jugé nécessaire, dans le *Renvoi de 1993*, de préciser comment satisfaire au droit général à des lieux physiques distincts dans une situation donnée. Même à l'égard du Manitoba, la Cour a remis à plus tard l'examen de ce qui constituait des établissements appropriés par rapport aux secteurs géographiques précis de la province¹⁴.

De même, la Cour s'est refusée de préciser plus avant ce que signifiait l'obligation positive d'établir « sans retard » un conseil scolaire autonome pour la minorité linguistique de la province. Pas question de fixer un échéancier ! La Cour ne s'est pas non plus étendue sur les paramètres de la gestion et du contrôle de l'instruction et des établissements requis en vertu de l'article 23 de la *Charte*. Cette question, s'est-elle contentée de rappeler, avait été en grande partie tranchée dans l'arrêt *Mahe*.

Bref, la Cour suprême du Canada n'a pas saisi l'occasion que lui offrait le *Renvoi de 1993* pour préciser les modalités particulières de mise en œuvre de l'article 23 de la *Charte* de 1982. Au contraire, la Cour n'a fait que réitérer la façon générale dont elle avait énoncé, dans *Mahe*, les obligations que l'article 23 imposait en matière de gestion et de contrôle de l'instruction en français. La Cour s'est une fois de plus faite réservée, laissant au législateur la responsabilité ultime de fixer les principales modalités d'attribution de l'instruction en langue française dans la province, se refusant de forcer la main à ce même législateur, et prenant bien soin de ne pas réduire la discrétion et la marge de manœuvre de ce dernier en matière linguistique.

B) L'angélisme de la Cour suprême

Des décisions comme celles qui furent rendues par la Cour suprême dans l'arrêt *Mahe* ou dans le *Renvoi de 1993* nous portent à penser que celle-ci croit réellement qu'il existe au Canada une volonté politique d'instaurer le bilinguisme d'un océan à l'autre. Cette vision des choses est toutefois, comme tous et toutes le savent, parfaitement désincarnée.

Pourtant, comme devait le mentionner la Cour suprême elle-même :

[L]es minorités linguistiques ne peuvent pas être toujours certaines que la majorité tiendra compte de toutes leurs préoccupations linguistiques et culturelles. Cette carence n'est pas nécessairement intentionnelle : on ne peut attendre de la majorité qu'elle comprenne et évalue les diverses façons

¹³ Voir, par ex., Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick c. Association of Parents for Fairness in Education, [1986] 1 R.C.S. 549, à la p. 578, 27 D.L.R. (4^e) 406 [ci-après Société des Acadiens cité aux R.C.S.].

¹⁴ Voir, par ex., *Renvoi de 1993*, *supra* note 3 à la p. 856.

dont les méthodes d'instruction peuvent influer sur la langue et la culture de la minorité¹⁵.

On serait donc en droit de s'attendre, à la lumière notamment de ce dernier passage, à ce que la Cour suprême soit davantage interventionniste dans le domaine des droits linguistiques, et s'assure en fait que la « carence » dont elle fait état soit compensée par des normes et des balises précises qu'elle aurait elle-même énoncées. D'autant plus que la Cour reconnaît volontiers « les injustices du passé » dont les francophones ont été victimes dans le pays, et prétend vouloir faire de l'article 23 de la *Charte* l'un des piliers du redressement de celles-ci¹⁶.

Au contraire, la Cour continue de s'en remettre au pouvoir législatif, comme nous l'avons vu, et continue en fait d'espérer que celui-ci saura acquérir comme par enchantement une pleine compréhension des besoins de la minorité linguistique francophone. Permettons-nous d'en douter !

En fait, une telle attitude étonnamment optimiste n'est pas nouvelle de la part de la Cour suprême en matière linguistique. Celle-ci n'avait-elle pas déjà privilégié, en effet, une interprétation restrictive des articles 16 à 22 de la *Charte* de 1982, afin d'inciter d'autres provinces que le Nouveau-Brunswick à adhérer au régime linguistique instauré par les dispositions en question¹⁷? C'était là, pour le moins qu'on puisse dire, faire un acte de foi qui n'a pas encore porté fruit. N'était-il pas un peu naïf de la part de la Cour que d'axer son interprétation des droits linguistiques sur des vœux pieux et des considérations politiques qui ne sont pas toujours des plus réalistes ?

C) *L'attitude des Franco-manitobains*

Habitués depuis fort longtemps à la stratégie des petits pas, les Franco-manitobains ont, à l'instar des minorités francophones de tout le pays, crié victoire au lendemain de la décision du 4 mars dernier. Il n'en demeure toutefois pas moins que l'on voit mal comment le *Renvoi de 1993* peut, en lui-même, être une source de satisfaction et de réjouissance pour ces derniers¹⁸.

En fait, la Cour suprême n'a même pas grondé le gouvernement manitobain dans le *Renvoi de 1993*, malgré les attentes. Au contraire, tous les mots ont été choisis pour déculpabiliser ce même gouvernement. En effet, soucieuse de démontrer que le *Renvoi de 1993* ne soulevait pas un caractère théorique, la Cour s'est sentie obligée d'en expliquer la pertinence, au point où elle semble parfois avoir voulu donner raison au gouvernement manitobain de ne pas avoir su interpréter et appliquer adéquatement l'arrêt *Mahe*. La Cour va même jusqu'à rappeler, comme s'il s'agissait d'une preuve de bonne foi de la part de ce même gouvernement,

¹⁵ Voir *Mahe*, *supra* note 1 à la p. 372 ; également cité dans le *Renvoi de 1993*, *supra* note 3 à la p. 862.

¹⁶ Voir, par ex., *Renvoi de 1993*, *supra* note 3 aux pp. 850-51.

¹⁷ Voir *Société des Acadiens*, *supra* note 13 aux pp. 579-80.

¹⁸ Mme Lise Bissonnette va même jusqu'à intituler son éditorial du 10 mars 1993, portant sur le sujet : « La victoire pave la défate », *Le Devoir [Montréal]* A-6.

l'annonce faite récemment par celui-ci de la création d'une division scolaire de langue française pour l'ensemble de la province¹⁹.

Non, vraiment, le *Renvoi de 1993* est loin de fournir aux francophones du pays l'occasion de célébrer. Force est de constater par ailleurs que la Cour suprême n'est plus une alliée *efficace* pour la francophonie canadienne, victime qu'elle est devenue de ses propres règles d'interprétation en matière linguistique, lesquelles la réduisent à toute fin pratique à l'impuissance. Quant au gouvernement fédéral, sur lequel les minorités linguistiques du pays ont l'habitude de faire reposer leurs espoirs, il faut bien constater qu'il y a une limite (de plus en plus perceptible d'ailleurs) à sa capacité de forcer la main à ses partenaires provinciaux.

Inutile de mentionner que les communautés francophones du Canada ont plus que jamais intérêt à refaire leurs forces, à redévelopper leur sens critique et à redéfinir leurs liens avec le Québec, de façon à affirmer avec une vigueur renouvelée leurs aspirations sur les scènes politique et constitutionnelle canadiennes... là où les attendent les prochains enjeux.

CONCLUSION

Le Renvoi relatif à la Loi sur les écoles publiques du Manitoba fournit involontairement la démonstration des désillusions qui guettent ceux qui portent aux nues les droits et libertés reconnus par la *Charte* de 1982, particulièrement dans le domaine linguistique.

En fait, les droits et libertés en question sont des principes bien relatifs, dont la valeur réelle dépend intrinsèquement des modalités propres à leur application et des mécanismes mis en place pour leur sanction.

Les droits et libertés attirent et séduisent, tels des sirènes des temps modernes. Ils aveuglent aussi le commun des mortels, au point où certains ne voient plus qu'eux. Véritable incarnation du bien aux yeux de nombre de citoyens, les droits et libertés sont largement perçus comme étant en mesure de faire le pont entre les individus ou entre les communautés, en plus de pouvoir solidifier le sentiment national et le fédéralisme canadien. C'est la vertu faite *Charte* !

Mais on aurait mieux fait de dissiper rapidement cet incroyable écran de fumée. Les droits et libertés n'ont en effet de sens que dans la mesure où ils sont appliqués correctement, ou dans la mesure où les tribunaux peuvent en commander le respect. C'est évidemment là que le bât blesse dans le *Renvoi de 1993*. En effet, en retournant les parties vers les acteurs politiques, la Cour suprême du Canada prive irrémédiablement les droits linguistiques d'une sanction judiciaire efficace, et les met à la merci de ceux-là même qui, dans le passé, se sont montrés beaucoup plus enclins à les ignorer qu'à les mettre en valeur.

¹⁹ Voir *Renvoi de 1993*, *supra* note 3 à la p. 861. Notons d'ailleurs que le premier ministre du Manitoba, M. Gary Filmon, a affirmé qu'à son avis le *Renvoi de 1993* venait appuyer ce même projet de « conseil scolaire francophone », ce qui n'est pas exact. Il faut savoir au surplus que ce même projet ne soulève pas l'enthousiasme présentement chez les Franco-manitobains, pour divers motifs qui tiennent à ses modalités d'application.

Certes, la reconnaissance constitutionnelle et législative des droits linguistiques sera toujours une chose appréciable. Mais on aurait tort néanmoins, pour les motifs que nous venons d'exposer, d'en faire une valeur absolue. Tant que n'existera pas une volonté politique ferme d'instaurer le bilinguisme officiel au niveau provincial au Canada²⁰, le fossé déjà profond entre la reconnaissance théorique des droits linguistiques et l'application concrète de ceux-ci continuera de se creuser.

Qu'il nous suffise d'affirmer, en terminant, que nous aurions souhaité que la Cour suprême du Canada profite de l'occasion qui lui était offerte par le renvoi en cause, pour rétablir avec force les droits politiques des Franco-manitobains et pour retourner sévèrement à ses devoirs la gent politique de la province. Force nous est cependant d'admettre qu'à tous ces égards, le *Renvoi de 1993* nous aura nous aussi déçu.

²⁰ Nous avons déjà eu l'occasion, dans notre article intitulé *Les réticences des provinces face à la reconnaissance de droits constitutionnels relatifs à l'usage des langues officielles* (1991) 51 R. du B. 247, de mettre justement en relief les défaillances de la volonté politique au niveau provincial canadien en matière de droits linguistiques.

